POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

L’emergere dell’innovazione sociale nelle politiche per la casa.

Original
L’emergere dell’innovazione sociale nelle politiche per la casa / Caruso, Nadia. - In: WORKING PAPERS. - ISSN 2465-2059. - ELETTRONICO. - 1/2016:(2016), pp. 1-10.

Availability:
This version is available at: 11583/2647582 since: 2016-09-07T17:47:55Z

Publisher:
Urban@it

Published
DOI:

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

12 October 2024

urban@it
Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2016
ISSN 2465-2059

L'emergere dell'innovazione sociale nelle politiche per la casa

Nadia Caruso

Call for instant papers
INNOVATION STORIES.0
luglio 2016

Nadia Caruso
Politecnico di Torino, DIST
nadia.caruso@polito.it

Abstract

Il testo presenta in forma sintetica alcuni dei risultati raccolti nell'ambito della ricerca di dottorato sul tema delle politiche abitative e dell'innovazione sociale. In particolare, il contributo si concentra sul caso torinese e sulle innovazioni recentemente introdotte nelle pratiche abitative proposte da enti pubblici e privati. Nell'ambito torinese, infatti, è possibile leggere chiaramente le dinamiche di *path-dependency* che contraddistinguono e collegano tra loro le esperienze di rigenerazione urbana degli anni '90 e primi anni 2000 e gli interventi in campo abitativo dell'ultimo decennio. Il soggetto pubblico si colloca in una posizione di coordinamento e sperimentazione di molteplici iniziative che, tramite strumenti diversi (più o meno regolamentati e flessibili) affrontano, con risorse scarse, il disagio abitativo di diverse categorie di popolazione. L'innovazione sociale contenuta in queste pratiche viene studiata utilizzando un modello analitico quantitativo, che permette di individuare gli interventi che contribuiscono maggiormente a creare innovazione sociale nel contesto urbano.

This paper presents the outcomes of a PhD research focused on housing policies and social innovation in a short form. The paper underlines the specificities of the city of Turin, used as case study, and the innovations promoted by public and private stakeholders in the field of housing. The urban policies of Turin represent a clear example of path-dependency: the urban regeneration practices of the 1990s and 2000s are strongly connected to the housing initiatives taking place in the last decade. The city's public authority coordinates and experiments a number of initiatives that tackle housing distress of different categories of population through a

wide range of tools (flexible or regulatory) and scarce financial resources. An analytical quantitative model is used to assess these practices and their social innovation character in order to understand their role implementing social innovation at the local scale.

Parole chiave/*Keywords*

Politiche per la casa, rigenerazione urbana, Torino, innovazione sociale/*housing policies, Turin, social innovation*

Introduzione

Parlare di casa e di politiche per la casa nel 2016 spinge la riflessione verso uno scenario lontano dalle politiche abitative tradizionali. Il quartiere INA Casa, risultato concreto di una politica pubblica presente nell'immaginario di molti, è parte di una stagione conclusa. Da un lato, infatti, i tradizionali quartieri ERP (Edilizia Residenziale Pubblica) sono diventati ambiti di esclusione e polarizzazione sociale a causa della concentrazione di popolazione svantaggiata con diverse problematiche (lavorative, famigliari, di salute, ecc.). D'altra parte, il bisogno abitativo non è stato risolto, ma anzi questo tipo di disagio cresce e diventa più pressante proprio nelle condizioni attuali di crisi economica, aumento della disoccupazione, riduzione dei servizi pubblici e delle forme di welfare.

Si tratta quindi di un tema complesso, che assume caratteri e forme diverse a seconda dei contesti locali e delle traiettorie di *policy* portate avanti negli ultimi decenni. L'obiettivo di questo contributo è dare luce a forme di intervento nel settore abitativo, che vanno oltre l'approccio quantitativo tradizionale e si collocano in uno scenario che può essere definito di *social innovation*. Le sperimentazioni più interessanti si individuano negli ambiti urbani e metropolitani dell'Italia settentrionale, in questo contributo verrà approfondito il caso torinese.

