

CON-VIVERE LA CITTÀ

Immigrazione e
convivenza urbana:
il nodo cruciale della casa

6



Giovanni Crocioni
Roberto D'Agostino
Anna Maria Gentili
Guidalberto Guidi
Anna Italia
Carlo Monaco
Giovanni Salizzoni
Paolo Sestito

**CON-VIVERE
LA CITTÀ
6**

CON-VIVERE LA CITTÀ

Immigrazione e
convivenza urbana:
il nodo cruciale della casa

6



Giovanni Crocioni
Roberto D'Agostino
Anna Maria Gentili
Guidalberto Guidi
Anna Italia
Carlo Monaco
Giovanni Salizzoni
Paolo Sestito

© 2003 Edizioni Nautilus - Bologna
via de' Castagnoli 12/a - 40126 Bologna
tel. 051.22.26.49 - fax 051.22.10.50
edizioni@edizioninautilus.it
www.edizioninautilus.it

Progetto grafico e impaginazione
Studio Manduchi snc
info@studiomanduchi.it

Stampa
Tipografia Toriazzi - Parma
nel mese di luglio 2003

ISBN 88-86909-54-3

INDICE

Presentazione, <i>Giovanni Salizzoni</i>	7
Introduzione, <i>Carlo Monaco</i>	9
Gli immigrati in città: le motivazioni e i condizionamenti culturali nella domanda e nell'offerta dell'abitazione, <i>Anna Maria Gentili</i>	11
Immigrazione e comunità urbana: le dimensioni della domanda e dell'offerta dell'alloggio in Europa, in Italia e a Bologna, <i>Anna Italia</i>	21
Come coniugare l'offerta di lavoro con la domanda dell'abitazione, <i>Guidalberto Guidi</i>	29
Le politiche di integrazione urbana a Bologna e in Emilia-Romagna: rilettura critica e attualità di un'esperienza storica, <i>Giovanni Crocioni</i>	33
Grandi comuni ed esperienze urbanistiche in corso: i casi di Bologna e Venezia, <i>Roberto D'Agostino</i>	45
Idee per un'urbanistica solidale, <i>Giovanni Salizzoni</i>	55
Politiche sociali, politiche urbane e risorse finanziarie: una nuova fase, <i>Paolo Sestito</i>	63
Contributi dalla società civile	73
Una politica abitativa per la realizzazione in <i>project finance</i> di insediamenti residenziali idonei all'accoglienza dei lavoratori immigrati extracomunitari e non, <i>Collegio Costruttori Edili ed Imprenditoriali Affini</i> <i>della Provincia di Bologna</i>	75

Un modello per l'integrazione: la proprietà differita dell'alloggio, <i>Consorzio Copalc Bologna</i>	83
L'accoglienza degli immigrati a Bologna: un problema urgente, <i>CISL e ANOLF Bologna</i>	85
Con-vivere la città: un percorso esemplare di comunicazione tra la pubblica amministrazione e la società civile, <i>Famiglie Insieme</i>	89
La casa accessibile: esperienze tra pubblico e privato, <i>Mosaico di Solidarietà e Arc-en-ciel</i>	91
Appendice	107
Non c'è politica per la famiglia se manca una politica per la casa, <i>Paolo Mengoli</i>	109
Case a basso costo: un'ipotesi percorribile, <i>Renzo Baccolini e Roberto Guerrieri</i>	115
Accompagnare le trasformazioni, <i>Ugo Baldini</i>	123
Gli autori	139

PRESENTAZIONE

L'Amministrazione comunale di Bologna ha dato avvio a un progetto - denominato "Con-vivere la Città" - che affronta i problemi legati al fenomeno immigratorio nella nostra città. La prospettiva nella quale il progetto si pone è, a mio avviso, originale, in quanto parte dalla persuasione che la presenza degli immigrati non costituisca soltanto un problema di ordine pubblico, ma sia una questione molto più profonda che tocca le identità culturali della città e dei nuovi venuti.

Sei sono state fino a questo momento le tappe pubbliche e più significative di questo percorso, che può essere sintetizzato brevemente con sei concetti chiave: *l'identità*, cioè l'affermazione consapevole di ciò che si è, che ha come corrispettivo la considerazione rispettosa di ciò che è l'altro; *i mezzi economici*, che sono indispensabili se dall'etere delle affermazioni di principio ci si vuol calare nella talvolta dura concretezza della realtà; *le regole*, alle quali ogni comunità civica non può rinunciare senza compromettere le ragioni stesse del suo esistere e il delinearci in forma del suo essere; *la scuola, il lavoro, la casa*, cioè quegli ambiti della formazione, del proprio sostentamento attraverso ciò che si sa fare, della vita familiare, che non possono essere negati a chi ne è privo e che comunque devono essere offerti nella pienezza della loro potenzialità a chi ora ne usufruisce solo in modo parziale e in condizione di debolezza.

Il nostro sesto appuntamento sul tema della casa per gli immigrati è stato senza dubbio ricco di osservazioni e proposte innovative e originali, molte delle quali provenienti dalla società civile.

È cosa nota che il mercato immobiliare urbano, che di per sé non è immediatamente accessibile a larghe fasce di popolazione dato il vertiginoso aumento dei prezzi negli ultimi decenni, è di fatto quasi inesistente per le cosiddette "categorie deboli" e, nel caso degli immigrati l'offerta si riduce ulteriormente anche a causa di condizionamenti di natura culturale. D'altronde, siamo persuasi che la formazio-

ne professionale dei nuovi venuti, il loro impiego nel mercato del lavoro, la loro giusta collocazione nella nostra società civile non può prescindere dalle condizioni abitative che noi offriamo loro.

Qual è la soluzione? Integrazione forzata in quartieri residenziali popolari, oppure la segregazione abitativa in apposite zone e quartieri della città? C'è una terza via? Magari un modello di politica abitativa più funzionale? Un'idea nuova, che veda l'avvio di una urbanistica solidale secondo quelle pratiche di sussidiarietà che molto spesso sono le uniche ad offrire le risposte che il mercato non può dare?

Non c'è da stupirsi che le proposte in tal senso siano state molteplici, e queste pagine ne offrono un'ampia e dettagliata documentazione.

Giovanni Salizzoni
Vice Sindaco di Bologna

INTRODUZIONE

di *Carlo Monaco*

Il ciclo di incontri che questa Amministrazione Comunale ha promosso già da qualche anno e che ha voluto denominare “Con-vivere la città”, può davvero vantare il contributo di relatori altamente qualificati e rappresentativi di esperienze differenziate sul tema dell’inserimento di immigrati nelle nostre realtà urbane. Nel corso di questi anni sono stati affrontati i temi più svariati e tutti molto impegnativi: la questione dell’identità, il concetto stesso e la prassi dell’integrazione, la cultura multietnica, la formazione scolastica e gli sbocchi professionali. Ma lo scopo di questi incontri non è stato soltanto tentare di dirimere con contributi qualificati temi culturalmente rilevanti, ma anche suggerire ipotesi concrete e operative nei diversi campi che via via si andava affrontando.

Quello che affrontiamo in questa sede sicuramente si presenta con una caratteristica più marcata, perché è il tema abitativo, il tema della casa. Naturalmente il tema in quanto tale ha molti risvolti e può esser affrontato secondo molti punti di vista.

Mi trovo a presiedere questo dibattito in quanto rivesto la carica di Assessore all’Urbanistica e alla Politica della Casa in questo Comune, ma eviterò di fare interventi analitici perché abbiamo molte sedi istituzionali - e non solo - per discutere del problema e perché ritengo che in questa circostanza sia più utile riflettere sulle osservazioni che i relatori interpellati sapranno offrirci in materia.

Desidero però fare due premesse alle relazioni che seguiranno, due considerazioni che mi sembra rappresentino un punto di partenza molto rilevante.

La prima premessa è che noi riteniamo che l’immigrazione rappresenti non solo un dato col quale convivere e sul quale progettare, ma una vera risorsa, nel senso che questa città sia dal punto di vista economico che sociale ha bisogno di essere “aperta” e capace di accogliere un alto numero di lavoratori e di cittadini proprio per realiz-

zare quegli obiettivi economico-sociali che si è prefissa; l'immigrazione pertanto rappresenta per noi una opportunità, non un pericolo.

