

08

# Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici

A CURA DI MASSIMO BRICOCOLI E MICHÈLE PEZZAGNO



Società Italiana  
degli Urbanisti



PLANUM PUBLISHER | [www.planum.net](http://www.planum.net)

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti  
ISBN 978-88-99237-62-2

I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati  
con licenza Creative Commons, Attribuzione -  
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0  
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024  
Pubblicazione disponibile su [www.planum.net](http://www.planum.net) |  
Planum Publisher | Roma-Milano

# 08

## **Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici**

A CURA DI MASSIMO BRICCOLI E MICHÈLE PEZZAGNO

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU  
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI  
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO  
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

IN COLLABORAZIONE CON

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura - DICAAR  
Università degli Studi di Cagliari

COMITATO SCIENTIFICO

Angela Barbanente (Presidente SIU - Politecnico di Bari),  
Massimo Bricocoli (Politecnico di Milano), Grazia Brunetta (Politecnico di  
Torino), Anna Maria Colavitti (Università degli Studi di Cagliari),  
Giuseppe De Luca (Università degli Studi di Firenze), Enrico Formato  
(Università degli Studi Federico II Napoli), Roberto Gerundo (Università degli  
Studi di Salerno), Maria Valeria Mininni (Università degli Studi della Basilicata),  
Marco Ranzato (Università degli Studi Roma Tre), Carla Tedesco (Università  
luav di Venezia), Maurizio Tira (Università degli Studi di Brescia),  
Michele Zazzi (Università degli Studi di Parma).

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE E ORGANIZZATORE

Ginevra Balletto, Michele Campagna, Anna Maria Colavitti, Giulia Desogus,  
Alessio Floris, Chiara Garau, Federica Isola, Mara Ladu, Sabrina Lai, Federica  
Leone, Giampiero Lombardini, Martina Marras, Paola Pittaluga, Rossana  
Pittau, Sergio Serra, Martina Sinatra, Corrado Zoppi.

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Società esterna Betoools srl  
siu2023@betoools.it

SEGRETERIA SIU

Giulia Amadasi - DASTU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

PUBBLICAZIONE ATTI

Redazione Planum Publisher  
Cecilia Maria Saibene, Teresa di Muccio

Il volume presenta i contenuti della Sessione 08:

“Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici”

Chair: Massimo Bricocoli

Co-Chair: Michèle Pezzagno

Discussant: Valeria Monno, Stefano Munarin, Camilla Perrone,  
Angela Santangelo

Ogni paper può essere citato come parte di:

Bricocoli M., Pezzagno M. (a cura di, 2024), *Servizi, dotazioni territoriali,  
welfare e cambiamenti sociodemografici, Atti della XXV Conferenza  
Nazionale SIU “Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio”,  
Cagliari, 15-16 giugno 2023*, vol. 08, Planum Publisher e Società Italiana degli  
Urbanisti, Roma-Milano.

---

10 MASSIMO BRICCOLI, MICHÈLE PEZZAGNO

## Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici

### Politiche per la casa e diritto all'abitare. Esperienze, bisogni emergenti e questioni di fondo

17 FRANCESCA PIA ANACLERIO, LAURA ARIOLA, GIULIA SPADAFINA, MARIA ELEONORA VILLASMUNTA

Ripensare gli interventi di città pubblica. Il caso di Foggia

25 MARIELLA ANNESE

La questione abitativa. Un aggiornamento del concetto di disagio

32 CARLA BARBANTI

Community Organizing come garanzia per un welfare abitativo inclusivo: il caso della città di Boston

38 CHIARA BELINGARDI

La questione della casa e il nodo della violenza di genere

44 EMANUELE BELOTTI, MASSIMO BRICCOLI

Quartieri pubblici in crisi. Dove finiscono le politiche della casa e iniziano quelle di welfare, il caso dei Community Manager di ALER a Milano

52 FRANCESCO CAMPAGNARI

Tra l'utilità sociale e gli utili. L'azione urbana e la trasformazione del patrimonio immobiliare delle Fondazioni di Origine Bancaria

57 NADIA CARUSO

La questione abitativa a Torino: tra crisi e innovazione nel terzo settore

63 GAETANA DEL GIUDICE

La casa come asset finanziario. Le geografie della piattaforma digitale Airbnb da una prospettiva di giustizia spaziale

71 FRANCESCO LO PICCOLO, VINCENZO TODARO, SALVATORE SIRINGO

Insediamenti migranti informali: il ruolo delle istituzioni pubbliche tra diritto all'abitare, "abusivismo di necessità" e diritto di proprietà

76 GIOVANNA MANGIALARDI, NICOLA MARTINELLI, ANGELICA TRIGGIANO

Le residenze universitarie nei processi di rigenerazione urbana

---

- 
- 85 ERICA MANGIONE  
L'abitare per studenti come infrastruttura sociale. Caratteri e criticità del caso torinese
- 89 CRISTINA MATTIUCCI, MARINA VOLPE  
Come abiti? Un'indagine nel patrimonio di edilizia residenziale pubblica a Napoli per comprendere i bisogni emergenti
- 94 RINALDO PETRACCA, FLAVIA RIZZUTO, FRANCESCO MONTILLO  
Enclave Tor Bella Monaca. Spunti per nuovi approcci di cambiamento nelle periferie
- 100 MADDALENA ROSSI, GIULIA FIORENTINI  
Abitare il Territorio Per una filiera dell'abitare sociale in Valdera: un processo di ricerca – azione per l'innovazione delle politiche abitative
- 107 LAURA SAIJA, GIULIA LI DESTRI NICOSIA  
Un'applicazione del concetto di Pensiero Istituyente al dibattito sulla casa: il caso studio di Catania
- 112 ANGELA SANTANGELO, ALESSANDRO BOZZETTI, ELISA CONTICELLI, NICOLA DE LUIGI, SIMONA TONDELLI  
Le condizioni abitative studentesche nella città universitaria come opportunità di rigenerazione. Il caso di Bologna
- 118 FERDINANDO TRAPANI  
Rigenerazione urbana e dignità abitativa. Il progetto Capacity a Messina
- Salute, condizioni di fragilità e servizi di comunità**
- 125 BARBARA BADIANI, DANIELA DE LEO  
Prevent Together: la salute nel progetto urbano
- 132 CECILIA DI MARCO  
Pianificare le città promuovendo la salute dei cittadini. Il caso di Barton Park
- 137 CAROLINA GIAIMO, GIULIO GABRIELE PANTALONI, VALERIA VITULANO  
Ripensare l'offerta di servizi per un rinnovato welfare socio-ambientale. Il caso del nuovo Prg di Brandizzo (To)
- 144 MARIA FEDERICA PALESTINO, WALTER MOLINARO  
Fragilità urbane ed *experimental governance*. Cantieri di terapia socio-sanitaria come occasione di cura per lo spazio pubblico di Napoli
-

- 
- 150 CAMILLA PERRONE, MADDALENA ROSSI  
La cura come chance per una nuova coabitazione tra carcere e città. Il progetto ICARE nelle carceri fiorentine
- 156 GIUSEPPE RAINIERI, ANNA RICHIEDEI, MICHELE PEZZAGNO  
Interdisciplinarietà per progettare comunità inclusive: studio di caso in Provincia di Brescia
- 162 ALICE RANZINI  
Il vuoto abitato. La tensione tra urbanistica e welfare nella gestione delle politiche di riqualificazione urbana di contesti marginali
- 167 ANTONELLA SARLO  
Le sfide per un *ageing in place* di qualità. Percorsi di innovazione sociale nelle città europee

