



08

Case e servizi

A CURA DI MASSIMO BRICCOLI E CRISTINA MATTIUCCI

ATTI DELLA XXVI CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
NUOVE ECOLOGIE TERRITORIALI. COABITARE MONDI CHE CAMBIANO
NAPOLI, 12-14 GIUGNO 2024



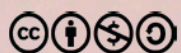
Società Italiana
degli Urbanisti



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN: 978-88-99237-77-6

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 giugno 2025
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

08

Case e servizi

A CURA DI MASSIMO BRICOCOLI E CRISTINA MATTIUCCI

ATTI DELLA XXVI CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
NUOVE ECOLOGIE TERRITORIALI. COABITARE MONDI CHE CAMBIANO
NAPOLI, 12-14 GIUGNO 2024

ATTI DELLA XXVI CONFERENZA NAZIONALE SIU
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
NUOVE ECOLOGIE TERRITORIALI. COABITARE MONDI CHE CAMBIANO
NAPOLI, 12-14 GIUGNO 2024

IN COLLABORAZIONE CON

Dipartimento di Architettura – DiARC Università degli Studi di Napoli
"Federico II", con Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale – DADI
Università della Campania Luigi Vanvitelli

COMITATO SCIENTIFICO

Angela Barbanente (Presidente SIU – Politecnico di Bari),
Massimo Bricocoli (Politecnico di Milano), Grazia Brunetta (Politecnico di
Torino), 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
Iuav di Venezia), Maurizio Tira (Università degli Studi di Brescia),
Michele Zazzi (Università degli Studi di Parma).

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE

Michelangelo Russo (direttore DiARC), Enrico Formato (responsabile
conferenza), Adriana Galderisi (responsabile YOUNGERSIU), Antonio Acierno,
Libera Amenta, Antonia Arena, Anna Attademo, Gilda Berruti, Nicola Capone,
Marica Castigliano, Emanuela Coppola, Claudia De Biase, Daniela De Leo,
Gabriella Esposito De Vita, Carlo Gasparrini, Vincenzo Giofrè,
Giuseppe Guida, Giovanni Laino, Laura Lieto, Cristina Mattiucci,
Maria Federica Palestino, Paola Piscitelli, Alessandro Sgobbo,
Marialuce Stanganelli, Anna Terracciano.

COMITATO ORGANIZZATIVO

Ludovica Battista (coord.), Nicola Fierro (coord.), Rosaria Iodice (coord.),
Giada Limongi (coord.), Maria Simioli (coord.), Federica Vingelli (coord.) con:
Giorgia Arillotta, Chiara Bocchino, Greta Caliendo, Augusto Fabio Cerqua,
Stefano Cuntò, Paolo De Martino, Daniela De Michele, Giovanna Ferramosca,
Carlo Gerundo, Walter Molinaro, Sofia Moriconi, Antonietta Napolitano,
Veronica Orlando, Benedetta Pastena, Sara Piccirillo, Chiara Pisano,
Francesco Stefano Sammarco, Marilù Vaccaro, Bruna Vendemmia,
Marina Volpe.

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Società esterna Be tools srl
siu2023@betools.it

SEGRETERIA SIU

Giulia Amadasi - DASTU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

PUBBLICAZIONE ATTI

Redazione Planum Publisher

Il volume presenta i contenuti della Sessione 08:

"Campagne"

Chair: Massimo Bricocoli

Co-Chair: Cristina Mattiucci

Discussant: Carlo Cellamare, Francesca Cognetti, Elena Marchigiani,
Barbara Pizzo

Ogni paper può essere citato come parte di:

Bricocoli M., Mattiucci C. (a cura di, 2025), *Case e servizi,
Atti della XXVI Conferenza Nazionale SIU "Nuove ecologie territoriali.
Coabitare mondi che cambiano"*, Napoli, 12-14 giugno 2024, vol. 08,
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.

MASSIMO BRICOCOLI, CRISTINA MATTIUCCI

Case e servizi

- 13 Vulnerabilità come “dipendenza indotta”. Il diritto delle persone anziane ad una vita inter-dipendente: riflessioni da Brescia

BARBARA BADIANI, MARCO ALIONI

- 20 Dalla cucina alla ‘città della cura’. Negoziare nuove forme di welfare

SARA BASSO

- 28 La casa e gli spazi di prossimità come infrastruttura della vita. Edilizia residenziale pubblica e cooperative edificatrici tra qualità e sostenibilità

ELISABETTA M. BELLO, MARIA TERESA GABARDI

- 32 Politiche abitative e comunità dell’energia rinnovabile: la transizione ecologica giusta alla prova del diritto alla città

ALESSANDRO BONIFAZI, MONICA BOLOGNESI, LAURA GRASSINI, FRANCO SALA

- 39 L’esperienza del Laboratorio di Città Corviale nei programmi di rigenerazione di un quartiere di edilizia economica e popolare a Roma

SARA BRASCHI, SOFIA SEBASTIANELLI

- 44 Se la città attrattiva è sempre meno abbordabile. Evidenze dal mercato immobiliare e dallo sviluppo urbano di Milano

MASSIMO BRICOCOLI, MARCO PEVERINI, LORENZO CARESANA

- 49 Rigenerazione urbana partecipata nell’edilizia residenziale pubblica: prima applicazione ai quartieri collinari a Genova

FABRIZIO BRUNO, MARIA CRISTINA LOBASCIO, FEDERICA PAOLI

- 55 Un Community Land Trust in Italia. Il caso di Porta Palazzo a Torino

SILVIA CAFORA

- 64 Qualità urbana dell’abitare sostenibile. La Carta per l’Edilizia Sociale Sostenibile in Calabria

RAFFAELLA CAMPANELLA

- 70 L’innovazione digitale dei servizi pubblici essenziali: una lama a doppio taglio per gli immigrati?

GIADA CASARIN, MARYAM KARIMI

- 77 Politiche abitative innovative e rigenerazione di contesti in declino: il caso del PINQuA nel centro storico di Sassari

ALESSANDRA CASU, LAURA MORANDINI, VALENTINA TALU

- 82 Nuove forme di residenzialità nelle aree interne sarde tra strategie di marketing turistico-territoriale e sviluppo locale

ANNA MARIA COLAVITTI, ALESSIO FLORIS, VIRGINIA ONNIS, SERGIO SERRA

- 88 La varietà è egualitaria. Possibili indicazioni per politiche tese all'equità desunte dalla consistenza del patrimonio edilizio esistente

LAURA COLINI, EZIO MICELLI, GIOVANNI LAINO

- 94 Casa senza urbanistica, urbanistica senza casa. Retorica del social mix, neo-liberalizzazione dell'azione pubblica e scomparsa dei quartieri nel caso milanese

ALESSANDRO COPPOLA

- 99 Luoghi di prossimità: una metodologia per la rigenerazione degli spazi collettivi nei quartieri moderni

CLAUDIA DE BIASE, GIUSEPPE GUIDA, CHIARA BOCCHINO, ANTONETTA NAPOLITANO

- 106 Abitare il debito. Lo sguardo di genere per osservare pratiche ed emergenze della questione abitativa in Ecuador

ANTONIO DI CAMPLI, IANIRA VASSALLO

- 110 Il problema degli sfratti a Napoli e in Italia

BEST PAPER ALESSANDRA ESPOSITO

- 119 Praticare gli standard urbanistici: attivazione "dal basso" e nuovi servizi in un quartiere pubblico a Chirignago, Venezia

CLAUDIA FARAONE, GIOVANNA MARCONI, STEFANIA MARINI, CARLA TEDESCO

- 128 Informalità urbana e crisi abitativa nel contesto dell'emergenza sanitaria e delle proteste cilene

EMANUEL GIANNOTTI

- 133 Città aporofoba e architetture di sopravvivenza

MARTA MAGNAGUAGNO

- 139 Politiche e casi di Housing First. Modelli possibili per Foggia

GIOVANNA MANGIALARDI, DAVIDE PITRELLI, GIOVANNA PAOLA DINIELLI

- 148 Prima la casa. Trieste come laboratorio di politiche per un abitare in affitto
affordable
ELENA MARCHIGIANI, ELISA MARIAVITTORIA BERTOLINI, TERESA FRAUSIN, VALENTINA NOVAK
- 161 (S)COOL. Iniziative innovative europee che disegnano nuove politiche urbane
integrate
STEFANIA MARINI, KLARISSA PICA
- 169 La città della Sub-Saharan Africa e le politiche dell'abitare
DUNIA MITTNER
- 173 ReHab. Una riflessione sulle abitazioni
FABRIZIO PAONE
- 177 Il caso dei Nuovi poli civici, culturali e di innovazione a Roma
ELISA PISELLI
- 185 Quale urbanistica per quale progetto di territorio? "Nuove" ecologie, "vecchi"
equilibri e conflitti (ormai) ineludibili intorno al diritto alla casa e alla città.
Considerazioni a partire dalla proposta di "variante normativa" del PRG di Roma
BARBARA PIZZO
- 190 Il binomio NIMBY/YIMBY: ridurre le polarizzazioni per una pianificazione
abitativa più equa e sostenibile
ANTONIO RACITI
- 197 Esplorazioni interistituzionali tra dimensionamento e usi civici degli spazi
educativi. Bergamo, dopo il piano dei servizi
CRISTINA RENZONI, FEDERICA ROTONDO, PAOLA SAVOLDI
- 205 Una proposta metodologica per un osservatorio della Rigenerazione Urbana in
Emilia-Romagna. L'esperienza del bando RU21
SILVIA ROSSETTI, BARBARA CASELLI
- 212 Abitare, comunità e territorio. L'esperienza del quartiere di Sant'Ermete a Pisa
MADDALENA ROSSI
- 219 Il modello viennese per il diritto all'abitare e l'approccio gender-sensitive del
Freuen-Werk-Stadt
LIVIA RUSSO, STEFANIA RAGOZINO, GABRIELLA ESPOSITO DE VITA
- 225 Non è una questione di buone intenzioni. Qualità dell'abitare e apprendimento
istituzionale nei quartieri ERP di Catania
LAURA SAIJA, GIULIA LI DESTRI NICOSIA, CARLA BARBANTI