Le peculiarità del caso torinese: dalla rigenerazione urbana all'abitare sociale

Il capoluogo piemontese è stato oggetto negli ultimi decenni di numerosi interventi sul tessuto consolidato, che hanno comportato non solo l'avvio di trasformazioni urbane (le cosiddette Spine) con l'inserimento di nuove residenze e funzioni terziarie, ma anche ambiziosi progetti di rigenerazione urbana (programmi di rigenerazione urbana, di riqualificazione, contratti di quartiere, ecc.), che si inserivano nel quadro del Progetto Speciale Periferie, una forma di intervento pubblico integrato nelle periferie cittadine. Il ripensamento sulla struttura urbana viene fatto risalire all'introduzione dello strumento urbanistico corrente: il Piano Regolatore di Torino guida la trasformazione urbana dal 1995 e ha superato il traguardo delle 300 varianti nel 2016. Altri strumenti successivi volontari sono invece i tre piani strategici (2000, 2006, 2015), che sono stati elaborati dapprima con l'intento di lavorare al rilancio della città, per poi configurarsi come operazioni di marketing territoriale e comunicazione. Alla pianificazione strategica e al rinnovo dell'immagine della città si ricollega l'evento olimpico, che nel 2006 ha dato l'avvio ad una stagione di grandi eventi per il capoluogo piemontese (es. Congresso Mondiale degli Architetti, Mondiali di Nuoto, Centocinquantenario dell'Unità d'Italia, ecc.). Se questo scenario, diffuso e conosciuto nel resto della penisola racconta una città che lavora su sé stessa, che coinvolge gli *stakeholder*, che rigenera e trasforma il suo tessuto urbano, passa spesso in secondo piano la dimensione di crisi economica e sociale che ha dovuto sostenere e che si trova ad affrontare oggi.

Prima di addentrarsi nella descrizione della situazione di crisi socio-economica attuale, appare interessante concentrare l'attenzione sull'evoluzione delle politiche di rigenerazione torinesi. La sostanziale fine della stagione dei programmi complessi di rigenerazione e riqualificazione

urbana è leggibile in tutti i contesti urbani italiani[1]. A Torino alcune pratiche di presidio territoriale, attivazione di risorse locali e rafforzamento delle reti locali (pubbliche e private) vengono perseguite attraverso un coinvolgimento sempre maggiore degli attori del privato sociale (fondazioni bancarie, associazioni, organizzazioni no profit, ecc.). L'attore pubblico mantiene una sorta di ruolo guida sostenendo i progetti dal punto comunicativo, con l'utilizzo di risorse scarse o cedendo l'utilizzo di spazi e immobili per periodi di tempo determinati. Così si è sviluppata la "rete delle case del quartiere", la progettualità nel settore del "*social housing*", le operazioni di rigenerazione "soft", come il programma Urban Barriera di Milano. Non è stata solo la mancanza di risorse economiche a determinare l'abbandono delle pratiche di rigenerazione torinesi, ma diversi fattori hanno modificato lo scenario che le vedeva prosperare tra la fine degli anni '90 e l'inizio dei 2000. Se possiamo ritenere rilevanti i cambiamenti nel contesto politico e in quello socio-economico, è importante segnalare anche la diversità in quello istituzionale. Il ruolo propulsivo della politica urbana di rigenerazione era svolto sia dalla politica, sia dal gruppo tecnico dell'amministrazione comunale, che aveva iniziato a sperimentare l'approccio integrato. Collaborando tra diversi settori dell'amministrazione, innescando pratiche flessibili e integrando azioni materiali e immateriali, la città di Torino aveva raccolto un ingente e rilevante capitale istituzionale. Proprio quel capitale, fatto di tecnici preparati e pratiche sperimentate e poi consolidate, è andato a disgregarsi e a frammentarsi a seguito dei cambiamenti politici.

