



*Seminari di cultura e formazione politica 2007*

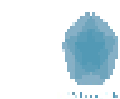
*Fiera Milanocity - Milano*

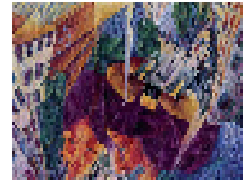
“CASA – EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA”

Autore: Pietro Cerruti

Classe: Conservatori

Tutor: Edoardo Mantia





*Seminari di cultura e formazione politica 2007*

*Fiera Milanocity - Milano*

## **Introduzione: le origini e il concetto di diritto alla casa**

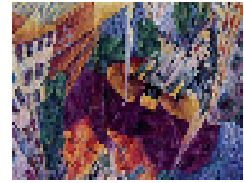
A prescindere dalla tipologia, dall'ubicazione o dalla dimensione è innegabile che la casa sia il fulcro della vita di ciascuno: un punto di arrivo per molti, un trampolino di lancio per altri, un lavoro per i tecnici. Attorno alla "casa" si addensano quindi interessi e dinamiche molto complesse che muovono dal basso politica e opinione pubblica.

Sebbene ormai consolidato, il concetto di "diritto alla casa" è piuttosto recente: è riconosciuto dalla "Dichiarazione universale dei diritti umani" (1948, Assemblea Generale delle Nazioni Unite, art. 25), dal "Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali" (ONU, 1966, art. 11), dalla "Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne" (ONU, 1985, art. 14), e dalla "Convenzione sui diritti dell'infanzia" (ONU, 1989, art. 27). In tutti questi atti il diritto alla casa è riconosciuto come un *conditio sine qua non* al raggiungimento di uno standard di vita accettabile.

Ma quando la casa ha iniziato ad essere un problema politico? La risposta sarebbe molto complessa poiché intrecciata con eventi storico-economici; permettendoci di semplificare, si può senza dubbio affermare che il problema della casa nacque con la rivoluzione industriale. Come è noto infatti, il miraggio di un posto di lavoro presso le malsane industrie ottocentesche, provocò in pochi anni un inurbamento senza precedenti nella storia. Emblema ed epicentro di questo terremoto umano fu senza dubbio Londra, in grado di aumentare la popolazione dai 860.000 abitanti del 1801 alle 2.500.000 anime del 1850. Questa vertiginosa impennata non ebbe ovviamente lo stesso effetto su tutto il territorio cittadino, inaugurando in maniera inequivocabile il binomio casa umile-periferia.

Alla fascia interna, che racchiudeva il centro storico e perseguì con piani urbanistici *ad hoc* la continuazione del modello settecentesco del "lease-hold" (graduale sostituzione della "middle class" all'alta aristocrazia come inquilina principale del centro città) si contrapponeva la fascia esterna, dove si moltiplicavano senza alcuna regolamentazione precisa i quartieri operai caratterizzati dalla speculazione edilizia, dal sovraffollamento, dalla mancanza quasi totale di infrastrutture (in particolar modo quelle igienico-sanitarie).





*Seminari di cultura e formazione politica 2007*

*Fiera Milanocity - Milano*

Tale discrepanza venne ulteriormente evidenziata dalla costruzione della metropolitana nel 1890 (la prima al mondo con treni elettrici), un intervento costosissimo che dimostrò la propensione ad aumentare l'efficienza della City piuttosto che razionalizzare nel complesso la città: il travolgente sviluppo ferroviario che permise la pendolarità su distanze sei o sette volte superiori a quelle pedonabili assicurò così il collegamento tra i vari quartieri. La ferrovia divenne dunque un altro metodo di isolamento del proletariato: le convenzioni che autorizzarono la costruzione di stazioni interne all'abitato, imposero infatti alle compagnie ferroviarie una serie di fermate suburbane ravvicinate a prezzo ridotto, incoraggiando così insediamenti sempre più distanti dal centro.

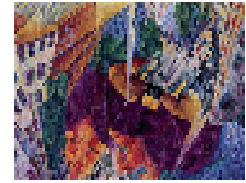
D'altra parte i pochi tentativi di edilizia popolare, che furono proficui in quanto consentirono la sperimentazione di nuove tipologie costruttive (le terraced house), all'atto pratico, persero la loro vocazione "popolare" in quanto vennero realizzati in aree lussuose dove il prezzo risultò troppo elevato.