### Spazi e servizi educativi oggi

- 174 CATERINA BARIOGLIO, DANIELE CAMPOBENEDETTO  
La densità di occupazione degli edifici scolastici come driver per la rigenerazione in Piemonte
- 181 MARTINA BOVO, CRISTINA RENZONI, PAOLA SAVOLDI  
Verso i Poli per l'Infanzia: il contributo conoscitivo e metodologico di una mappatura dei servizi 0-6 a Milano
- 188 ETTORE DONADONI, CRISTIANA MATTIOLI, CRISTINA RENZONI  
I divari territoriali attraverso l'infrastruttura educativa del Paese. Verso un atlante operativo per l'Italia di Mezzo
- 198 MARIA RITA GISOTTI, BENEDETTA MASIANI  
Spazi aperti scolastici e *just transition*: il caso del progetto FIABA "Firenze impara ad abitare con gli adolescenti"
- 204 ENI NURIHANA  
Il ruolo dello spazio pubblico sul senso d'appartenenza delle seconde generazioni di migranti
- 208 ELISA PISELLI, MAURO BAIONI  
2+2=5. Beni pubblici, progetti socioculturali e potenziale generativo dell'infrastruttura culturale di prossimità nelle periferie romane
-

---

217 CRISTINA RENZONI, FEDERICA ROTONDO, PAOLA SAVOLDI  
La città educante a Bergamo. Tra piano dei servizi e piano sperimentale degli usi scolastici

226 VALENTINA ROSSELLA ZUCCA  
Ragazzi madre. Interazioni tra scuola e territorio, coinvolgere i più giovani nell'immaginazione e trasformazione dello spazio pubblico

### Servizi e dotazioni territoriali

233 FLAVIA ALBANESE, GIOVANNA MARCONI  
Migranti e accesso alla casa: sfide e pratiche innovative in Veneto

240 FEDERICA CICALESSE, MICHELE GRIMALDI, ISIDORO FASOLINO  
Indicatori per la misura dell'efficienza insediativa relativa a dotazioni urbane innovative

245 MAURO FONTANA  
**BEST PAPER** Immaginare spazialmente il welfare metromontano: il caso di Saluzzo e delle Terre del Monviso

253 FABIO LANDOLFO, SOFIA MORICONI  
Le eccedenze urbane del welfare. Tre storie a confronto nella città di Napoli

258 ELENA MARCHIGIANI, MICHELE GAMMINO, ANDREA PERAZ  
Governare d'area vasta e reti dei servizi fondamentali in Friuli Venezia Giulia

269 MARTA MORACCI, FEDERICA MORRA  
Territori in trasformazione e comunità adattive: progetti di rigenerazione sostenibili e inclusivi per Bella Farnia

275 DOROTEA OTTAVIANI, ELISA CONTICELLI, CECILIA BISCARINI  
Illuminazione e salute: uno studio comparativo dei Lighting Masterplans. Temi ricorrenti e approcci condivisi

281 VIVIANA PAPPALARDO, DANIELE LA ROSA, PAOLO LA GRECA  
Analisi e mitigazione del rischio alluvione per una pianificazione urbanistica più equa

290 NAOMI PEDRI STOCCO, SILVIA SIVO  
Energie giovanili e spazi pubblici per il welfare territoriale: l'esperienza di Luoghi Comuni

---

---

296 MARIA SIMIOLI

L'informalità come struttura d'azione nel progetto dei paesaggi dell'abusivismo

303 EMANUELE SOMMARIVA, NICOLA VALENTINO CANESSA

Bicycle Infrascapes. La mobilità ciclabile come occasione di rigenerazione urbana e progetto dello spazio pubblico

---

# Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici

## 1 | Urbanistica, domanda sociale, bisogni e servizi: tempi e scale

In una fase di transizione rilevante come quella odierna, i modi in cui il progetto di territorio concorre (o meno) a rinnovare o istituire dotazioni e infrastrutture e servizi alla popolazione, a regolare condizioni di giustizia spaziale, dipendono fortemente dalle relazioni con altri campi di politiche e di azione pubblica. In particolare, la sessione ha raccolto contributi orientati a trattare il terreno in cui l'urbanistica si intreccia con l'insieme di politiche di welfare, che più direttamente insistono sulle persone. La relazione tra urbanistica e politiche di welfare è stata messa a tema evidenziando come a fronte dei tempi lunghi, dell'inerzia al cambiamento delle trasformazioni che interessano il territorio, il patrimonio e le infrastrutture fisiche, diversamente i processi di trasformazione sociali e demografici sono caratterizzati da intensità e grande rapidità. Se c'è un interesse precipuo di un trespassing nella direzione del campo di analisi e di disegno delle politiche sociali e dell'organizzazione dei servizi di welfare, è proprio nel misurarsi con la "presa diretta" che in quel campo di azione istituzioni, attori delle politiche e operatori hanno sulla variazione rapida, urgente, contingente della domanda sociale e dei bisogni. Guardare al campo del welfare locale dalla postazione dell'urbanistica evidenzia dunque innanzitutto uno scarto: approntare risposte spaziali a una nuova domanda sociale o, ancor più a bisogni sociali insorgenti e non ancora conclamati, richiede di fare i conti con il patrimonio materiale esistente, con la sua trasformazione, con la definizione di piani, programmi, progetti la cui attuazione si misura su tempi medio lunghi. I tempi della transizione sono tempi in cui si misura una crescente articolazione della domanda, l'emergere di nuovi bisogni e la pressione verso una riorganizzazione dei servizi. Sono tutte sollecitazioni importanti per il governo del territorio, le politiche urbane e la progettazione urbanistica in un tempo segnato non più da una fase espansiva e di crescita - in cui determinare il fabbisogno di servizi e dotazioni -, ma dalla necessità di rigenerare il patrimonio esistente rinnovando il ruolo che lo spazio (privato, pubblico/ ad uso collettivo) può giocare contribuendo anche a realizzare misure di protezione e inclusione sociale. I cambiamenti sociodemografici, sulla base dei quali si costruiscono politiche e si assegnano risorse per il welfare locale, hanno effetti importanti sulla distribuzione della popolazione (invecchiamento della popolazione, dinamiche migratorie, nuove forme di mobilità delle persone); sul ruolo, disegno e organizzazione dei servizi alla persona; sulle dotazioni, gli spazi e le infrastrutture pubbliche per il welfare; sul ritorno - con tratti diversificati e critici - della questione

abitativa. È di grande rilievo considerare i modi in cui l'azione urbanistica si misura con la riduzione delle diseguaglianze e le condizioni che possono contribuire a interventi in grado di intervenire con valenza redistributiva per il miglioramento della qualità della vita, con riferimento a contesti territoriali differenti e all'integrazione di servizi ed infrastrutture che rispondano alle esigenze delle comunità insediate.

Il profilo dei contributi ha consentito di focalizzare l'attenzione su alcuni campi di azione pubblica più definiti e al contempo di focalizzarsi sulle prospettive di attività di ricerca di interesse che risultano di frontiera rispetto alla necessità di approfondire in modo adeguato fattori e condizioni che in altri campi di politiche hanno implicazioni di rilievo sul piano più propriamente urbanistico.

La declinazione locale del welfare, le iniziative locali forti del contributo del terzo settore, possono produrre effetti rilevanti e risultati di interesse ma la scalabilità delle esperienze risulta una condizione fondamentale per garantire processi di apprendimento istituzionale che siano segnati da estensività e generalizzazioni dei dispositivi in grado di superare i valichi della contingenza. A fronte di esplorazioni di ricerca contestualizzate e focalizzate su contesti prettamente locali, emerge la rilevanza di estendere e sviluppare prospettive di ricerca che abbiano una dimensione consistente, una articolazione collettiva in grado di contemplare competenze disciplinari differenti e che possano articolarsi sul territorio nazionale. Da questo punto di vista, un dato emerso nella discussione a valle delle presentazioni è la ridotta propensione alla comparazione e all'esplorazione di contesti internazionali (sia nell'ambito della letteratura che di casi e pratiche di ricerca).