Se Antonio Tosi individuava uno "scambio elusivo" (1994, 2007) tra le tradizionali politiche per la casa e la rigenerazione urbana, a Torino a metà degli anni 2000 si torna alla casa ribaltando questo concetto. Questo ritorno di attenzione avviene proprio per lo spostamento di una parte di quel capitale istituzionale, tecnici e professionisti comunali, dal Progetto Speciale Periferie alla direzione Edilizia Residenziale Pubblica (Caruso, 2015a). La casa torna ad essere oggetto di politiche urbane nella forma più flessibile e integrata al territorio: l'approccio integrato, l'attenzione per la rigenerazione urbana vengono applicati al disagio abitativo generando una pluralità di risposte e di soluzioni. L'obiettivo è affrontare la domanda abitativa nelle sue diverse forme, si agisce quindi non solo attraverso la realizzazione di edilizia residenziale pubblica (ERP), (ormai di difficile

[1] Si può considerare l'intervento milanese sul quartiere Lorenteggio (con fondi PON Metro) come l'ultimo epigono di questa stagione.

costruzione a causa delle risorse sempre più scarse), ma vengono sperimentati nuovi interventi abitativi. Alcuni esempi sono:

- la creazione di un'agenzia pubblica di promozione del settore dell'affitto (che svolge attività di intermediazione tra domanda e offerta),
- la realizzazione di residenze temporanee (Residenze collettive sociali, Condomini solidali), che per un periodo di tempo limitato permettono a categorie di beneficiari specifiche (persone seguite dai servizi socio-assistenziali, coloro che affrontano un percorso verso l'indipendenza abitativa) e non (come la cosiddetta fascia grigia[2]) di avere un'abitazione a un prezzo calmierato,
- le forme di presidio territoriale nei quartieri ERP (Coabitazioni solidali), nei quali vengono inseriti giovani che svolgono lavoro volontario per alcune ore settimanali nel quartiere, in cambio di un canone di locazione ridotto (90% di sconto),
- la riorganizzazione e razionalizzazione del patrimonio comunale (vendita del patrimonio fuori dai confini comunali),
- la promozione del mix sociale (tramite una variante al PRG si prevede di destinare il 10% dei nuovi sviluppi residenziali superiori ai 4000mq di SLP per edilizia convenzionata),
- il sostegno a situazioni di difficoltà tramite un sistema di garanzie per i giovani (per l'ingresso nel mercato immobiliare) e fondi e sussidi per casi di sfratto e morosità incolpevole.

L'interesse dell'amministrazione comunale è agire su più fronti al fine di affrontare il disagio abitativo dei diversi strati della popolazione: stimolare il settore dell'affitto, spesso residuale nello scenario italiano, promuovere il mix sociale nelle nuove realizzazioni, rigenerare immobili dismessi con l'inserimento di residenze temporanee. Gli strumenti applicati per portare avanti questa strategia sono anch'essi differenziati: piani e programmi, ma anche azioni specifiche, creazione di nuovi servizi, accordi di programma e negoziazioni con soggetti privati, collaborazioni con il privato sociale[3]. Questo tipo di politica urbana è però svolto quasi in "sordina", le azioni pubbliche sono scarsamente pubblicizzate e

[2] Con "fascia grigia" si intende quella categoria di popolazione che non accede (o accede con difficoltà) al libero mercato della residenza (locazione o vendita) e, allo stesso tempo, non ha i requisiti per accedere all'abitazione pubblica. È una categoria difficilmente quantificabile che raggruppa popolazione con diverse caratteristiche dal punto di vista lavorativo, economico e famigliare.