Per tutto il XIX secolo, dunque, l'interpretazione del "diritto alla casa" venne sempre declinato come la necessità di dare una sistemazione agli individui intesi come lavoratori, relegando in secondo piano il lato umano.

Una delle prime spinte nella direzione di una città che con un termine moderno potremmo definire "sostenibile" nacque in Inghilterra, formulata da Robert Owen (1771-1858), il socialista utopista che invocava la graduale sostituzione dell'iniziativa individuale con quella comunitaria per combattere la disoccupazione. Uno dei cardini della rivoluzionaria teoria stava nell'investimento programmatico di parte dei profitti industriali per migliorare le condizioni di vita degli operai. In linea con questi principi Owen progettò la "Città industriale ideale": una grande unità edilizia quadrilatera, spartita all'interno in spazi minori dagli edifici di attrezzature pubbliche (scuole, refettori, biblioteche, cucine, locali per adulti) sarebbe stata costituita dalle abitazioni (su tre lati) e dai dormitori per i bambini di età superiore ai tre anni che eccedessero i due per famiglia. All'esterno, oltre una cintura regolare di orti e giardini sarebbero dovuti sorgere i complessi industriali, lontano dall'abitato e collegati ad esso tramite le linee ferroviarie.

Il progetto di Owen venne sperimentato nel 1826 in una cittadina statunitense chiamata New Harmony, costituita dallo stesso ideatore con la collaborazione entusiasta di qualche centinaio di seguaci: a New Harmony fu elaborato un programma di transizione tra il sistema individualistico e una completa socializzazione che dimostrò le difficoltà di coordinare le differenze sociali della "colonia", troppo diversificate per poter mantenere una reale unità di indirizzi. Owen abbandonò la colonia nel 1828, sancendone il fallimento;





*Seminari di cultura e formazione politica 2007*

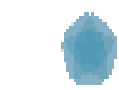
*Fiera Milanocity - Milano*

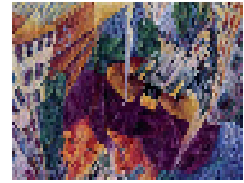
gli esperimenti simili tentati in patria non furono più fruttuosi anche perché riscontrarono l'opposizione degli industriali e addirittura la messa al bando allorché Owen, dal 1830, partecipò alla formazione del movimento sindacale.

Ma a prescindere dalle considerazioni filosofico-politiche, si può affermare che il problema della casa fosse, all'alba del XIX secolo, una questione eminentemente tecnica, a cui erano legati evidenti risvolti economici. Le innovazioni tecniche introdotte dall'impiego della carpenteria metallica erano agli inizi dello sviluppo e risultavano ancora troppo costose per un impiego edile corrente. Di conseguenza, si costruivano le case ancora con metodi tradizionali che, seppur collaudati, mostravano gli evidenti limiti. Le strutture in muratura comportavano lunghi tempi di realizzazione, totale assenza di flessibilità distributiva interna, scarse possibilità di praticare aperture per ventilazione e illuminazione, modeste altezze complessive. I solai lignei obbligavano a corpi di fabbrica dalle ridotte proporzioni ed erano frequentemente causa di incendi o cedimenti improvvisi. La vera rivoluzione costruttiva si ebbe con l'avvento del calcestruzzo armato, impiegato per la prima volta da August Perret a Parigi per la Casa in rue Franklin (1903-04). Questa innovazione tecnologica permise in pochi anni di superare i principali ostacoli costruttivi riscontrati in precedenza: l'edilizia virò dunque verso maggiore velocità ed economicità esecutiva, libertà distributiva, resistenza statica calcolabile con precisione, possibilità di costruire in altezza.

