

5 giugno 2011

Perché “Urbanpromo 2011 – preview Social Housing”

L’evoluzione del quadro

In Italia per quasi mezzo secolo, cioè fino agli anni '90, l’edilizia residenziale pubblica si è consolidata come un settore produttivo e sociale provvisto di proprie peculiarità, distinto e separato da quello dell’edilizia residenziale di mercato.

Il secondo ha operato con riferimento alle leggi economiche che regolano il funzionamento del mercato e nell’ambito delle norme di varia natura – fra cui quelle urbanistiche – che disciplinano l’edilizia residenziale privata. Il primo settore, cioè quello dell’edilizia residenziale pubblica, ha invece usufruito di una specifica legislazione in materia urbanistica e quindi di un trattamento speciale negli strumenti urbanistici comunali (i piani di zona 167, i Peep), della possibilità di disporre di suoli acquisiti tramite esproprio a basso costo (grazie ai criteri stabiliti dalle leggi succedutisi nel tempo per esprimere valori convenzionali) , di ingenti finanziamenti pubblici dello Stato (assicurati fino ai primi anni '90 dalle trattenute sulle buste paga dei lavoratori dipendenti).

Il settore dell’edilizia residenziale pubblica (articolato nell’edilizia sovvenzionata a totale carico dello Stato, e nell’edilizia convenzionata e agevolata, e quindi privata ma sostenuta da contributi pubblici) è stato dunque caratterizzato da una propria offerta produttiva e da una propria domanda abitativa.

La domanda abitativa era rappresentata dalle famiglie il cui reddito non era tale da consentire loro di accedere al libero mercato delle abitazioni in vendita o in affitto. Al suo interno si distinguevano due fasce: la più bassa, costituita dalle famiglie che possedevano i requisiti stabiliti dalla legge per accedere alla locazione delle abitazioni prodotte nell’ambito dell’edilizia sovvenzionata, cioè a totale carico dello Stato; quella intermedia, ossia la cosiddetta “fascia grigia”, rappresentata dalle famiglie il cui reddito eccedeva il limite superiore per l’accesso all’edilizia sovvenzionata ma non era tale da sostenere il costo delle abitazioni messe in vendita o in affitto nel libero mercato.

L’offerta era alimentata da operatori provvisti di proprie marcate caratteristiche: soprattutto gli IACP per quanto riguarda l’edilizia sovvenzionata, soprattutto le cooperative di abitazione a proprietà indivisa ed a proprietà divisa, ma anche le imprese di costruzione, per l’edilizia sovvenzionata ed agevolata. La peculiarità dei canali di finanziamento, dell’acquisizione delle aree su cui edificare, dell’organizzazione della domanda, e via dicendo, hanno specializzato gli operatori economici di questo settore, che hanno definito e consolidato strategie riferite ad un sistema di “prezzi amministrati”: un prezzo per le aree definito per legge in misura inferiore alla metà del valore venale, dei costi di costruzione limitati dai noti “massimali di costo”, delle modalità di misurazione delle consistenze del prodotto edilizio anch’esse definite dallo Stato (la superficie complessiva Cer), canoni di locazione e prezzi di vendita delle abitazioni anch’essi fissati da apposite normative.

Dall’inizio degli anni '90 i pilastri su cui poggiava l’edilizia residenziale pubblica (sovvenzionata e convenzionata- agevolata) in quanto settore distinto e separato dall’edilizia residenziale regolata dalle leggi di mercato, si sono,

poco per volta, tutti sgretolati. Venuto meno il prelievo dalle buste paga dei lavoratori dipendenti, lo Stato non ha ritenuto di dover individuare altri canali di finanziamento sostitutivi. I criteri per la determinazione di indennizzi espropriativi inferiori al valore venale, censurati dalla giurisprudenza comunitaria, sono stati sostituiti dal valore venale. Più in generale, anche a causa della diffusa consapevolezza delle inefficienze connaturale all'intervento pubblico diretto, è maturata la convinzione che la soluzione al problema sociale dell'abitare doveva essere ricercata nell'ambito delle leggi di mercato.