- 233 Vie dell'invecchiamento attivo in Italia: prospettive e disparità regionali nel *senior cohousing*
FEDERICA SERRA, GIULIA MILANI
- 244 Patrimonio pubblico e rigenerazione urbana: un'ipotesi di metodo
MARILÙ VACCARO
- 248 Co-programmazione dell'immateriale nel PUI Corviale
FLAMINIA VANNINI
- 255 Da monocultura residenziale a spazio dell'abitare: il caso di Taverna del Ferro a Napoli
BRUNA VENDEMMIA, LUDOVICA BATTISTA, GIANLUIGI FREDA, FEDERICA VINGELLI
- 264 Prove di innovazione per la rigenerazione di un quartiere ERP.
Il caso del Piano Urbano Integrato di Taverna del Ferro a Napoli
FEDERICA VINGELLI, GIOVANNI LAINO
- 271 "Rimagliare" progetti PNRR e territori
VALERIA VOLPE, FABRIZIO D'ANGELO, MARCO RANZATO
- 280 Politiche di seconda accoglienza e diritto all'abitare. Analisi di esperienze e buone pratiche nell'avellinese
MARINA VOLPE, CRISTINA MATTIUCCI

Prima la casa. Trieste come laboratorio di politiche per un abitare in affitto *affordable*

Elena Marchigiani

Università degli Studi di Trieste
DIA - Dipartimento di Ingegneria e Architettura
Email: emarchigiani@units.it

Elisa Mariavittoria Bertolini

Università degli Studi di Trieste
DIA - Dipartimento di Ingegneria e Architettura
Email: elisamariavittoria.bertolini@dia.units.it

Teresa Frausin

Università degli Studi di Trieste
DIA - Dipartimento di Ingegneria e Architettura
Email: teresa.frausin@dia.units.it

Valentina Novak

Università degli Studi di Trieste
DIA - Dipartimento di Ingegneria e Architettura
Email: valentina.novak.114@gmail.com

Abstract

Negli ultimi anni, le crisi che a più riprese hanno investito l'Europa hanno contribuito all'aumento delle condizioni di fragilità sociale ed economica di un numero crescente di persone. Non solo i nuclei familiari in conclamata povertà sono in aumento, ma i processi di impoverimento si vanno estendendo a una "area grigia" di popolazione in cui precarietà abitativa e lavorativa variamente si intersecano. A questa domanda sempre più pressante di alloggi in locazione – sociale e "molto sociale" – l'azione pubblica non riesce a fornire risposte adeguate. Tale situazione oggi appare particolarmente critica in Italia, dove le politiche per l'abitare in affitto e le procedure di approdo all'edilizia pubblica sono ancora principalmente rivolte a nuclei in situazioni socio-economiche connotate da una relativa stabilità. Per la fascia di bisogni riconducibili alla grave marginalità e le persone a rischio di *homelessness* persiste il ricorso a misure economico-assistenziali e a soluzioni abitative emergenziali. Partendo dall'approccio Housing First (HF) – nella sua accezione di set integrato di alloggi e servizi volti a contrastare il rischio di *homelessness* – il paper ragiona sulle sue possibili evoluzioni all'interno di un sistema integrato e strutturale di progettualità e politiche per un abitare in affitto *affordable*. L'occasione è data dai primi esiti di una ricerca condotta sul campo, attraverso il coinvolgimento di un'ampia platea di stakeholder locali. Il contesto è Trieste: una città di medie dimensioni, in cui una crescente emergenza abitativa si lega a peculiari dinamiche socio-demografiche ed economiche e a una significativa presenza di flussi migratori.

Parole chiave: housing, public policies, Trieste

1 | Quale abitare in affitto?

Negli ultimi anni, le crisi che a più riprese hanno investito l'Europa hanno contribuito all'aumento delle condizioni di fragilità sociale ed economica di un numero crescente di persone. Accedere a un alloggio in affitto a prezzi accessibili è difficile, e le spese per la casa impattano in maniera sempre più significativa sui bilanci di molti nuclei familiari.

Questi fenomeni sono evidenti in Italia, dove le politiche abitative per l'affitto e le procedure di accesso all'edilizia pubblica appaiono insufficienti e fortemente selettive. Nel caso dell'edilizia sovvenzionata (ERP), il target è in primis costituito da nuclei a basso reddito, ma in condizioni tali da garantire il regolare pagamento di una locazione (per quanto bassa); la richiesta di tempi prolungati di residenza e di lavoro in ambito regionale e comunale costituisce un ulteriore fattore limitante. Al di là di questo, l'offerta residenziale

pubblica risulta talmente sottodimensionata rispetto alla domanda da risultare un approdo problematico anche per chi ne avrebbe formalmente diritto.

D'altra parte, la fascia di bisogni riconducibili alla grave marginalità è programmaticamente esclusa dalle politiche abitative "normali". Per chi si trova in condizioni di forte disagio e di conclamata deprivazione (*homelessness*) persiste il ricorso a misure economico-assistenziali e a soluzioni emergenziali che di fatto «rischiano di fragilizzare piuttosto che estendere il diritto alla casa» (Tosi, 2017: 10).

È dai dati allarmanti che restituiscono questa situazione, e da una riflessione critica sui modi con cui essa è – e può essere – trattata da progetti e politiche abitative per un affitto *affordable*, sociale e "molto sociale", che traggono spunto le attività di ricerca in corso presso il Dipartimento di Ingegneria e Architettura dell'Università di Trieste (UNITS) restituite in questo scritto¹.

1.1 | Un campo dimenticato

In Europa, nel 2021, la quota di reddito disponibile dedicata ai costi della casa ha raggiunto una media del 19%; per le persone a rischio di povertà il 38% (EUROSTAT, 2023). L'aggravio di tali costi ricade principalmente su chi abita in affitto. Parallelamente, con un aumento del 70% dal 2009 al 2019, in Europa si stima che il numero di senzatetto che dormono all'addiaccio o in alloggi temporanei oggi si attesti attorno ai 700.000, con differenze significative tra i diversi stati (Fondation Abbé Pierre – FEANTSA, 2022; Housing Europe, 2023).

Anche se in Italia la componente di nuclei familiari che dispongono di una casa in proprietà è maggioritaria, il 20,5% del totale (5,2 su 26 milioni) vive in locazione. L'affitto prevale tra le famiglie meno abbienti (anziani, giovani single e coppie, genitori soli con figli, persone disoccupate o con background migratorio); di esse quasi la metà abita in condizioni di sovraffollamento (Freguja, 2022). Per 1,7 milioni di nuclei familiari, i costi dell'affitto incidono sul reddito per oltre il 30% (Nomisma-FederCasa, 2016)². Parallelamente, stando ai dati ISTAT, nel 2021 le persone registrate come senza dimora e senza un indirizzo fisso erano 96.197. Numeri che molto probabilmente sono destinati ad aumentare nel prossimo futuro³. Nel nostro Paese, a seguito della crisi finanziaria del 2008 e degli effetti della pandemia da COVID-19, in crescita è infatti il fenomeno dei *working poor* (Ficocelli, 2020) e, con esso, la diffusione e l'articolazione dei soggetti in condizioni di «vulnerabilità abitativa» (Bouillon *et al.*, 2015). Il riferimento è a fragilità sociali ed economiche che oggi colpiscono anche persone in precedenza appartenenti alla "classe media" (Hick, Pomati and Stephens, 2024). Le ragioni sono variamente indotte dalle trasformazioni socio-demografiche e del mercato del lavoro intervenute negli ultimi decenni: dai cambiamenti nella composizione della "famiglia" (come, ad esempio, l'aumento di nuclei unipersonali e di genitori single con figli); al maggior numero di persone il cui reddito subisce crolli improvvisi (dopo la perdita dell'occupazione, la separazione e il divorzio, il pensionamento e la diminuzione del potere d'acquisto del reddito, le emergenze legate a spese mediche e di altro tipo, ecc.). In tale quadro, l'insicurezza abitativa e quella occupazionale delineano una precarietà duplice e fortemente interconnessa (Desmond, Gershenson, 2016), che mette in difficoltà una "area grigia" sempre più estesa e diversificata della popolazione, comprendente anche chi non si trova ancora in condizioni di estrema criticità ma il cui reddito disponibile – intermittente e incerto – rende difficile l'accesso sia al mercato degli affitti privati (troppo costoso), sia all'offerta di alloggi pubblici (limitata e vincolata a rigide procedure di selezione). Man mano che l'area grigia si amplia, i confini tra i diversi gradi di povertà abitativa (dal disagio alla deprivazione) si fanno sempre più instabili e indistinti.

