

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



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

**Gironda C. Politiche urbane e forme  
dell'abitare per la città  
contemporanea**

www.planum.net  
ISSN 1723-0993

**XIV Conferenza nazionale della Società Italiana degli Urbanisti**  
**ABITARE L'ITALIA. Territori, Economie, Diseguaglianze**

---

**Titolo:** **POLITICHE URBANE E FORME DELL'ABITARE PER LA CITTÀ CONTEMPORANEA**

**Autore:** *Caterina Gironda*  
Dipartimento Architettura e Analisi della Città Mediterranea – Facoltà di Architettura – Università *Mediterranea* di Reggio Calabria - Via Melissari – Feo di Vito  
Tel 0965. 3222201 - Fax 0965. 3222235 - email: [cgironda@unirc.it](mailto:cgironda@unirc.it)

**Atelier:** **La nuova questione urbana e il problema della casa**

**Parole chiave:** **Abitare – Housing sociale - Progetto città contemporanea**

Le politiche abitative sono state per anni marginali sia nel dibattito disciplinare che nell'agenda politica dello Stato italiano; ciò, malgrado si andassero amplificando e consolidando nuovi bisogni abitativi generati da una pluralità di fattori, vecchi e nuovi, interrelati e a volte sovrapposti, segnale di una crisi specifica sempre più diffusa. E' perciò necessario riprendere a considerare il tema dell'abitare, dell'alloggio sociale<sup>1</sup>, oltre che come un diritto basilare dei cittadini anche come una componente urbana essenziale, in quanto primaria, per la produzione di tessuto urbano e spazio sociale più complesso e significativo. Il tema dell'abitare, oggi, non va quindi inteso soltanto come la necessità di colmare un fabbisogno abitativo, cioè di dare risposte esclusivamente quantitative per le classi sociali più svantaggiate, quanto piuttosto come la necessità di dare risposte diversificate alle nuove domande espresse dalla società a tutti i livelli e di interpretare il tema dell'alloggio e dell'abitare come questione urbana, dunque come elemento del progetto della città capace di stimolare una maggiore coesione economico-sociale tra gli abitanti.

La problematica dei fabbisogni abitativi non è certo nuova; diventa emergente in tutta Europa nel corso dell'Ottocento ma è solo nel secolo successivo che diviene oggetto di riflessione della disciplina urbanistica e di produzione legislativa<sup>2</sup>, soprattutto rispetto al tema più in evidenza della "casa

---

<sup>1</sup> Il tema dell'alloggio sociale è caratterizzato dalla estrema diversità di soluzioni proposte a livello nazionale e regionale, sia per quanto riguarda la costruzione delle unità abitative sia per la loro assegnazione. La mancanza di una definizione comune di alloggio sociale e di un quadro legislativo comunitario in materia contribuisce a rendere ancora più difficile l'identificazione di scenari comuni. L'Italia inoltre a differenza di altri Paesi Europei manca di una organica politica nazionale in materia e permangono soluzioni locali su scala regionale.

<sup>2</sup> In termini legislativi, in Italia, la politica della casa nasce nei primi anni del secolo passato con la Legge Luttazzi (n. 251/1903) volta a facilitare la costruzione di case popolari. Questo primo provvedimento definiva alcune premesse logiche e metodologiche: la casa è un *diritto*, ed è compito della società operare affinché l'abitazione diventi accessibile anche a fasce di popolazione che, per i motivi più diversi, risultano emarginate.

Si indicano sinteticamente come altre tappe significative: il TU sull'edilizia economico-popolare, poi modificato in epoca fascista (con TU n. 1165/1938), che definiva il nuovo assetto, su base provinciale, degli IACP; il cosiddetto Piano Fanfani (Legge n.43/1949) e i Manuali Ina Casa (quattro fascicoli di "raccomandazioni e suggerimenti" di ausilio a tecnici e progettisti); le leggi n. 167/1962 (disposizioni per favorire la disponibilità di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare); n. 60/1963 (sostituisce la gestione Ina Casa con la GESCAL e introduce la previsione di finanziamenti per attrezzature collettive); n. 865/1972 (che prevede il riordino generale delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica, sia per quanto concerne i livelli istituzionali di programmazione e gestione, sia per ciò che riguarda le risorse finanziarie. Prevede il finanziamento di un programma triennale, ma soprattutto l'idea della costruzione unitaria di grandi quartieri con un timido avvio alle logiche di recupero del patrimonio esistente); la legge n. 457/1978 (introduce i Piani di Recupero e può inoltre essere considerata l'ultimo provvedimento organico di finanziamento), fino alla legge n. 560/1993 che autorizza la dismissione di parte del patrimonio immobiliare degli ex Istituti autonomi case popolari. La legge n. 21/2001, riguardante il secondo programma di contratti di quartiere e la costruzione di 20.000 alloggi in affitto, può essere

