

Workshop 1 | L'obiettivo della città inclusiva



W 1.2

OPPORTUNITÀ ABITATIVE NELLE PERIFERIE RIGENERATE

Coordinatori: Giovanni Caudo, Paola Savoldi, con Giovanna Mangialardi
Discussant: Alessandro Almadori, Massimo Bricocoli

La Pubblicazione degli Atti della XXII Conferenza Nazionale SIU è il risultato di tutti i papers accettati alla Conferenza. Solo gli autori regolarmente iscritti alla Conferenza sono stati inseriti nella pubblicazione.

Ogni paper può essere citato come parte degli "Atti della XXII Conferenza Nazionale SIU, L'urbanistica italiana di fronte all'Agenda 2030. Portare territori e comunità sulla strada della sostenibilità e resilienza. Matera-Bari, 5-6-7 giugno 2019, Planum Publisher, Roma-Milano 2020".

© Copyright 2020



Roma-Milano
ISBN 9788899237219

Volume pubblicato digitalmente nel mese di aprile 2020
Pubblicazione disponibile su www.planum.net | Planum Publisher

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, anche ad uso interno e didattico, non autorizzata. Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Workshop 1 | L'obiettivo della città inclusiva

W 1.2 | Opportunità abitative nelle periferie rigenerate

Coordinatori: **Giovanni Caudo, Paola Savoldi, con Giovanna Mangialardi**

Discussant: **Alessandro Almadori, Massimo Bricocoli**

Introduzione

**Giovanni Caudo, Paola Savoldi,
Giovanna Mangialardi**

I temi generali emersi dai contributi discussi sono, da un lato, riconducibili a dimensioni strutturali della questione casa che richiamano nodi classici e irrisolti, seppur in un contesto profondamente mutato sotto il profilo demografico, sociale e occupazionale; d'altro alcuni contributi hanno invece individuato e approfondito aspetti più operativi e puntuali. I contributi offerti dai discussant, e in generale dai partecipanti alla discussione, hanno permesso di riannodare i fili delle diverse proposte e di restituire una trama di temi e di argomenti che ci sembra essere di particolare interesse, perché focalizza la questione casa e ne mette in luce le implicazioni oggi più rilevanti ed urgenti. I. Anzitutto la presa d'atto dell'opportunità e necessità di confrontarsi con il patrimonio esistente sul quale è necessario avere elementi conoscitivi il più possibile aggiornati e accurati, per poter prefigurare forme efficaci di gestione, realmente prossime alle domande e ai bisogni dei cittadini; II. La rilevanza del ruolo di associazioni di cittadini, di comunità, di imprese sociali al fine di ridurre le disuguaglianze nell'accesso alla casa, travalicando la questione dell'alloggio per abbracciare il campo della condivisione e dei servizi della residenza; III. La dimensione del risparmio e dell'efficienza energetica in relazione a quella della manutenzione e degli interventi di innovazione tecnologica con l'obiettivo di ridurre i consumi e contrastare l'impoverimento energetico; IV. Le implicazioni urbanistiche degli interventi di rigenerazione urbana che esigono di guardare a un processo che può intervenire a scala più ampia rispetto a quella del singolo intervento edilizio: politica della casa e politiche di rigenerazione urbana devono essere integrate;

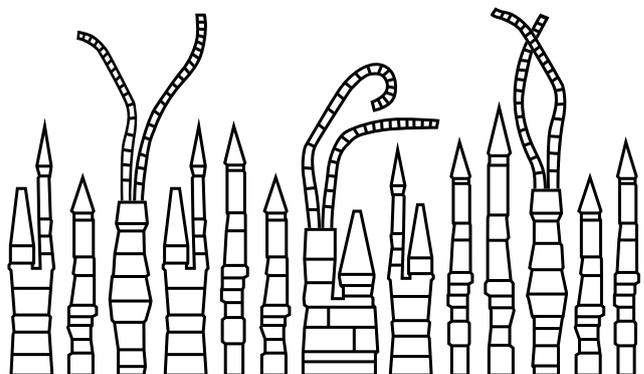
V. Infine, ridiscutere, sgomberando il campo da ambiguità (lessicali e sostantive), di social housing o di alloggio sociale (ERS), anche per meglio definire i compiti e la capacità di innovare le azioni delle Aziende Casa.

I temi del disagio abitativo e del diritto alla casa si intrecciano come è evidente con questioni più ampie che attraversano dal di dentro la città, coinvolgono attori e soggetti diversi che interferiscono con i temi della sostenibilità ambientale, economica e sociale. Dal confronto dei diversi contributi sono emersi i fili di questo intreccio, anche come esito di uno sguardo retrospettivo sugli ultimi dieci-quindici anni di sperimentazione e di innovazione, seppur solo in parte condivisa o riconosciuta come positiva. Il ritorno di una centralità del soggetto pubblico, sia nella formazione di politiche che nella costruzione di contesti normativi che facciano chiarezza e ne supportino l'operatività, è considerato ormai quasi una necessità. La multidimensionalità delle politiche della casa è insieme riconosciuta come fattore di complessità e di ricchezza per il governo della città. Un crocevia, quello dell'abitare, della casa, dove passano tante diverse direttrici di intervento per affermare il diritto alla città. Eppure, la tensione innovativa registrata anche come risposta all'arretramento del soggetto pubblico, è oggi in discussione, o quanto meno non gode più del favore di cui ha goduto tempo fa. Anche il ruolo delle Aziende casa, eredi del precedente IACP, è tornato ad essere oggetto di una riflessione che ne afferma la centralità, sia gestionale che progettuale. Non più, quindi, orpelli del passato, ma piuttosto agenti di cambiamento e potenziali promotori di un network di collaborazione pubblico-privato radicati nell'edilizia sovvenzionata eppure suscettibili di processi riorganizzativi per contemplare forme più articolate di gestione delle differenti domande e ambiti di operatività. Infine, la sfida della rigenerazione urbana pone un ulteriore ambito di riflessione in contrasto, spesso anche questo, con i tentativi di innovazione portati avanti

nella gestione del patrimonio esistente. Dalle due sessioni dei Workshop è progressivamente emersa la convinzione di trovarsi in una fase di transizione che guarda a questi ultimi venti anni di innovazione e nello stesso tempo si confronta con l'esigenza, ormai ineludibile, di definire in modo più preciso e circostanziato i processi di innovazione a partire da una ricollocazione del ruolo del soggetto pubblico, degli attori sociali e delle comunità di abitanti.