Il secondo elemento è che ispirandoci ai principi vigenti nella normativa, ma che sono anche principi accettabili dal punto di vista della logica politica, riteniamo che i cittadini stranieri che vengono ad abitare nella nostra città abbiano sostanzialmente gli stessi diritti e gli stessi doveri dei cittadini italiani; non soggetti a condizioni di favore, quindi, ma neppure oggetto di discriminazioni. Insomma il principio civile e moderno vuole che le regole della convivenza e della cittadinanza siano uniformi e omogenee.

Questo vale anche per quanto riguarda il tema delle assegnazioni delle case popolari, dove, contrariamente a quello che qualcuno può ritenere, non c'è nessun privilegio né alcun ostacolo che riguardi gli immigrati, bensì vi sono dei criteri oggettivi che determinano graduatorie valide per tutti. Nelle graduatorie si inseriscono bolognesi ed immigrati con gli stessi diritti e con le stesse opportunità.

Quelli che ho appena ricordato sono punti acquisiti della discussione in materia di politiche per gli immigrati, ma ho ritenuto di doverli rimarcare perché talvolta serpeggia incautamente l'idea che in sostanza gli immigrati possano trovare in questa Amministrazione comunale un canale privilegiato e particolare, specialmente rispetto all'accesso alla casa.

È indubbio, tuttavia, che la giusta collocazione abitativa degli immigrati nella nostra società civile è una questione davvero complessa: è possibile, oggi, trovare una casa da destinare agli immigrati? E quali sono i modelli e le soluzioni più facilmente realizzabili?

Problematiche e possibili soluzioni sono affrontate da autorevoli esperti in queste pagine.

GLI IMMIGRATI IN CITTÀ: LE MOTIVAZIONI E I CONDIZIONAMENTI CULTURALI NELLA DOMANDA E NELL'OFFERTA DELL'ABITAZIONE

di *Anna Maria Gentili*

La città di Bologna nei secoli si è sviluppata come crocevia di rapporti cosmopoliti che hanno contribuito a modellare e dinamizzare una sempre forte tradizione locale. Di questo cosmopolitismo aperto sul mondo sono testimoni l'Alma Mater, da sempre finestra sul mondo, l'essere centro di una ricca rete transnazionale di commerci, lo sviluppo di settori industriali che in un'internazionalizzazione sempre più innovativa progettano il rilancio dell'economia.

I condizionamenti alla domanda e all'offerta di abitazioni nella nostra città non possono prescindere dalla constatazione, su cui tutti concordano, che trovare casa a Bologna è da molti anni un'emergenza, e non solo per gli immigrati. Gli immigrati tuttavia, ancor più dei meridionali appena alcuni decenni fa, sono emarginati non tanto e non solo a causa del loro essere stranieri poveri, senza mezzi per potersi permettere una casa appena decente, ma perché sono sempre più rappresentati come soggetti e comunità i cui costumi, la cui identità "culturale" non sarebbe compatibile con la locale.

L'emergere di questo discorso sugli immigrati peraltro rispecchia la rivendicazione e la sempre più forte accentuazione di identità locali, le cui caratteristiche culturali sono concepite come naturali e non invece come prodotti di una storia molto complessa. Dunque la "differenza culturale" come condizionamento o ostacolo alla convivenza fra autoctoni e immigrati può essere capita solo se ci mettiamo nell'ottica della transizione urbana a Bologna in cui interviene dagli anni '80 non solo l'aumento, ma soprattutto il radicale mutamento della composizione e della stratificazione sociale della popolazione immigrata.

Accanto all'aumento di un'immigrazione irregolare che non si riesce a controllare e che in alcuni suoi settori provoca problemi di sicurezza, si riconosce che la gran parte degli immigrati contribuiscono in maniera indispensabile e efficiente all'economia della nostra città e regione. Questi emigranti possono avere diversi progetti di vita: molti di stabilirsi definitivamente qui, altri di tornare al proprio paese. Tutti hanno legami e obblighi familiari nelle terre d'origine. Il loro progetto di vita dipende anche e soprattutto dalle risorse di inserimento che sono loro offerte. Se l'integrazione è loro resa impossibile dall'emarginazione possono scegliere di rispondere con l'elaborazione di strategie e comportamenti sociali avversi a qualsiasi forma d'inserimento e dunque elaborando e sostenendo nozioni di purezza e esclusività culturali. La scelta di integrarsi o di rinchiudersi dentro confini d'esclusività culturale e religiosa è sempre il prodotto della dinamica delle relazioni.

In questo senso l'immigrazione propone una sfida perché ci pone davanti ai limiti dell'universalismo liberale del progresso economico e dell'etica dei diritti. Il rapporto fra la società autoctona, peraltro anch'essa differenziata e culturalmente variegata nella coscienza che ha di sé come comunità, e la frammentazione di comunità e di individui provenienti da altre parti del mondo e immersi in tutta una serie di complesse reti di rapporti con la società locale attraverso il lavoro, l'esigenza primaria di avere un tetto, la socialità in genere, ci mostra come il nostro mondo sia infinitamente più complicato frammentato e confuso di quanto noi siamo pronti ad ammettere.

Si riconosce che la maggioranza degli immigrati non rubano né spacciano, ma lavorano onestamente e duramente per conseguire per sé e per la propria famiglia livelli di vita più dignitosi. Le donne e gli uomini cui i bolognesi in massa affidano la cura di case, figli, anziani, dovrebbero far riflettere sulla contraddizione in cui siamo immersi: siamo pronti a affidare ciò che ci è più caro alla cura domestica di un immigrato e nello stesso tempo, nel discorso comune, gli immigrati sono descritti come generalmente inaffidabili, con costumi talmente diversi da essere inconciliabili con quelli considerati positivamente come fondanti la nostra identità locale.

Per gli immigrati - lo testimoniano molte ricerche condotte negli anni - una casa decente a prezzo sostenibile è sempre stata una prio-

rità, perché la casa è il centro indispensabile della socialità familiare e umana. Tuttavia il proibitivo mercato immobiliare e le scarsissime risorse pubbliche hanno sempre frustrato la volontà di accedere a quella normalità del vivere civile di cui la casa è l'elemento imprescindibile. Indagini recenti dimostrano che gli immigrati in numero crescente nel momento in cui hanno un lavoro relativamente sicuro e garantito tentano di dare maggiore stabilità alla loro vita ricongiungendosi con la famiglia o cercando di formarsene una, ma a questo progetto osta il prezzo esorbitante degli affitti e dei mutui per ottenere una casa di proprietà. Lo stesso del resto accade ai bolognesi, ai giovani che vogliono mettere su famiglia, ai laureati della nostra Università che vorrebbero rimanere a Bologna, agli anziani che dopo una vita di lavoro non hanno i mezzi per accedere a un mercato libero fra i più esosi d'Italia se non d'Europa.

Questa domanda d'integrazione che passa attraverso il soddisfacimento di uno dei bisogni di base, un'abitazione decente in cui poter ricomporre la vita familiare e sociale, sembra oggi essere diventato fonte di conflittualità, sotto le vesti di "scontro culturale" soprattutto nella misura in cui precipita in una situazione di acuto disagio abitativo. Questo accade in prevalenza in quartieri di cui sono noti i problemi di traumatica integrazione urbana, problemi in larga parte preesistenti all'arrivo di immigrati e sovente non dipendenti prioritariamente dalla loro presenza.

Per sgomberare il campo da equivoci. Nella maggioranza dei casi i condizionamenti culturali da parte degli autoctoni contro gli immigrati in quanto africani, neri o musulmani, o perché sono extracomunitari, si esprimono prioritariamente contro coloro che sembrano mettere in pericolo la sicurezza dei cittadini, ma anche sempre più ormai contro coloro che sembrano essere in competizione con gli autoctoni per scarse risorse. Ecco dunque l'emergere del problema casa nel momento in cui gli immigrati sono vissuti come competitori.