economica”, del “quartiere popolare”. In particolare, è il Movimento Moderno a muoversi in questa direzione originando ed evolvendo un’idea di spazio domestico e spazio urbano sperimentata attraverso la costruzione di quartieri residenziali pubblici inseriti nei contesti urbani secondo differenti strategie di intervento. Questi quartieri - sintesi nei loro esiti formali di proposte di differenti composizioni e articolazioni di spazi domestici e individuali, spazi privati con residenze e servizi, spazi chiusi con spazi aperti - hanno prodotto parti urbane dotate di un disegno e di una struttura unitaria e riconoscibile. Nel bene e nel male.

Attraverso essi (Gallaratese, Zen, Tuscolano, Rozzol Melara, Corviale, San Miniato, per citarne giusto alcuni in ordine sparso) la disciplina urbanistica ha provato a legare, in un rapporto, coerente la sfera individuale con quella collettiva, tentando di dare vita e forma a nuove comunità di cittadini e sperimentando, seppur talvolta in modo contraddittorio, diverse idee di città<sup>3</sup>: dal quartiere razionale al quartiere organico, dalla casa unifamiliare all’edificio-città, fino al superamento del quartiere inteso come organismo autonomo e l’affermazione della parte di città architettonicamente compiuta e in grado di incidere sugli equilibri urbani (P. Di Biagi 2001).

Anche nelle realizzazioni migliori però, le tipologie di quartieri proposte non sempre sono riuscite ad affermarsi come esempi condivisi ed in grado di generare più ampie e coerenti parti di città. Al di là delle sperimentazioni e dei “progetti d’autore” nella maggior parte dei casi, nelle grandi città come nei piccoli centri, il tema dell’alloggio sociale e della grande produzione di abitazioni promossa da INA Casa, IACP, CEP e cooperative non ha realizzato una nuova qualità insediativa, piuttosto questi *territori del welfare* hanno visto di frequente generarsi problemi di marginalizzazione degli abitanti e di degrado urbanistico ed edilizio.

Si sono così moltiplicati una sorta di *frammenti* insediativi, quartieri dormitorio più o meno rispondenti alle esigenze quantitative, ma discutibili in termini di qualità edilizia e di innovazione architettonica e tipologica, via via divenuti monumenti di degrado. *Non luoghi*, negazione del concetto stesso di abitare; laddove “abitare”, non è riferito alla sola disponibilità di un alloggio ma assume un significato più ampio che comprende la possibilità di disporre di servizi, di spazi per differenti funzioni, di occasioni per differenti pratiche.

A partire dagli anni ’70, con la crisi della Modernità, questo approccio di tipo centralistico, predeterminato, prevalentemente quantitativo e indifferente ai contesti territoriali, causa delle situazioni insediative appena descritte, viene messo in discussione a favore di forme più attente alla dimensione *locale* e agli affettivi bisogni degli abitanti.

Negli ultimi anni poi, con l’emergere nelle città e nei territori europei di gravi forme di esclusione economica e sociale si è manifestata una rinnovata attenzione per la domanda espressa dalle popolazioni locali relativa ad una nuova qualità dell’abitare intesa anche come requisito necessario per prevenire e contrastare percorsi di disagio e di emarginazione. Una qualità fatta non solo dalla forma e dall’estetica degli spazi o dalla presenza di strutture e servizi, ma anche dal senso di appartenenza al proprio territorio, dall’appropriazione dei propri contesti di vita, dalle reti di relazione, dal livello di coesione sociale (R. Camagni, 2008).

Si è consolidata la necessità di prefigurare nuove strategie interpretative e progettuali e il problema della casa è così tornato di grande attualità intrecciandosi e a volte confondendosi con altri temi quali l’immigrazione, il degrado urbano, le periferie.

Riemerge così la questione abitativa che si connota rispetto al passato per dei fattori nuovi, riconducibili essenzialmente a ragioni di ordine politico, economico e sociale.