Un esempio di questo bisogno di riconsiderare quanto avvenuto e di aprire a traiettorie nuove è il motivo per cui il paper segnalato è stato quello dal titolo "Povertà energetica ed edilizia residenziale pubblica. Possibili azioni per nuove politiche abitative a partire dal ruolo attivo degli utenti" di Angela Santangelo. Il contributo mette in evidenza l'interrelazione tra il tema della povertà energetica, del comportamento energetico degli utenti e dell'efficientamento del patrimonio pubblico.

- ▶ [Miglior paper Workshop 1.2]
- [Menzione speciale paper]



PAPER DISCUSSI

- 139 ■ **Innovazioni e complessità della seconda stagione della rigenerazione in Puglia. Il caso studio di Putignano**
Mariella Annese, Giovanni Didonna, Stefano Romanazzi
- 145 ■ **Abitare nella regione capitale di Roma: una prospettiva inedita**
Mauro Baioni, Giovanni Caudo, Lorenzo de Strobel de Hausstadt e Schwanenfeld
- 152 ■ **Gli impervi percorsi dell'innovazione nelle politiche di rigenerazione urbana: un'analisi multilivello dell'esperienza pugliese**
Angela Barbanente, Laura Grassini
- 160 ■ **Riabitare l'esistente come risposta al disagio sociale. Sperimentazioni sull'abitare collaborativo nel quartiere di San Berillo a Catania**
Carla Barbanti, Elisa Privitera
- 169 ■ **Innovazione nella gestione della manutenzione degli Immobili di Edilizia Residenziale Pubblica. Il progetto B@ARCA – BIM at ARCA**
Salvatore Candido, Carla Di Biccari, Mariangela Lazoi, Ada Malagnino, Giovanna Mangialardi, Sandra Zappatore
- 175 ■ **Rendimento territoriale e bilancio contabile nelle recenti formule di edilizia residenziale sociale in Emilia Romagna**
Paola Capriotti, Luca Gulli
- 181 ■ **Il frazionamento degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a Roma come risposta alla domanda abitativa**
Federico De Matteis, Maria Rosaria Guarini, Luca Reale
- 188 ■ **Un chilometro di case. La riqualificazione in corso del quarto piano di Corviale a Roma**
Caterina Francesca Di Giovanni
- 195 ■ **Integration of disadvantaged groups into regular housing markets and local communities: an innovative case study from Lübeck, Germany**
Constanze Engelbrecht, Ingrid Breckner
- 202 ■ **L'occupazione informale di uno spazio di edilizia popolare come tappa di passaggio: la dimensione materiale del percorso abitativo di un occupante abusivo nella città di Napoli**
Emiliano Esposito
- 210 ■ **Abitare sociale e rigenerazione urbana di aree periferiche: il caso di ViaPadova36 a Milano come occasione di approfondimento**
Elena Fontanella, Fabio Lepratto
- 222 ■ **Una agenda per lo sviluppo sostenibile delle periferie della città industriali: il caso del quartiere Tamburi**
Federica Greco, Calogero Montalbano, Francesco Rotondo

-
- 232 ■ **La rigenerazione delle periferie urbane attraverso il coinvolgimento degli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica E.R.P. in case ad alta efficienza energetica**
Francesco Paolo Lamacchia, Enrico Albanese
- 239 ■ **Common Stocks. Urban peripheries, social innovation and urban regeneration**
Barbara Lino
- 245 ■ **Un approccio multi-stakeholder per un abitare sostenibile e inclusivo**
Stefania Marini
- 250 ■ **“Ephemeral” regeneration for the marginal urban spaces / places in Enna**
Fabio Naselli, Ferdinando Trapani
- 259 ■ **La condizione abitativa della periferia**
Fabrizio Paone
- 266 ■ **Storie e prospettive delle rigenerazione area-based. Capitalizzare un’esperienza**
Caterina Quaglio
- 274 ■ **La complessità della periferia come opportunità per declinarne la rigenerazione**
Alessandra Rana, Paola Sepe, Carlo Angelastro
- 283 ■ **Il sapere abitante per la riqualificazione energetica del patrimonio residenziale pubblico: conoscere e coinvolgere gli inquilini a supporto del processo decisionale**
Federica Rotondo, Giuseppe Salvia, Eugenio Morello
- 289 ► **Povertà energetica ed edilizia residenziale pubblica. Possibili azioni per nuove politiche abitative a partire dal ruolo attivo degli utenti**
Angela Santangelo
- 295 ■ **RES.pubblica – Risorsa edilizia sociale pubblica**
Stefania Spiazzi
- 302 ■ **Le Quattro Corti di Stadera: un caso pionieristico di rigenerazione del patrimonio residenziale pubblico a Milano**
Anna Tagliaferri, Marco Peverini
- 309 ■ **La riforma della città pubblica. L’esperienza didattica del progetto urbano nei quartieri di edilizia pubblica a Bari**
Giuseppe Tupputi, Tiziano De Venuto, Luca Tommasi, Domenico Cristofalo
- 316 ■ **Forme estreme dell’abitare. Quando il diritto all’abitare si declina nel più primordiale diritto ad esistere**
Ianira Vassallo