In Italia, a fronte di una crescente domanda di alloggi a un affitto sociale, la risposta delle politiche abitative appare del tutto carente per gli effetti di una progressiva ritrazione dell'intervento pubblico (si vedano, tra gli altri: Cognetti, Delera, a cura di, 2017; Cucca, Gaeta, 2018; Storto, 2018; Bricocoli, Sabatinelli, 2019; Bricocoli *et al.*, 2021). Il principale pilastro delle politiche abitative pubbliche per l'affitto è costituito dall'edilizia sovvenzionata (ERP). Dagli anni '90, la soppressione dei fondi della Gestione case per i lavoratori (GESCAL), l'avvio dei processi di alienazione del patrimonio disponibile (l. 560/1993), la trasformazione degli Istituti autonomi case popolari (IACP) in enti pubblico-economici e l'aziendalizzazione dei loro bilanci sono tra i fattori che hanno portato, da un lato, a una drastica diminuzione degli alloggi

¹ La ricerca ha preso avvio nel 2023 e si concluderà nel 2025; si inquadra in due progetti tra loro coordinati (cfr. Riconoscimenti). Il gruppo di ricerca di UNITS è coordinato da Elena Marchigiani e vede la partecipazione, oltre alle altre autrici del paper, di Sara Basso e Ilaria Garofolo.

² Come conseguenza, dal 2008, gli sfratti sono aumentati di circa l'8% all'anno; il 90% delle motivazioni sono legate a morosità (Nomisma-FederCasa, 2016; Freguja, 2022).

³ Non solo la quota di individui in povertà assoluta ha raggiunto il 10% (5,6 milioni) della popolazione complessiva, ma molte persone sono a rischio di povertà pur dichiarando di avere un'occupazione (11,5% su 23,3 milioni di lavoratori totali) (Caritas Italiana, 2023).

realizzati (da 18-20.000 unità annue negli anni '80, a un'oscillazione tra 9,000-4,000 negli anni 2000), dall'altro, all'alienazione di più di 210.000 alloggi tra il 1993 e il 2014 (più del 22% del patrimonio gestito in precedenza) (Federcasa, 2015; Storto, 2018). Il secondo pilastro delle politiche abitative è l'edilizia convenzionata; diretta a normare il mercato privato degli affitti, a partire dall'abolizione nel 1998 (l. 431) dell'equo canone, ha subito un'involuzione non meno significativa. Più recentemente, il cosiddetto «Piano Casa» e l'introduzione della definizione di «alloggio sociale» (o *housing* sociale) (dl. 122/2008 e dm. 22 aprile 2008) testimoniano l'estensione dei processi di finanziarizzazione al settore abitativo a regia pubblica (Dagnes, Salento, a cura di, 2022: 301 e ss.). Pur rivolgendosi esplicitamente a gruppi sociali appartenenti all'area grigia, l'attore pubblico limita nettamente il proprio ruolo: da un lato, all'attribuzione agli investitori privati di vari benefici normativi (come l'assimilazione agli standard urbanistici); dall'altro, all'erogazione di contributi economici attraverso la costituzione di fondi di investimento che hanno assorbito parte dei finanziamenti precedentemente destinati agli IACP. Di fatto, negli interventi di *housing* sociale, la proporzione tra alloggi a canone concordato (intesi come condizione temporanea), in affitto e in vendita, dipende in larga misura dal bilancio economico degli investitori, mentre la selezione degli inquilini si basa sull'entità e sulla stabilità del reddito.

Oggi, l'offerta di alloggi in affitto a prezzi accessibili è in sostanza principalmente fornita da una quota esigua e residua di edilizia sovvenzionata, pari a circa 700.000 alloggi gestiti dalle Aziende casa, ulteriormente ridotta dalle tante unità abitative sfitte per mancanza di manutenzione (il 14%). Le domande pendenti sono (sotto)stimate attorno a 650.000 (Bricocoli *et al.*, 2021). Parallelamente, per la crescente domanda “molto sociale” di persone in condizioni di conclamata povertà, le risposte vanno cercate al di fuori dei canali “ordinari” dell'affitto sociale, all'interno di forme di assistenza specializzate diverse da quelle previste per il resto della popolazione (Donzelot, 2005). Garantire ai poveri l'accesso a un alloggio dignitoso è generalmente inteso come un compito indiretto delle politiche pubbliche. L'azione pubblica normalmente si limita all'erogazione di aiuti sociali e di sostegno economico al reddito delle famiglie (e all'affitto sul libero mercato), mentre le soluzioni di emergenza abitativa per i senzatetto (ricoveri temporanei, dormitori e altre strutture di accoglienza, convivenze precarie, ecc.), spesso gestite con il supporto del terzo settore, dimostrano poca attenzione alla qualità spaziale. In questa prospettiva, la povertà è intesa come un ostacolo alla realizzazione di condizioni abitative dignitose, ma il ruolo che la casa può svolgere attivamente come fattore protettivo o compensativo passa in secondo piano (Tosi, 2017).

L'incapacità politica di rispondere in maniera strutturale alla crescente complessità, articolazione e variabilità nel tempo della domanda di alloggi in affitto, e il permanere di una netta separazione di target e procedure, approcci e soluzioni, sono tra i caratteri più evidenti delle misure contenute nel *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR). Su un totale di 235 miliardi di euro, sono circa 25,5 quelli dedicati all'abitare e segnati da una forte frammentazione: alloggi per studenti (circa 1 miliardo di euro); alloggi per anziani e disabili (500 milioni ciascuno); *housing* temporaneo e stazioni di posta per senza tetto (450 milioni); *housing* sociale e rigenerazione urbana (9 miliardi tra PINQUA, Programmi urbani integrati, Progetti di rigenerazione urbana); efficientamento energetico e sismico di edilizia pubblica e privata (di fatto la quota maggioritaria, pari a circa 14 miliardi) (Caritas Italiana, 2022). Nel PNRR mancano gli ingredienti necessari a una riforma strutturale delle politiche pubbliche (o a regia pubblica) per l'abitare in affitto: un aumento significativo dell'offerta; la costruzione di forti sinergie tra le risorse e le capacità di attori pubblici, privati, del terzo settore; l'integrazione tra abitazioni e servizi; la promozione di soluzioni gestionali e spaziali innovative.

Il numero crescente di nuclei familiari che oggi si trovano anche temporaneamente a rischio di vulnerabilità chiaramente evidenzia la debolezza di questi approcci. Inoltre, anche dal punto di vista della tenuta economica del sistema del welfare, appare insostenibile trattare una domanda sociale impoverita attraverso, da un lato, un abbassamento generalizzato degli affitti nei pochi alloggi ERP disponibili e, dall'altro, un aumento sempre più significativo dei sussidi finanziari erogati a persone in condizioni di emergenza. Ciò è ancora più vero se queste due soluzioni sono gestite da diversi settori all'interno di Comuni e Aziende casa, spesso in assenza di un coordinamento delle misure in materia di alloggi, accesso al lavoro, assistenza sociale e sanitaria, e senza sistemi di monitoraggio integrati con cui calibrare il sostegno materiale in relazione ai bisogni effettivi delle famiglie e alla loro reale capacità di sostenere i costi degli alloggi (sul mercato pubblico o privato degli affitti).

1.2 | Variazioni di grigio, nella domanda e nelle politiche abitative

Costruire risposte efficaci a una domanda in costante aumento di alloggi in affitto a prezzi accessibili da parte di un'area grigia della popolazione che sfugge a rigide e stabili categorizzazioni richiede un profondo ripensamento delle politiche abitative nel loro complesso: dalle regole e procedure di accesso all'edilizia

sovvenzionata; ai rapporti tra pubblico e privato nell'ambito dell'edilizia convenzionata e sociale; sino alle modalità di erogazione delle misure di assistenza socio-economica alle persone in difficoltà. Per fare questo occorre addentrarsi in una "area grigia delle politiche", in cui la mancanza di adeguati approcci e soluzioni per l'affitto *affordable* si emerge come una criticità, ma altresì sollecita e permette nuove sperimentazioni.

In tale prospettiva, l'accezione corrente di *affordability* va messa in discussione. Ricondurla alla sola dimensione economica e al parametro del 30-40% come soglia massima di incidenza dei costi abitativi (prezzo, affitto, utenze, ecc.) sul reddito disponibile delle famiglie mostra evidenti limiti operativi (Haffner and Hulse, 2021; Peverini, 2023; Bricocoli, Peverini, 2024). In primis, la disponibilità di spesa di una famiglia (per la casa e altro) non può essere calcolata senza tenere conto delle differenze territoriali che connotano i modi con cui i servizi del welfare sono garantiti (sanità, garanzie sociali e misure di supporto economico, accompagnamento al lavoro, ecc.), l'entità della tassazione locale e, più in generale, i costi della vita. Difficile è inoltre applicare un'accezione puramente economica alle condizioni di persone con disagio multifattoriale, temporaneamente disoccupate o con un lavoro precario (Habitat for Humanity, 2024), per le quali la capacità di accedere a una casa e di sostenerne nel tempo i costi complessivi sfugge a parametri assoluti. In situazioni di fragilità (si pensi a individui rimasti soli, anziani e giovani, con figli a carico, in un difficile processo di inserimento/reinserimento lavorativo, o con un background migratorio), a giocare un ruolo fondamentale è spesso anche l'accesso a un insieme ampio e integrato di servizi di supporto e accompagnamento verso la costruzione di nuovi percorsi di vita e di autonomia; servizi che siano in grado di rispondere ad esigenze personali specifiche, e alla necessità di ricostruire reti di appartenenza a contesti spaziali e di comunità.