### **La lezione dei grandi maestri Europei; macchine per abitare**

Agli inizi del XX secolo gli effetti della rivoluzione industriale erano al culmine. Dare la casa ai lavoratori era diventato un problema principalmente di ordine pubblico, con il quale parzialmente tacitare eventuali rivolte sindacali. Dati i presupposti reali e risolto il problema tecnico, l'edilizia residenziale economica poté decollare solo allorché si formarono le basi teoriche. Esse vennero indubbiamente fornite dall'evoluzione culturale dell'architettura che nel breve periodo tra le due guerre mondiali, abbandonò definitivamente i fasti dell'art nouveau per abbracciare il razionalismo. Gran parte di questo viaggio venne condotto da alcuni maestri dell'architettura mondiale, tra cui Gropius, Klein, Mies Van Der Rohe, Le Corbusier. Essi furono i primi a ragionare attorno al problema della casa economica, fornendo i modelli per il successivo sviluppo della "Edilizia popolare" e introducendo tutti quei concetti tipologici a cui oggi siamo abituati. Ad essi spetta il merito di aver costruito una vera rivoluzione architettonica, di aver





*Seminari di cultura e formazione politica 2007*

*Fiera Milanocity - Milano*

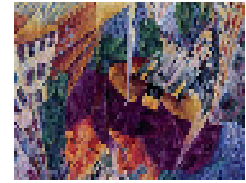
inventato una nuova branca dell'edilizia, di aver responsabilizzato i tecnici sul concetto che il soggetto dell'architettura è l'uomo e non lo stile. Per renderci conto della portata della rivoluzione basti pensare che risalgono a questa epoca: la nascita del concetto di "standard" (dimensionamento all'*existenz minimum* – minimo vitale – degli ambienti); la definizione funzionale degli ambienti della casa (prima netta separazione tra zona notte e zona giorno); l'introduzione dei servizi igienici interni alle abitazioni (fino ad allora erano considerati "servizi" le latrine site nelle aree pertinenziali esterne); il concetto di esposizione e di aeroilluminazione (dettami igienico-sanitari per aumentare la salubrità degli ambienti e migliorare l'efficienza energetica sfruttando il migliore apporto di calore gratuito dalla fonte solare); l'introduzione del nuovo tipo architettonico "in linea" (blocchi di appartamenti su più piani, distribuiti da un vano scala che da accesso a due alloggi per piano, con aperture su entrambi i lati per garantire il riscontro d'aria). Gli studi e i nuovi concetti introdotti non solo vennero ratificati e divulgati dalla spinta propulsiva del CIAM (Congresso internazionale di Architettura Moderna) ma vennero messi in atto con la costruzione dei primi quartieri popolari che a partire dagli anni '20 sorsero nei principali stati europei:

**-) In Olanda, l'amministrazione socialdemocratica, oltre all'introduzione dell'obbligatorietà dei piani regolatori per tutte le città, fece dell'edilizia popolare il proprio cavallo di battaglia attraverso il diretto intervento pubblico che consentì alla scuola di Amsterdam di realizzare i progetti sulla "città operaia". Gli architetti olandesi costruiscono quindi blocchi urbani di grandi proporzioni intorno ad ampi spazi verdi con l'impiego del mattone a vista colorato, tentando, almeno formalmente, di donare un'identità all'abitazione operaia, che contrasti con la tipica spersonalizzazione del mondo industriale.**

-) In Germania, oltre all'illuminante "anteprema" del quartiere Torten di Dessau (Gropius, 1926), le case popolari vennero finanziate a partire dal 1924 da una tassa espressamente destinata a questo scopo. Così nascono tra il '25 e il '30 i nuovi quartieri operai di Francoforte, dotati di tutti i servizi necessari, immersi nel verde pur non essendo lontani dalle industrie, caratterizzati dalla modularità tipica delle case a schiera.

-) In Austria nacquero invece i cosiddetti Hof, insediamenti operai basati sul principio dei servizi collettivi (giardini, lavanderie, servizi igienici...) che si configurarono come la versione razionalista dell'utopia della città operaia di Owen (il più famoso fu il "Karl Marx Hof" di Vienna, che conta ben 60.000 alloggi popolari). A un tale impegno edilizio, però,





*Seminari di cultura e formazione politica 2007*

*Fiera Milanocity - Milano*

non sempre corrispose in questo periodo un adeguato impegno urbanistico; infatti, mentre l'organizzazione dei singoli quartieri fu curata con molta attenzione, la collocazione degli stessi nella città fu stabilita quasi sempre stabilita sulla base di considerazioni meramente economiche, prediligendo la periferia.