[3] Per ulteriori informazioni su queste pratiche si rimanda a Caruso (2013, 2015b).

nell'"agenda politica" cittadina il tema della casa appare considerato come settoriale. In queste pratiche è possibile leggere un filo rosso che collega le precedenti esperienze di rigenerazione alla strategia coordinata per affrontare il problema del disagio abitativo (tramite la flessibilità, l'innovazione e l'integrazione dei diversi aspetti). Non si riscontra invece il coordinamento e la cooperazione istituzionale tra i diversi settori comunali, dove l'urbanistica, l'edilizia pubblica, i servizi sociali non sembrano sempre seguire un orientamento comune.

Nel corso degli anni 2000, però, il disagio e la precarietà abitativa sono andati aumentando. Dopo la ristrutturazione economica che aveva fortemente colpito il territorio negli anni precedenti (transizione post-fordista, ricerca di una nuova identità e rilancio economico) (Corrado & Giaimo, 2007; Santangelo & Vanolo, 2010), il contesto torinese è messo a dura prova dalla crisi economico-finanziaria del 2007-2008. Con circa 900.000 abitanti, a Torino più di 13.000 famiglie sono nelle liste per l'abitazione pubblica nel 2014, solo circa 500 alloggi vengono però assegnati ogni anno. Il numero degli sfratti è duplicato tra 2001 e il 2014, (4.700 solo nel 2014), il patrimonio pubblico ammonta a circa 18.000 alloggi, mentre il numero di abitazioni in proprietà diminuisce (-5% tra il 2013 e il 2014) (Città di Torino, 2015). Inoltre i dati su cassaintegrazione e disoccupazione sono tra i più alti tra le provincie del nord Italia (Regione Piemonte, 2014). Il disagio abitativo è quindi un tema urgente e pressante, le cui risposte vengono portate avanti con una logica di cooperazione tra gli attori locali. Spesso l'attore privato è finanziatore e gestore delle sperimentazioni. Una fondazione bancaria locale (Compagnia di San Paolo) redige un Programma Housing parallelo e con numerosi punti di contatto e di somiglianza con gli interventi pubblici (residenze temporanee, sportelli per l'affitto, ecc.). Il Comune non è, infatti, nelle condizioni di poter realizzare e gestire tutti gli interventi in autonomia, si affida e innesca operazioni per la ricerca di finanziatori (fondazioni bancarie o imprese private), di gestori delle residenze temporanee (associazioni, cooperative sociali o organizzazioni del no profit), di imprenditori interessati a realizzare una trasformazione urbana che oltre alla riqualificazione di un'area comporti anche la realizzazione di nuove residenze sociali. La maggior parte degli interventi viene realizzato con minimi investimenti pubblici, che nei primi anni sono stati sostenuti dal Programma Casa della Regione Piemonte (Programma Casa: 10.000 alloggi entro il 2012).

Perché parlare di innovazione sociale?

Le pratiche abitative recenti messe in campo nel contesto torinese da attori pubblici e privati mettono in luce interessanti innovazioni: la capacità di produrre pratiche e strategie in uno scenario di risorse scarse, utilizzando strumenti differenziati, per andare ad intervenire sui temi del disagio e dell'esclusione sociale. Forme di cooperazione pubblico-privata, fondi e strumenti finanziari, trasformazioni immobiliari, creazione di nuovi sportelli, interventi nei quartieri ERP, mostrano come la differenziazione della risposta pubblico-privata possa essere una delle chiavi per affrontare la complessità della situazione abitativa attuale. Se il caso torinese non ha subito, nonostante i caratteri di urgenza e estrema fragilità attuali, un peggioramento e una radicalizzazione trasformandosi in conflitto sociale è anche grazie alla pluralità di forme di sostegno e supporto attuate nell'ultimo decennio (Caruso, 2015a).