Il frazionamento degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a Roma come risposta alla domanda abitativa

Federico De Matteis

Università degli Studi dell'Aquila
Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile-Architettura e Ambientale
Email: federico.dematteis@univaq.it

Maria Rosaria Guarini

“Sapienza” Università di Roma
Dipartimento di Architettura e Progetto
Email: mariarosaria.guarini@uniroma1.it

Luca Reale

“Sapienza” Università di Roma
Dipartimento di Architettura e Progetto
Email: luca.reale@uniroma1.it

Abstract

L'emergenza casa rappresenta a Roma uno dei temi più urgenti ed improrogabili. La crescita urbana degli ultimi decenni, unita alla speculazione edilizia che ha caratterizzato la trasformazione del territorio romano, ha inasprito il fenomeno della povertà abitativa. Accanto ad un progressivo indebolimento dell'edilizia residenziale pubblica e all'invecchiamento del suo stock edilizio, si registra il paradossale sottoutilizzo degli alloggi, dovuto alle dinamiche demografiche attuali che vedono un disallineamento tra la consistenza del patrimonio residenziale, la normativa vigente e le domande dell'utenza. Attraverso una strategia di “intensificazione d'uso” del patrimonio abitativo – economicamente sostenibile e senza alcun consumo di suolo – si mira alla rigenerazione dello spazio architettonico e dell'assetto demografico del patrimonio residenziale pubblico. Le ricadute positive sono evidenti: la “duplicazione” di buona porzione dello stock abitativo comunale potrebbe produrre una notevole quantità di nuovi alloggi, rilanciando la dimensione pubblica della città. L'operazione è indipendente dalla scala di intervento: può costituire un metodo valido per un quartiere come per un singolo edificio o un solo appartamento. Il frazionamento, operando attraverso semplici ristrutturazioni edilizie che non incidono sull'involucro esterno, sulla struttura portante, sugli impianti tecnici o sugli spazi comuni degli edifici, è tecnicamente agile e potrebbe ridare fiato alle piccole e medie imprese edili che maggiormente hanno sofferto la crisi economica.

Parole chiave: social housing, architecture, urban regeneration, inclusive processes

1 | Abitare pubblico a Roma: problematiche sociali e risposta architettonica

Le problematiche dell'edilizia residenziale pubblica a Roma hanno assunto, in anni recenti, proporzioni spesso drammatiche, legate alla scarsa manutenzione di molti complessi realizzati nel corso del Novecento, nonché alla crescita di fenomeni di esclusione e marginalizzazione sociale sfocianti, non di rado, in conflitti di notevole entità¹. Oltre a queste emergenze “visibili”, una meno apparente è legata alla gestione e assegnazione degli alloggi: come ha sottolineato Puccini (2016), graduatorie elaborate su bandi ormai “antichi” non riescono ad esaurirsi, non soltanto a causa dell'insufficiente disponibilità di stock residenziale, bensì anche per il notevole disallineamento tra la conformazione di tale patrimonio e la composizione demografica degli utenti attuali e potenziali. Uno dei problemi centrali, dunque, consiste nella necessità di razionalizzare l'intera filiera della casa pubblica a Roma, azione che non coincide con i molti grandi interventi di riqualificazione dei complessi residenziali unitari più volte proposti ma solo raramente attuati. Se l'intervento sui quartieri realizzati attraverso i vari programmi del secolo scorso potrebbe senz'altro incidere in maniera positiva non solo sulla qualità della vita dei residenti, ma anche sui comparti urbani circostanti, occorre purtroppo constatare che il soggetto pubblico non dispone, di fatto, della capacità di avviare tali operazioni di ampia scala, e investe le scarse risorse per tamponare le situazioni di emergenza o, nella migliore delle ipotesi, nella manutenzione ordinaria.

¹ Ultimo in ordine di tempo il caso delle proteste nel quartiere romano di Torre Maura, v. Monaco L. (2019), “Roma, rivolta a Torre Maura: rabbia contro l'arrivo dei rom. E il Campidoglio li ricolloca”, in *La Repubblica*, 2 aprile, https://roma.repubblica.it/cronaca/2019/04/02/news/roma_tensioni_a_torre_maura_residenti_contro_i_rom-223127493

Un'interessante ipotesi alternativa consiste, per lo specifico caso romano, nell'intervento a piccola scala sugli alloggi di proprietà dell'Amministrazione comunale. Tale patrimonio, di notevole consistenza, più che far parte dei grandi complessi residenziali unitari è distribuito in una vasta galassia di fabbricati sparsi nell'intero territorio della città, dalle aree più centrali a quelle periferiche (De Matteis, Guarini, Reale, 2016: 46) (Fig. 1). Gli alloggi di proprietà pubblica, pertanto, si trovano spesso mescolati con quelli privati, dando vita ad una mescolanza che, di fatto, previene la problematica dell'omogeneità sociale proponendo un modello di *mixed tenure*. Se da un lato questa particolarità limita le opportunità di riqualificazione complessiva dei fabbricati, dall'altro potrebbe rendere più agili gli interventi su piccola scala, data la possibilità di agire in maniera puntuale, rivalutando gli alloggi singolarmente o a piccoli gruppi invece che avviare grandi cantieri gravati da una maggiore inerzia organizzativa e finanziaria.