Gli immigrati prima degli anni '80 erano in maggioranza lavoratori domestici, e donne, dunque "invisibili", non in competizione su un mercato della casa, anche allora già assai problematico. Oggi sia pure di diverse origini, provenienze e classe sociale e per la stragrande maggioranza lavoratori onesti, quando si presenti una situazione di conflitto tendono a essere catalogati comunque come potenziale "pe-

ricolo” per la sicurezza dei cittadini. Un antropologo inglese (Jeff Pratt) ha efficacemente caratterizzato lo stereotipo dello straniero “delinquente” in Italia: «un ladro italiano è un ladro, un ladro marocchino è un marocchino». Ricordo come nel dopoguerra fosse diffusa altrettanta diffidenza verso profughi, sfollati, meridionali e anche nei confronti di recenti inurbati da zone depresse della nostra stessa regione. Il discorso popolare che escludeva allora cittadini italiani, ma provenienti da regioni considerate arretrate e quindi estranei alle nostre tradizioni locali intrise dell’orgoglio della modernità e del primato dello sviluppo economico, è del tutto simile ai discorsi che fanno della “cultura” il segno dell’esclusione. Discorsi che costruiscono l’immigrato, alcuni gruppi più di altri, attraverso comportamenti definibili in maniera univoca sicché la responsabilità del singolo in situazioni generatrici di conflitti è data per scontata. Si pensi agli “albanesi” di Erika e Omar o alla generale convinzione che gli immigrati “tolgono” il lavoro agli autoctoni persino in un mercato del lavoro come quello della nostra regione, ove vi è una carenza sempre proclamata di mano d’opera disposta a lavori particolarmente pesanti.

Quando si parla di condizionamenti culturali e di cultura della casa bisogna capire in che contesto di transizione urbana è avvenuta e come e quanto la costruzione e la diffusione di (reciproci) stereotipi di differenza culturale diventi il catalizzatore di tutta una serie di crisi. I condizionamenti culturali sono da un lato dunque il risultato di persistenti e in larga parte irrisolte situazioni di disagio. Per esperienze precedenti intendo i traumatici percorsi storici che hanno visto l’inurbamento da aree rurali, da regioni disagiate economicamente, attraversato da fasi assai complesse d’emarginazione e anomia e che ha dato luogo a un’integrazione controversa che ha mutato il volto e anche la cultura civica della città. Un esempio sono i quartieri come la Barca e poi il Pilastro. Lo stesso centro, simbolo stesso dell’identità bolognese, si è progressivamente svuotato della popolazione che qui era nata e si è conservato come centro vissuto grazie soprattutto all’Università, al commercio e ai servizi e sempre più a immigrati che sono andati a occupare spazi abitativi e di lavoro abbandonati dagli autoctoni.

Che cosa conosciamo della “cultura” degli immigrati, che peraltro provengono da paesi, società e ambienti sociali più diversi e hanno percorsi e profondità d’esperienza migratoria molto difforni? Solo quello che deduciamo da comportamenti che sono in larga parte

non cultura, ma conseguenze di costrizioni ambientali. L'emigrazione è un tipico processo selettivo e dunque l'emigrato si differenzia sempre dalle popolazioni e dai gruppi sociali e familiari da cui deriva. La religione, l'islam per esempio, lungi dall'essere un'entità monolitica e omogenea è differenziata e può diventarlo anche più nell'esperienza migratoria. Può fra l'altro trasformarsi in adesione più radicale a causa proprio della percezione di un rifiuto, di un'emarginazione da parte della società ospitante. La fede religiosa è un problema culturale solo quando sia percepita come integralismo militante. Dunque diventa un elemento problematico di definizione dell'altro culturalmente solo quando sia associata a problemi di funzionalità economica e di sicurezza.

Quando si parla di cultura della casa degli immigrati oltre a tenere conto delle loro diverse origini e appartenenze sociali si deve considerare che essi provengono da paesi in cui dal dopoguerra sono in atto dirompendi processi di crescita demografica e di redistribuzione fra aree rurali e urbane, causati da accelerati processi di modernizzazione economica e sociale. L'inurbamento accelerato è in tutti i paesi asiatici, latino americani, africani, causa di una domanda di abitazione assolutamente insostenibile, da cui il diffondersi di vaste aree di disagio abitativo, di varie forme in parte degradate di habitat informali (bidonvilles, favelas, caniços). L'emigrante, sia che provenga da zone rurali o più spesso sia già transitato da un'esperienza di residenza in aree urbane, ha quasi sempre come priorità contribuire al miglioramento di condizioni abitative per sé e per la propria famiglia. Indagini presso immigrati hanno messo in evidenza la priorità della costruzione o riabilitazione della casa e le diverse strategie per redistribuire le proprie risorse economiche fra il paese d'origine e la ricerca di un alloggio migliore in Italia.

L'alloggio precario non permette di liberarsi dai condizionamenti dell'emarginazione. Perché l'alloggio non è considerato solo un riparo, ma significa possibilità di accesso alle più diverse fonti di reddito: è rilevante la sua collocazione rispetto ai luoghi di lavoro e ai servizi, la sua integrazione in un contesto di vicinato ove possano svilupparsi microeconomie informali e l'organizzazione dello spazio domestico come luogo di produzione diretta e indiretta di reddito in quanto rende possibili forme di lavoro domestico e di consumo che rappresentano spesso condizione necessaria di sopravvivenza.

Senza pretendere di parlare per tutte le diverse società d'origine della diaspora migratoria che si ritrova nella nostra città, l'esperienza di ricerca che mi ha portato a lavorare in numerose regioni urbane e rurali dell'Africa sub-sahariana mi ha dimostrato come e quanto la terra e la casa siano le fondamenta dell'identità familiare e sociale di ciascun individuo. La costruzione della casa nel villaggio o nella città d'origine è la priorità d'ogni sorta d'emigrante, dai minatori mozambicani in Sud Africa, alla diaspora senegalese, alle donne eritree che hanno per decenni lavorato per risparmiare per la casa e l'educazione dei loro figli. La proprietà della casa rappresenta la natura quasi sacra dell'unità familiare, del legame con la propria terra. Se si visita una qualsiasi bidonville d'Africa si vedrà che le case di mattoni e cemento, sia pure modeste, rappresentano il titanico sforzo di risparmio di emigranti che nella casa investono la rappresentazione di un riscatto dalle condizioni di povertà da cui sono partiti, mentre il vivere in baracche rappresenta l'umiliazione cui una modernizzazione crudele ed escludente ha costretto masse crescenti di popolazione che non hanno nessuna speranza di aver accesso a redditi adeguati alla sopravvivenza. Un profugo delle inondazioni in Mozambico, facendo vedere a turisti solidali l'abiezione di vivere in una tenda in un campo di rifugiati osservava amaramente che in quelle condizioni, "senza una casa decente" non poteva sperare di trovare un lavoro e così recuperare il rispetto di sé e della propria famiglia.

Il vivere in massa in abitazioni anguste con carente igiene, nel discorso popolare viene troppo spesso considerata un'abitudine culturale e non invece una costrizione umiliante. La vita comunitaria, cioè la ricerca nella comunità amicale d'appartenenza di sicurezza materiale e emotiva è spesso stigmatizzata e mal sopportata perché rende l'immigrato troppo visibile e disturba la quiete pubblica. Ci dovrebbe invece far ricordare la socialità di altre comunità d'immigrati: gli italiani negli Stati Uniti, in Germania, in Svizzera, e quanto la nostalgia per la propria terra, per la famiglia lontana, si alimenti e sia idealizzata nel discorso e nelle pratiche sociali dell'immigrato in rapporto e quanto più forte è l'esclusione, la diffidenza e l'incomprensione della società ospite. La volontà a integrarsi, o il rinchiudersi in una propria esclusività culturale, si misura sempre col percorso dell'emigrazione, col contesto specifico del vissuto, con le prospettive che l'immigrazione offre.

Il discorso della differenza culturale emerge dunque con più forza nel momento in cui settori stabilizzati di immigrati, peraltro spesso ben inseriti nel tessuto cittadino, reclamano diritti, sembrano cioè potere o volere entrare in competizione con gli "autoctoni" sulle scarse risorse pubbliche o sovvenzionate a disposizione. Un'osservazione empirica permette di affermare quanto questo discorso di esclusione si sia sostituito a sentimenti di comprensione per le condizioni abitative cui sono costretti la maggior parte degli immigrati, in case fatiscenti, in ambienti affollati, privi di servizi igienici adeguati. Laddove la competizione per risorse abitative scarse è in atto, gli autoctoni hanno dimenticato quali erano le condizioni degli immigrati interni, italiani, e come erano descritte ancora pochi decenni fa. I quartieri più problematici sono ovviamente quelli con una storia difficile e traumatica di frammentazione e esclusione, peraltro non del tutto superata.