Dalla metà degli anni '90 ad oggi, e quindi nel corso di 15 anni, innumerevoli sono stati i provvedimenti di legge nazionali utilizzabili per le politiche abitative. Poiché non sono stati frutto di un'organica visione politico-culturale per il settore - come invece era accaduto nel periodo precedente, ad esempio, con il Piano decennale per l'edilizia residenziale (L. 457/78) - ma sono stati emanati nell'ambito di leggi prioritariamente rivolte ad altre materie, oggi manca una loro operatività complessiva e integrata. Fra le tante misure introdotte, assumono oggi rilevanza: l'incremento dell'aliquota Ici per le case tenute sfitte e la sua riduzione per quella affittate a canone calmierato, i contratti di quartiere I e II, la creazione delle fondazioni di origine bancaria, l'istituzione dei fondi comuni di investimento immobiliare, la finanza di progetto, il riconoscimento dei suoli per l'edilizia residenziale sociale quale standard urbanistico aggiuntivo e quindi come l'edilizia residenziale sociale "servizio". Alcune di queste innovazioni sono state messe a sistema, nel 2008, nel Piano nazionale di edilizia abitativa.

In questo secondo periodo le Regioni sono intervenute nel settore più volte, con provvedimenti tesi ad agevolare in vario modo il soddisfacimento della domanda sociale: buoni casa per l'acquisto di alloggi, fondi di garanzia per gli alloggi privati in affitto, finanziamenti per la locazione a termine e l'acquisto, finanziamenti agli ex iacp ed ai Comuni, ecc. Spesso le Regioni hanno integrato l'intervento nell'edilizia residenziale sociale in politiche di riqualificazione urbana, integrazione sociale, risparmio energetico. Tuttavia, vuoi per la limitatezza delle risorse rispetto alla dimensione della domanda, vuoi per un certo scollegamento tra le misure pensate e le caratteristiche della domanda e del mercato abitativo, gli interventi hanno prodotto effetti circoscritti e, nel complesso, abbastanza limitati.

Il venir meno dell'insieme dei pilastri che sorreggevano il sistema separato dell'edilizia residenziale pubblica (nelle due articolazioni della sovvenzionata e della convenzionata-agevolata) ha richiesto agli operatori del settore di riflettere criticamente sulla loro *mission* e di riconfigurare le loro strategie. Tanto più che nel frattempo, nella società italiana, si è affermata la concezione di "alloggio sociale" (con superamento del concetto di "casa popolare") e la domanda abitativa non soddisfatta dal mercato si è molto segmentata nella composizione e quindi anche nella specificità delle esigenze espresse da ciascun segmento. Nelle aree ad alta tensione abitativa particolarmente rilevante è divenuta la domanda rivolta verso alloggi in affitto a canoni compatibili con bassi livelli di reddito.

I nuovi strumenti finanziari (fondi immobiliari etici) hanno determinato l'ingresso, sul fronte dell'offerta di alloggi sociali, di nuovi soggetti: le fondazioni di origine bancaria e la Cassa depositi e prestiti, in primo luogo. Le innovazioni nella pianificazione urbanistica (perequazione, quote minime obbligatorie di edilizia residenziale sociale) per un verso sorreggono l'intervento dei nuovi soggetti, per l'altro devono raccordarsi all'agire degli operatori tradizionali (cooperative, imprese, ex iacp). Le risorse finanziarie regionali e quelle, molto più modeste, statali si stanno relazionando, in modo molto diversificato e non sempre organico, sia all'agire degli operatori vecchi e nuovi, che alle espressioni della domanda ritenute più meritevoli.

La fase in corso

Lasciato alle spalle mezzo secolo di separazione dell'edilizia residenziale pubblica dall'edilizia residenziale di mercato, è in corso una fase di ridefinizione del settore dell'edilizia residenziale sociale (e pubblica) caratterizzata dai seguenti elementi:

- a) tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano sul fronte dell'offerta sono consapevoli che devono agire nella cornice delle leggi di mercato, utilizzando al meglio l'insieme delle opportunità (finanziarie, urbanistiche) di cui è possibile avvalersi;
- b) nell'edilizia residenziale sociale hanno fatto l'ingresso nuovi attori (fondazioni e Cdp) che promuovono l'impiego dei nuovi strumenti finanziari (fondi) aggregando nei territori gli operatori tradizionali (cooperative di abitanti, imprese) che stanno riposizionando le loro strategie;
- c) altri operatori tradizionali (cooperative di abitanti, imprese) stanno ragionando sul loro riposizionamento in relazione alle nuove modalità di realizzazione dell'edilizia residenziale sociale (perequazione urbanistica, quote minime di edilizia residenziale sociale);
- d) i tradizionali operatori dell'edilizia residenziale pubblica (ex IACP) sono stati diversamente riformati dalle Regioni e stanno anch'essi riflettendo sul loro ruolo, anche in relazione alle loro competenze nel campo della gestione immobiliare, della consistenza del patrimonio gestito, della necessità di produrre nuove abitazioni attraverso il reperimento dei relativi finanziamenti;
- e) nelle forme di ERS in affitto, la rilevanza della gestione – già oggi, ma soprattutto in prospettiva – è tale che soggetti tradizionali che parevano destinati ad essere marginalizzati (cooperative di abitanti a proprietà indivisa) possono acquisire nuovi spazi operativi grazie alle specifiche competenze possedute;
- f) in molte città esiste un consistente patrimonio di edilizia residenziale, di proprietà di enti pubblici e non-profit, che non è utilizzato e che necessita di essere rimesso in gioco;
- g) in molte città, le politiche abitative sono concepite in modo integrato con quelle di rigenerazione urbana, e quindi in queste città le Amministrazioni e gli operatori cercano di superare le grandi difficoltà (economiche, giuridiche, sociali) connesse alla realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale in aree urbane degradate piuttosto che in occasione della realizzazione di nuovi insediamenti;
- h) nelle politiche abitative l'evoluzione concettuale del loro obiettivo di fondo dalla costruzione di "case popolari" alla realizzazione di "alloggi sociali" ha assunto un ritmo sempre più accentuato: oggi si guarda con crescente attenzione all'integrazione tra Social Housing e Welfare, e quindi alla coesione sociale ed ai servizi connessi all'abitare, con un conseguente coinvolgimento delle cooperative sociali;
- i) i progetti dei nuovi interventi di edilizia residenziale sociale devono affrontare, sotto il profilo tecnico, specifiche problematiche sociali (connesse ai diversi segmenti della domanda abitativa ed a forme di disagio sociale molto differenziate), occuparsi di essenziali aspetti economici (contenimento dei costi di costruzione, di manutenzione e di gestione), rispondere in modo adeguato alla sfida dell'efficienza energetica, sperimentare nuove formule di socialità e di integrazione (co-housing, qualità degli spazi pubblici), sfruttare le potenzialità dei nuovi prodotti e delle nuove tecnologie creati nel settore delle costruzioni;
- j) in recenti iniziative, l'affidamento degli incarichi professionali di progettazione è stato operato attraverso concorsi, e per questa via è stato stimolato l'interesse di molti progettisti per il Social Housing; di conseguenza, sono stati promossi l'innovazione progettuale, il confronto fra le idee, l'apporto di competenze qualificate;

- k) in sintesi, il Social Housing si sta caratterizzando quale sede privilegiata della sperimentazione progettuale e tecnologica, oltre che urbanistica, finanziaria e sociale.

Le finalità di “Urbanpromo 2011 – preview Social Housing”

La numerosità delle questioni sul tappeto, la specificità disciplinare e tecnica di ciascuna di esse, la molteplicità e varietà dei soggetti coinvolti, richiede che, in ambito nazionale, sia creata un’occasione di approfondimento volta a:

- a) analizzare, con un adeguato grado di approfondimento tecnico e culturale, le singole questioni sul tappeto, facendo anche in modo di cogliere e valorizzare le interdipendenze disciplinari (urbanistiche, finanziarie, sociali, ecc.) tra esse esistenti;
- b) cogliere le strategie e gli strumenti che gli attori (pubblici e privati, vecchi e nuovi), stanno mettendo in campo, e valorizzarli anche per stimolare comportamenti emulativi;
- c) fare il punto sulle dinamiche istituzionali, imprenditoriali, progettuali (in ambito urbanistico, architettonico, tecnologico, ...) che connotano l’attuale fase nel campo dell’edilizia residenziale sociale;
- d) riflettere sulle relazioni fra l’edilizia residenziale sociale e le grandi questioni di contesto: il governo del territorio, la rigenerazione urbana, lo sviluppo urbano sostenibile;
- e) formulare delle proposte alle autorità competenti (lo Stato, le Regioni, i Comuni) in merito agli adeguamenti o alle innovazioni da apportare ai quadri giuridici e normativi.