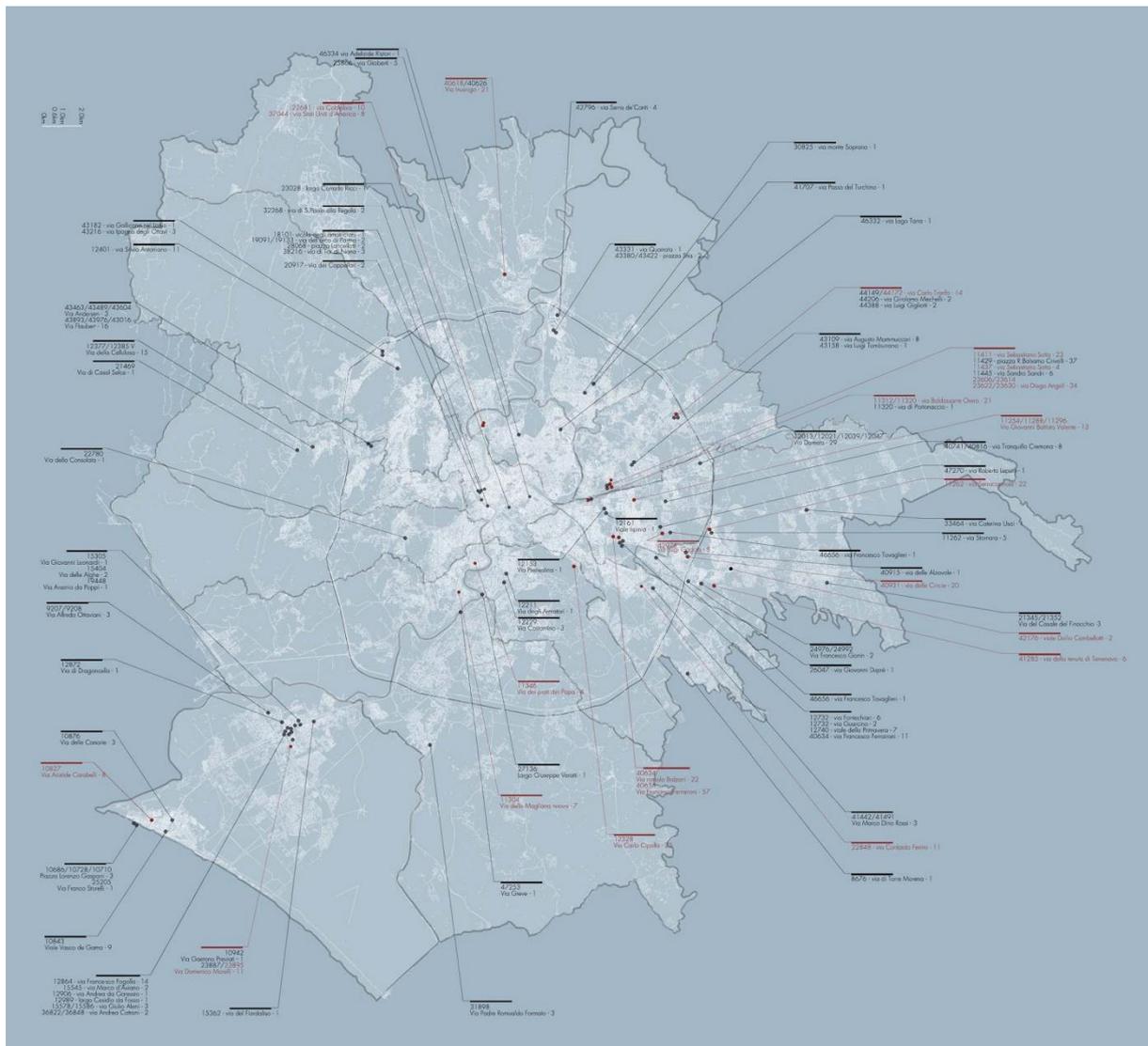


Figura 1 | Distribuzione del patrimonio residenziale di proprietà di Roma Capitale nel territorio metropolitano.
Fonte: De Matteis, Guarini & Reale 2016

Una notevole porzione di questi alloggi è di ampie dimensioni, quindi sovradimensionati rispetto alla composizione media dei nuclei di utenti presenti nelle graduatorie di assegnazione di Roma Capitale (De Matteis, Guarini & Reale, 2016: 40). Inoltre, molte tipologie sono mal congegnate, non pensate per ottimizzare le qualità degli spazi interni attraverso impianti architettonici accuratamente misurati, cosa che spesso accade, pur nella limitatezza delle risorse e nelle ridotte dimensioni, nei migliori complessi residenziali pubblici. Qui si ravvisa chiaramente l'istanza, da parte dei progettisti, di massimizzare la rendita fondiaria, moltiplicando il numero di alloggi serviti dai vani scala, allungando i percorsi distributivi, costringendo spesso le abitazioni ad affacci esterni ridotti, su angoli interni, privi di adeguata ventilazione ecc.

L'articolazione tipologica d'impianto limita anche il potenziale di trasformazione per questi alloggi: in molti casi, infatti, risulta pressoché impossibile attuare una riconfigurazione degli spazi abitativi, in mancanza di sufficienti superfici esposte verso l'esterno.

Complessivamente, queste problematiche rendono intrasformabile una quota di alloggi che supera il 10%: al di fuori di interventi di riqualificazione che investano gli edifici nel loro complesso, proponendo una revisione generale del sistema distributivo, questi difetti sono difficilmente emendabili, soprattutto perché derivanti da una ridotta flessibilità dell'impianto originario.

Nonostante queste limitazioni, in una porzione consistente del patrimonio si ravvisano condizioni tali da renderne attuabile la trasformazione: l'avvio di un regolato processo di frazionamento consentirebbe di incrementare il numero di alloggi disponibili per l'assegnazione, senza ricorrere alla realizzazione di nuovi interventi ed evitando pertanto ulteriore consumo di suolo. Inoltre, l'implementazione di questo programma potrebbe configurarsi come volano per l'economia delle moltissime piccole imprese edili che sono state più fortemente colpite dalla crisi del settore.