È proprio l'assunzione di un'accezione di *affordability* a 360° – attenta alle differenti dimensioni economiche, sociali e spaziali connesse all'accesso e al mantenimento della casa – a orientare le attività di ricerca sviluppate a Trieste. A guidarle è l'ipotesi che nuove progettualità e politiche per un abitare in affitto – *affordable* e a regia pubblica – possano essere definite lavorando negli spazi di intersezione tra domande e offerte abitative sociali e molto sociali, attraverso la costruzione di forti e stabili alleanze, da un lato, con altre misure del welfare, dall'altro, con le risorse materiali e immateriali, gli spazi, i servizi e i modelli di gestione di cui dispongono molti e diversi attori (dal pubblico, al privato e al terzo settore). È a partire da tali considerazioni che il secondo paragrafo del paper si concentra su alcuni principi alla base del modello *Housing First* (HF); un approccio in grado di fornire suggestioni teoriche e operative per ripensare azioni per un abitare in affitto *affordable*, più articolate e flessibili, a misura di una varietà di domande e bisogni a rischio di esclusione abitativa. L'applicazione di tali suggestioni orienta le modalità e i risultati delle attività di ricerca sul caso triestino restituiti nel terzo paragrafo. Le piste operative emerse offrono spunti per ragionare sulla costruzione di politiche per l'affitto anche a partire da progettualità incrementali (ma sinergiche), pluri-attore e pluri-risorse, connotate da un forte radicamento alla scala del quartiere; le riflessioni conclusive rilanciano la discussione su tali questioni.

2 | *Housing First*: dall'emergenza alla prevenzione

Alla base del modello HF è l'assunzione della casa come diritto individuale fondamentale; l'accesso a un alloggio è interpretato come condizione primaria e come ineludibile punto di partenza per la ricostruzione di nuove traiettorie di vita. In tal senso, HF si pone come alternativa al tradizionale *staircase approach*, che ancora informa le politiche sociali indirizzate alla grave marginalità, in cui la sistemazione in dormitori o rifugi temporanei e l'accesso a varie forme di assistenza sono concepiti come il primo *step* di un lungo percorso verso il raggiungimento (eventuale) di condizioni di autonomia abitativa (Pleace, 2016).

Nato negli anni '90 negli Stati Uniti, HF si diffonde come un modello efficace nell'affrontare condizioni di *homelessness*. Insieme all'uscita di alcuni report della Commissione Europea e alla realizzazione di casi isolati (European Commission, 2016), in Europa nel 2016 si costituisce il network *Housing First Europe*, su iniziativa della Federazione europea delle organizzazioni nazionali che lavorano con le persone senza dimora (FEANTSA, attiva dalla fine degli anni '80), e della Y-Foundation che già aveva sperimentato il modello HF in Finlandia (Housing First Europe Hub, 2024). Implementato a diversi livelli e con modalità più o meno strutturate a seconda dei contesti nazionali, HF si è dimostrato efficace nell'offrire alle persone senzatesto l'accesso ad appartamenti assistiti sia pubblici, sia reperiti sul mercato immobiliare privato (Pleace, Bretherton, 2013). Leggere HF come un modo per affrontare gravi situazioni di esclusione abitativa e limitare la permanenza in alloggi temporanei è però riduttivo. Non meno interessanti appaiono infatti le possibilità offerte sul piano della prevenzione attiva della condizione di *homelessness*, anche in riferimento alla possibilità di ridurre i costi (sociali ed economici) connessi al ricorso a soluzioni di emergenza (Jones *et al.*, 2022).

Grazie a una visione olistica, flessibile e “cucita” sulle esigenze dei singoli soggetti, nei percorsi HF, oltre alla casa, un ruolo cruciale è attribuito all’accompagnamento sociale e sanitario, alla formazione e all’avviamento al lavoro. Se però negli approcci assistenziali tradizionali l’accesso ai servizi di supporto è ancora generalmente legato alla rispondenza ad alcune condizioni e obblighi specifici (come l’astensione da alcool e droghe, la frequentazione di percorsi di supporto mentale o di formazione lavorativa), secondo l’approccio HF la casa deve venire offerta sempre e comunque, a prescindere da altri obblighi e condizioni. Mettere al centro le persone implica inoltre la proposta di modalità flessibili in termini sia di requisiti sia di durata temporale dei servizi erogati. La filosofia alla base di HF prevede che gli individui vadano ascoltati, per riconoscere loro la possibilità di scegliere e collaborare – in funzione delle proprie capacità e risorse – alla costruzione di un’adeguata combinazione di tipi e intensità di supporto; parallelamente, l’intento è di lavorare alla costruzione di legami comunitari locali, in cui i nuclei familiari (comunque composti) possano ritrovare stabilità, riducendo il rischio di scivolare in condizioni di *homelessness* (Pleace, 2016). Riassumendo, HF mette al primo posto la casa, ma non offre solo quella: la sua portata innovativa risiede in un ampio set di servizi correlati, volti a promuovere condizioni abilitanti l’autonomia delle persone e il suo mantenimento nel tempo.

In Italia, l’approccio HF ha trovato formale riconoscimento già da una decina d’anni, con l’emanazione delle *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia* (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2015) e, ancor prima, grazie all’opera di sensibilizzazione e di formazione svolta dalla Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora (fio.PSD) che, già nel 2014, ha portato alla costituzione della community italiana dell’Housing First (fio.PSD, 2024a). Questo lavoro ha trovato riscontro in un aumento significativo di progetti attivi sul territorio nazionale⁴. Nonostante l’interesse diffuso da parte di associazioni, amministrazioni e operatori, nel nostro Paese l’applicazione territoriale di HF è però ancora puntuale e legata a progettualità isolate: manca infatti una politica nazionale che stabilizzi tale approccio dal punto di vista dei finanziamenti e delle modalità di gestione a livello locale. Passaggi, questi ultimi, importanti per fare sì che, da modello specifico e settoriale, esso possa rientrare a pieno titolo nel quadro delle politiche abitative e delle loro diverse declinazioni. In tal senso, le raccomandazioni contenute nel *Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023* (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2021) e i fondi che il PNRR destina ad HF costituiscono un passo avanti, ma insufficiente alla stabilizzazione e ulteriore evoluzione di tali pratiche. Ancora una volta mancano indicazioni sul reperimento degli alloggi, a cui peraltro si accompagnano alcuni significativi travisamenti: la limitazione a 24 mesi della durata dei progetti, in contraddizione con i principi di HF di flessibilità e attenzione alle esigenze della persona; l’assenza di un riferimento al terzo settore e al suo ruolo chiave nel costruire e consolidare reti territoriali tra soggetti pubblici e privati (Casalino, Bergamaschi, 2022).

3 | Trieste: un dialogo aperto per immaginare nuove progettualità

Guardare ai principi del modello HF e alla loro applicazione è tra le prime mosse della ricerca-azione – intesa come pratica sul campo, riflessiva e interattiva (Schön, 1984) – avviata a Trieste.

Lo studio si è dapprima concentrato sull’analisi di condizioni contestuali che evidenziano: da un lato, una domanda pressante, sociale e molto sociale, di alloggi a un affitto *affordable*; dall’altro, la presenza di un insieme di progettualità locali che – pur ricco di sperimentazioni – stenta a inquadrarsi in un sistema di politiche orientato e coeso, guidato da una chiara regia pubblica. Per approfondire questi aspetti, ulteriori mosse hanno riguardato l’avvio di una mappatura degli stakeholder locali e la costruzione di un dialogo con alcuni attori chiave del terzo settore (Caritas, la cooperativa sociale Lybra e l’organizzazione di volontariato Comunità di San Martino al Campo), che negli ultimi anni hanno implementato progettualità fondate sul modello HF, contribuendo a una loro graduale inclusione nelle misure promosse dall’Area Servizi e Politiche Sociali del Comune di Trieste⁵.

Dall’interazione con questi attori è emerso come la città possa offrirsi come un terreno di studio fertile per ragionare sull’ulteriore sviluppo di approcci *Housing First* e *Housing Led*.

⁴ In Italia oggi si registrano 74 progetti per circa un migliaio di persone assistite (fio.PSD, 2024b); nel 2019, i progetti erano 31 per un totale di 292 persone assistite (fio.PSD, 2020).

⁵ Dal 2024 è attiva una convenzione tra il Comune e questi soggetti del terzo settore per la co-progettazione di percorsi di accompagnamento all’autonomia abitativa di nuclei in condizioni di elevata marginalità, anche basati sui modelli *Housing First* e *Housing Led*. La differenza tra tali modelli generalmente (e riduttivamente) si misura nell’intensità e nella durata dei servizi rivolti all’inserimento abitativo (più elevate nel primo caso, meno nel secondo). Essa diviene tuttavia – come già sottolineato – più sfumata, difficilmente categorizzabile e inefficace quando messa alla prova delle crescenti pluralità e variabilità delle situazioni in cui ci si trova concretamente a operare.

A fronte di una drammatica carenza di alloggi in affitto disponibili (pubblici e privati) a costi abbordabili, ampliare il parterre degli interlocutori e rilanciare il dibattito sull'abitare a Trieste sono però sin da subito apparsi passaggi indispensabili. Come si vedrà nei prossimi paragrafi, la ricostruzione del quadro locale e la lettura critica delle sperimentazioni triestine, dialoghi allargati e interviste in profondità ad alcuni stakeholder dimostratisi particolarmente propositivi hanno aiutato a mettere in luce sia una generale difficoltà ad apprendere da pratiche pregresse e in corso, sia alcune opportunità e questioni rilevanti su cui costruire nuove progettualità.