Nelle note che seguono riportiamo in sintesi alcuni tratti di rilievo dei contributi presentati e discussi con il supporto e la competenza dei discussants invitati: Valeria Monno, Stefano Munarin, Camilla Perrone e Angela Santangelo.

## **2 | La Questione abitativa**

La continuità di azione, di innovazione gestionale (quando non trasformativo) sul patrimonio di edilizia residenziale pubblica emerge come fondamentale, per una risposta più appropriata a bisogni e domande contemporanei. E però emerge al contempo come anche laddove, il patrimonio e la gestione sono pubblici, la carenza di una base informativa è un dato strutturale che limita enormemente le possibilità di ricerca e azione. Molte ricerche presentate lamentano l'assenza di basi informative pubbliche, di dati che in altri paesi europei sono generalmente disponibili e che sono considerati essenziali per supportare l'analisi e il disegno di politiche abitative. Sul mercato della casa si affollano attori che producono dati e analisi segnati dalla natura commerciale, con effetti distorsivi sul dibattito pubblico, specie per la diffusione operata dai media. Amministrazioni comunali e media fanno ricorso in modo sistematico ai dati raccolti sui portali di intermediazione immobiliare. In questo senso, il

dibattito è fortemente segnato da narrazioni e retoriche che trovano difficile contrasto in un quadro sistematico e comprensivo di informazioni e questo vincola anche i margini di negoziazione che il pubblico ha con il privato. Il confronto con altri paesi e, in particolare con quelli del nord Europa, segna un ritardo molto rilevante nella predisposizione di basi informative a supporto delle amministrazioni pubbliche, delle organizzazioni sociali, della ricerca. L'assenza di basi informative è tanto più in evidenza nelle ricerche che mettono sotto osservazione situazioni in cui l'azione pubblica è alle prese con contesti in cui le pratiche abitative si dispiegano in modo informale, sia come esperienze abitative o di residenzialità temporanea in condizioni di forte precarietà sia come pratiche di locazione temporanea supportate dall'economia delle piattaforme, in forte diffusione specie nei contesti a vocazione turistica (consolidata o esito di recenti dinamiche). L'esplorazione di nuove modalità di indagine, di reperimento di dati su condizioni e pratiche abitative costituisce di per sé un terreno di interesse in cui il contributo delle ricerche sociali è di rilievo nel lavoro sul campo.

D'altra parte, proprio la natura (residuale e orientata alla proprietà individuale) delle politiche della casa in Italia ha segnato fortemente un contesto in cui gli housing studies sostanzialmente non esistono e in cui la ricerca in materia di politiche della casa è fortemente frammentata e ha prospettive sempre di breve respiro.

A fronte di consistenti risorse pubbliche destinate a progetti di intervento in ambito urbano, si rileva una sostanziale assenza di investimenti destinati all'edilizia residenziale sociale propriamente intesa. Nelle maglie di una normativa che ha esteso la definizione di edilizia residenziale sociale a includere le strutture residenziali per studenti, diversi contributi segnalano gli effetti perversi che l'offerta di alloggi per la popolazione studentesca supportata dalle risorse PNRR avrà sul mercato della casa nelle principali città universitarie. In ambito SIU certamente sarà rilevante presidiare e mantenere uno spazio che offra condizioni di continuità e confronto tra gli esiti di ricerca dei colleghi più attivi in materia di politiche abitative. Ad essere in gioco è la possibilità di costituirsi nel quadro nazionale, come interlocutori di riferimento in un campo di politiche nel quale mancano competenze all'altezza delle sfide e nella condizione di offrire contributi di rilievo non solo sul piano teorico ma anche più speditamente pratico e di azione.

### **3 | Spazi, infrastrutture e servizi educativi**

L'estensione e l'articolazione della ricerca sul tema delle infrastrutture scolastiche e delle pratiche di innovazione didattica che trovano un riscontro diretto in termini di organizzazione spaziale, sono state documentate da una serie di contributi di interesse e da una discussione assai qualificata. Se in passato la pianificazione urbanistica ha provveduto a determinare il dimensionamento delle strutture scolastiche e dei servizi educativi e la loro

localizzazione, oggi la domanda di ricerca e di progetti è essenzialmente centrata sul ridimensionamento a fronte di un declino demografico a tratti drammatico e sul ripensamento del ruolo che lo spazio delle infrastrutture può svolgere al di là dello specifico perimetro fisico e amministrativo di competenza. Alcune ricerche offrono quadri di contesto e di sfondo che esplorano ad una scala territoriale ampia le dinamiche di evoluzione di infrastrutture e spazi educativi, segnando differenze e divari che segnano contesti metropolitani, città medie e aree interne, così come differenziali regionali assai significativi. Si tratta di differenziazioni e specificità regionali, che sollecitano la necessità di confrontare i dati quantitativi e spazializzati sulla distribuzione delle scuole con una serie di altre informazioni sulle condizioni geomorfologiche, sulle caratteristiche dimensionali dei Comuni, sulle politiche regionali dell'istruzione e della mobilità. Altri contributi restituiscono avanzamenti molto accurati della ricerca sulle infrastrutture educative anche a seguito dell'emergenza covid e della necessità di approntare soluzioni spaziali corrispondenti ai dettami della normativa straordinaria. Le linee di ricerca individuano nella scuola e nei servizi educativi nodi cruciali per il futuro della città e che li pongono al centro dell'azione pubblica a partire dal riconoscere: l'alto valore simbolico in termini di diritti sociali e di presidio pubblico sul diritto all'istruzione e la riduzione delle diseguaglianze, la posizione baricentrica di prossimità nelle pratiche di vita quotidiana e nei diversi quartieri la capacità di fare rete sul territorio e di intessere percorsi di inclusione e reti sociali.

Due fronti di ricerca emergono con una certa evidenza in prospettiva. Mettere sotto osservazione le trasformazioni degli spazi educativi richiede una discesa di scala: lo spazio del quartiere, lo spazio pubblico attiguo agli immobili, lo spazio della soglia di accesso e la dimensione simbolica che ricopre e, certamente l'organizzazione spaziale interna, spesso del tutto inadeguata a fronte delle nuove sperimentazioni in ambito pedagogico. In questo, è strategico definire e rafforzare connessioni con attori e competenze in materia di progettazione architettonica e degli interni, tanto più che queste sono ingaggiate nelle occasioni di progettazione che si aprono in corrispondenza dei concorsi emanati a livello ministeriale, rispetto ai quali non esiste ad oggi un quadro complessivo di presentazione e analisi di tendenze ed esiti.

E ancora, la ricerca e le pratiche per la riorganizzazione della didattica e la riorganizzazione degli spazi sollecitano una più stretta connessione con la ricerca nel campo delle scienze della formazione che ancora non vede esperienze significative di ricerca integrata. In termini generali, individuare modalità di relazione e di coordinamento sia pur leggero tra i diversi gruppi di ricerca impegnati in questo campo potrà consentire di dare evidenza e autorevolezza a contributi che ben potrebbero supportare l'orientamento e il disegno delle politiche.

#### **4 | Fragilità, dotazioni territoriali e welfare**

All'incrocio tra urbanistica e welfare locale, la fragilità entra in campo come una dimensione che mette alla prova la capacità di assumere cura e salute quali dimensioni per le pratiche spaziali alle diverse scale, di riconoscere pratiche informali ed emergenti quali riferimenti per lo sviluppo di progetti e azioni che insistono sullo spazio quale dispositivo e leva di rilievo per il dispiegamento di infrastrutture sociali. La prospettiva indicata da diversi contributi è quella di un superamento dell'approccio settoriale che ancora separa pianificazione territoriale, politiche di coesione e programmazione dei servizi.