Questo tipo di operazione può condurre a esiti positivi su vari piani. Al di là del risultato – già di per sé rilevante – di aumentare la disponibilità di alloggi a fronte dell'emergenza abitativa, si può considerare anche la necessità di un aggiornamento funzionale del patrimonio, dato che comunque questo risale in gran parte a più di 20 anni fa e non è mai stato sottoposto ad un adeguato intervento in questo senso. Nell'ottica di una trasformazione “etica” dell'idea stessa di “casa popolare” – da alloggio dato a titolo gratuito o quasi a nuclei che ne usufruiranno a vita, a una condizione di soluzione transitoria o comunque limitata ad un principio di rotazione – gli alloggi rivisti devono poter comunque rispondere in maniera più efficace ad una sempre più forte diversificazione dei loro abitanti. Ciò potrà avvenire, chiaramente, solo attraverso una revisione del modello “politico” di assegnazione e gestione degli alloggi, capace di essere improntato, allo stesso tempo, su un principio di equità e sulla legittima necessità di dare una risposta il più possibile estesa ad un fenomeno di bisogno abitativo molto diffuso.

2 | L' “intensificazione d'uso” attraverso il frazionamento

Dalla graduatoria del Dipartimento Politiche Abitative del Comune di Roma, resa nota a dicembre 2018, risultano idonee all'assegnazione di un alloggio popolare circa 12.500 famiglie. Oltre la metà di questi “nuclei familiari” (il 52%) è composto da una o due persone, mentre gli alloggi a disposizione sono prevalentemente di ampie metrature. Il rischio è che molti aventi diritto, in lista di attesa da anni, restino senza casa, perché mancano alloggi di piccole dimensioni a loro “assegnabili”². Anche l'Unione Inquilini invita ad avviare il frazionamento degli alloggi e l'impiego del patrimonio inutilizzato, anche attraverso pratiche di “autorecupero”. L'emergenza abitativa è giunta ad una situazione di stallo che ad un primo sguardo parrebbe insormontabile, soprattutto in un contesto complesso ed eterogeneo come quello del territorio di Roma Capitale. Per affrontare con il necessario rigore la questione può essere utile fare alcune premesse: per prima cosa occorrerebbe superare la logica emergenziale. Parlare di emergenza presenta come non risolvibile il problema, se invece ci si fermasse ad analizzare il tema con maggiore distacco e di prospettiva, si riuscirebbero ad isolare gli elementi di criticità e le effettive dimensioni del problema della casa pubblica, che in Italia è ormai da considerare strutturale da molti anni, non più riconducibile ad una congiuntura sociale o economica.

Il secondo aspetto da sottolineare è invece di tipo meramente quantitativo: per definire le dimensioni della questione e prefigurarne una soluzione occorre partire dall'effettiva consistenza dei dati, e i numeri attestano che gli alloggi di edilizia pubblica sono tutto sommato adeguati – vi è tutt'altro che un'emergenza – andrebbero semplicemente razionalizzati. Roma dispone infatti di un patrimonio abitativo di 76.328 alloggi pubblici (tra patrimonio del Comune, 28.383, e patrimonio ATER, 47.945), che costituiscono il 6% del totale delle abitazioni della città³. L'urgenza dunque non richiede di realizzare nuovi alloggi ma nel gestire in modo più efficace quelli esistenti (a partire dalla manutenzione degli immobili e dalla regolarizzazione dei requisiti di accesso) e soprattutto nell'ottimizzazione dell'uso del patrimonio. A Roma ci sono 100.000 alloggi sfitti, ma l'ISTAT non conteggia i fitti non regolari, che i sindacati di settore stimano in altri 50.000.⁴ Per i motivi di natura demografica sopracitati, il tasso di sottoutilizzo di tutto lo stock abitativo romano è

² Sina, Y. (2019), “Case popolari, boom di single in attesa e alloggi troppo grandi: ‘Qualcuno rischia di aspettare per sempre’”, in *RomaToday*, 7 gennaio, <http://www.romatoday.it/politica/case-popolari-analisi-graduatoria.html>

³ Puccini E. (2018), “Quante sono le case popolari a Roma? diamo i numeri...”, in *Osservatorio Casa Roma*, 26 febbraio, <https://osservatoriocasaroma.com/2018/02/26/1-2-quante-sono-le-case-popolari-a-roma-diamo-i-numeri/>

⁴ Puccini E. (2018), “Roma, la casa e l'emergenza abitativa che non c'è...”, in *Osservatorio Casa Roma*, 12 aprile, <https://osservatoriocasaroma.com/author/enpuccini/page/2/>

molto forte, pari a circa il 50% per il patrimonio abitativo privato e del 70% per quanto riguarda l'ERP (Cresme, 2012: 59).

Il terzo elemento di criticità è legato all'oggettivo processo di disinvestimento che lo Stato ha portato avanti in questi decenni, aggravato da provvedimenti quali la fine dei fondi Gescal (1963-1998), nonché l'abolizione della tassa sulla prima casa. Questo è un dato incontrovertibile che genera una situazione di concreta emergenza: oggi in Europa in media il 9% delle risorse pubbliche è destinato al finanziamento delle locazioni, in Italia si raggiunge appena il 3%.

La soluzione all'emergenza abitativa è quindi prima di tutto legata ad una scelta politica, dato che ci troviamo di fronte ad un sostanziale orientamento a non affrontare seriamente il problema della casa. Emergono tuttavia anche ostacoli di tipo urbanistico e legislativo: occorrerebbe ad esempio ampliare – entro determinati limiti – la possibilità di frazionamento agendo sulle NTA del PRG, istituendo una procedura amministrativa *ad hoc* ove non sia possibile servirsi di quella ordinaria, ripensare in maniera più attuale e flessibile l'intero *corpus* normativo sulla casa, improntato ancora su leggi risalenti agli anni '60 e '70.