Mentre lo straniero povero, ma lontano, può essere oggetto di solidarietà, lo straniero che sta qui e dimostra di conoscere e quindi d'essere capace di reclamare diritti perché contribuisce col suo lavoro allo sviluppo della nostra società, scatena fenomeni di egoismo particolarista, corporativo, che troppo spesso rischiano di sfociare in forme di ostilità pregiudiziale che convergono nella direzione dell'esclusione. E quest'esclusione si configura sempre più come discorso di differenza culturale.

La nozione di diversità culturale si forma per mezzo di stereotipi, che analizzati nel loro specifico contesto congiunturale ci permettono non tanto di "capire" gli immigrati, ma certamente di individuare alcuni dei nodi della complessa e difficile relazione fra autoctoni e "stranieri". Ciò che sembra rendere la coabitazione difficile, se non impossibile, non è tanto la "cultura" degli immigrati, ma la misura in cui nel momento in cui reclamano diritti elementari si tende a non riconoscerli come soggetti di diritti, ma a relegarli nella condizione di "prima accoglienza". Quest'esclusione trova giustificazione nell'elaborazione di una differenza culturale che sarebbe irconciliabile con una presunta cultura rappresentata come molto più omogenea di quanto non sia nella realtà. Questo tipo di discorso poi è particolarmente evidente e diffuso proprio laddove la cultura locale è più problematica e frammentata proprio in relazione alle forme di trasformazione e di malessere sociale ed economico che caratterizza la no-

stra società in questa fase storica: nei quartieri più disagiati e problematici, nei luoghi di lavoro quando l'emigrato che ha competenze sia visto come un competitore efficiente; nell'accesso a servizi scarsi.

Per gli immigrati il rifugiarsi in solidarietà comunitaria è un'esigenza umana e di organizzazione di difesa contro l'esclusione, peraltro sollecitata dall'amministrazione nel tentativo di razionalizzare la rappresentanza d'interessi che non hanno statuto di cittadinanza. La maggior parte delle "comunità" che conosciamo sono il prodotto di questa dinamica e molto spesso, proprio modellandosi sulla richiesta amministrativa, elaborano discorsi di identità culturale che sono in larga parte anch'essi stereotipi. L'organizzarsi in "comunità" che rappresentano oggi gli interlocutori dell'amministrazione pubblica è non solo dunque solidarietà fra affini in una situazione di disagio e esclusione, ma si configura come la sola possibile risposta alla concezione amministrativa e politica che considera gli immigrati non portatori di diritti in quanto individui, ma esclusivamente in quanto membri di una "comunità".

Accade dunque che un reciproco discorso di costruzione di confini culturali e comunitari si sia nutrito nella concezione che ci rappresenta come comunità omogenea nella sua matura modernità e gli immigrati invece divisi in comunità a maggioranza appartenenti a culture premoderne, "tradizionali" in cui i diritti individuali non solo non esisterebbero, ma nel caso di alcune comunità più radicalmente ostili all'integrazione, sarebbero rifiutati. Di quest'errore concettuale e politico sono responsabili anche quelle concezioni multiculturaliste che concepiscono la differenza culturale come ripetizione rituale e statica di modelli cosiddetti "tradizionali". Al contrario tradizione significa non conservare, ma trasmettere valori in maniera dinamica, farli vivere in forme diverse e sempre nuove attraverso le generazioni, il tempo e i luoghi. Se le culture sono iscritte nella nostra origine esse si trasformano e modellano secondo l'esperienza che incorpora i tanti incontri dei percorsi di vita di individui e gruppi.

Gli emigranti che sono fra noi vengono come si è detto da numerosi paesi con istituzioni politiche talvolta scarsamente democratiche, spesso dittatoriali, ma paesi completamente immersi da oltre un secolo nelle contraddizioni di una modernità accelerata. Le loro tradizioni non sono rimaste immutate nei secoli, ma sono vissute nel

contesto di una modernità particolarmente traumatica che è il vissuto nel loro paese d'origine così come nelle società ove sono immigrati. Le culture così come le tradizioni non sono statiche, entità con confini fissi, immutabili. Sono il prodotto di complesse interazioni di grande profondità storica e si arricchiscono continuamente. La modernità è anche questo: la ricchezza sempre più interattiva di relazioni, di apporti culturali che significano innovazione dinamica senza la quale ci si condanna all'estinzione.

Senza sottovalutare le forme storiche che ha preso l'essentialismo culturale, si deve notare come la preoccupazione di perdere la propria primigenia autenticità culturale, è caratteristica dell'ansia e delle paure causate da ogni fase storica di crisi. Come quella che stiamo vivendo in cui lo stato-nazione si confronta con le trasformazioni richieste dal mercato globale, da processi sociali sempre più evidenti di transnazionalismo, infine da nuove forme di insicurezza a livello planetario. Queste trasformazioni rendono urgente elaborare nuove e più flessibili regole di convivenza democraticamente legittimate in ambito sia locale, nazionale e internazionale.

La nostra città e il nostro paese sono uno spazio fisico e immaginario in cui le inclusioni e le esclusioni si costruiscono attorno alla nozione di cittadinanza e di partecipazione. Bisogna non sottovalutare come si costruisce e si diffonde una grammatica delle differenze, al rapporto dunque fra conoscenza e governo. Oggi alla categoria di razza si è sostituito la categoria di cultura. Ma se si espunge la nozione della differenza e della gerarchia d'accesso alle risorse, il pericolo che si corre culturalizzando tutto è lo stesso che portò a gravissime conseguenze al tempo della definizione di categorie e discriminazioni basate sulla razza.

A Bologna l'immigrazione non ha raggiunto livelli incontrollabili. Proprio per questo vi si può ancora scegliere di elaborare politiche d'inserimento che invece di mettere in competizione cerchino di armonizzare le differenze. Un errore sarebbe partire dalla convinzione che le differenze sono intraducibili perché "culturali", sottovalutando quanto la cultura è in ogni momento prodotto d'interazione. È opportuno ricordare quanto l'essenza di quella che chiamiamo la nostra cultura sta in principi universali da cui sono scaturite le forme più avanzate di diritti civili e umani, sta nella nozione di progresso via il

libero mercato mediato dal ruolo degli stati a garanzia dei diritti di tutti, sta infine nella cittadinanza come facoltà e come privilegio.

Gli immigrati vengono da varie parti del mondo, hanno storie e percorsi molto differenziati. Sono eguali fra di loro e diversi da noi perché noi abbiamo accesso a tutti i diritti e a tutte le risorse che a loro sono negate. Ed è dunque una politica dei diritti e dei doveri, chiara e trasparente, che deve essere impostata. Oggi Bologna non può sottrarsi e non credo lo voglia, proprio per le caratteristiche cosmopolite della sua società ed economia, alle sfide che pone un mondo sempre più interattivo e interdipendente. In questo contesto l'immigrazione è inevitabile ed è dunque augurabile che le politiche pubbliche non promuovano un ripiegamento comunitario sia della società bolognese sia delle diverse entità che costituiscono la diaspora degli immigrati. Questo non sarebbe accettabile moralmente, né sarebbe politicamente ed economicamente realista e potrebbe diventare fonte di nuovi e più radicali conflitti.

IMMIGRAZIONE E COMUNITÀ URBANA: LE DIMENSIONI DELLA DOMANDA E DELL'OFFERTA DELL'ALLOGGIO IN EUROPA, IN ITALIA E A BOLOGNA

di *Anna Italia*

Quando si chiama il Censis¹ a commentare un fenomeno ci si aspetta sempre di avere dati ed interpretazioni, per cui mi sono sforzata di andare a ricercare, in indagini fatte da noi o da altri, quei dati che potevano essere utili in questo contesto, per poi fare delle considerazioni *a latere*.

Un primo elemento che mi pare importante richiamare riguarda il numero effettivo degli immigrati che oggi vivono in Italia: secondo le anticipazioni del "Rapporto Caritas", diffuse di recente dalla stampa, nel 2003 gli immigrati regolari in Italia sarebbero circa 2 milioni e 400.000, pari a circa il 4% della popolazione. Come si arriva a questo dato? Ai 1.515.613 permessi di soggiorno registrati dal Ministero dell'Interno, bisogna aggiungere i 277.976 minori residenti in base ai dati delle anagrafi comunali, fermi al 2000; e gli stranieri in attesa di regolarizzazione in base alla legge 189/2002 (702.156 domande) che, considerando i lavoratori domestici per cui ha fatto domanda più di un datore di lavoro, si stima ammontino a circa 600.000. Si tratta di 2.500.000 di individui che, nella gran parte dei casi, hanno risolto il problema principale che li ha spinti nel nostro paese, ovvero quello del lavoro e che, invece, vivono una situazione di estrema povertà abitativa. Prima di vedere come si caratterizza tale situazione, è forse opportuno richiamare brevemente che cosa stabilisce la normativa.