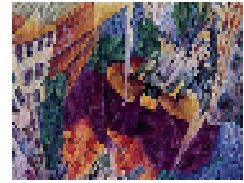
### **Italia: le origini dell'ERP**

In Italia, paese tradizionalmente agricolo, il concetto di edilizia residenziale pubblica inizia a delinearsi con molto ritardo rispetto alle altre nazioni europee. Fino alla prima guerra mondiale si riscontra la nascita di innumerevoli cooperative autonome per l'edilizia popolare, ma si deve attendere il 1903, perché si affronti per la prima volta in Italia il problema del disagio abitativo della classe operaia (legge Luzzati). Lo scopo della legge è di promuovere, coordinare e incoraggiare le frammentarie iniziative precedenti di privati e autorità cittadine non statali; essa e le successive disposizioni vengono coordinate in un testo unico con il Regio Decreto n. 89 del 27 febbraio 1908.

Tra le due guerre gli sforzi cooperativi sono parzialmente vanificati dalla costituzione dell'Ente nazionale fascista della Cooperazione che, nell'ambito del rapido processo di fascistizzazione dello Stato avviato dal regime, statalizza ciò che rimane delle "cooperative di abitazione" (spesso nate come evoluzione dalle società di mutuo soccorso), provvedendo ad assicurare le funzioni di controllo e direzione. Sebbene la politica della residenza economica e popolare fosse certamente posta in secondo piano rispetto alle grandi opere celebrative del regime, fu proprio in questo periodo che furono poste le basi per il successivo sviluppo della ERP con l'emanazione del Testo Unico sull'Edilizia Popolare ed Economica del 1938 (R.D. 28 aprile 1938, n.1165), che formalizzò la nascita degli Istituti Autonomi Case Popolari.

Dopo una prima fase di sperimentazione, un grande impulso all'edilizia economica e popolare è innescato dalle tragiche conseguenze del conflitto mondiale. Nei primi cinque anni del dopoguerra milioni di italiani erano alle prese con la ricerca di un alloggio, in particolare nelle città duramente provate dalle distruzioni della guerra: Milano, Torino, Genova, Bologna, Napoli, Foggia e, sia pure in misura minore, la stessa Roma, non erano state risparmiate dalla logica della distruzione dei nodi ferroviari e dei siti industriali ad opera di massicce formazioni di bombardieri anglo-americani. A ciò si sommava una nuova fase d'inurbamento di notevoli segmenti di popolazione agricola.





*Seminari di cultura e formazione politica 2007*

*Fiera Milanocity - Milano*

Un primo piano per l'edilizia viene messo a punto nell'aprile del 1954 dal ministro dei Lavori Pubblici dell'epoca, Giuseppe Romita, il quale sottolineava in un suo intervento dell'epoca come "degradazione, prostituzione, criminalità minorile, diffondersi delle malattie infettive, incapacità di lavoro, trovano nelle abitazioni malsane e sovraffollate il naturale veicolo di diffusione e sviluppo".

All'origine della crisi edilizia il rallentato ritmo delle costruzioni fra il 1936 ed il 1942 e la totale stasi fino al '44; l'imponenza delle distruzioni causate da eventi bellici (un milione e novecentomila vani distrutti, 950 mila seriamente danneggiati; 3 milioni e 500 mila parzialmente colpiti) il naturale deperimento degli stabili; il costante aumento della popolazione, l'urbanesimo, la formazione di nuove famiglie, il biblico rientro di centinaia di migliaia di italiani dalle ex colonie d'oltremare e dai territori perduti della Venezia-Giulia.

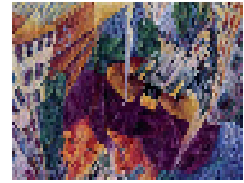
In sostanza, nel pieno degli anni '50, emerge un "buco" abitativo di un milione di alloggi: si tratta di almeno 3 milioni e 500 mila vani più accessori per un altro milione e mezzo. Né una situazione così "catastrofica" poteva dirsi esaurita con queste cifre. Essa assume dimensioni ancora maggiori se si considerano i vani di quel periodo esistenti: 33 milioni e 600 mila stanze che ospitavano circa 47 milioni di abitanti. Tutto ciò oltre ad un imprecisato ma imponente numero di alloggi fatiscenti, antiquati e antigienici: dai rilevamenti allora effettuati si tratta di circa un quarto del patrimonio edilizio totale.