Le crescenti disuguaglianze sociali individuate in corrispondenza di diversi gradienti di accesso ai servizi pubblici essenziali segnano divari importanti dal punto di vista sociale, economico e ambientale, connotano gli orientamenti politici e intaccano le condizioni di cittadinanza. Geografia, luoghi e spazio hanno un impatto significativo sulle questioni di giustizia sociale. (cfr. il contributo di Mauro Fontana, che è stato selezionato quale best paper under 40 della sessione). In questo contesto, le questioni legate alla pianificazione territoriale assumono una certa importanza per modellare i comportamenti individuali e collettivi, nonché l'accesso a risorse, opportunità socioeconomiche e servizi.

L'evoluzione sociodemografica, declino e invecchiamento della popolazione impatteranno in maniera significativa su assetti sociali, economie e governo del territorio segnando da un lato la concentrazione e la crescita generalizzata di una popolazione anziana con una crescente domanda di cure nel lungo termine, dall'altro la marginalizzazione di contesti sempre più estesi – montani ma anche pedecollinari – e l'aumento della spesa pubblica per il welfare. Nuovi assetti demografici richiedono con urgenza un ripensamento di attrezzature e servizi territoriali, la loro distribuzione, le connessioni e i collegamenti che la mobilità può garantire. Non solo gli ambiti periferici e ultraperiferici delle aree interne, ma molti centri urbani medi e medio piccoli risentiranno fortemente di tale impatto e una nuova articolazione spaziale delle reti di attrezzature e servizi essenziali ha da essere parte di politiche per il bilanciamento territoriale, in cui la valutazione della prossimità ai servizi non sia limitata all'applicazione di parametri quantitativi ma faccia leva per ripensare l'organizzazione spaziale delle attrezzature del welfare e l'uso che se ne fa. Le ricerche che trattano più direttamente di promozione della salute, combinano esplorazioni sui luoghi della cura e sulla loro trasformazione con un'attenzione per la cura dei luoghi stessi quali dispositivi per promuovere la salute in una prospettiva di deistituzionalizzazione in cui pratiche informali, agire collettivo e enti locali interagiscono. Ricerche e contributi segnalano come la ricerca urbanistica possa essere rilevante nella declinazione multiscalare del welfare locale (sempre più rilevante a fronte della riduzione dei finanziamenti e di politiche devolutive che assegnano ruoli e responsabilità crescenti alle amministrazioni locali e a reti e attori del

---

terzo settore). La riflessione sulle dotazioni di servizi e sui divari in territori oggetto di movimenti di popolazione sia nei termini di spopolamento che di immigrazione di popolazioni straniere, sollecita una rinnovata attenzione per l'attualizzazione del dibattito sugli standard urbanistici in una prospettiva di diversificazione della domanda e dei requisiti minimi.

# **Servizi e dotazioni territoriali**

# Migranti e accesso alla casa: sfide e pratiche innovative in Veneto<sup>1</sup>

**Flavia Albanese**

Università Iuav di Venezia  
Dipartimento di Culture del Progetto  
*falbanese@iuav.it*

**Giovanna Marconi**

Università Iuav di Venezia  
Dipartimento di Culture del Progetto  
*marconi@iuav.it*

## Abstract

In Italia, le persone con background migratorio sono tra le più esposte a precarietà abitativa e si trovano ad affrontare ostacoli strutturali, tanto nel mercato immobiliare privato quanto nel pubblico, specchio di un'emergenza abitativa generalizzata, ma particolarmente escludenti per i migranti. Dalle paure e i pregiudizi dei proprietari immobiliari ai requisiti discriminatori posti dalle agenzie immobiliari, fino ai requisiti escludenti posti dalle leggi regionali per l'accesso agli alloggi popolari, per gli stranieri l'accesso alla casa è un vero percorso a ostacoli, anche quando avrebbero i requisiti per accedere alla casa pubblica o quando avrebbero le disponibilità economiche.

Nell'assenza di politiche strutturali capaci di rispondere a nuove pressanti esigenze abitative, le soluzioni - come spesso accade - arrivano dal basso, dai territori e dagli attori locali. Nel paper saranno dunque approfondite alcune azioni di (ri)messa in gioco del patrimonio abitativo inutilizzato attraverso: a) l'intermediazione nel mercato privato tra proprietari immobiliari e persone migranti; b) il recupero del patrimonio edilizio pubblico.

Tali pratiche appaiono rilevanti per il carattere innovativo degli strumenti e delle strategie messe all'opera, per la collaborazione orizzontale tra attori locali, istituzionali e non, e perché evidenziano l'efficacia e la possibilità di agire tanto sulla casa pubblica quanto sulla casa privata.

**Parole chiave:** migrazioni, politiche abitative, attivazione dal basso

## 1 | L'accesso alla casa: un percorso a ostacoli

In Italia, come nel resto d'Europa, le persone con background migratorio sono tra i gruppi più svantaggiati e vulnerabili della società (Tosi, 2017) e tra le più esposte a precarietà abitativa (Semperebon et al. 2022), rischiano cioè maggiormente di vivere in alloggi inadeguati, insicuri, troppo onerosi per il proprio reddito, oppure sono senza dimora, o costretti a situazioni abitative informali o, tutt'al più, ospitati in strutture di accoglienza.

Le difficoltà d'accesso e mantenimento di un'abitazione adeguata sia nel mercato privato che in quello pubblico spingono molti migranti, anche con regolare permesso, verso soluzioni fai-da-te (Cremaschi et al 2020), informali, illegali o al limite della legalità (Albanese et al. 2023), generando una spirale di esclusione socio-spaziale. Quando il diritto alla casa non è garantito, è infatti compromesso anche "il diritto ad avere [altri] diritti" (Arendt, 1951).

Gli ostacoli incontrati non sono soltanto quelli peculiari dei singoli, quali il disagio economico (secondo i dati Istat del 2018 l'indice di povertà relativa è sensibilmente più alto nelle famiglie di origine straniera), la scarsa conoscenza dei propri diritti, la mancanza di reti familiari di supporto. Negli anni si sono consolidati anche ostacoli strutturali, specchio certamente di un'emergenza abitativa generalizzata, ma particolarmente escludenti per le persone con background migratorio a causa della stigmatizzazione dello straniero e delle persistenti discriminazioni nel mercato immobiliare privato (pregiudizi e paure dei proprietari immobiliari, requisiti per le agenzie troppo difficili da soddisfare).

Ma anche nel settore pubblico spesso si riscontrano forme di discriminazione "istituzionale" nell'accesso alla casa e nel sostegno all'abitare (Sunia, 2016). Alla nota carenza di politiche pubbliche per l'abitare, si somma ad esempio l'introduzione di criteri di selezione apparentemente neutri ma finalizzati a penalizzare

---

<sup>1</sup> Il paper è da considerarsi una bozza in costruzione. Sono ancora in corso alcune interviste fondamentali alla chiusura della ricerca. L'obiettivo delle autrici è dunque quello di dibattere il tema nel corso della conferenza e successivamente rielaborare profondamente il testo, arricchendolo anche di dati quantitativi dettagliati, stralci di interviste e conclusioni strutturate.

le persone con background migratorio nelle graduatorie (Marconi e Shkopi, 2022). Non è un caso che nonostante le molte domande presentate, la percentuale di alloggi assegnati a persone di origine straniera sia sempre molto bassa.

A fronte dell'assenza di politiche strutturali capaci di rispondere a nuove pressanti esigenze abitative, le risposte - come spesso accade in Italia - arrivano dal basso, dai territori e dagli attori locali.