“Urbanpromo 2011 – preview Social Housing” non è solo una qualificata “vetrina” delle iniziative e dei progetti più avanzati e quindi di maggior interesse nel panorama nazionale, ma soprattutto un luogo di raccolta e di diffusione di idee e di stimoli utili per lo sviluppo di una moderna cultura sociale dell’abitare. “Urbanpromo 2011 – preview Social Housing” intende contribuire a costruire una visione di sistema per il Social Housing, quale punto di partenza per la formulazione di proposte utili per uno sviluppo organico del settore.

La location di Villa Gualino, compatta, relativamente isolata e dotata di tutti i servizi (bar, ristorante, spazio espositivo), in due giorni di full immersion favorirà i contatti personali e lo scambio di conoscenze non solo nell’ambito dei convegni, ma anche nei momenti di socialità esterni ai convegni, consentendo la disseminazione delle conoscenze e la contaminazione dei saperi e dei punti di vista di cui sono portatori gli esponenti delle diverse realtà operative (Fondazioni, Cooperative, Aziende Casa, Comuni, Regioni, Università, Banche, professioni, ...) che operano nel Social Housing.

Il progetto di “Urbanpromo 2011 – preview Social Housing”: i contenuti

“Urbanpromo 2011 – anteprima Social Housing” si svolge a Torino, a Villa Gualino, dal 13 al 14 ottobre 2011. Si compone di più sessioni di discussione e di un’esposizione di progetti. Gli esiti delle sessioni di discussione ed i progetti confluiranno nel programma di Urbanpromo 2011 (Bologna, 9 – 12 novembre 2011).

Nella sede ospitante è possibile disporre di una sala di dimensione maggiore (per le sessioni plenarie e per alcune sessioni tematiche) e di tre salette di dimensioni minori (per le sessioni tematiche). Le sessioni tematiche si

svolgeranno in parallelo. Le sessioni plenarie tratteranno argomenti di carattere generale e gli esiti delle sessioni tematiche.

Segue un primo schema organizzativo delle due giornate con una proposta di contenuti. Lo schema e la proposta valgono come inizio della riflessione e della discussione all'interno del Comitato Scientifico e del Comitato Organizzativo.

Giovedì 13 ottobre mattina – sessione plenaria

La mattinata è articolata in due parti.

La prima parte ha carattere introduttivo: vi viene rappresentato lo “stato dell’arte” (domanda, offerta, politiche, ecc.).

La seconda parte integra la precedente con testimonianza di attori rappresentativi: è una sorta di brainstorming. Un giornalista interrogherà gli esponenti delle istituzioni e delle principali realtà associative sulla loro visione della realtà e sulle strategie che stanno mettendo in campo.

Giovedì 13 ottobre pomeriggio – sessioni tematiche

Si prevedono quattro sessioni tematiche, da proseguire nella mattinata di venerdì 14 ottobre.

Le quattro sessioni privilegiano ciascuna uno dei seguenti punti di vista: urbanistica e architettura, socialità e welfare, finanza, politiche pubbliche, entrando nello specifico dei problemi, delle soluzioni proposte, del sapere tecnico partecipi.