La recente Legge Regionale sulla Rigenerazione urbana (L.R. Lazio 7/2017) ha tra le sue finalità l'incentivo alla razionalizzazione del patrimonio edilizio e, più in generale, la qualificazione della città esistente, attraverso l'aumento delle dotazioni territoriali pubbliche o il potenziamento di quelle già disponibili.⁵ Quest'impostazione apre nuove prospettive, che integrate a strumenti di limitazione dei costi (come l'utilizzo del buono-casa in sostituzione del pagamento del canone dei residence), potrebbero inaugurare una nuova stagione di realizzazione di alloggi pubblici, in particolare attraverso le operazioni di frazionamento.

La strategia individuata prevede quindi la “moltiplicazione” del patrimonio di edilizia pubblica attraverso il meccanismo di frazionamento degli alloggi di ampie superfici. Il metodo proposto prende le mosse da un ragionamento che qui riassumiamo:

- Roma dispone di un considerevole patrimonio residenziale;
- il tasso di sottoutilizzo di tale stock abitativo è altissimo;
- una gran parte di tale patrimonio è costituito da alloggi di grande taglio (il 40% ha superficie maggiore di 90 mq);
- la grande maggioranza dei richiedenti in graduatoria è invece composta da nuclei familiari piccoli e *single*, ai quali per legge non si possono assegnare alloggi grandi.

Il modo più rapido ed efficace per risolvere questo disallineamento tra domanda e offerta è quello del frazionamento degli alloggi sfitti o che si vanno liberando con l'aggiornamento delle graduatorie; i frazionamenti sono progettati attraverso la formulazione di ipotesi alternative di intervento, tecnicamente possibili ed economicamente sostenibili.

La strategia del frazionamento contrasterebbe inoltre la perdita di densità ed “intensità” urbana, processo tipico della “città pubblica” e particolarmente evidente in una città come Roma. Il pesante sottoutilizzo del patrimonio abitativo provoca infatti una fragilità delle comunità insediate e impedisce l'attivazione di servizi primari fondamentali (asili nido, negozi di vicinato, ufficio postale, farmacia). I frazionamenti innescerebbero invece un salutare processo di densificazione, invisibile sul piano della morfologia urbana, ma allo stesso tempo immediatamente efficace sul piano demografico, relativamente economico e che non comporterebbe alcuna nuova urbanizzazione. L'operazione produrrebbe dunque un'opportuna intensificazione d'uso e di spazio (più alloggi nello stesso volume già esistente), un incremento tangibile della vitalità urbana e del *mix* sociale e demografico.

I frazionamenti inoltre non necessitano rotazione degli alloggi, spostamento degli abitanti in strutture temporanee magari distanti dal quartiere (con problemi di discontinuità scolastica per i minori, sradicamento degli abitanti da comunità consolidate, ecc.), ma insistono su alloggi che sarebbero vuoti (e non assegnabili) e quindi probabilmente soggetti al rischio di occupazione (a Roma la media è di tre strutture occupate al giorno). Il metodo del frazionamento, attraverso semplici operazioni di ristrutturazione edilizia che non interessano gli spazi comuni e condominiali, non coinvolgono l'involucro esterno, né la struttura portante o gli impianti tecnici comuni, risultando quindi un provvedimento tecnicamente “agile”, pratica già diffusa nel patrimonio privato.

Si prova dunque ad immaginare che in futuro il patrimonio abitativo pubblico, che è un bene di tutti, torni ad essere considerato un tessuto vivo e in trasformazione, non congelato in una condizione di degrado, o peggio di lenta decadenza; una risorsa, dunque, prima che un problema, in grado di adattarsi nel tempo ai

⁵ Legge Regionale n. 7 del 18/07/2017, “Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio”, pubblicata nel S.O. n. 3 al B.U.R. n. 57 del 18/07/2017.

cambiamenti demografici della società, ma anche alla modificazione degli usi degli spazi abitativi da parte della popolazione.

3 | Sostenibilità tecnica finanziaria economica e procedurale

Roma Capitale, come anche gli altri Enti pubblici proprietari di immobili di edilizia residenziale pubblica, per adottare una strategia efficace e sistematica di “intensificazione d’uso” di quella parte del loro patrimonio costituito da alloggi sfitti o non assegnati dovrebbe procedere con un approccio operativo strutturato e non occasionale nel frazionamento di tali alloggi.

A tal fine occorre adoperare una procedura progettuale valutativa multidimensionale e multidisciplinare, adatta ad accertare secondo precisi criteri la frazionabilità degli alloggi e a formulare ipotesi alternative di ristrutturazione edilizia fattibili e sostenibili, che nell’operazione di riqualificazione funzionale tengano conto anche delle esigenze delle famiglie assegnatarie, oggi per la maggior parte costituite da single, anziani, giovani coppie, con uno, raramente con due figli, che necessitano di una abitazione di taglio medio-piccolo. Nel contempo, è necessario ribadire che non tutti gli alloggi sovradimensionati rispetto alla composizione dei nuclei di utenti hanno un potenziale di trasformazione tale da permettere un adeguato frazionamento. Inoltre, nel frazionamento possono essere adottate soluzioni tipologiche differenziate e combinate di articolazione degli spazi interni degli alloggi: esaminando alcune *best practice* europee relative ad interventi di edilizia residenziale pubblica (De Matteis, Guarini & Reale, 2016) risulta che per alloggi di taglio medio-piccolo siano preferibili soluzioni tipologiche non solo di “tipo tradizionale” (zona notte e zona giorno nettamente distinte e separate), più adatte ad accogliere nuclei familiari con più di due persone o anziani, ma anche “open space” (spazio unico, in cui zona notte e zona giorno coesistono e si fondono, o sono separati solo da divisori mobili), o a “nucleo funzionale (nucleo di servizi in posizione baricentrica, intorno al quale vengono disposti i vari ambienti con o senza divisori mobili), più adatte a giovani coppie o a portatori di handicap. Infine, l’Amministrazione potrebbe procedere all’implementazione in tempi e con investimenti contenuti solo adottando un processo di frazionamento regolato da un approccio valutativo che porti a definire elementi e modalità operative strutturate, da utilizzare come prassi quando si intenda procedere alla riqualificazione funzionale degli immobili.