Obiettivo del paper è dunque indagare alcune pratiche che, per superare quelli che abbiamo definito ostacoli strutturali, mirano alla (ri)messa in gioco del patrimonio abitativo inutilizzato (privato e pubblico) attraverso: a) l'intermediazione nel mercato privato tra proprietari immobiliari e persone migranti; b) il recupero del patrimonio edilizio pubblico.

Tali pratiche, pur non potendo rappresentare la soluzione al problema, appaiono rilevanti per la capacità di superare alcune barriere strutturali e culturali attraverso la collaborazione orizzontale tra attori locali (amministrazioni e società civile organizzata) e per il carattere innovativo degli strumenti e delle strategie messe all'opera.

Nel paper saranno riportati gli esiti preliminari della ricerca in corso nel contesto del Veneto. L'individuazione delle azioni si avvale di lavori di ricerca portati avanti negli ultimi anni dalla Cattedra Unesco SSIIM dell'Università Iuav di Venezia sulla questione abitativa dei migranti in Veneto. Molte le azioni intercettate nell'ambito del progetto di ricerca Capa-CityMetro-Italia attraverso la mappatura dei servizi alle persone migranti (Albanese 2022) e la catalogazione di alcune buone pratiche (Marconi, 2021); alcune sono state approfondite con gli attori stessi durante un ciclo di webinar su "La condizione abitativa delle persone migranti in Veneto: nuove sfide e pratiche inclusive"<sup>2</sup> e dibattute in due incontri del "Tavolo tematico regionale sull'accesso alla casa per cittadini stranieri"<sup>3</sup>. Questi incontri sono stati uno spazio di ricerca-azione e di confronto su sfide, problemi e soluzioni, dove co-progettare nuove pratiche inclusive per promuovere un più equo accesso alla casa.

Nel paragrafo che segue sono dunque esposte le principali sfide emerse, divise in due macro ambiti: nell'accesso al mercato privato della casa, una delle questioni principali è l'intermediazione tra persone con background migratorio alla ricerca di un alloggio e i proprietari di appartamenti sfitti; nel settore pubblico, oltre a combattere le eventuali discriminazioni istituzionali, una questione fondamentale appare quella del recupero del patrimonio abitativo inutilizzato.

## 2 | Le principali sfide emerse dalla ricerca

### 2.1 | Il mercato privato dell'alloggio: affittiamo anche agli stranieri!

Per agevolare l'accesso delle persone con background migratorio al mercato privato delle locazioni appare necessario lavorare su diversi fronti: i proprietari privati, le amministrazioni pubbliche, le agenzie immobiliari, gli stranieri stessi.

Dalle interviste e incontri con gli attori privilegiati, è chiaramente emerso che la prima sfida da affrontare è la reticenza dei proprietari immobiliari ad affittare agli stranieri. La principale paura è infatti quella di non riuscire a tornare in possesso del proprio immobile e di non poter ricorrere allo sfratto in caso di insolvenza, soprattutto in caso di donne con bambini. Servono sicuramente azioni di sensibilizzazione mirate a contrastare i pregiudizi che fanno percepire l'immigrato come soggetto a più alto rischio locativo. Al contrario, sottolinea ad esempio Simone Schiavinato della Cooperativa La Esse di Treviso, riportando esempi relativi alla loro esperienza, anche in situazioni di marginalità molte persone hanno comunque una disponibilità economica che permetterebbe di sostenere i costi di un affitto. Anche guardando al biennio della pandemia, tutti i loro utenti sono riusciti a rispettare le scadenze dei pagamenti.

In una logica di libero mercato non si può però pretendere che un privato (soprattutto se la rendita dell'immobile concorre alla propria economia familiare) si accoli dei rischi non voluti. La sfida diventa dunque quella di convincere i proprietari immobiliari fornendo garanzie di diverso tipo. Francesca De Luca, della cooperativa sociale Di tutti i Colori di Occhiobello (Rovigo), sottolinea ad esempio che, per alleviare le paure dei proprietari, possono avere un ruolo fondamentale anche garanzie non economiche, come quelle

---

<sup>2</sup> Il ciclo di webinar, organizzato dalle autrici (Cattedra Unesco SSIIM dell'Università Iuav di Venezia) nella primavera del 2022, ha affrontato il tema dell'accesso alla casa per persone migranti assieme agli attori che operano sul territorio, rappresentanti delle amministrazioni locali e regionali, terzo settore, sindacati e mondo della ricerca. I tre webinar hanno affrontato i seguenti temi: Abitare in migrazione: cosa è cambiato negli ultimi due anni; Dialogare con altri territori: un'azione innovativa di accompagnamento all'abitare sperimentata a Milano; Prove di inter-mediazione con il mercato privato in Veneto: lezioni apprese e prospettive.

<sup>3</sup> Il primo tavolo tematico regionale sull'accesso alla casa per cittadini stranieri, co-organizzato con Veneto Lavoro, si è tenuto il 6 giugno 2022 ed è stato uno spazio di confronto partecipato sulle possibili strategie, sinergie e percorsi integrati attivabili a livello regionale per promuovere un più equo accesso alla casa. Nel secondo tavolo, svoltosi il 17 maggio 2023 "Coprogettare azioni sul territorio" i lavori si sono invece concentrati su come facilitare l'accesso al mercato privato della casa attraverso azioni concrete

che la cooperativa offre ai proprietari, mediando nei conflitti, supportando nella gestione delle utenze, garantendo l'intervento di operatori in caso di difficoltà e dando così la sensazione di non essere abbandonati.

Ovviamente però lo strumento più influente è quello economico: servono fondi di garanzia per le insolvenze o altre forme di incentivi (ad esempio sostegni per la ristrutturazione di immobili con vincolo di destinazione alla locazione a persone segnalate e a prezzi concordati).

Se le garanzie immateriali possono essere fornite dagli attori del terzo Settore, per quanto riguarda quelle economiche è indispensabile l'intervento degli enti pubblici (governo centrale, Regioni e/o Comuni) che dovrebbero stanziare fondi per gli interventi. Occorre infatti che l'attore pubblico, soprattutto a scala locale ma non solo, riconosca la convenienza sociale ed economica di interventi strutturali anziché azioni mirate ad affrontare le emergenze abitative.

Viene poi segnalato il tema delle agenzie immobiliari che si fanno troppo spesso portatrici di atteggiamenti discriminatori (dal "non si affitta a stranieri" alla richiesta di garanzie impossibili da fornire) sulle quali andrebbe fatto un lavoro di sensibilizzazione. In alternativa si potrebbero, come accade già in alcune città italiane (...), istituire specifiche agenzie immobiliari sociali e solidali.

Vi è poi chiaramente un lavoro da fare per sostenere le persone con background migratorio accompagnandole in un percorso di costruzione di consapevolezza degli strumenti a sostegno dell'abitare (contributi affitto, sostegno morosità incolpevole, ecc.) e di conoscenza dei meccanismi del mercato privato (come funzionano i contratti, gestione delle utenze, diritti e doveri, norme condominiali e rapporti di buon vicinato).

Molti progetti messi in opera nel territorio veneto da associazioni e cooperative, lavorano su questa ultima sfida attraverso attività di orientamento e accompagnamento. Più complicato è invece lavorare sul fronte dei privati. Per questo appare di particolare rilievo il progetto Next To Me, esposto nel paragrafo 3.1, che raccoglie la sfida in maniera innovativa ma anche molto concreta, forte della collaborazione tra attori pubblici e privati.

## **2.2| La casa pubblica: stop alle discriminazioni e recupero del patrimonio in disuso**

La drastica riduzione di investimento pubblico nelle politiche per l'edilizia residenziale pubblica a partire dagli Anni 90, si riversa oggi anche sulle esigenze abitative delle persone con background migratorio.