---

considerata l’ultimo provvedimento che ipotizza un finanziamento pubblico statale. (Si ricorda, pur se non direttamente legate alle politiche abitative, la legge n. 179/1992 che introduce il concetto di “riqualificazione urbana” attraverso tre strumenti principali: Piani integrati di intervento, Programmi di riqualificazione urbana, Programmi di recupero urbano successivamente previsti dalla legge n. 493/93 a valere sui fondi ordinari ex Gesca).

<sup>3</sup> Fondamentalmente si sono affermate due scuole di pensiero: quella dell’edificio autosufficiente (affermata con l’edificio di Daneri, il cosiddetto Biscione) e un approccio più sociale, vicino a chi dovrà vivere gli spazi con il caso di edilizia partecipata (con l’esempio di De Carlo a San Miniato).

A partire dalla seconda metà degli anni '80 l'intervento pubblico in materia di abitazioni sociali si è via via ridotto (in alcuni casi tentando di sostituirlo con altre forme di sostegno diretto alla famiglia, quali i "buoni casa") col conseguente progressivo impoverimento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Si è costruito molto meno del necessario, come testimonia lo scarto mai colmato tra domande e offerta, per cui il rapporto tra edilizia sociale e offerta in libero mercato è sempre più sbilanciato a favore di quest'ultimo.

Nello stesso periodo si è avuto un boom del mercato immobiliare con un aumento delle compravendite e dei prezzi che ha causato una notevole pressione sulle famiglie del cosiddetto ceto medio, non idonee per requisiti di reddito ad accedere all'edilizia sociale, ma nello stesso tempo in grave sofferenza nell'accesso al mercato delle locazioni per non dire al mercato delle compravendite. Questa situazione nei fatti ha privato il concetto dell'alloggio della sua condizione di "diritto" relegandolo al ruolo di "merce" da considerare solo per la sua rilevanza sul mercato immobiliare. Ne è risultato un indebolimento della cultura urbana a cui è venuta meno una delle sue componenti più importanti, mentre di contro il mercato ha assunto sempre più una dimensione tangibile, totalizzante, non solo come presenza pervasiva ma anche come unica misura di giudizio, dimenticando il ruolo, tutt'altro che marginale, della collettività (A.R. Minelli, 2004).

Negli ultimi anni poi la difficoltà a dare risposte ai fabbisogni sia delle fasce sociali più deboli che delle classi medie è dipesa anche dalla frammentazione della domanda (famiglie mono componenti, lavoratori e studenti pendolari, anziani, immigrati ..), a seguito di bisogni abitativi molto articolati in relazione a differenti modelli di abitare, ad un diverso peso della "stanzialità" e dell'unicità dell'abitare, e a differenziazioni sociali e culturali.

La crisi abitativa<sup>4</sup> è stata inoltre rafforzata, soprattutto nelle grandi aree urbane, dal ricorso a strategie territoriali di riutilizzo dei suoli e di politiche urbanistiche finalizzate allo sviluppo della massima competitività e attrattività economica della città, trascurando il tema dell'alloggio sociale e di fatto eludendo l'obbligo<sup>5</sup>, almeno in Italia in occasione dei grandi interventi di trasformazione urbana, di comprendere negli interventi una quota per il fabbisogno abitativo di edilizia economico-popolare.

In questa fase la crisi dell'alloggio può essere interpretata nella rinnovata concezione di housing sociale, inteso come concetto che si lega alle più generali trasformazioni che hanno coinvolto gli stili di vita e, di conseguenza, gli spazi urbani.

In virtù della stretta connessione tra questione abitativa, coesione sociale e crescita delle aree urbane in particolare, le politiche dell'housing sociale sono anche incoraggiate e sostenute a livello europeo quale motore della trasformazione urbana al fine di assicurare uno sviluppo sostenibile alle città e di stimolare una maggiore coesione economico-sociale dei suoi abitanti.