In risposta a tale esigenza vennero messi in atto: il piano INA-CASA nato con la legge n.43 del 28 febbraio 1949 (legge Fanfani); il "Piano Romita" che prevedeva lo stanziamento di 168 miliardi in sette anni con l'obiettivo di realizzare 120 mila alloggi pari a 480 mila vani e ulteriori stanziamenti erogati agli enti in grado di realizzare alloggi popolari (INCIS, cooperative, enti locali, assicurativi e assistenziali, Istituti case popolari ecc.); il piano GESCAL (1963-1973), istituita con la legge 14 febbraio 1963, n.60, che ha operato avvalendosi della legge 18 aprile 1962, n.167, riguardante le "Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare".

## **ERP : storia e normativa recente**

Il periodo 1971-1995 è caratterizzato dalla legge quadro sulla casa 22 ottobre 1971, n.865, istitutiva degli IACP come unici referenti dello Stato in materia di edilizia residenziale





*Seminari di cultura e formazione politica 2007*

*Fiera Milanocity - Milano*

pubblica e dalle leggi n.10 del 28 gennaio 1977 sul regime dei suoli, n.513 dell'8 agosto 1977 sulla vendita degli alloggi e n.457 del 5 agosto 1978 (piano decennale per l'edilizia).

La legge 865/71 ha rappresentato una tappa fondamentale nello sviluppo della legislazione che ha regolato l'intervento pubblico in edilizia residenziale. Essa ha introdotto il principio di una programmazione unitaria di tutti gli interventi di edilizia residenziale pubblica e la riorganizzazione degli organi e degli enti preposti a tale scopo. Per questo ultimo aspetto la legge ha provveduto all'eliminazione di tutti gli enti pubblici operanti nel settore con la sola eccezione degli IACP che sono divenuti gli unici soggetti incaricati dell'esecuzione degli interventi di edilizia residenziale pubblica. La legge istituì un nuovo organo centrale, il CER (Comitato per l'Edilizia Residenziale) per la distribuzione dei fondi previsti in esecuzione dei programmi pubblici di edilizia residenziale alle singole Regioni, alle quali veniva affidata la localizzazione degli interventi e la loro attuazione mediante la scelta dei soggetti esecutori pubblici (IACP) e privati (cooperative edilizie). La legge, disciplinando un nuovo regime di esproprio a valore agricolo per quanto riguarda le aree, ha rimediato incostituzionalmente (sentenza corte costituzionale 30/1/1980 n.5) alle carenze della legge n.167/62, rendendone possibile il reperimento ad un prezzo non elevato sia all'interno che all'esterno dei centri urbani ma causando una lunghissima *querelle* sulla legittimità del vincolo di esproprio, sull'ammontare dell'indennizzo, sulle tempistiche di attuazione.

Nella seconda fase notevoli sono stati l'importanza e l'apporto della legge n.457/78 che ha previsto un piano decennale di edilizia residenziale riguardante:

- gli interventi di edilizia sovvenzionata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio degli enti pubblici;
- gli interventi di edilizia convenzionata e agevolata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio esistente;
- l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali.

La legge n.457 ha anche rivisitato l'assetto istituzionale centrale, rideterminando le funzioni del CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica), del CER e delle Regioni, alle quale veniva demandato il compito di formulare, sulla base del piano nazionale, i propri programmi quadriennali e i progetti biennali di intervento, dopo aver individuato il fabbisogno abitativo regionale.

Sulla base della legge n.457 (art. 2, secondo comma) e del DPR 24 luglio 1977, n.616 sul decentramento, il CIPE, su proposta del CER, in data 19 novembre 1981 delibera di approvare i criteri generali per le assegnazioni degli alloggi di edilizia sovvenzionata e per la determinazione dei relativi canoni, che costituiscono principi direttivi cui le Regioni





*Seminari di cultura e formazione politica 2007*

*Fiera Milanocity - Milano*

devono uniformarsi nell'esercizio della loro attività legislativa in materia di assegnazione e locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e di fissazione dei relativi canoni.