Proceduralmente, occorre innanzitutto rilevare, esaminare e valutare la presenza di alcune condizioni generali che rappresentano quei necessari requisiti (criteri di frazionabilità/vincoli progettuali) a scala di edificio e di alloggio per individuare quali possano essere effettivamente frazionabili. Per giungere alla mappatura degli edifici e degli alloggi effettivamente frazionabili risulta opportuno esaminare aspetti inerenti, a scala di:

- edificio: la tipologia edilizia, rapporti volumi pieni/vuoti, la conformazione degli spazi di collegamento e distribuzione verticali e orizzontali, ed eventualmente anche la presenza nel medesimo edificio di un certo numero di alloggi con $S_u > 100$ mq;
- di alloggio: la configurazione planimetrica *ante operam* di ogni appartamento rispetto: i) assenza di murature portanti interne per poter avere una maggiore flessibilità nella modulazione del frazionamento; ii) quantità e dislocazione delle finestre tali da consentire, *post operam*, il doppio affaccio e il rispetto di quei dimensionamenti minimi indicati dalla normativa inerenti gli alloggi; iii) articolazione e dimensione degli spazi e delle pareti divisorie interne dell’immobile tali da permettere di eseguire il “minimo intervento” di demolizione/ricostruzione, di tramezzi, impianti tecnici per realizzare le soluzioni tipologiche identificate come più adeguate.

In questa fase la redazione di una scheda per ciascun alloggio (Fig. 2), che permetta di rilevare e valutare la sua conformazione e il suo stato di conservazione, la presenza o l’assenza dei requisiti sopra descritti e, in larga misura, le scelte distributive che è possibile adottare nonché il tipo di lavorazioni da realizzare, consente anche di avere un quadro di insieme delle principali categorie di lavorazioni da realizzare. In tal modo risulta possibile elaborare, sulla base del prezzario regionale, un capitolato e un elenco prezzi di riferimento unitario per l’implementazione degli interventi, nonché una prima stima sommaria sul costo di realizzazione di ciascun intervento.

L’Amministrazione può così avere un quadro chiaro sul numero, la localizzazione degli alloggi sui quali intervenire nonché sulle tempistiche di avvio degli interventi, procedendo quindi alla loro programmazione. In fase di progettazione, lo sviluppo in dettaglio delle soluzioni da adottare nel frazionamento di ogni alloggio deve essere effettuato controllando la fattibilità delle scelte tipologiche e distributive individuate (verifica della frazionabilità) applicando criteri di tipo: i) normativo: rispetto del rapporto aerilluminante di 1/8, della superficie minima per i frazionamenti, delle dimensioni minime degli ambienti, ecc.; ii) impiantistico: posizionamento dei nuovi servizi in corrispondenza o vicinanza di quelli esistenti; iii)

architettonico: individuazione della migliore disposizione interna degli ambienti e degli arredi. Nel rispetto dei vincoli progettuali per ogni unità abitativa è opportuno siano elaborate due alternative progettuali di frazionamento per permettere di confrontare una soluzione tutta di tipo “tradizionale”, con una mista fra tradizionale, open space o nucleo funzionale, al fine sia di poter individuare più soluzioni per la distribuzione interna capaci di rispondere a diversi bisogni dei destinatari, sia per effettuare un confronto sulla spesa da affrontare (Fig. 3).