---

<sup>4</sup> In Italia, accanto alle tradizionali condizioni di malessere abitativo (sovraffollamento, degrado edilizio, coabitazioni...), mai del tutto eliminate, sono emerse nuove condizioni legate al deterioramento dell'ambiente urbano ed edilizio, delle periferie, alle carenze di infrastrutture e attrezzature urbane. In ordine di tempo le ultime misure adottate in merito sono da un lato il cosiddetto *Piano Casa - Il Piano nazionale di edilizia abitativa* (con il DPCM 16 luglio 2009 è stato approvato il Piano nazionale di edilizia abitativa, di cui all'art. 11 del Decreto legge 112, 25 giugno 2008, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008 n.133) che ha definito sei linee di intervento per il tempestivo avvio di interventi prioritari e immediatamente realizzabili di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, per contrastare il degrado urbano derivante da fenomeni di alta tensione abitativa soprattutto in quei Comuni in cui la domanda di alloggi sociali - risultante dalle graduatorie - è più alta; dall'altro il *Piano per il rilancio dell'edilizia* proposto dal Governo e definito in un'intesa tra Stato e Regioni volto a fronteggiare la crisi economica mediante un rilancio dell'attività edilizia, nel rispetto dei requisiti di sostenibilità ambientale, efficienza energetica e prevenzione del rischio sismico.

<sup>5</sup> Obbligo previsto dalle Leggi n. 167/62 e n. 865/71.

La definizione “housing sociale<sup>6</sup>”, evoluzione non solo terminologica ma soprattutto concettuale dell’“abitazione economica”, fa riferimento ad alcuni principi volti a dare risposta alla complessità delle domande e dei fabbisogni abitativi espressi dalla città contemporanea; domande che, come già detto, spaziano dalla eterogeneità delle classi sociali che non hanno la possibilità di accedere al libero mercato ma non hanno neanche i requisiti per la residenza pubblica, alla maggiore richiesta di accesso all’abitare temporaneo proveniente dai cosiddetti *city user*, alle differenti esigenze relative all’ invecchiamento della popolazione, all’ incremento dei tassi di immigrazione, all’aumento di famiglie mono componenti e alla maggiore pressione sulle zone urbane più ricche.

L’accostamento dell’aggettivo “sociale”, esprime inoltre una necessità di vita associata che la sola disponibilità dell’abitazione non può garantire, soprattutto laddove questa è parte di quartieri posti in luoghi emarginati dalla città, privi di relazioni con le reti e le centralità urbane. Esprime cioè la necessità di evitare fenomeni di segregazione sociale favorendo l’insediamento di un mix adeguato di utenze così da incentivare la coesione e collaborazione tra classi sociali e di età diverse.

L’housing sociale, sia se relativo a nuove realizzazioni che ad interventi sulla città esistente, incrocia comunque il tema più ampio che riguarda il progetto della trasformazione della città contemporanea per cui può caratterizzarsi come un nuovo e forte impulso ideologico che coniuga le politiche della casa con la dimensione edilizia, urbana e territoriale nonché con quella dell’ inclusione sociale.

Sullo sfondo la necessità della definizione di un atto programmatico che individui le strategie e gli obiettivi generali delle politiche abitative e di riequilibrio delle aree urbane e regionali in condizioni maggiormente critiche, attribuendo al livello nazionale un’azione di regia e di monitoraggio della programmazione e attuazione degli interventi in sede locale, ma anche, alla luce dell’attuale fase recessiva dell’economia, la necessità di un intervento congiunto di istituzioni pubbliche da un lato, e di istituzioni private e soggetti no-profit dall’altro.

La politica della casa necessita poi di una nuova sperimentazione tipologica-architettonica attraverso una rinnovata ricerca progettuale indirizzata all’innovazione tecnologica, alle alternative costruttive attente al risparmio delle risorse idriche, energetiche e ai vincoli di natura ambientale e al recupero dell’impiego di materiali antichi rivisitati e più efficienti dal punto di vista prestazionale. Il tutto guardando anche, per quanto necessario, ai temi della flessibilità tipologica che propone modi di abitare sensibili ai nuovi stili di vita e alle diverse culture per una società sempre più multietnica dove anche i valori sociali, comunitari e relazionali trovano rilevanza (Delera A.) 2009.

Necessita altresì di essere affrontata a scala urbana riaffermando la “dimensione pubblica” della città facendo sì che questa non sia solo un insieme di case, e a scala territoriale dando soluzione ai problemi di mobilità, di trasporto e di gestione dei servizi pubblici.