Sono problemi che ovviamente riguardano un'ampia fascia di popolazione ma, di fronte alle discriminazioni perpetrate nel mercato privato, per molti stranieri la richiesta di casa pubblica appare spesso l'unica speranza. Oltretutto il disagio economico è maggiormente diffuso tra gli stranieri: secondo i dati Istat, tra le famiglie con almeno un componente di origini straniere, il 24% sono in condizione di povertà assoluta, tra quelle composte da soli stranieri, la percentuale sale al 25%, mentre tra le famiglie italiane è il 6%.

Sono dunque molti a fare domanda di ammissione alle graduatorie ma, al contrario della percezione diffusa - spesso alimentata dai media - la percentuale di case assegnate a persone con background migratorio non è più elevata della loro incidenza sulla popolazione totale (Nomisma, 2017).

Tra le tante ragioni di questa bassa percentuale, sottolinea Alberto Guariso, avvocato di ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), vi è la disparità di trattamento tra italiani e stranieri, in particolare per quanto riguarda i requisiti di accesso stabiliti dalle leggi regionali: la richiesta di un permesso di soggiorno di lungo periodo è discriminante poiché implica che lo straniero non possa essere disoccupato, mentre ciò non è richiesto agli italiani; i requisiti di lungo residenza, pena l'esclusione dalle graduatorie, rispetto alla quale la Corte Costituzionale si è espressa dichiarando l'illogicità della norma, riferendosi alla Legge Regionale Lombarda. La Regione Veneto (al contrario di altre Regioni, seppure non l'unica) non ha però provveduto a modificare la propria legge regionale che presenta ancora oggi molti elementi discriminatori (non espressamente ma de facto). Vi sono poi alcuni altri aspetti penalizzanti quali un maggiore punteggio in base agli anni di residenza e soprattutto la richiesta di documentare la cosiddetta "impossidenza planetaria". Sulla questione la Corte Costituzionale si è pronunciata dichiarando assurdo il principio e incostituzionale che ciò venga richiesto solo alle persone di origine straniera.

Questo quadro discriminatorio si inserisce, come già detto, nel contesto strutturalmente deficitario dell'edilizia residenziale pubblica. Vi è un ingente patrimonio abitativo sottoutilizzato, sfitto o abbandonato, non assegnabile a causa delle condizioni di degrado in cui versa (da aggiungere dati sul patrimonio pubblico sfitto in veneto). Sono alloggi non a norma che andrebbero ristrutturati ma mancano i fondi per le manutenzioni (ordinarie e/o straordinarie) e, più passa il tempo, più i lavori necessari diventano onerosi. La generale mancanza di risorse economiche è dovuta anche a dove vengono indirizzati i fondi disponibili. Pensiamo ad esempio al fatto che il recente PNRR, pur stanziando ingenti somme per la questione abitative,

lo fa prevalentemente per l'efficientamento energetico, senza una riflessione sulle opere di manutenzione straordinaria per l'agibilità e dunque la rimessa in circolo di alloggi sfitti.

Oltre alle battaglie sul piano del diritto all'accesso alla casa pubblica, sono dunque necessarie strategie di recupero di questo patrimonio. Come è ovvio, servirebbe lo stanziamento di fondi da parte degli enti pubblici preposti e la Regione potrebbe e dovrebbe assumere un ruolo decisivo.

Ciò che nel frattempo possono fare gli attori locali è proporre soluzioni innovative, sperimentali e "fantasiose", che mirino, non solo a rispondere alle esigenze contingenti, ma che sappiano anche mostrare all'attore pubblico alcune possibili strade da percorrere. Servono dunque azioni simboliche, come Renato Ferraro, presidente della cooperativa SOS Casa di Villafranca (provincia di Verona), definisce uno dei più interessanti progetti promossi dall'associazione, che descriviamo nel paragrafo 3.2.

### 3 | Pratiche innovative in Veneto

Tra le tante pratiche attivate sul territorio Veneto, le due che proponiamo appaiono interessanti per la loro capacità di rispondere alle sfide sopra accennate, in maniera innovativa e pragmatica: pur avendo dei limiti legati alla temporalità dei progetti e al numero ristretto di persone aiutate, sono azioni che meritano di essere studiate come punti di partenza e modelli per politiche strutturali.

La prima è un'esperienza di intermediazione nel mercato immobiliare privato tra proprietari di appartamenti sfitti nel comune di Padova e persone con background migratorio in cerca di casa.

La seconda è un'azione di recupero di patrimonio edilizio pubblico, promossa da un'associazione al fine di dare casa a persone in temporanea emergenza abitativa (tra cui alcune famiglie di origine straniera)

#### 3.1| Intercettare il patrimonio abitativo privato

Il progetto "Next to me – Reti di vicinanze", cofinanziato dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI 2014-2020), con capofila il Comune di Padova, in collaborazione con una RTI di cooperative<sup>4</sup> che si occupano di migranti e richiedenti asilo sul territorio padovano, mira a rispondere tanto alle esigenze di famiglie di origine straniera in difficoltà abitativa, quanto alla necessità di una rigenerazione sociale del settore immobiliare locale.

Il progetto, (partito nel febbraio 2020), aveva l'obiettivo di intercettare proprietari di appartamenti disponibili ad affittare a persone selezionate dal Comune e dalle associazioni, fornendo ai locatori un affiancamento e garanzie sul pagamento regolare dell'affitto.

Come racconta Alessandra Meneghini, coordinatrice dell'Ufficio progettualità FAMI per il Comune di Padova, reperire gli alloggi non è stato facile: nonostante i tentativi di dialogo con agenzie immobiliari e categorie di rappresentanza dei proprietari immobiliari, il muro delle richieste di garanzie troppo stringenti appariva insormontabile.

Attraverso un'importante campagna di diffusione e sensibilizzazione e sfruttando le reti e le conoscenze in essere degli attori coinvolti (proprietari e agenzie con i quali erano già attive collaborazioni e che avevano mostrato sensibilità e disponibilità), sono stati reperiti 10 alloggi, per 13 famiglie (considerando anche quelle che hanno transitato per un periodo di pochi mesi) e un totale di 41 persone<sup>5</sup>. I contratti stipulati – alcuni transitori, alcuni a lungo termine (4+4 o 3+2) – sono intestati ai beneficiari del progetto, con un addendum controfirmato dal Comune che si impegna a pagare al 100% i primi 6 mesi, al 75% i successivi 3 mesi e al 50% i successivi 3 mesi (sia per l'affitto che per le utenze) per poi cedere ai locatori l'onere di sostenere per intero tutte le spese. In questo modo i proprietari hanno una garanzia per il primo anno e gli affittuari sono accompagnati in modo graduale verso la fase di autonomia e di sgancio.

Oltre al sostegno e alle garanzie economiche, il progetto prevedeva un lavoro di mediazione e affiancamento (ad esempio nella comprensione della documentazione relativa alla locazione, nella educazione ai diritti e doveri delle due parti) svolto da un'equipe multidisciplinare composta da professionisti di vario tipo.

Appare infatti fondamentale lavorare sull'empowerment degli stranieri, trasformandoli da "beneficiari" di progetti (come normalmente sono etichettati nel mondo del "non profit"), a "clienti" che sappiano muoversi nel mercato privato (che è per sua natura "profit"). Perché se è vero che esistono forti discriminazioni, è anche vero che può essere importante sapersi muovere in maniera consapevole nel mercato immobiliare.

Il progetto inoltre prevedeva interventi di mediazione dei conflitti con i vicini ed eventi di animazione sociale di prossimità (quali il Festival "Reti di Vicinanze") finalizzati a sensibilizzare il vicinato, favorire momenti

---

<sup>4</sup> Il Sestante onlus, Cosep, Gruppo R, Gea, Fai e l'associazione Migranti Onlus.