1. Il filone “urbanistica e architettura” si concentra in via preferenziale su: la scelta degli immobili di intervento nello spazio urbano, gli strumenti per l’acquisizione della disponibilità dei suoli (perequazione, premialità, compensazioni) in ambito comunale ed intercomunale, i concorsi di progettazione, la progettazione degli spazi pubblici e degli alloggi sociali (progetto urbano), la progettazione degli alloggi sociali, le tecnologie costruttive e la sostenibilità, l’efficienza energetica,
2. Il filone “socialità e welfare” è dedicato prioritariamente ai seguenti aspetti: la peculiarità della domanda sociale, le politiche di inclusione e coesione, la partecipazione degli abitanti (modelli organizzativi), la formazione di comunità di abitanti, i servizi legati all’abitare, il ruolo delle associazioni di volontariato e delle cooperative sociali, il co-housing,
3. Il filone “finanza: risorse e strumenti” si occupa di: i finanziamenti statali e regionali ed il loro impiego, la gestione del patrimonio immobiliare pubblico in sé ed in relazione all’offerta abitativa prodotta dai fondi immobiliari, le peculiarità tecniche degli strumenti finanziari, il montaggio dei fondi immobiliari, i fondi immobiliari costituiti in ambito locale e regionale, il contenimento dei costi di produzione e di gestione, la gestione degli alloggi sociali, il livello dei canoni in relazione alla solvibilità della domanda,
4. Il filone “politiche pubbliche” prende in considerazione le politiche abitative in ambito europeo (benchmarking fra Italia e altri paesi), le linee del “Piano casa” nazionale, le programmazioni regionali cercando di coglierne le specificità (es. modalità di sostegno finanziario alla domanda ovvero all’offerta), le conseguenze della crisi economica, la fiscalità immobiliare, le tendenze evolutive delle politiche abitative e gli scenari prospettici,

Poiché “Urbanpromo 2011 – preview Social Housing” persegue una visione complessiva, intersettoriale ed interdisciplinare, gli argomenti trattati si porranno, in molti casi, in modo trasversale rispetto due o più filoni.

Le sessioni sono formate da più moduli di diversa durata e di vario tipo. La composizione delle sessioni e la loro aggregazione nel programma generale hanno un alto grado di flessibilità.

Esempi di composizione delle sessioni:

- a) convegno di 4 ore, suddiviso in due parti: relazione di inquadramento, relazioni su temi generali, presentazione di casi, discussione di approfondimento;
- b) convegno di 3 ore, con struttura analoga al precedente, seguito da una "sessione rapida" (poster) con presentazioni sintetiche di casi;
- c) modulo tematico di 2 ore, seguito da un altro modulo tematico.

All'interno delle sessioni possono tenersi "workshop esperienziali" curati dagli organismi aderenti alla manifestazione. In ogni sessione potrebbe essere presentata, quale ospite, un'esperienza estera di grande rilievo. Ad ogni sessione assiste un esperto, designato dal Comitato Scientifico, che restituirà gli esiti dei lavori nella sessione plenaria di chiusura e contribuirà alla stesura del "manifesto" che sarà presentato a fine lavori.

Venerdì 14 ottobre mattina – sessioni tematiche

Proseguimento delle quattro sessioni tematiche.

Venerdì 14 ottobre pomeriggio – sessione plenaria

Presentazione degli esiti delle sessioni tematiche. Stesura del "manifesto 2011" del Social Housing (il punto della situazione, le criticità e gli interrogativi, le istanze e gli obiettivi, ...).

Primo confronto di rappresentanti delle Istituzioni sui contenuti del "manifesto".

Approvazione del "manifesto".

Il progetto di "Urbanpromo 2011 – preview Social Housing" : gli aspetti organizzativi

"Urbanpromo 2011 – preview Social Housing" è parte integrante di "Urbanpromo 2011", che si svolge a Bologna dal 9 al 12 novembre 2011.

Pertanto "Urbanpromo 2011 – preview Social Housing" ha :

- una propria identità e visibilità nel sito web di Urbanpromo;
- per gli espositori, quote di partecipazione comprensive della esposizione ad Urbanpromo 2011 a Bologna;
- identici materiali convegnistici di Urbanpromo 2011 (borsina, badge, blocco notes, ...);
- specifici programma e catalogo dei progetti, coordinati con quelli di Bologna, così da comporre due più due volumi;
- inclusione delle schede progetti/attori nel Dossier di "Edilizia e Territorio" prodotto in occasione di Urbanpromo 2011 a Bologna;
- inclusione delle inserzioni ne "Il Giornale dell'Architettura" prodotto in occasione di Urbanpromo 2011 a Bologna.