Per le disposizioni in materia di alloggio e assistenza sociale agli immigrati, fanno fede il Testo Unico sull'immigrazione (legge 286/98 art. 40) e la legge 189/02 laddove lo modifica; inoltre le singole realtà locali il più delle volte hanno integrato con proprie leggi quanto stabilito dalla normativa nazionale.

All'interno delle leggi nazionali si stabilisce che i centri di prima accoglienza, predisposti dalle regioni, in collaborazione con le province, con i comuni e con le associazioni di volontariato sono strutture alloggiative destinate ad ospitare stranieri regolarmente soggiornanti e temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza. In Italia si contano, in base ai dati del Ministero dell'Interno fermi al 2000, 1.371 strutture di questo tipo, per un totale di 20.446 posti letto. In particolare, nel nord est ve ne sono 473 e 7.652 posti letto. Nella graduatoria provinciale dei posti letto sui soggiornanti la provincia di Bologna è al decimo posto, con 71 strutture e 1.379 posti letto, pari a 44,9 posti letto per 1.000 stranieri residenti rispetto ai 14,7 per 1.000 della media italiana.

Si tratta di una dotazione che, complessivamente, sembrerebbe sufficiente a rispondere alle situazioni di emergenza per cui sono stati costruiti: il problema è che in molti casi questi alloggi si trasformano in residenze permanenti per immigrati che soggiornano nel nostro paese da svariati anni.

Lo straniero regolarmente soggiornante può inoltre accedere agli alloggi sociali (laddove disponibili), collettivi o privati, predisposti secondo criteri previsti dalle leggi regionali, dai comuni e dalle associazioni, fondazioni ed organizzazioni di volontariato ovvero da altri enti pubblici o privati, nell'ambito di strutture alloggiative prevalentemente organizzate in forma di pensionato nell'attesa del reperimento di un alloggio ordinario in via definitiva.

Per quanto riguarda la sistemazione definitiva, all'art. 40, comma 6 si stabilisce che gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano regolare attività di lavoro subordinato o lavoro autonomo hanno diritto di accedere a pari condizioni con gli italiani agli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Un dettato che ci equipara agli altri paesi europei; peccato, però, che nel nostro paese l'edilizia pubblica sia praticamente inesistente!

Fino a qui quanto stabilito dalla legge: passiamo ora ad esaminare, attraverso i dati di recenti ricerche del Censis o di altri, qual è la condizione abitativa degli immigrati che si trovano in Italia.

Sulla base di una ricerca realizzata dal Sunia su un campione di 1.000 immigrati residenti in Italia in media da tre anni risulta che il 92% vive in abitazione in affitto e il 5% in casa di proprietà (si pensi alla differenza con gli italiani tra i quali il 70% è proprietario di casa); il 37% non è titolare di un regolare contratto e del restante 63% il 45% ha affittato a libero mercato. Il 52% coabita con altre persone oltre a quelle del proprio nucleo familiare; nel 42% dei casi gli abitanti sono in media 4,6 in appartamenti di 1-2 stanze (sovraffollamento estremo), nel 35% sono 3,4 in appartamenti di due stanze (sovraffollamento). Per tornare a quanto accennato precedentemente sulla carenza di edilizia pubblica, si pensi che nell'83% delle abitazioni in affitto il proprietario è un singolo e nel 6% una società privata; nel 3% dei casi il proprietario è un ente previdenziale, nell'1% una compagnia assicurativa e mai lo Stato o l'Ater (ex Iacp). Complessivamente, le situazioni abitative peggiori si riscontrano al sud.

Vediamo adesso che cosa emerge da una recente indagine del Censis condotta nel mese di novembre 2002. Su un campione di 1.100 immigrati che hanno fatto domanda di regolarizzazione in base alla legge 189/02 e che risiedono mediamente in Italia da 26 mesi, emerge una situazione di ancora maggiore precarietà: solo lo 0,8% è proprietario, il 50,7% vive in affitto, il 24,7% è ospite presso parenti, amici e conoscenti, il 17,2% vive sul luogo di lavoro, il 5,5% è ospite presso una struttura di accoglienza. Nel nord est si registra la situazione migliore in quanto la quota di quanti vivono in affitto è del 65,2% e i proprietari sono il 3,1% del totale. Interessanti sono poi dati relativi a dove è localizzata l'abitazione: in un'area centrale nel 15,5% dei casi, in zona semicentrale nel 22,2%, in zona periferica nel 45,1%, in paese limitrofo all'area urbana nel 13,5%, in campagna il 3,7%.

La prima cosa che si deduce da questi dati è che la gran parte degli immigrati vive in alloggi in affitto e in situazioni di sovraffollamento più o meno grave.

L'affacciarsi sul mercato del nuovo segmento di domanda rappresentato dagli immigrati ha determinato alcuni fenomeni interessanti: a fronte di una quota di proprietari che si è comunque rifiutata di affittare a stranieri in quanto ritiene che questi siano portatori di usi e costumi diversi dai nostri o comunque non diano le stesse garanzie

di solvibilità di un italiano, vi è un'altra parte che ha vissuto con soddisfazione l'arrivo di immigrati cui potere affittare alloggi sotto-standard e non più appetibili per gli autoctoni. L'arrivo degli stranieri ha dunque consentito il reingresso sul mercato di abitazioni che ne erano uscite. Inoltre lo stesso alloggio, se affittato ad uno straniero, garantisce una rendita più alta in quanto spesso viene affittato a persona anziché a metro quadro.

Un ulteriore elemento che emerge dalle indagini che abbiamo condotto riguarda la localizzazione dell'alloggio: mentre inizialmente gli immigrati si andavano a collocare principalmente nelle aree degradate dei centri storici (all'interno delle quali le nuove presenze con le attività di microimprenditoria cui hanno dato vita hanno determinato anche degli interessanti casi di rivitalizzazione - si pensi, ad esempio, al quartiere Esquilino a Roma); negli ultimi anni gli alti costi delle abitazioni nelle grandi città hanno inesorabilmente spinto gli immigrati verso la periferia estrema e verso i piccoli comuni. In genere, l'abitazione nel piccolo comune coincide con l'inserimento dell'immigrato nei flussi di pendolarismo interprovinciale, ma la nuova collocazione diventa anche occasione per intrecciare nuove relazioni nel luogo di residenza.

E ora veniamo a Bologna, una città che da sempre si caratterizza per una capacità di accoglienza unica in Italia: nel comune i residenti al 31 marzo 2003 sono 372.175 e gli immigrati extracomunitari sono 17.679, pari al 4,8% del totale della popolazione; un dato che pone Bologna al di sopra della media nazionale, per quanto è possibile confrontare i dati comunali con quelli della penisola, fermi al 2001: l'etnia maggiormente presente in città è quella dei filippini, seguiti da marocchini, cinesi e albanesi.

Anche in questo caso, per descrivere la situazione abitativa degli immigrati può essere di qualche aiuto una indagine che il Censis ha condotto nel 2002 per il comune di Bologna su un campione di 1.000 residenti. Dalla ricerca emerge che la casa è il problema principale per i bolognesi che nell'80,9% dei casi lo definiscono un problema grave, nel 17,1% dei casi poco grave e nel 2% irrilevante; parallelamente, l'immigrazione extracomunitaria è vissuta come un problema grave dal 56,4% dei bolognesi, poco grave dal 35,9% e irrilevante dal 7,7%. Quindi due problemi che si sommano e rispetto ai quali il

67,9% dei bolognesi è favorevole a promuovere politiche abitative per gli immigrati e il 40,6% è convinto che gli extracomunitari rappresentino una realtà che va affrontata sperimentando nuovi modelli di convivenza multi-etnica. Da questi dati sembrerebbe dunque leggersi una buona disponibilità della popolazione ad affrontare quello che è un problema anche dei bolognesi, specialmente delle fasce più deboli e delle giovani coppie.