3.1 | Condizioni e reti ancora implicite

Posta sul confine Italo-sloveno, Trieste è una città di medie dimensioni (oggi conta poco meno di 200.000 abitanti), in cui è possibile indagare tendenze e sfide sociali, demografiche ed economiche comuni a molte altre realtà urbane “intermedie” italiane ed europee (Lanzani, 2024). Pur non avendo ancora raggiunto livelli estremi, i processi di marginalizzazione sociale e disagio abitativo qui urgentemente sollecitano nuovi approcci e soluzioni.

Per quanto riguarda la struttura demografica, Trieste è una città in forte transizione: il calo della popolazione e il suo invecchiamento presentano trend al di sopra della media nazionale⁶; di recente, l'intensificarsi dei flussi migratori sulla rotta balcanica ha comportato un aumento delle presenze di stranieri “in transito”⁷, parallelamente è cresciuta la popolazione straniera residente⁸; il numero rilevante di studenti e ricercatori⁹ si somma al progressivo aumento di arrivi turistici¹⁰. Dal punto di vista dell'offerta abitativa, i dati (per quanto frammentari e incerti) relativi agli asset pubblici e privati sfitti appaiono allarmanti¹¹; il vasto patrimonio di edilizia pubblica sovvenzionata presente in città è in larga parte vetusto, segnato da forti criticità dal punto di vista dell'efficienza energetica, dell'adeguatezza spaziale e di una diffusa presenza di barriere architettoniche¹². Per quanto attiene alla domanda, molte e in costante aumento sono le richieste inevase nella graduatoria dell'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale di Trieste (ATER)¹³; il costo degli affitti sul mercato privato sta diventando proibitivo, per i processi di turistificazione e il significativo spostamento dell'offerta sulle locazioni a breve termine.

Queste condizioni delineano i tratti di una questione abitativa sempre più grave e complessa, che va gestita su più fronti e in maniera integrata. Se diverse e significative sono le progettualità locali che, negli ultimi anni, si sono variamente attivate per sperimentare nuove soluzioni (fig. 1), non meno rilevanti sono le criticità che si oppongono ai loro ulteriori sviluppi.

Un primo insieme di criticità consiste nella mancanza di un quadro conoscitivo e strutturato della domanda e dell'offerta per l'abitare, di chiari indirizzi e risorse per l'attuazione di politiche e progetti, e di occasioni per la loro co-pianificazione con i tanti stakeholder già attivi.

Un'occasione mancata è, in tal senso, quella offerta dalla l.r. 1/2016, *Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle ATER*. Riconoscendo il diritto alla casa come un valore primario e un fattore fondamentale per l'inclusione, la coesione sociale e la qualità della vita, la legge intende favorire la promozione di tutte le forme di intervento (affitto e proprietà, edilizia sovvenzionata, convenzionata e agevolata). L'obiettivo è di mettere a sistema le misure e le politiche abitative a regia pubblica, attraverso una più decisa governance territoriale. Per raggiungere questo intento, sono previsti diversi strumenti e processi integrati: una commissione e un osservatorio regionali sulle politiche abitative; sportelli “risposta casa” locali per la raccolta e il confronto dei dati su domanda e offerta; tavoli territoriali composti da attori pubblici, privati e sociali, finalizzati a rappresentare i bisogni dei diversi contesti e a co-ideare progetti innovativi finanziati da fondi regionali annuali (Marchigiani, 2015). Tuttavia, la principale debolezza della legge regionale risiede proprio nella sua attuazione. In generale, né l'osservatorio regionale né gli sportelli “risposta casa” sono operativi. Inoltre, a Trieste, il tavolo territoriale ha funzionato in modo intermittente, passando nel tempo sotto la direzione di

⁶ Nell'ultimo decennio il calo della popolazione ha raggiunto -4,45% (la media nazionale è -1,15); l'indice di vecchiaia oggi si attesta su 271,3 (193,1 in Italia) (dati: Anagrafe del Comune di Trieste, 2022; ISTAT, 2024).

⁷ Tra gennaio e settembre 2023 sono stati registrati più di 12.000 arrivi; circa il 13% si è fermato a Trieste (ICS, 2023).

⁸ A dicembre 2023 la popolazione straniera ha raggiunto il 12,49%, dato che nel 2001 era pari all'8% (dati: Comune di Trieste).

⁹ Nell'anno accademico 2022/23, gli studenti iscritti all'Università di Trieste erano 18.710 (dati: UNITS, 2024); a essi si aggiungono i numerosi docenti e ricercatori afferenti alle tante strutture di ricerca presenti in città.

¹⁰ Nel 2023, la regione Friuli Venezia Giulia ha registrato complessivamente 10 milioni e 62 mila presenze turistiche (+6,9% rispetto al 2022 e +10,6% rispetto al 2019 (dati: Regione FVG, 2024).

¹¹ Su 113.280 unità registrate nel 2021 solo 99.780 risultavano occupate (dati: ISTAT, 2021); la quota di alloggi sfitti era quindi pari a circa il 12% (12.000, di cui 10.000 privati e 2.000 di proprietà di ATER) (Novacco, 2020).

¹² Circa la metà del patrimonio di edilizia sovvenzionata ha più di 50 anni e in molti casi non è mai stato adeguato (ATER, 2021).

¹³ La stima è superiore a 3.000 (D'Amelio, 2024).

diversi settori del Comune (dal patrimonio al sociale), e venendo programmato solo occasionalmente in relazione a una altrettanto discontinua disponibilità dei fondi della Regione dedicati a progetti innovativi. Di fatto, il Comune ha perso l'occasione di svolgere un ruolo di regia nel campo della casa, lasciando la gestione degli alloggi pubblici in affitto (compresi i circa mille di sua proprietà) all'ATER; una gestione economica e patrimoniale che si sta facendo sempre più complicata sia per la scarsità di finanziamenti regionali per manutenzione dell'esistente e nuove realizzazioni, sia per l'aumento delle morosità da parte degli inquilini. Parallelamente, un insieme variabile di soggetti del privato sociale e altri enti del terzo settore collabora con il Comune nell'offerta di alloggi a canone sociale e molto sociale; spesso tuttavia questo avviene sulla base di accordi specifici, che prevedono anche il diritto d'uso di alloggi pubblici, senza un inquadramento in visioni comuni e in obiettivi di lungo periodo. Una generale difficoltà nel "fare rete" tra diversi soggetti e attori portatori di competenze e saperi ha così di fatto contribuito a impedire l'*upscaling* delle pratiche innovative a oggi sviluppate all'interno di politiche più strutturate.

Per provare a superare tali difficoltà, la ricerca ha organizzato, ad aprile 2024, un primo tavolo di confronto e co-progettazione rivolto a intercettare i diversi attori locali coinvolti nella definizione e implementazione di politiche e progetti sulla casa (enti pubblici, privati e del terzo settore; organizzazioni sindacali; associazioni di piccoli proprietari; istituti e fondazioni con finalità economiche e sociali; rappresentanti delle comunità culturali e religiose presenti in città). A esso ha fatto seguito un secondo appuntamento a giugno 2024.

Tipologia	Progetti e casi selezionati	Patrimonio immobiliare	Alloggi	Periodo di riferimento	Principali stakeholder	
COABITAZIONI SOCIALI	Social housing	ex Sedoch	Riconversione di un sito industriale	83	dal 2019	Housing Sociale FVG
		Complesso Strada di Castinara	Nuova costruzione	56	2019 (apertura cantiere) 2023 (in fase di completamento)	Housing Sociale FVG
	Condomini solidali	Condominio via Soncini	Edificio residenziale esistente	18	2012 (avvio iniziativa)	Comune di Trieste
		Condominio via dell'Istria	Edificio residenziale esistente	8	dal 2012 (avvio iniziativa)	Comune di Trieste
		Condominio via Manzoni	Ristrutturazione di edificio residenziale esistente	18	dal 2014 (inagurazione)	ITIS
	Abitare supportato	Casa Rusconi	Edificio esistente	20	-	ITIS
		C.A.D. Villa Carsia	Edifici esistenti	8 palazzine di cui 3 di recente riqualificazione	2023 (conclusione lavori di riqualificazione di tre palazzine)	Comune di Trieste
	Comunità di mamme con bambini	VANESSA	Edificio esistente	1 alloggio (4 stanze)	-	Terzo settore (cooperativa Duemilauno)
	AUTORECUPERO ASSISTITO	"Ad Arte"	Auto-recupero	10 alloggi previsti (53 mq)	2016	Promosso da Comune di Trieste e ATER trieste
						co-finanziato dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia
HOUSING FIRST		Unità esistenti	variabili (in base all'anno e al canale di finanziamento)	dal 2010	Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia Comune di Trieste Terzo settore (CARITAS, Lybra, San Martino al Campo)	
AGENZIA SOLIDARIETÀ PER L'AFFITTO		Alloggi privati	-	2013 (Costituzione con Delibera Giunta comunale)	ATER Comune di Trieste Fondazioni (CRT, Casali, Caccia - Burlo) e altre rappresentanze economiche e immobiliari	

Figura 1 | Trieste. Una selezione di progetti innovativi. Elaborazione: V. Novak.