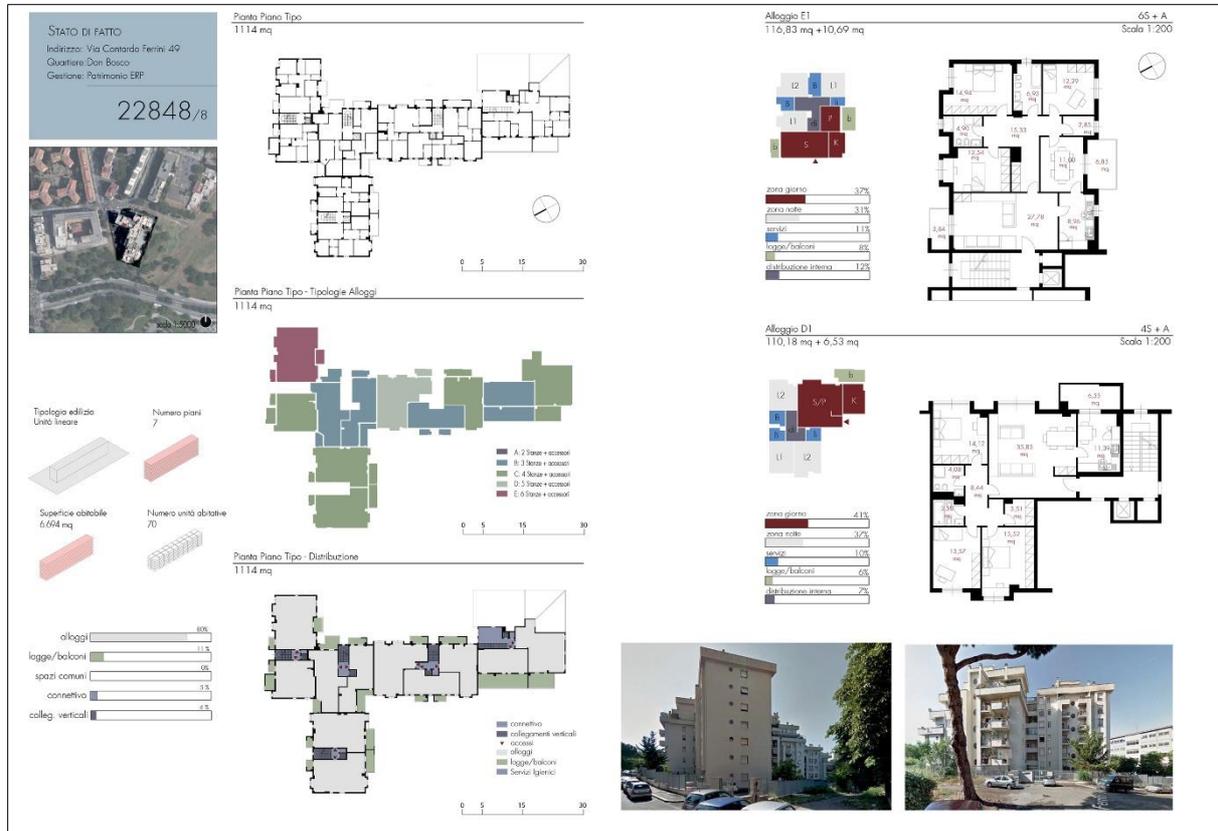


Figura 2 | Scheda di analisi per un alloggio.
Fonte: De Matteis, Guarini & Reale 2016

La stima del valore di costo di costruzione e di costo complessivo di realizzazione di ogni intervento va quindi elaborata con riferimento al quadro omogeneo e confrontabile di lavorazioni (e dei relativi prezzi unitari) e alle due alternative progettuali di intervento.

L'applicazione sperimentale di questa metodologia su un campione di immobili (600) di edilizia residenziale pubblica di proprietà di Roma Capitale (De Matteis, Guarini & Reale, 2016) ha permesso di evidenziare che con la nuova articolazione degli alloggi considerati frazionabili (417) si potrebbe soddisfare la domanda abitativa di 834 nuclei familiari, cioè del 12% delle famiglie (7.197) aventi diritto all'assegnazione dell'alloggio ERP secondo la graduatoria del 2012. Inoltre, è stato possibile effettuare una stima sommaria dei costi parametrici di intervento ed esprimere alcune prime valutazioni sui benefici e i costi connessi ad un'azione di frazionamento. Per realizzare gli interventi di recupero funzionale sugli alloggi frazionabili considerati, l'Amministrazione dovrebbe preventivare una spesa che può essere stimata in poco più di 21.000.000 €, cifra certamente inferiore a quella che sarebbe necessaria per realizzare un nuovo insediamento con un numero analogo di alloggi (stimabile, in base dei limiti di costo di costruzione per l'edilizia residenziale pubblica sovvenzionata della Regione Lazio⁶, in circa 43.000.000 €). La realizzazione di un nuovo insediamento inoltre comporterebbe consumo di suolo, costi e tempi certamente più lunghi di realizzazione, legati allo svolgimento delle procedure amministrative per l'acquisizione dell'area, di concessione e urbanizzazione, di appalto per la realizzazione dei lavori e di agibilità.

⁶ I limiti di costo per l'edilizia residenziale pubblica sovvenzionata della Regione Lazio sono indicati nell'allegato A della DGR n° G01791 del 19/02/2014.



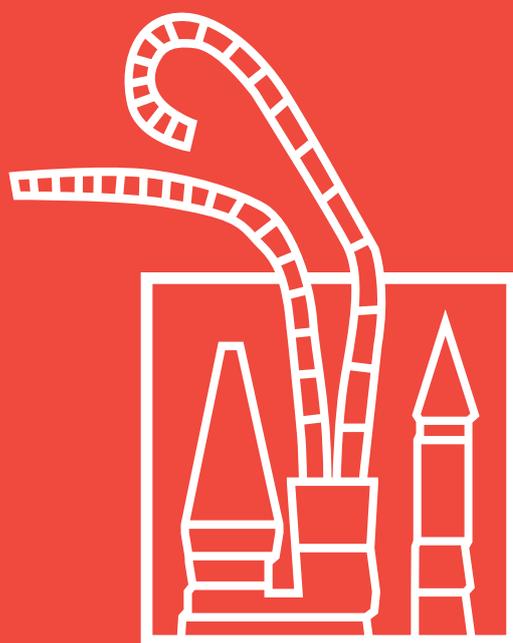
Figura 3 | Doppia ipotesi di frazionamento di un alloggio.
Fonte: De Matteis, Guarini & Reale 2016

4 | Conclusioni

In conclusione, possiamo osservare che l'ipotesi di istituire una procedura amministrativa espressamente dedicata al frazionamento degli alloggi di proprietà pubblica può mettere a sistema diverse esigenze, evitando di avviare iniziative che, allo stato di fatto, si ravvisano come impossibili nel contesto romano contemporaneo. Le inevitabili difficoltà collegate a tale iniziativa, come ad esempio la necessità di individuare delle soluzioni temporanee per gli utenti i cui alloggi vengono ristrutturati, rappresentano ostacoli non insormontabili e certamente minori rispetto a quanto si verificherebbe nel caso di interventi di nuova realizzazione. Il risparmio in termini economici e di tempi, nonché la maggiore razionalità sul piano urbanistico, può configurare il piano dei frazionamenti come una pratica potenzialmente virtuosa, estensibile anche ad altre amministrazioni proprietarie di edilizia residenziale pubblica.

Riferimenti bibliografici

- CRESME (2012), *Roma, la domanda di abitazioni. Dimensioni, qualità e scenari*, Roma.
- De Matteis F., Guarini M.R., Reale L. (a cura di) (2016), *Roma cerca casa. La ridefinizione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica come risposta alla domanda abitativa*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna.
- Puccini E. (2016), "La razionalizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica", in De Matteis F., Guarini M.R., Reale L. (a cura di), *Roma cerca casa. La ridefinizione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica come risposta alla domanda abitativa*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, pp. 13-19.



© Copyright 2020

 **Planum Publisher**

Roma-Milano

ISBN 9788899237219

Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2020
Pubblicazione disponibile su www.planum.net | Planum Publisher