Mi era stato chiesto anche di fare qualche cenno alla situazione abitativa in cui vivono gli immigrati in altri paesi europei: in questo caso non dispongo di dati e posso solo fare alcune considerazioni. Innanzitutto in altri paesi la questione immigrazione è già stata affrontata e “risolta” da molti anni; secondariamente l'Italia rappresenta un caso unico rispetto al resto d'Europa per il numero e l'eterogeneità delle etnie che hanno scelto il nostro paese. Da ultimo va detto che nel resto d'Europa l'edilizia pubblica ha rappresentato la soluzione maggiormente adottata, soluzione che, come ho già accennato, appare scarsamente percorribile nel nostro paese per la penuria di alloggi di questo tipo. Nonostante ciò anche gli altri paesi vivono il problema del disagio abitativo degli immigrati: infatti, l'edilizia pubblica ha fatto sì che si creassero quartieri ghetto riservati agli stranieri; anche nel resto d'Europa si denunciano numerosi casi di sovraffollamento e c'è un'altissima percentuale di immigrati che vive in case, in condomini, in aree in cui la maggior parte dei residenti vive in villette uni o bifamiliari. Dunque non ci sono categorie importabili.

D'altra parte, una situazione di partenza che, in teoria, ci vede svantaggiati potrebbe trasformarsi in un'opportunità: l'opportunità di non ripetere gli errori che sono stati fatti altrove.

Attualmente le politiche per la casa in Italia sono regionali e residuali: questo non vuol dire che nel segmento dell'offerta per gli immigrati non si stia facendo nulla, ma, come spesso è accaduto anche in altri settori, si sono attivate delle libere iniziative a livello locale da parte del volontariato, degli imprenditori, degli immigrati, il più delle volte sostenute dai comuni. Mi riferisco, ad esempio, alle azioni immobiliari sociali di intermediazione tra proprietari e immigrati in cui qualcuno si fa garante per il pagamento dell'affitto e offre un'integrazione economica, alla costruzione di sistemazioni collettive o a basso costo, alla creazione di cooperative di autocostruzione associata da

parte degli stessi proprietari (esperienza mutuata da Olanda, Inghilterra, Danimarca e Germania).

Un limite di tali iniziative, che, nella gran parte dei casi ha avuto un grande successo, si può individuare nella loro polverizzazione sul territorio e nella mancanza di strutture di connessione che aiutino ad aumentarne l'efficacia.

E allora, posto che in questo settore è soprattutto la realtà locale che dovrebbe trovare le risposte più adatte alle proprie esigenze, spetta invece all'autorità centrale di lanciare un nuovo piano sociale di edilizia per gli immigrati attraverso la costruzione di nuove case e l'utilizzo del patrimonio dimesso, opzione su cui, del resto, i costruttori si sono dichiarati d'accordo; e nel contempo è compito del centro fare accompagnamento e dare sostegno ai progetti che nascono all'interno delle singole aree locali.

Note

¹ Anna Italia è responsabile del settore Immigrazione del Censis [ndr].

COME CONIUGARE L'OFFERTA DI LAVORO CON LA DOMANDA DELL'ABITAZIONE

di *Guidalberto Guidi*

Ho letto il rapporto annuale della Caritas che stima in circa 2.400.000 gli extracomunitari presenti nel nostro paese, ma credo che il dato sia sottostimato rispetto alla realtà effettiva perché nel nostro paese ancora nel 2001 il 27% del prodotto interno lordo è fatto con l'*underground economy*. Ecco un esempio pertinente al nostro tema. Anna Italia identifica quegli alloggi un tempo inutilizzati e ora immessi sul mercato con lo scopo di riservarli agli immigrati definendoli con eleganza "abitazioni sotto-standard", e indica tra i vantaggi il fatto che si affittano un tanto a persona e non a metro quadrato; ma dimentica quello che io ritengo sia il vantaggio fondamentale di questo mercato: tutti questi "cari colleghi italiani" affittano in nero, che vuol dire senza fattura.

Perché dico questo? Perché purtroppo noi affrontiamo questi problemi secondo un approccio ideologico. Credo invece che li si debba affrontare secondo due diverse linee di intervento: la prima è solidaristica. Ci sono persone, o meglio, gruppi di persone che provengono da paesi, da realtà, da situazioni che sono inimmaginabili dal nostro punto di vista e perciò debbono essere aiutati. Questo è un tipo di approccio. L'altro - e credo che questo sia il tema della nostra riflessione - è che noi di queste persone abbiamo assoluto bisogno. Per due ordini di motivi: innanzi tutto perché abbiamo un saldo demografico negativo, e in secondo luogo perché è innegabile che oggi strutturalmente l'insieme delle lavorazioni industriali e artigianali che svolgiamo non è più appetibile agli europei, specialmente agli europei occidentali.

Accanto alla produzione industriale vera e propria poi, c'è un sottosistema (che forse appare relativamente correlato all'attività industriale, ma che invece a mio giudizio ne fa parte integrante) che è tutto il vasto mondo del lavoro domestico. Il lavoro domestico è deter-

minante per consentire al personale femminile di lavorare, perché le donne che non hanno un aiuto domestico, per quanto brave e per quante lauree dispongano, devono stare in casa a curare nonni e figli piccoli.

In conclusione i due problemi sono fortemente intrecciati e non possono avere un'unica risposta; sono persuaso infatti che la questione sia poliedrica e con molte facce.

Senza dubbio il problema della casa è fondamentale. Io non credo che la prima accoglienza possa essere demandata, se non parzialmente, alle aziende. Credo però che, immediatamente dopo, una politica mista tra pubblico e privato - ma soprattutto di privato - potrebbe dare una risposta soddisfacente a questo problema.

Naturalmente alla base di tutto c'è una precondizione: che siano chiare le regole. Non è ammissibile che ci siano provincialismi demagogici, come quelli che impongono ad una scuola di togliere il crocifisso dalle aule perché darebbe fastidio a qualcuno, mentre dall'altra parte c'è l'assoluta non osservanza delle regole. Io ho lavorato in tutti i paesi del mondo (sono stato in Iraq tre anni, in Kuwait, in Arabia Saudita, in Algeria); quando andavo in questi posti chiedevo quali erano le regole; regole che andavano rispettate perché erano, giustamente, imposte. Credo che altrettanto si debba pretendere qui da noi. Se arriva in Italia, in un condominio a Bologna, una famiglia da Santa Fe (nel New Mexico) dove si ha l'abitudine ogni sabato di fare il barbecue con 6 metri quadrati di carne che arrostitisce, ecco che forse i miei operai, che si sono svenati per comprare una casa di 60 metri quadrati in quel condominio, si arrabbiano non poco. Quello che si richiede è il rispetto.

Personalmente sono sconcertato quando sento parlare di purezza della razza: la ricchezza di un paese è la capacità di farsi contaminare. In questo modo nascono le idee nuove, le capacità. Se non c'è contaminazione un paese è morto. Da quando ho cominciato a girare il mondo ho capito che le realtà chiuse sono condivise da un'altissima percentuale di ignoranti: più la comunità è chiusa più il sangue ristagna. Ma dall'altra parte si richiede il rispetto delle regole. Non so quanto riusciremo ad andare avanti chiedendo agli uomini delle forze dell'ordine di rischiare di prendere una coltellata tutte le volte che

escono per lavorare, per poi vedere lo stesso criminale che dopo un giorno e mezzo è di nuovo in strada a rifare le stesse cose. E questo non è un problema dell'amministrazione comunale, dell'amministrazione provinciale o regionale o dello Stato; e non è un problema neanche dei pubblici ministeri o dei giudici, perché questi non fanno altro che applicare le regole.

Vanno cambiate le regole; ma non solo per gli extracomunitari, per tutti, perché il problema riguarda tutti. Nel nostro Paese si è persa la capacità di fare rispettare le regole: poche, chiare ed equilibrate. Se non arriveremo a fare questo, noi non riusciremo a gestire il grande fenomeno dell'immigrazione, che sarà sempre più in sviluppo, sarà fisiologico. In Italia abbiamo interi settori della nostra economia - concerie di pellami, lavorazioni delle carni, fonderie di seconda fusione, acciaierie - che si basano fondamentalmente su questa manodopera. Ma molto presto non avremo bisogno solo delle braccia, avremo bisogno delle teste (come succede del resto anche oggi). Se vogliamo continuare ad avere una realtà manifatturiera - e credo che sarà inevitabile fino a che non riusciremo ad esportare commercialisti, notai, impiegati, archivisti comunali - potremo sopravvivere solo con gli extracomunitari. Questo è un processo inevitabile.