La legge 865/71 e la legge n.457/78 hanno concretizzato il decentramento di alcune funzioni dallo Stato alla Regioni, ma non ha apportato sostanziali modifiche all'assetto degli enti pubblici che operavano nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica.

Negli anni Novanta, maturata ormai la consapevolezza dell'importanza anche per l'ente pubblico di essere in grado di operare con i criteri di economicità e di efficienza tipici dell'impresa privata, emerge l'esigenza di dotare gli enti preposti allo sviluppo delle politiche di edilizia residenziale pubblica (IACP) dei mezzi necessari al raggiungimento degli obiettivi che già negli anni Settanta l'operatore pubblico si era proposto di raggiungere ma che non era riuscito a realizzare con le leggi 865/71 e seguenti.

Si è quindi arrivati alla promulgazione definitiva di Leggi Regionali con le quali si è effettuata la trasformazione degli IACP, enti morali-strumentali fondati da un R.D. ( N.1165 del 1938) e costituiti per soddisfare il bisogno primario della casa, in Aziende per l'Edilizia Residenziale (ALER, ATER.. ecc.).

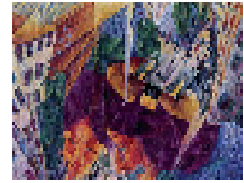
Il settore dell'edilizia pubblica vede un nuovo protagonista, che non vuole più essere un semplice ente pubblico ma un'azienda operante con criteri di economicità, redditività ed efficienza caratteristici di un'economia di mercato. La trasformazione da Istituto in Azienda è perciò avvenuta quando lo Stato, non più in grado di garantire i finanziamenti a pioggia derivanti dai piani pluriennali (865/71, 513/77, 457/78) ha delegato le funzioni alle Regioni; sostanzialmente quando si è passati, nel settore dell'intervento costruttivo pubblico, da un mercato monopolistico ad un mercato competitivo. Da qui la necessità di introdurre il concetto di "flessibilità" anche nell'ente pubblico. Lo schema flessibile, pur tenendo conto comunque conto di un iter burocratico, non è più immobile, ma deve adeguarsi alle nuove richieste abitative, sia (e soprattutto) al nuovo regime ed alla nuova tipologia dei finanziamenti. Anche l'organizzazione dell'Azienda è perciò significativamente cambiata: più snella al fine di favorire una maggiore efficienza. Il lavoratore, inserito nel nuovo contesto, non opera più per compiti ma per obiettivi; ciò che conta dopo la stesura del progetto è ottenere la concessione edilizia o, meglio ancora, il prodotto finito (abitazione) che diventa immediatamente reddito per l'Azienda attraverso il canone di locazione o attraverso la vendita.

## **Gli strumenti urbanistici complessi**



Fondazione Europa Civiltà – Via Fabio Filzi, 33 – 20124 Milano [seminari@europacivilta.it](mailto:seminari@europacivilta.it)

[www.europacivilta.it](http://www.europacivilta.it)



*Seminari di cultura e formazione politica 2007*

*Fiera Milanocity - Milano*

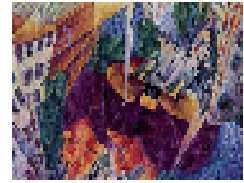
A partire dagli anni '90 nell'ambito della normativa urbanistico-edilizia assistiamo ad un progressivo cambiamento di rotta che testimonia l'evoluzione della città moderna. Con la fine del secolo si risorge progressivamente la consapevolezza che sia necessario dare una risposta concreta al fenomeno della formazione di vaste aree dimesse all'interno del perimetro cittadino sorte a causa della delocalizzazione di attività produttive. La soluzione viene individuata nell'introduzione di nuovi strumenti urbanistici, denominati "complessi", caratterizzati dal principio della sussidiarietà. Tali strumenti, che assumono differenti definizioni a seconda dell'ente promotore e delle modalità di messa in opera, si basano fondamentalmente su tre cardini: la concertazione tra l'operatore pubblico e la pubblica amministrazione; la possibilità di derogare alle previsioni dei Piani regolatori con l'introduzione di varianti ad hoc; la presenza di finanziamenti pubblici. Tra i principali strumenti "complessi", alcuni in particolare hanno preso in considerazione il tema dell'edilizia residenziale pubblica, con benefiche ricadute; in particolare:

- i Programmi integrati di intervento – PII (introdotti dalla L.179/92 e cassati dalla Corte costituzionale che li ha ritenuti materia di competenza regionale; tra le prime a recepire la nuova normativa vi è la regione Lombardia che ha introdotto i PII nella L.R. 12/05): promuovono la creazione di sinergie tra il privato e la PA per la realizzazione di interventi di riqualificazione e rivitalizzazione di un'area cittadina i cui effetti possano avere ricadute positive su un territorio significativamente più vasto. L'iniziativa è comunale, sulla base di preventive proposte private e contempla la realizzazione di nuovi edifici e/o il recupero degli esistenti con l'introduzione di una pluralità di funzioni ed il potenziamento della dotazione di servizi pubblici e di infrastrutture.

- i Programmi di recupero urbano – PRU (introdotti dalla L.493/93): promuovono il recupero di vasti comparti residenziali (spesso a carattere esclusivamente economico-popolare) e delle aree urbane ad esse adiacenti al fine di perseguire l'ammodernamento delle infrastrutture, il miglioramento della qualità del costruito, l'integrazione dei servizi pubblici. Il PRU opera in variante urbanistica rispetto al PRG: alla PA spetta un ruolo di "regia" che stabilisce le modalità attuative dell'intervento privato. La concertazione tra la PA e il privato è attuata a mezzo di un "accordo di programma", strumento introdotto dalla L. 142/90.

La nascita di questi ed altri "strumenti complessi" testimoniano la volontà da parte del legislatore di porre un freno ai maggiori problemi riscontrati dall'evoluzione della città moderna: tendenza centrifuga, ghettizzazione, assenza di servizi. Tali questioni si possono





*Seminari di cultura e formazione politica 2007*

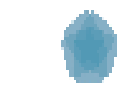
*Fiera Milanocity - Milano*

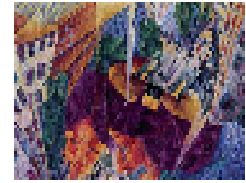
riscontrare a scala più ridotta analizzando il tema dell'edilizia residenziale pubblica. Illustreremo di seguito le principali cause di degrado dei quartieri economici e popolari:

- Ghettizzazione: come evidenzia la definizione corrente, l'edilizia residenziale pubblica è per vocazione e necessità "popolare". Sancito come intoccabile il diritto alla casa del quale abbiamo più volte trattato, risulta però evidente che l'utenza media di tali alloggi abbia, per storia e tradizione, estrazione sociale molto umile. L'aumento del fenomeno dell'immigrazione inoltre, comporta sempre più spesso l'assegnazione di alloggi popolari a cittadini italiani di origini straniere, sovente non ancora del tutto integrati ed estremamente attaccati alle proprie tradizioni ed abitudini, anche incompatibili con la pacifica convivenza. Da questa breve dissertazione si deduce che l'ubicazione e l'estensione dei quartieri popolari sarà in futuro determinante per la buona riuscita (in termini sociali) dell'intervento.
- Tendenza centrifuga: come precedentemente analizzato, l'acquisizione di un'area sulla quale attuare un PEEP (Piano per l'edilizia Economica e Popolare) avviene tramite esproprio. Per motivazioni meramente economiche, l'acquisizione delle suddette aree avvenne su terreno agricolo, destinato a diventare il nuovo margine urbano.
- Assenza di servizi: caratterizza molti degli interventi di ERP degli anni 70-80, dotati quasi esclusivamente dell'aspetto residenziale, senza considerare l'importanza dei servizi alla persona.

### **ERP : proposte per il III millennio**

Alla luce di queste problematiche le proposte che si possono avanzare per la realizzazione dell'edilizia residenziale pubblica del terzo millennio sono prettamente di natura tecnico-sociale. In primo luogo è necessario proseguire nel solco tracciato dagli strumenti urbanistici complessi, al fine di ottenere contestualmente un duplice risultato: riqualificazione cittadina ed insediamento di nuove funzioni. Risulta infatti evidente che uno dei principali motivi di degrado degli attuali comparti di ERP risiede principalmente nell'ubicazione periferica che emargina fisicamente gli utenti dal resto della città. L'obiettivo sarà dunque quello di evitare la costituzione di "aree 51" impenetrabili e monofunzionali. Ci si dovrà quindi orientare verso interventi di piccola - media scala che siano in grado di far dialogare il tessuto urbano circostante con l'insediamento di edilizia residenziale pubblica. Inoltre, perseguendo le limitate dimensioni di ciascun intervento,