3.2 | Temi urgenti

Durante i tavoli, e in una serie di incontri successivi più mirati con alcuni partecipanti¹⁴, la discussione si è concentrata su tre questioni: i) come potenziare l'offerta di alloggi in affitto attraverso la messa in gioco di

¹⁴ Oltre a Caritas, Lybra, la Comunità di San Martino al Campo: ATER; Comune; Unione Piccoli Proprietari Immobiliari (UPPI); Fondazione Caccia-Burlo, un ente di beneficenza nato all'inizio del XX secolo e oggi ancora attivo nell'offerta abitativa per i poveri; ITIS, un'azienda pubblica di servizi alla persona, che in città ha promosso un progetto di co-housing e formule innovative di abitare solidale per le persone anziane.

patrimoni immobiliari (pubblici e privati) attualmente non utilizzati; ii) quali le condizioni che contrastano o abilitano l'uso di tali patrimoni per affitti sociali e molto sociali capaci di rispondere a una domanda in cui tendono a prevalere forme sempre più complesse di disagio; iii) quali le procedure di gestione in grado di garantire la sostenibilità economica e sociale di progettualità innovative. Dalla riflessione con gli attori locali, e da una lettura attenta di criticità e potenzialità dei progetti a oggi sviluppati, sono emerse alcune piste di lavoro.

Per quanto attiene alla smobilitazione di patrimoni privati sfitti, tornare a riflettere sull'Agenzia solidarietà per l'affitto – rilanciata dal Comune nel 2014 con la gestione di ATER – è emersa come una prospettiva strategica ma non priva di complessità. In città molti appartamenti di piccoli proprietari sono vuoti, spesso per la mancanza di risorse economiche per la ristrutturazione; ma, anche quando la loro qualità è troppo bassa per la domanda turistica, l'opzione prevalente è comunque di rivolgersi al mercato degli affitti, correndo il rischio di intraprendere lunghe e costose cause di sfratto. I motivi del fallimento dell'Agenzia comunale per l'affitto sono molteplici: il sostegno finanziario di una fondazione bancaria ha a malapena coperto la creazione di un primo limitato fondo di garanzia (per l'abbattimento degli affitti, la copertura di eventuali arretrati e danni); il processo di gestione (compresa la valutazione delle condizioni degli alloggi privati all'inizio e alla fine della locazione) è risultato troppo impegnativo per rientrare nel lavoro ordinario dell'ATER; in generale, la scarsa risposta dei proprietari ha indebolito la volontà politica di garantire l'abbattimento della tassazione locale. Per trasformare questa Agenzia in uno strumento efficace è necessario un ripensamento radicale dei suoi campi d'azione, attori, procedure finanziarie e operative (Daglio *et al.*, 2021). Un incentivo a passare dal mercato privato a quello sociale dell'affitto potrebbe essere un sostanziale sgravio dei proprietari sia dalle spese (ad esempio, per i necessari interventi di manutenzione e il pagamento delle imposte statali e locali), sia dai rischi legati a morosità e sfratti. Una proposta su cui è stata avviata la discussione è di affidare la gestione dell'Agenzia a soggetti del terzo settore, che prendano in “custodia” le abitazioni private e le loro spese complessive per l'intero periodo di locazione, sulla base di un accordo con il Comune, e con un sostegno almeno parziale da parte di fondi pubblici (compendiati da eventuali sgravi fiscali) per bilanciare i bassi affitti sociali e molto sociali percepiti. Per garantire il funzionamento di questa struttura appare infatti necessaria l'introduzione di soggetti capaci di svolgere il ruolo sia di intermediari tra proprietà private e obiettivi di interesse pubblico, sia di gestori in grado di farsi carico dell'intero progetto (dall'ideazione, all'attuazione degli interventi di messa a norma degli appartamenti, sino alla loro conduzione).

L'introduzione di soggetti intermedi appare ugualmente importante per la buona riuscita e l'ulteriore implementazione di processi di auto-recupero da parte degli inquilini di fabbricati e alloggi pubblici e privati. Anche in questo campo, a Trieste, sono già state avviate alcune esperienze dai cui successi ed errori si può apprendere. Da alcuni anni, l'ATER offre alle famiglie in graduatoria ERP la possibilità di realizzare piccoli interventi di auto-manutenzione in cambio di uno sconto sull'affitto. Questa soluzione si è dimostrata efficace per rimettere in gioco abitazioni sfitte che non necessitano di consistenti azioni di recupero e, perciò, ulteriormente implementabile. Più complesso è l'auto-recupero di interi immobili, sperimentato senza successo tra il 2014 e il 2016, su un edificio di proprietà comunale gestito dall'ATER (Marchigiani *et al.*, 2019). Uno dei principali motivi del fallimento è consistito nel non riconoscimento del diritto di superficie concesso alla cooperativa di abitanti come garanzia per l'erogazione del mutuo bancario necessario a coprire lo squilibrio tra i costi di ristrutturazione (pur ridotti dal lavoro dei futuri inquilini) e i fondi regionali specificamente erogati. Forse, anche in questo caso, parte dei problemi avrebbe potuto essere superata se tale diritto di superficie, il coinvolgimento dei residenti e l'intero processo di auto-recupero fossero stati gestiti direttamente da un soggetto del terzo settore, in grado non solo di offrire le necessarie garanzie in cambio della riscossione (almeno parziale) dei canoni da parte degli inquilini, ma anche di utilizzare il processo stesso di auto-recupero come occasione per organizzare percorsi di inserimento lavorativo, favorire l'acquisizione di nuove competenze e, più in generale, promuovere nuove forme di circolarità tra interventi sulla casa e sul lavoro.

L'invito a costruire più intense e continue sinergie tra gestione immobiliare e sociale appare una delle principali lezioni offerte anche dai tanti progetti di coabitazioni solidali sperimentati a Trieste, ma rimasti pratiche straordinarie ed episodiche. L'aumento delle fragilità personali, il dramma della solitudine e la mancanza di reti di mutuo aiuto, la presenza di *working poor* e di persone in condizioni di precarietà lavorativa rendono opportuno il ricorso a nuove forme di “coabitanza”. Le esperienze sviluppate mostrano un'interessante varietà di soluzioni spaziali e di contesti urbani, destinatari e promotori, finanziamenti e mescolanze di e con diversi tipi di servizi. Tuttavia, ciò che la loro indagine evidenzia è la comune difficoltà a creare un vero e proprio mix sociale, a causa del numero limitato di alloggi disponibili rispetto alla

domanda, ma anche della fatica a garantire un costante e attento processo di accompagnamento e supporto al raggiungimento e al rafforzamento (per quanto possibile) di condizioni di autonomia. Rispondere a una domanda sociale sempre più diversificata comporta infatti un lavoro complesso sulla flessibilità spaziale e temporale delle soluzioni offerte, sulla loro adattabilità a diverse traiettorie di vita e al loro mutare.

4 | Spazializzare l'affordability: la prospettiva dei quartieri solidali

Affrontare temi così complicati a una scala urbana e in assenza di un quadro strumenti e politiche già strutturato rischia di configurarsi come un'operazione tanto ardua da scoraggiare anche i fautori più convinti. Un fondamentale passaggio propedeutico appare infatti la costruzione di una conoscenza strutturata e integrata del patrimonio abitativo pubblico e privato, del suo stato di manutenzione, nonché della domanda e dell'insieme delle misure di assistenza economica e sociale più o meno direttamente rivolte alla povertà abitativa e al rischio di *homelessness*. Una possibile soluzione è l'istituzione di un osservatorio locale sull'abitare (di fatto il rilancio di quello già previsto dalla legislazione regionale), inteso non solo come strumento per integrare dati disponibili e specificamente prodotti, ma anche e soprattutto come luogo e pratica per attivare una solida rete di attori territoriali e per condividere nuove modalità e sinergie finalizzate a garantire l'accessibilità alla locazione. Chi potrebbe occuparsi dello sviluppo di questa operazione è una questione aperta. Forse l'Università, come sta accadendo altrove in Italia (Consorzio Cooperative Lavoratori di Milano *et al.*, 2024), ma comunque con un forte impegno di tutti gli stakeholder – e, principalmente, di quelli pubblici – ad affidarsi alla conoscenza interattiva che questa pratica può produrre, e a darle un'applicabilità concreta. Senza adeguate risorse economiche, e una forte continuità di intenti, simili operazioni rischiano infatti di avere vita breve.

A Trieste, date le attuali condizioni, oggi appare perciò più praticabile cercare di affrontare le tante questioni sin qui emerse in maniera sì sinergica ma a una scala più contenuta come quella di un quartiere. La scelta del contesto su cui indagare, nelle prossime fasi della ricerca, questa prospettiva operativa attraverso la costruzione di un progetto pilota è derivata dalla compresenza, all'interno di un rione semicentrale della città, di una varietà di risorse, materiali e immateriali (fig. 2). Il riferimento è a: immobili già utilizzati per forme di coabitazione; a fabbricati (non solo di proprietà pubblica) da ristrutturare; alla presenza di tante e diverse attrezzature e attività commerciali ma, soprattutto, di una pluralità di attori pubblici e del terzo settore¹⁵, intenzionati a mettere in rete le loro competenze ed esperienze nei campi dell'abitare in affitto sociale, molto sociale e di un'ampia serie di servizi ad essi connessi. Tra questi ultimi, un portierato sociale inteso come punto di contatto e ascolto con il quartiere e i suoi bisogni, e come luogo capace di attivare (grazie alla presenza giornaliera di alcuni volontari) sia la raccolta di proposte e progettualità sia l'organizzazione di eventi aperti alla comunità¹⁶.