Per quanto riguarda la casa, penso che il problema vada scisso in due parti. Il primo è il giovane che arriva: non ha bisogno dell'appartamento. Però, secondo quel rapporto della Caritas, sta diventando sempre più frequente il trasferimento di intere famiglie e non solo di singoli individui; e questo fatto cambia chiaramente il problema. Credo che se per un attimo si dovesse tentare di considerare gli imprenditori non solo come una razza con una straordinaria propensione a delinquere, e si pensasse che quando fanno qualcosa lo fanno non solo per vantaggio proprio allora forse, anche una politica abitativa vicino alle aziende, che favorisce il consorzio tra imprese, potrebbe dare una risposta al problema.

C'è un altro fenomeno che sta venendo avanti: l'isolazionismo. Non si tratta di un fantasma presente solo in Italia o in Francia, ci sono anche comunità straniere che stanno affrontando questi problemi. Per esempio negli Stati Uniti (ma anche a Milano) le comunità cinesi stanno chiudendosi, espellono tutti gli estranei che sono all'interno di quartieri o di aree particolari.

Come sempre, credo che questi fenomeni vadano affrontati con razionalità: senza pensare di avere la verità rivelata o che sia facile dare una risposta, occorre una grande capacità di comprensione, perché non sono processi che si gestiscono facilmente e i problemi che sorgono non si risolvono in pochi mesi. Credo però che prima di tutto bisogna rendersi conto che l'immigrazione non è un qualche cosa che possiamo evitare, ma soprattutto non è un qualche cosa di cui possiamo fare a meno. È una necessità.

Nel nostro Paese abbiamo paura dei fantasmi - lo vedo meno in Germania e Francia - e così ci allarmiamo quando si parla di mobilità sul territorio. Ma pensiamo all'immigrazione: il fenomeno non è forse molto diverso rispetto a chi parte da Reggio Calabria o chi parte da Rabat? Più o meno è la stessa cosa. E quando si parla di mobilità, si pensa ai licenziamenti o ai ladri di biciclette.

Sono fenomeni, questi, che vanno affrontati pensando che forse è possibile rinunciare all'imposizione e alla regola ferrea, per tentare di trovare insieme delle soluzioni; in questo modo si faciliterebbe il tempo di risposta. Non ci dimentichiamo che non è tanto importante trovare la soluzione giusta al 100%; è anche fondamentale darla rapidamente.

LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE URBANA A BOLOGNA E IN EMILIA- ROMAGNA: RILETTURA CRITICA E ATTUALITÀ DI UN'ESPERIENZA STORICA

di *Giovanni Crocioni*

Il problema dell'integrazione urbana rappresenta la prima preoccupazione per ogni urbanista.

Anche se a volte ce ne dimentichiamo, ed alcuni urbanisti si fanno prendere la mano dal tecnicismo degli indici e dei parametri, altri scivolano nelle facili suggestioni dell'architettura urbana o nelle scorciatoie pericolose dell'ingegneria sociale, ed altri ancora nella vecchia ideologia del regime dei suoli - per non parlare degli urbanisti indignati che fanno la predica al mercato - quello dell'integrazione urbana è per noi il problema dei problemi.

I piani si fanno per quello: per inserire la città nel suo territorio e nelle reti urbane più ampie; per integrare fra loro le varie funzioni urbane; per combinare insieme parti diverse della città; per tenere uniti gli abitanti e farli sentire cittadini. La stessa logistica urbana è un problema di integrazione.

Giustamente la nostra città è la nostra patria più vera e vicina, a volte ancor prima del nostro stesso paese, e per molti la città lo può essere, anche se sono nati altrove, lontano, in altri mondi.

Nella città moderna - almeno da duecento anni - le trasformazioni così violente e così rapide intervenute con i primi processi industriali, ma anche le tendenze più recenti, i cambiamenti indotti dalla rivoluzione dello stato sociale e dei servizi, con le nuove reti distributive, e con le attività terziarie, hanno esteso ben oltre i confini delle città, e in parte anche disintegrato i tessuti storici, ed ancor prima hanno sconvolto i modi tradizionali di vivere, di abitare e di lavorare nelle città.

Ma nello stesso tempo, come ricordano spesso Braudel e gli storici francesi, nostri maestri nella comprensione delle trasformazioni lente e della lunga durata, l'anima delle città, la cultura delle città e la loro stessa struttura fondiaria, le strade, le piazze, anche le case, sono dure a morire, e passano quasi sempre indenni attraverso i secoli.

Restano se stesse e si trasformano, in egual misura, le nostre città.

Lo so che i sovrintendenti ed i conservatori sono preoccupati o forse impauriti dal riuso - cioè il subentrare nei tessuti di funzioni nuove e diverse - ma, al contrario, non c'è nulla di più creativo del riuso, nella storia urbana. A pensarci bene, non c'è nulla che tuteli di più le città.

La talpa scava la storia e la stessa talpa scava anche la città.

Io, d'altra parte, come è noto non appartengo alla corrente catastrofista degli urbanisti, che incontra tanti successi di pubblico, ma che risolve pochi problemi. Ho, e cerco di avere, sempre, una visione positiva di queste cose. Cerco sempre, innanzitutto, di capire, di interpretare il movimento che si determina, sopra e sotto il pelo dell'acqua dei contesti urbani. Non sono fra quelli che avanzano una critica radicale alla città moderna: la considero piuttosto un sistema accettabile e migliorabile.

Cosa cambia e cosa rimane nelle trasformazioni urbane.

La piccola proprietà contadina in alcune regioni della Francia c'era già prima dei romani e la ritroviamo ancora oggi, quasi con la stessa trama poderale, e così è anche per la lottizzazione delle città, che magari si innalza di molti metri, di 10 metri, come nel passaggio dalla Roma Repubblicana alla Roma Imperiale, mantenendo identico lo stesso disegno, la stessa trama proprietaria, anche se sfalsata più in alto; cambia l'altimetria degli isolati, ma non il loro disegno.

Durano nei secoli la rete degli spazi pubblici e la ragnatela delle proprietà private; durano nei secoli le grandi dorsali fognarie, le cloache massime e i grandi acquedotti, come quello che dal Setta arriva fino ai Bagni di Mario, dopo 20 chilometri sotto la collina, ancora oggi.

C'è un rapporto tra l'anima e le pietre delle città che entra a pieno titolo nello spessore più autentico dei processi storici.

Grazie a questa continuità le città, le città italiane e la nostra città, si disarticolano, sembrano quasi frantumarsi nei territori metropolitani, ma nello stesso tempo tendono anche a ricomporsi e a rimanere, almeno in parte, se stesse, confermando e riconquistando sempre una propria identità.

Come dicevo, gli urbanisti a volte lo dimenticano.

Anche a Bologna a volte lo dimentichiamo.

Ne parlo come figlio di Pietro Crocioni - uno dei padri nobili della riforma dei quartieri - ma nelle nostre politiche di governo del territorio, nella lunga infinita stagione dell'urbanistica sociale, delle case popolari e dei servizi, hanno nettamente prevalso le logiche di quartiere, le pressioni localistiche ed il sistema urbano nel suo insieme è stato ben poco tutelato, a volte è stato dimenticato; lo stesso "comitatismo" diffuso degli ultimi vent'anni - ad ogni problema il suo comitato - ha finito col mettere in secondo piano le esigenze della città, le esigenze di tutti.

Questo certamente è uno dei temi grandi che abbiamo davanti nella formazione, ormai assai avanzata, del nuovo piano per Bologna, e gli stessi importanti programmi che abbiamo messo in campo per la mobilità urbana, non vogliono solo rispondere ad una domanda di spostamento, ma ancor prima, tendono a rafforzare ed accrescere l'unità del sistema, la sua coesione, la sua efficienza, in definitiva la sua integrazione strutturale.

Tutto questo mi è ben chiaro. Tuttavia devo confessare che quando mi è stato chiesto di sviluppare una riflessione da urbanista sul problema della integrazione in città, della convivenza in città, e sullo stesso problema della condizione abitativa, delle molte, disperse, sommerse, diverse, complicate, a volte invisibili, comunità di immigrati, che attraversano per intero la nostra vita urbana, ho provato qualche sensazione di vuoto, se non di smarrimento, pensando su quali politiche, quali programmi, quale disegno si poteva puntare.