<sup>5</sup> I dati sono aggiornati al giugno 2022 (ma il progetto è stato prolungato fino a ottobre 2023)

informali di conoscenza, incentivare processi di inclusione sociale di scala micro-locale e rivitalizzare contesti urbani.

I beneficiari del progetto erano persone che si trovavano in situazioni di difficoltà abitativa, ma erano già avviati in un percorso di integrazione (per essere selezionati dovevano avere un lavoro, un percorso di studi alle spalle e un progetto di vita in Italia). Sono infatti numerose le persone con background migratorio che sperimentano forme di precarietà abitativa pur avendo le potenzialità (linguistiche, economiche, educative) per vivere in maniera dignitosa e stabile. La scelta di questa popolazione target è stata dettata anche dal fatto che un progetto di questo tipo non avrebbe funzionato con persone troppo lontane dall'aver strumenti per farcela in autonomia.

Tra le criticità del progetto, Meneghini segnala alcuni aspetti sottovalutati nella fase di ideazione: alcuni appartamenti individuati necessitavano di consistenti ristrutturazioni ma la quota destinata alle opere di riqualificazione, seppur presente, non era adeguata e sarebbe stato utile avere un parere esperto in fase di definizione del progetto; Il progetto promuoveva il cohousing, ma è emerso come tale soluzione non risponda ai reali bisogni e aspettative dei migranti, innanzitutto per la stanchezza (in particolare da parte di donne con figli) di vivere in condivisione, magari dopo anni passati in strutture collettive di accoglienza, e in secondo luogo perché il cohousing, seppure connotato da una forte sostenibilità economica, deve essere molto seguito e richiede dunque molto più lavoro da parte dell'equipe multidisciplinare.

Tiziano Peracchi, presidente della Cooperativa il Sestante (una delle associazioni facenti parte della RTT) e coordinatore del progetto FAMI Next To Me, evidenzia inoltre che tra le (molte) criticità legate alla temporaneità dei progetti, vi è anche la difficoltà di selezionare le persone giuste, sia da un lato che dall'altro. Un buon matching tra domanda e offerta è infatti fondamentale per la buona riuscita del percorso di inserimento abitativo, ma i tempi ristretti costringono ad operare in maniera frettolosa con il rischio di fare scelte superficiali.

Altro aspetto critico delle progettualità FAMI è il dispendio di tempo (sia nell'elaborazione della proposta sia nella gestione amministrativa e della rendicontazione) che mette in difficoltà e appesantisce molto gli operatori del terzo settore.

Gli obiettivi di progetto sono comunque stati raggiunti. Secondo Meneghini il merito è anche di una campagna di sensibilizzazione per il reperimento degli alloggi vasta e capillare, resa possibile grazie al coinvolgimento delle istituzioni (ad esempio la conferenza stampa indetta dal sindaco), al lavoro sul territorio e alla diffusione tramite social.

Ma l'aspetto più rilevante e sicuramente vincente è stata la coprogettazione, che ha permesso aggiustamenti in corso, adattando gli obiettivi alle reali necessità che via via emergevano. Il confronto costruttivo è stato inoltre fondamentale per la definizione dell'equipe multidisciplinare, affinché questa fosse composta dalle figure professionali più adatte e necessarie, con competenze diverse. Il lavoro di coordinamento e il dialogo continuo tra i dipendenti pubblici gli operatori delle cooperative, senza confini di ruoli tra attore pubblico e del terzo settore, la percezione di un'amministrazione presente e vicina, sono gli elementi che hanno fatto la differenza sia in termini di costruzione del progetto sia in termini di credibilità.

Gli attori hanno lavorato in maniera fortemente collaborativa verso obiettivi comuni, utilizzando tutte le risorse disponibili (formali e informali) e strutturando un metodo di lavoro. Ciò, sostiene Peracchi, assieme alle dotazioni finanziarie, è stato il vero punto di forza del progetto e dovrebbe essere preso come modello. Le risposte a domande complesse, come è la domanda di casa per gli stranieri, non possono venire né dagli enti pubblici locali da soli, né dal mondo dell'associazionismo da solo, ma solo da una forte collaborazione tra gli stessi.

### **3.2 | Recuperare il patrimonio abitativo pubblico**

Il progetto qui descritto propone un modello di soluzione sia al problema di chi non riesce ad accedere a una casa popolare e parallelamente allo stato di degrado in cui versa il patrimonio abitativo pubblico.

La cooperativa SOS Casa di Villafranca di Verona (un comune di circa 33 mila abitanti), costituita nel 1990 nell'ambito della Comunità Emmaus, si occupa di dare casa a chi non riesce a trovare una soluzione né nel mercato privato, né nel pubblico. La cooperativa gestisce circa 50 alloggi, di cui 30 in proprietà e gli altri in comodato d'uso o altre forme di concessione a lungo termine.

Seppure le azioni della cooperativa non si rivolgono esclusivamente alle persone con background migratorio, ma a tutte le persone in condizioni di difficoltà, la maggior parte dei beneficiari dei progetti di SOS Casa (80%) è di origine straniera, essendo una delle categorie più vulnerabili alla precarietà abitativa.

Uno dei progetti più significativi (non tanto per i numeri quanto per il modello in sé), attivato nel 2018, è il recupero di alcuni alloggi Ater situati nel comune di Villafranca di Verona. Come riferisce Ferraro,

presidente della cooperativa, osservando la situazione di abbandono e di non assegnabilità dovute alla mancanza di manutenzione, l'associazione ha chiesto – anche un po' provocatoriamente – la concessione di cinque alloggi. Gli appartamenti, di circa 100 metri quadri ciascuno, collocati in due condomini limitrofi tra loro, sono stati dunque ristrutturati a spese di SOS Casa (con un investimento di circa 30 mila euro per appartamento). La cooperativa li ha presi in gestione ed è previsto un comodato d'uso gratuito per 15 anni durante i quali assegnerà gli appartamenti (con un canone d'affitto agevolato di circa 300 euro al mese, per tre anni rinnovabili di altri due) a persone in condizioni di emergenza abitativa; i beneficiari del progetto sono persone con limitate possibilità di reddito: anziani, giovani coppie, padri separati e famiglie di stranieri. Persone che non riescono ad accedere al mercato privato ma neanche ad ottenere un alloggio pubblico perché, pur avendo i requisiti risultano ad esempio troppo bassi in graduatoria. Va considerato infatti che ogni anno a Villafranca sono tra 140 e 160 le persone che fanno richiesta di un alloggio popolare, ma meno di 5 le assegnazioni annuali: il rischio è dunque di aspettare decenni prima di vedersi assegnato un alloggio, proprio per la mancanza di abitazioni a norma

Oltre all'ovvio risultato positivo di aver garantito una casa dignitosa a persone in condizioni di bisogno, il progetto ha il punto di forza di andare incontro anche a un interesse dell'ente Ater. Le case recuperate erano inutilizzate da dieci anni (usurate e non più a norma). Alla fine dei 15 anni di comodato d'uso gli alloggi torneranno nella disponibilità pubblica e l'Ater si troverà dunque, a costo zero, un piccolo patrimonio rimesso a norma e utilizzabile.

Inoltre, gli interventi di riqualificazione di appartamenti abbandonati possono avere ricadute positive sull'intero immobile e sul contesto territoriale, avviando processi di rivitalizzazione sociale, limitando la segregazione spaziale, favorendo l'inclusione sociale e migliorando la qualità dell'abitare.

Ci sono dunque risultati sia materiali che immateriali non solo per i nuovi abitanti, ma anche per chi vive intorno e può godere delle ricadute positive del progetto sull'area.