*Seminari di cultura e formazione politica 2007*

*Fiera Milanocity - Milano*

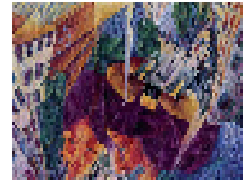
favoriremo l'integrazione sociale, abbattendo il senso di ghettizzazione. In questa ottica, il recupero ai fini residenziali-popolari delle grandi aree dimesse cittadine, spesso site nelle vicinanze del centro urbano, si configurerebbe come soluzione efficace alle problematiche esposte precedentemente. L'altra tattica da perseguire coincide con l'integrazione nei quartieri di edilizia popolare di servizi pubblici di risonanza cittadina: oltre a prevedere i necessari servizi ed esercizi commerciali della classica "unità di vicinato" (cioè quella ristretta cerchia di servizi essenziali raggiungibili a piedi dall'alloggio), è auspicabile affiancare (o addirittura integrare) ai comparti residenziali alcuni edifici pubblici di risonanza cittadina: uffici postali, scuole, delegazioni comunali. Dal punto di vista tecnologico è estremamente importante valutare la costruzione di nuovi quartieri di ERP solo dopo aver condotto un'analisi dei costi-benefici ricavabili dalla ristrutturazione degli alloggi già esistenti. Infatti, contestualmente o alternativamente alla nuova edificazione, risulta sempre più evidente la necessità di migliorare la vivibilità, l'efficienza energetica e l'incidenza economica della gestione dei comparti esistenti. Per quanto concerne la nuova edificazione, oltre alle considerazioni urbanistiche fatte in precedenza, è necessario orientare la progettazione verso canoni di efficienza energetica, in linea con i più alti standard previsti dalla recente L.192/05 sul contenimento energetico. E' inoltre auspicabile l'utilizzo di tecnologie in grado di sfruttare le fonti rinnovabili e gratuite (solare termico e fotovoltaico) e l'integrazione di sistemi di captazione come serre dirette o indirette in grado di mediare l'escursione termica tra esterno ed interno, con positive ricadute in termini di costi di gestione. A completare il quadro dei requisiti che sembrano essere essenziali per l'ERP del III millennio si può annoverare lo studio di impatto ambientale per la mitigazione degli effetti, con la messa a dimora di essenze arboree ed arbustive in grado garantire microclimi più accettabili nonché spazi di relazione piacevoli e vivibili. Dal punto di vista sociale, evitata la segregazione con un'opportuna ubicazione urbanistica, si rende viepiù necessaria una politica maggiormente attenta alle attribuzioni degli alloggi di ERP: è assolutamente da evitare la presenza di soli cittadini di origini straniere all'interno di un edificio, per evitare rischiosi fenomeni di "colonizzazione" che spesso diventano pericolosi per l'ordine pubblico.

## Bibliografia



Fondazione Europa Civiltà – Via Fabio Filzi, 33 – 20124 Milano [seminari@europacivilta.it](mailto:seminari@europacivilta.it)

[www.europacivilta.it](http://www.europacivilta.it)



*Seminari di cultura e formazione politica 2007*

*Fiera Milanocity - Milano*

<http://www.ater.vr.it>

<http://www.ancab.coop/default.asp>

Aldo Rossi, *L'architettura della città*, MARSILIO, Padova, 1966

Leonardo Benevolo, *L'arte e la città contemporanea*, LATERZA, Bari 1975

Paolo Sica, *Storia dell'Urbanistica: l'Ottocento*, LATERZA, Bari 1992

Paolo Sica, *Storia dell'Urbanistica: il Novecento*, LATERZA, Bari 1992

Mercandino A., *Urbanistica tecnica*, IL SOLE 24 ORE, Milano 2003

Leonardo Benevolo, *Storia dell'architettura moderna*, LATERZA, Bari 2003

Marco Romano, *Costruire le città*, SKIRA, Ginevra-Milano 2004