¹⁵ Caritas, ITIS, Fondazione Caccia-Burlo e ATER.

¹⁶ Il portierato è stato avviato da ITIS che, nella propria sede localizzata nel cuore del quartiere, offre ulteriori attrezzature aperte a tutti i residenti (un bar, un auditorium, sale polifunzionali e una palestra). Quella del portierato è un'esperienza interessante, che per certi versi torna alle origini e alle finalità sociali e comunitarie del progetto *Habitat-Microaree* promosso dalla fine degli anni '90 da Azienda socio-sanitaria, ATER e Comune di Trieste (Marchigiani, 2022).

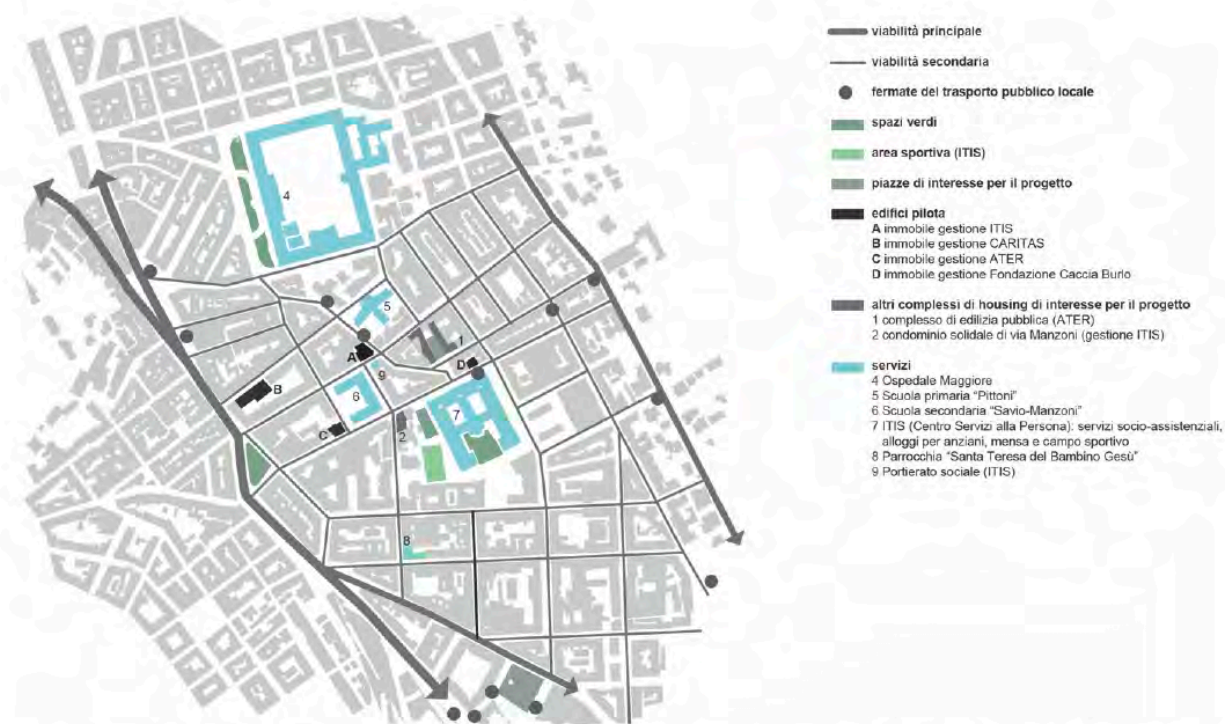


Figura 2 | Trieste. Barrieria Vecchia come setting di un progetto pilota di quartiere solidale. Elaborazione: V. Novak.

Nello specifico, il quartiere identificato per il progetto pilota è Barrieria Vecchia; fa parte di una delle circoscrizioni cittadine più popolose, connotate da una spiccata presenza di nuclei familiari di dimensioni ridotte e di popolazione straniera¹⁷. Diverse sono le criticità registrate dagli stakeholder locali, legate a questioni di convivenza tra persone con differenti background migratori, e a problematiche connesse a solitudine e marginalità (in particolare di persone anziane). Nel suo complesso, il quartiere è però ben servito e collegato al centro dal trasporto pubblico; se gli edifici spesso presentano problemi di accessibilità dovuti alla mancanza di ascensori, il telaio di percorsi e spazi aperti almeno potenzialmente si configura come un buon supporto alla mobilità pedonale.



Figura 3 | Trieste. Attori e strategie di progetto per il quartiere solidale di Barrieria Vecchia. Elaborazione: V. Novak.

Queste condizioni, unitamente alla tipologia e all'ubicazione degli immobili individuati come potenzialmente ristrutturabili per l'affitto, invitano a passare dall'idea di condominio solidale a quella più evoluta di quartiere solidale (fig. 3). Tale salto di scala costituisce un passaggio fondamentale, sotto diversi aspetti.

¹⁷ La dimensione media dei nuclei familiari è qui di 1,78 persone/nucleo (la media cittadina è comunque bassa, pari a 1,86); la percentuale di stranieri arriva al 22% (la media in città è del 12,5%) e si concentra nella fascia tra i 25 e i 55 anni (dati: Comune di Trieste, 2023).

In termini generali, immaginare un quartiere solidale permette di indagare la traduzione concreta del concetto di *location affordability*, integrandone le dimensioni spaziali, sociali ed economiche per contrastare «fenomeni di segregazione e di selezione progressiva, o *filtering-down*, della popolazione in base al reddito» (Bricocoli, Peverini, 2024: 60).

Da un punto di vista operativo, lavorare alla scala del quartiere aiuta infatti a realizzare un mix sociale e abitativo spesso difficile da raggiungere quando si opera su pochi e singoli fabbricati. Disporre di un insieme ampio e articolato di immobili tra loro prossimi, con alloggi di varia tipologia e dimensioni, consente di raggiungere una “massa critica” tale da permettere una migliore rispondenza delle soluzioni spaziali offerte a differenti tipi di domanda, anche nell’ottica di una maggiore rotazione ed elasticità in relazione a modi e tempi dell’abitare sempre più plurali e legati all’evolversi delle singole traiettorie di vita. La diversificazione di tipi di patrimoni e proprietari/gestori può altresì garantire una maggiore flessibilità nelle procedure di accesso e nelle forme di contrattualizzazione dell’affitto, rispetto a quelle normalmente previste dall’ERP. L’impatto derivante dall’inserimento nel quartiere di persone con molteplici fragilità e problematicità può inoltre risultare meno critico se accompagnato dalla costruzione di articolate “mescolanze”, che prevedano la presenza anche di altri individui e nuclei familiari comunque in condizioni di disagio abitativo (come ad esempio studenti o giovani lavoratori). Per questi ultimi, un abbattimento dei costi dell’affitto potrebbe essere garantito in cambio della collaborazione a pratiche di supporto agli altri “inquilini del quartiere”; essi potrebbero così, da un lato, ottenere un aiuto economico indiretto, dall’altro, contribuire attivamente alla gestione di servizi integrativi all’abitare.

Un ulteriore e importante aspetto di innovazione del quartiere solidale attiene, del resto, proprio alla possibilità ampliare il set dei servizi. Ragionare alla scala di una parte più contenuta di città facilita il fare rete con le attrezzature di interesse collettivo già esistenti (scuole e biblioteche, distretti socio-sanitari, ecc.), ma anche il ripartire tra più attori l’impegno economico e di personale per un funzionamento e un uso integrati delle dotazioni più direttamente connesse al modello di abitare solidale. Questo anche con l’obiettivo di migliorarne l’efficacia, tararne modalità e intensità rispetto ai molti e diversi bisogni delle persone.

In tale prospettiva, un’adeguata gestione è infatti, come già sottolineato, un fattore fondamentale per il successo di simili operazioni, ma anche per la loro evoluzione a comprendere, ad esempio, processi di autorecupero o l’inserimento di attività commerciali¹⁸. Il profondo radicamento nel contesto porta a immaginare l’affidamento del progetto di quartiere solidale ad attori locali che, già lavorando quotidianamente *in place*, possano farsi garanti dell’iniziativa, “operatori di prossimità” e mediatori di rapporti e conflitti tra abitanti vecchi e nuovi.

Ragionare alla scala del quartiere, con una rete di edifici pilota, permette in definitiva di immaginare nuove prospettive per una politica abitativa incrementale, riproducibile anche in altre parti della città, davvero *embedded* e vicina alle persone. Una vicinanza che potrebbe riuscire ad attrarre anche altri patrimoni, come quelli privati: forse questa potrebbe essere la dimensione giusta anche per ripensare l’Agenzia solidarietà per l’affitto ... ma è un altro progetto.

Attribuzioni

Nell’ambito di un lavoro di ricerca e concezione del paper condiviso, la stesura delle parti va così attribuita: § 1 è di E. Marchigiani; § 2 di V. Novak; § 3.1 di T. Frausin; § 3.2 di E.M. Bertolini; le restanti di tutte le autrici.