Come anticipato sono azioni che hanno però soprattutto un valore simbolico. La complessità e la dimensione della crisi abitativa è tale per cui l'azione di un soggetto del Terzo Settore non può che essere limitata e delimitata. Lo stesso Ferraro solleva inoltre la questione economica: i costi di ristrutturazione degli alloggi sono stati sostenuti direttamente dall'associazione, senza alcun contributo pubblico, e ciò è stato possibile perché Emmaus è una realtà consolidata da oltre trenta anni e può permettersi investimenti anche ingenti. Ma non tutte le associazioni del Terzo Settore possono attingere a tali disponibilità economiche.

Progetti come questi sono dunque dei modelli innovativi che andrebbero istituzionalizzati, strutturati su tempi più lunghi e soprattutto per i quali andrebbero stanziati fondi pubblici strutturali.

#### **4 | Verso un apprendimento istituzionale**

Questo paper mette in luce quanto di fronte al muro fatto di discriminazioni istituzionali e non, di indifferenza del pubblico e del privato, di carenze strutturali, serve la massima creatività sociale ed economica da parte di tutti gli attori in gioco. L'obiettivo primario è quello di aumentare la dotazione di alloggi (anche per non incoraggiare la sensazione di una guerra tra poveri di fronte a una scarsità di risorse/alloggi) con progetti a lungo termine. La temporaneità, l'emergenza, la straordinarietà sono concetti abusati dalla politica nella gestione di tutto ciò che concerne le migrazioni - ma totalmente inadeguati per rispondere alla precarietà abitativa, che è da tempo un fenomeno strutturale .

Il ruolo del Terzo Settore è sicuramente quello di continuare a cogliere ogni segnale e opportunità per rispondere a sfide concrete con prassi innovative e sperimentali che le istituzioni dovrebbero, perlomeno riconoscere, e valorizzare.

La collaborazione tra Comune e attori del terzo settore nel caso di Padova ha le potenzialità per diventare mainstream, e anche un modello replicabile. L'amministrazione comunale stessa ha maturato la consapevolezza che lavorare in queste direzioni costituisce un risparmio di risorse economiche rispetto all'assistenza a lungo termine di persone senza casa e in condizioni di disagio sociale. Pur se il limite temporale delle progettualità FAMI è percepito dagli attori in campo come un problema, l'obiettivo dei fondi europei è proprio quello di sperimentare soluzioni che - se si dimostrano efficaci - possono e devono diventare strutturali.

La sperimentazione fatta a Villafranca dovrebbe invece stimolare le Ater a trovare soluzioni innovative per recuperare il patrimonio sfitto. Seppure il dialogo con le Ater è spesso difficoltoso e ostacolato da sistemi burocratici complessi, è evidente che con ingegno e impegno si possono trovare soluzioni che siano "giochi a somma positiva", situazioni win-win dove tutti gli attori vincono qualcosa.

Entrambe le azioni evidenziano poi l'importanza di fare rete tra attori differenti, perché poco si può fare gli uni senza gli altri, le associazioni senza i privati, il comune senza il Terzo Settore, le associazioni senza le Ater, le Ater senza le Regioni, ecc.

Le due esperienze hanno dunque, in modi diversi, contribuito all'apprendimento delle istituzioni mostrando che alcune sperimentazioni innovative meriterebbero, non solo di essere valorizzate e appoggiate, ma ancora meglio di essere istituzionalizzate e strutturate, proprio per il loro forte carattere innovativo, per la capacità di fare rete tra gli attori già impegnati e di stimolare quelli più latenti (l'ater, i privati) facendo leva sulle reciproche convenienze.

### Riferimenti bibliografici

- Albanese F. (2022), "I servizi per i migranti nella città metropolitana di Venezia: una lettura territoriale, dei settori d'intervento e degli attori", in Marconi G. & Cancellieri A. (ed), *Immigrazione e welfare locale nelle città metropolitane*, FrancoAngeli, Milano.
- Albanese F., Marconi G., Semprebom M. (2023), "Informal Housing of Migrants in Italy", in Singh B., Parmar M., Berger T. (eds), *Negotiating Resilience with Hard and Soft City*, pp: 35-45, Routledge, London
- Cremaschi M., Albanese F., Artero M. (2020), "Migrants and refugees: bottom-up and DIY spaces in Italy", in *Urban Planning*, vol.5, issue 3, pp. 189-199.
- Marconi G. (a cura di) (2021), "Pratiche per territori inclusivi. Un toolkit sulle risposte alle sfide dell'immigrazione in 5 Città Metropolitane... e oltre", Cattedra UNESCO SSIIM, Università Iuav di Venezia.
- Marconi G., Shkopi, E. (2022), "Fuori dalla porta: la precarietà abitativa dei migranti in Veneto, tra discriminazione (istituzionale) e pratiche dal basso", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, Vol.134, pp. 102-125.
- Nomisma, C. (2017). *L'abitare dei nuovi italiani. Una indagine qualitativa*. SIDIEF spa – Società Italiana di Iniziative Edilizie e Fondiarie.  
[www.sidief.it/download/pubblicazioni/21\\_59\\_Rapporto\\_L\\_abitare\\_dei\\_nuovi\\_italiani\\_ottobre\\_2017.pdf](http://www.sidief.it/download/pubblicazioni/21_59_Rapporto_L_abitare_dei_nuovi_italiani_ottobre_2017.pdf)
- Semprebom M., Marconi G., Ferlicca F., Albanese F. (2022), "Migrants' right to adequate housing: barriers, policies and practices", in Munch S., Siede A. *Precarious housing in Europe. A textbook*, Krems: Donau-Universität Krems Editions.
- SUNIA (2016). *Abitare per gli stranieri*. [www.sunia.info/wp-content/uploads/2016/01/Guida-Abitare-per-gli-stranieri-.pdf](http://www.sunia.info/wp-content/uploads/2016/01/Guida-Abitare-per-gli-stranieri-.pdf)
- Tosi A. (2017), *Le Case dei poveri: è ancora possibile pensare un welfare abitativo?* Mimesis.

# **1. Innovazione, tecnologie e modelli di configurazione spaziale**

A CURA DI MARCO RANZATO E CHIARA GARAU

# **2. Metodi e strumenti innovativi nei processi di governo del territorio**

A CURA DI MICHELE ZAZZI E MICHELE CAMPAGNA

# **3. Patrimonio materiale e immateriale, strategie per la conservazione e strumenti per la comunicazione**

A CURA DI MARIA VALERIA MININNI E CORRADO ZOPPI

# **4. Patrimonio ambientale e transizione ecologica nei progetti di territorio**

A CURA DI GRAZIA BRUNETTA, ALESSANDRA CASU, ELISA CONTICELLI E SABRINA LAI

# **5. Paesaggio e patrimonio culturale tra conservazione e valorizzazione**

A CURA DI ANNA MARIA COLAVITTI E FILIPPO SCHILLECI

# **6. Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione**

A CURA DI GIUSEPPE DE LUCA E GIANCARLO COTELLA

# **7. Partecipazione, inclusione e gestione dei conflitti nei processi di governo del territorio**

A CURA DI CARLA TEDESCO E ELENA MARCHIGIANI

# **8. Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici**

A CURA DI MASSIMO BRICOCOLI E MICHÈLE PEZZAGNO

# **9. Strumenti per il governo del valore dei suoli, per un progetto equo e non-estrattivo**

A CURA DI ENRICO FORMATO E FEDERICA VINGELLI

# **10. I processi di pianificazione urbanistica e territoriale nella gestione delle crisi energetiche e alimentari**

A CURA DI ROBERTO GERUNDO E GINEVRA BALLETTTO

# **11. Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine**

A CURA DI MAURIZIO TIRA E DANIELA POLI

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti  
ISBN 978-88-99237-62-2  
Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024  
Pubblicazione disponibile su [www.planum.net](http://www.planum.net) |  
Planum Publisher | Roma-Milano