Valutare l'innovazione sociale non è facile, il termine stesso è spesso utilizzato in maniera generica e con scarsi riferimenti operazionali. Seguendo il modello di analisi di Moulaert e colleghi (Moulaert, Martinelli, Swyngedouw, & Gonzalez, 2009), sviluppato su pratiche di trasformazione urbana, è però possibile individuare una modalità di verifica delle condizioni di innovazione sociale. La risposta a un bisogno, la creazione di relazioni sociali e l'*empowerment* sono le tre fasi che indicano in uno scenario di *path-dependency* lo sviluppo di innovazione sociale secondo questi autori. Nel caso torinese, queste condizioni vengono raggiunte da alcune pratiche: se tutti gli interventi descritti cercano di rispondere a una delle forme del bisogno abitativo attuale, non tutte sviluppano relazioni sociali ed *empowerment*. In particolare, gli unici interventi a cui si possono ricondurre entrambi questi criteri sono alcune tipologie di residenze temporanee e gli interventi detti coabitazioni solidali. Senza scendere nel dettaglio della singola esperienza, è possibile comprendere questa valutazione. All'interno delle residenze temporanee sono presenti servizi pubblici e/o privati aperti agli ospiti della struttura ed al quartiere, connessi ad azioni di accompagnamento da parte dei servizi socio-assistenziali. Le dinamiche di relazione sono favorite e promosse, innescando non solo lo sviluppo di relazioni sociali tra soggetti diversi, ma anche, (è auspicabile), forme di *empowerment*, con l'obiettivo per singoli e famiglie di seguire un

percorso verso l'indipendenza abitativa. Nel caso delle coabitazioni solidali, invece, l'accento è posto sia sugli abitanti del quartiere ERP interessato, sia sui giovani che svolgono il lavoro settimanale per la comunità locale. Al di là dello sviluppo delle relazioni sociali, che è forse il primo basilare elemento di questo percorso, tutti i soggetti beneficiano dell'azione per diversi aspetti: tramite l'organizzazione di eventi e attività si interviene sul senso di appartenenza e sull'identità di quartiere, l'attività è però anche volta a favorire l'indipendenza giovanile dal punto di vista abitativo offrendo al contempo un'esperienza professionale.

L'esperienza torinese può quindi essere considerata un caso studio interessante per intervenire sul settore abitativo in un momento di estrema crisi e urgenza sociale in presenza di risorse scarse. Le pratiche sono state sviluppate sulla base delle caratteristiche del contesto locale, ma la capacità di intervenire in modo integrato e flessibile a seconda delle problematiche mostra la capacità di innovazione nelle politiche urbane, che deriva dall'esperienza istituzionale costruita negli ultimi decenni.

BIBLIOGRAFIA

Caruso, N.
2013 *Innovative practices in social housing. Trends in Europe and a focus on Northern Italy*. Torino, Politecnico di Torino.

Caruso, N.
2015a *Torino: dalla rigenerazione urbana al problema della casa. Intervista a Giovanni Magnano*, in «Urbanistica Informazioni», n. 259-260, p. 134–135.

Caruso, N.
2015b *Una politica che avanza in sordina. Torino e le sue pratiche abitative*, in «Archivio Di Studi Urbani E Regionali», n. 113, p. 84–102.

Città di Torino
2015 *Osservatorio sulla condizione abitativa – XI Rapporto*. [online]
http://www.comune.torino.it/informacasa/pdf/OCA_2014.pdf

Corrado, F., & Giaimo, C. (a cura di)
2007 *Città e territorio metropolitano contemporaneo: rapporto da Torino*. Milano, FrancoAngeli.

Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., & Gonzalez, S.
2009 *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*. Taylor & Francis.

Regione Piemonte
2014 *Il mercato del lavoro in Piemonte nel 2013*. [online]
http://www.regione.piemonte.it/lavoro/osservatorio/rapporti.htm

Santangelo, M., & Vanolo, A.
2010 *Di capitale importanza. Immagini e trasformazioni urbane di Torino*. Roma, Carocci.

Tosi, A.
1994 *Abitanti: le nuove strategie dell'azione abitativa*. Bologna, Il Mulino.

Tosi, A.
2007 *Case, quartieri, abitanti, politiche*. Milano, Libreria Clup.