Riconoscimenti

La ricerca è stata realizzata con il co-finanziamento dell’Unione Europea – Next Generation EU: finanziamento n. D53D23015510006 – CUP J53D2301, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR - IT), Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1, “Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)”, ricerca “From Unconventional* Households to Unconventional Affordable Housing” (Politecnico di Milano, LP; Elena Marchigiani, coordinatrice unità di ricerca UNITS); finanziamento n. ECS00000043 – CUP J43C22000320006, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR - IT), Missione 4, Componente 2, Investimento 1.5, “Interconnected Nord-Est Innovation (iNEST) Ecosystem, Spoke 4” (Università IUAV di Venezia, LP; Elena Marchigiani, coordinatrice unità di ricerca UNITS).

¹⁸ A Barriera Vecchia, si sta ragionando sulla realizzazione in uno dei fabbricati di un ristorante e/o di un B&B a gestione sociale, così da offrire agli inquilini opportunità di lavoro e ai soggetti gestori un introito economico utile a garantire la sostenibilità e la resilienza dell’intero progetto.

Riferimenti bibliografici

ATER (2021), *Bilancio sociale 2020*.

https://www.trieste.aterfvg.it/media/files/A00089/attachment/ATER_Bilancio_Sociale_2020_web.pdf

Bouillon F. *et al.* (2015) “Les vulnérabilités résidentielles en questions”, in *Métropolitiques*, 17 giugno. <https://metropolitiques.eu/Les-vulnerabilites-residentielles.html>

Bricocoli M., Sabatinelli S. (2019), “La casa come servizio, la casa come standard? Riflessioni da Milano, Lombardia”, in *Territorio*, n. 90, pp. 46-49. Doi: 10.3280/TR2019-090005

Bricocoli M., Cellamare C., Cognetti F., Marchigiani E. (2021), “Edilizia residenziale pubblica: leve per incrementare il patrimonio disponibile”, in Coppola A. *et al.* (a cura di), *op. cit.*, pp.175-185.

Bricocoli M., Peverini M. (2024), *Milano per chi? Se la città attrattiva è sempre meno abbordabile*. LetteraVentidue, Siracusa.

Caritas Italiana (2022), *Casa e abitare nel PNRR. Analisi e prospettive. Quaderni sulla ripresa e resilienza del paese*. https://archivio.caritas.it/materiali/Italia/qrrp/qrrp_num1_mar2022.pdf

Caritas Italiana (2023), *Tutto da perdere. Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia 2023*, Palumbi, Roma.

Casalino D., Bergamaschi M. (2022), “Housing First alla prova del PNRR”, in Caritas Italiana, *op. cit.*, pp. 48-53.

Cognetti F., Delera A. (2017), *For Rent. Politiche e progetti per la casa accessibile a Milano*, Mimesis, Sesto San Giovanni (MI).

Consorzio Cooperative Lavoratori di Milano, Delta Ecopolis, DASTu Politecnico di Milano (2024), *OCA Osservatorio Casa Abbordabile Milano Metropolitana*. <https://oca.milano.it>

Coppola A. *et al.* (a cura di, 2021), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, il Mulino, Bologna.

Cucca R., Gaeta L. (2018), “Ritornare all'affitto. Politiche pubbliche contro la sclerosi proprietaria”, in *Politiche sociali/Social Policies*, n. 1, pp. 85-100.

Daglio L., Marchigiani E., Zanfi F. (2021), “Case in affitto: il riuso del patrimonio privato in una prospettiva di locazione sociale”, in Coppola A. *et al.* (a cura di), *op. cit.*, pp.163-173.

D'Amelio D. (2024); “Case Ater, in Friuli Venezia Giulia ci sono 7 mila famiglie in attesa”, in *Il Piccolo*, 14 gennaio.

Dagnes J., Salento A. (a cura di, 2022), *Prima i fondamentali. L'economia della vita quotidiana tra profitto e benessere. Collettivo per l'economia fondamentale*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.

Desmond M., Gershenson C. (2016), “Housing and Employment Insecurity among the Working Poor”, in *Social Problems*, n. 63(1), pp. 46-67. <https://doi.org/10.1093/socpro/spv025>

Donzelot J. (2005), *City, civil insecurity, social insecurity: new integration policies in Europe. Introduction to a research seminar*. INHES/PUCA, Paris.

European Commission (2016), *Employment, Social Affairs & Inclusion*.

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1024&newsId=2338&tableName=news&moreDocuments=yes>

EUROSTAT (2023), *People at risk of poverty or social exclusion: 38% of income for housing*, 16 febbraio. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230216-1>

FederCasa (2015), *L'edilizia residenziale pubblica. Elemento centrale della risposta al disagio abitativo e all'abitazione sociale. Sintesi delle proposte FederCasa*, s.e., Roma.

Ficocelli, Sara (2020), “‘Working poor’, in Europa 10% lavoratori sotto soglia di povertà. Un progetto per combattere le disuguaglianze”, in *La Repubblica*, 16 giugno.

fio.PSD (2020), *Report di Monitoraggio dei progetti del Network Housing First Italia, biennio 2017-2019*. <https://www.fiopsd.org/housing-first-migliore-approccio>

fio.PSD (2024a), *HFI – La community italiana dell'Housing First*. <https://www.fiopsd.org/hfi-la-community-italiana-housing-first#>

fio.PSD (2024b), *Abitare il cambiamento nella grave emarginazione adulta in Italia*. <https://www.fiopsd.org/wp-content/uploads/2024/05/Abitare-il-cambiamento.pdf>

Fondation Abbé Pierre – FEANTSA (2022), *Seventh Overview of Housing Exclusion in Europe 2022*. <https://www.feantsa.org/en/report/2022/06/30/?bcParent=27>

Freguja, Cristina (2022), *Gruppo di lavoro sulle politiche per la casa e l'emergenza abitativa. Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, 6 settembre.

https://www.istat.it/it/files//2022/09/Istat-Audizione-Politiche-per-la-Casa_06_09_22.pdf

- Habitat for Humanity (2024), *7 things you should know about poverty and housing*. <https://www.habitat.org/stories/7-things-you-should-know-about-poverty-and-housing>
- Haffner M. E. A., Hulse K. (2021), "A fresh look at contemporary perspectives on urban housing affordability", in *International Journal of Urban Sciences*, n. 25(sup1), pp. 59-79. <https://doi.org/10.1080/12265934.2019.1687320>
- Hick R., Pomati M., Stephens M. (2024), "Housing affordability and poverty in Europe: on the deteriorating position of market renters", in *Journal of Social Policy*, 25 gennaio, pp. 1-24. Doi: 10.1017/S0047279423000703
- Housing Europe (2023), *The State of Housing in Europe 2023*. <https://www.housingeurope.eu/resource-1811/the-state-of-the-housing-in-europe-2023>.
- Housing First Europe Hub (2024), *A European Platform which aims to further develop and promote Housing First in Europe*. <https://housingfirsteurope.eu>
- ICS (2023), *Report vite abbandonate. Aggiornamento gennaio-settembre 2023*. https://www.icsufficiorifugiati.org/wp-content/uploads/2023/10/aggiornamento_report_vite_abbandonate_ottobre23.pdf
- Jones S., Albanese F., Revelli M. (2022), *Achieving a new systems perspective to ending homelessness through Housing First. A policy and practice guide*. https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2022/05/Systems_Perspective_Policy_and_Practice_Guide.pdf
- Lanzani A. (2024), *L'Italia di mezzo. I mondi della provincia italiana*, Donzelli, Roma (in corso di pubblicazione).
- Marchigiani E. (2015), "Lavorare ancora sulla casa, ma in modo diverso / Still working on housing, but in a different way", in *Urbanistica*, n. 156, pp. 85-93.
- Marchigiani E. (2022), "Regenerating cities through spatialized social and health welfare. Learning from Microareas in Trieste", in *Territorio*, n. 97, pp. 31-41. Doi: 10.3280/TR2021-097005.
- Marchigiani E., Milocco R., Toscano I. (2019), "Trieste AD ARTE: gestire la mediazione economica e sociale", in *Territorio*, n. 88, pp. 41-47. Doi: 10.3280/TR2019-088005.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2015), *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Poverta-estreme/Documents/Linee-di-indirizzo-per-il-contrasto-alla-grave-emarginazione-adulta.pdf>
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2021), *Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023*. <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Nazionale-degli-Interventi-e-dei-Servizi-Sociali-2021-2023.pdf>
- Nomisma-FederCasa (2016), *Dimensioni e caratteristiche del disagio abitativo in Italia*. https://istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf-mail/290_11052016a3.pdf
- Novacco R. (2020) "Ater: 'Oltre 12mila case sfitte e 3700 domande: urge soluzione'", in *TriestePrima*, 8 ottobre. <https://www.triesteprema.it/cronaca/ater-12mila-case-sfritte-novacco.html>
- Peverini M. (2023), *Promoting Rental Housing Affordability in European Cities. Learning from the Cases of Milan and Vienna*, Springer, Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-43692-5>
- Pleace N. (2016), *Housing First Guide Europe*. https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2021/12/HFG_guide-en.pdf
- Pleace N., Bretherton J. (2013), "The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness", in *European Journal of Homelessness*, n. 7(2), pp. 21-41. https://www.feantsa.org/download/np_and_jb2687551474794273246.pdf [Accessed: 11/05/2024].
- Schön D.A. (1984), *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*, Basic Books, New York.
- Storto G. (2018), *La casa abbandonata. Il racconto delle politiche abitative dal piano decennale ai programmi per le periferie*, Officina, Roma.
- Tosi A. (2017), *La casa dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*, Mimesis, Sesto San Giovanni (MI).