Sembra dunque necessario ricercare e promuovere nuove soluzioni morfologiche, tipologiche e tecnologiche capaci di far fronte alle nuove sfide e indagare, con un respiro più ampio, i temi generali nei quali l’alloggio si combina con altri programmi non residenziali tenendo in conto che ci lasciamo dietro un secolo di espansione edilizia durante il quale il patrimonio abitativo si è moltiplicato e quello produttivo ingigantito, per cui nei prossimi anni il territorio del progetto sarà quello già costruito e urbanizzato, sarà la città esistente che bisognerà meglio conoscere e interpretare.

Il recupero del patrimonio esistente è allora da intendersi prioritario a qualsiasi ipotesi di crescita ulteriore ; la riconversione delle aree dismesse, piuttosto che legata a tematiche generiche e spesso ripetitive deve essere indirizzata con più decisione alla realizzazione di edilizia sociale e di servizi pubblici, secondo rapporti equilibrati che tengano conto degli effettivi fabbisogni e del contesto in cui si interviene.

---

<sup>6</sup> Non esiste una definizione univoca del “Social housing”; comunemente si riferiscono a quella proposta dal Cecodhas (Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa), per il quale l’housing sociale è “l’insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problematiche particolari”.

Complessivamente, lo sviluppo del social housing in Italia ci consegna un quadro frammentario e disarticolato, di limitato impatto - almeno per il momento - rispetto ai numeri del disagio abitativo, squilibrato in quanto a distribuzione sul territorio nazionale, in molti casi contraddistinto da tempi di realizzazione lunghi e da difficili iter burocratici. Cfr. *I comuni e le questioni abitative*, Cittalia – Fondazione Anci Ricerche, 2010.

Queste modalità richiedono approcci diversificati, senza soluzioni eccessive (grandi acquisizione di aree pubbliche) o semplicistiche (quote standard di edilizia popolare fissate a priori e rigidamente) o uniformi (tipologie fisse indifferenti all'utenza e al territorio), poiché se la città "comincia dall'abitare" per rendere le persone "abitanti" non occorrono solo quantità ma anche politiche di accoglienza, di inclusione, di partecipazione.

In tal senso, a partire da sperimentazioni già messe in atto in non poche città nord-europee relative a nuove forme dell'abitare, potranno essere considerate buone pratiche di housing sociale, quelle capaci di riammagliare i *frammenti* della città contemporanea riempiendo vuoti e definendo margini; quelle che fanno riferimento a target specifici, individuati non in astratto ma sulla base di una lettura sociale del territorio; quelle capaci di ridare coerenza interna ad un disegno collettivo; quelle che consentono di programmare una crescita urbana armonica che non generi nuovi ghetti, a partire dal migliore utilizzo del patrimonio abitativo già esistente. Quelle infine capaci di attivare nuovi sistemi di governance territoriale, grazie al coinvolgimento di attori diversi e all'utilizzo di nuovi strumenti finanziari con un mix di fondi pubblici e privati. Queste pratiche dovrebbero aiutare ad individuare scenari possibili per ragionare su forme di convivenza utili per costruire luoghi con caratteristiche idonee a rispondere al diritto di cittadinanza; luoghi con esiti progettuali-spaziali diversi, ma pensati come componenti dell'organizzazione insediativa della città contemporanea.

Scenari capaci di introdurre, nelle forme dell'abitare la città contemporanea, una dimensione articolata e complessa del vivere un territorio non riducibile al solo aspetto edilizio, ma che interpretano il tema della casa e dei fabbisogni abitativi come questione urbana e dunque come elemento del progetto della città capace di assicurare uno sviluppo sostenibile alle città e di stimolare una maggiore coesione economico-sociale tra gli abitanti.

Va da sé che in questo diverso tentativo di "fare città" una produzione intensiva di alloggi sarebbe incompleta, quando non negativa, se non basata su un contestuale progetto di spazio pubblico urbano qualificato e complesso capace di preservare l'identità, di stabilire fertili relazioni tra le parti urbane e di proporre nuove forme di comunicazione ed espressione collettiva.

In questi momenti di cambiamento alloggio sociale e spazio pubblico sono insieme ed inevitabilmente l'argomento principale per la revisione della forma urbana (J. Acebillo 2006).

La corretta applicazione di questi principi dovrebbe assicurare un maggiore *diritto alla città* (H. Lefebvre, 1970) e garantire un "fare città" che va ben oltre l'offerta di mero servizio abitativo evitando di ripetere quegli errori che in passato hanno generato quartieri estranei ai luoghi, alle reti, alla storia e più in generale alla vita della città.