Pensando a cosa si poteva fare, fuori dall'emergenza, dal punto di vista delle politiche urbane e delle politiche abitative.

Non è un caso se spesso, anche in esperienze di pianificazione condotte con impegno ed efficacia, si è portati a glissare e a rimuovere questi temi.

C'è negli amministratori la paura - voglio usare proprio questa parola - la paura di un'opinione pubblica non benevola o comunque non esente da tensioni, preoccupazioni, non priva di momenti di irrazionalità; e c'è negli urbanisti - come troppo spesso accade - l'incapacità di trovare risposte programmatiche e strumenti reali, efficaci e convincenti, sul versante delle pratiche effettive di pianificazione.

Riflettendo, così, su questo problema, mi è venuto di pensare - senza scomodare la grande, straordinaria esperienza storica degli americani, o anche i miracoli di integrazione che ha saputo raggiungere una metropoli multietnica come Londra - che occorreva soprattutto guardare a noi stessi, alla nostra esperienza, bolognese e regionale.

Occorreva ed era utile, in altre parole, guardare a quello che è successo, dal punto di vista dell'integrazione e della condizione abitativa, nella nostra città e nella nostra regione dove, sia pure prevalentemente su un fronte interno, abbiamo vissuto nel dopoguerra una autentica rivoluzione multietnica, guardando alle migrazioni dal mezzogiorno ed alle comunità che si sono trasferite nella nostra città - dai marchigiani ai calabresi, dai sardi ai siciliani e ai pugliesi - dagli operai agli studenti, alle donne, alle famiglie, ai contadini del Sud diventati muratori e fruttivendoli, con percorsi tortuosi, complessi, dolorosi anche, ma vitalissimi, di inserimento nella città.

Ed ogni giorno - da molti secoli - viviamo anche una prova singolare, anch'essa non facile, come quella di integrare a Bologna la presenza di decine di migliaia di studenti universitari fuori sede.

Oggi di tutto questo dolore e di questa fatica, non resta nulla. Resta solo una memoria lontana, forse in alcuni anche una nostalgia, e cambiamenti negli stili di vita, nel lessico e nella stessa cucina - dal-

l'aglio al peperoncino - che hanno saputo selezionare, mi sembra, il meglio di ogni presenza e di ogni cultura.

Non voglio dire che gli anni '50 fossero paragonabili alla prima guerra mondiale, quando nelle trincee i calabresi e i piemontesi nemmeno si capivano, ma certamente è stata una grande esperienza.

Se c'è un dato ancora incerto oggi, se ci sono ancora momenti di estraneità e disagio nella città, non sono certo i sardi o i calabresi o i loro figli, a determinarli, al contrario - si sentono più bolognesi di noi - ma sono quelli di Piazza Verdi, i *punk a bestia*, i disobbedienti, di Forlimpopoli, di Abbiategrasso o di Baricella.

Le barzellette e le battute sui meridionali a Bologna negli anni '50 e '60, sono state se possibile anche più numerose e crudeli di quelle sui carabinieri. E la bonomia dei bolognesi, vera o presunta che sia - e anche questa è una strana storia - non era poi così facile da riconoscere.

Battute crudeli e luoghi comuni non hanno impedito che i percorsi di integrazione urbana sviluppassero, con i loro invisibili, misteriosi e tortuosi percorsi, dal centro alle periferie - anche la periferia geografica - e dalla periferia al centro, mille diverse direzioni e cento pendolarismi incrociati: dalle campagne e dai paesi fin dentro il centro storico e viceversa, ancora fuori, nella cintura metropolitana.

Forse questo non è un bene, ma temo che analoghe barzellette o battute non le riserviamo agli immigrati di oggi, e l'approccio alla diversità è più sordo, più risentito, più preoccupato.

Come è avvenuto il grande e prolungato processo di inserimento in città, che ha coinvolto due, forse tre, generazioni di immigrati dal Sud, e prima ancora di immigrati dalle nostre campagne e dalla nostra montagna?

È avvenuto nelle cose e nei fatti, nei quartieri, nelle case, nelle fabbriche, nel sindacato ma anche nell'economia sommersa; forse innanzitutto attraverso i percorsi dell'economia sommersa, che è stata, pur con le sue tensioni e le sue ingiustizie, una grande forma di ammortizzatore sociale.

D'altra parte Bologna è cresciuta così; ha raddoppiato così la sua popolazione fra il '50 e il '75, è diventata una piccola metropoli, una grande città prima industriale e poi terziaria.

È avvenuto in sostanza nel mercato - in forme apparentemente casuali ma in realtà guidate dalla mano invisibile del mercato - ed anche grazie a momenti e segmenti importanti di sostegno pubblico.

Ed il mercato delle abitazioni non è poi stato così iniquo e crudele come a volte si è detto; ha accompagnato questi processi e ha assicurato loro nell'insieme una solida e concreta base economica e sociale. Ha determinato, in forme diversissime e non senza fatiche, ospitalità e ricchezza per tutti e ha smussato gli angoli delle relazioni sociali.

Nei miei trekking appenninici ricordo ancora venti anni fa la presenza dei pastori sardi, e nei miei giri in bicicletta oggi - da povero vecchietto che cerca di rimanere giovane - incontro alla Raticosa donne magrebine con i loro bambini, che fanno la spesa nelle botteghe dei paesi, e nei mercatini ambulanti.

Il mercato delle abitazioni e delle case agricole, dunque, lavora ancora, a partire dai livelli più periferici.

Il settore pubblico ha fornito case e servizi, per le fasce più deboli.

Ha fornito, con lo Iacp, case indispensabili a sostenere le famiglie più povere e ad attenuare le tensioni sociali ed i disagi di un ambiente, in parte, estraneo.

Anche se c'è un po' di retorica, in tutto questo, sappiamo come i servizi, gli asili, le scuole, abbiano aiutato le famiglie; abbiano aiutato le donne a lavorare e insieme a crescere i figli.

Anche le case dell'edilizia residenziale pubblica e del movimento cooperativo sono state utilissime.

Non dobbiamo però dimenticare i casi troppo spinti in avanti di presenza pubblica: il dirigismo che è all'origine delle difficoltà del Pilastro, un grande quartiere, in una certa fase tutto meridionale; o le tor-

ri Iacp di via degli Ortolani, tutte siciliane, e altri casi ancora di intervento pubblico costruito a tavolino, con ambienti separati, investiti a volte dalla droga, a volte dalla malavita, comunque dal disagio sociale.

Ma, nel complesso la città ha retto bene, ha saputo dare risposte fisiologiche utili a tutti; come già dicevo non senza i dolori e le fatiche della convivenza - che non è semplice nemmeno nella più normale ordinarietà dei condomini - tanto più quando la nuova vita è lontana da casa, naturalmente.

Certo oggi i problemi sono più difficili; tremende sono le tensioni e gli scontri di civiltà che si vengono a determinare, drammaticamente, in tutte le parti del mondo, mentre avanza la globalizzazione, che è la forma più grande di integrazione. E le città, anche città come Bologna, non solo le metropoli, spesso sono il luogo dove tutte queste tensioni si materializzano e si concentrano.

Ma anche nel Pratello, un secolo fa si parlava un'altra lingua, il dialetto dei ladri e delle puttane, ed era pericoloso entrarci non accompagnati, come dicevano i nostri nonni. Si mangiava all'osteria con il cucchiaino legato con una catenella e la scodella incassata nel tavolo, per evitare che gli avventori si portassero via le posate o le stoviglie. Oggi, a proposito di riuso urbano, lì ci sono le osterie più alla moda e si parla inglese.

Io, da laico convinto, condivido pienamente le riflessioni acute - tanto più acute perché ben misurate sul senso comune - del nostro Arcivescovo.

Bisogna che ci aiutiamo da soli, se vogliamo che il cielo ci aiuti.

Certamente se sapremo fare in modo che le grandi correnti migratorie verso l'Europa e l'Italia, assumano come prevalente riferimento di provenienza i paesi di matrice culturale cristiana, questo potrà già essere un passo cruciale nel senso di garantire maggiori affinità, meno estraneità, rispetto ai nostri stessi stili di vita, ai nostri modi di intendere il mondo.

Ma questo è più un tema di dimensione nazionale, o forse in parte regionale. Noi a Bologna dovremo stare al gioco, che da questo

punto di vista è un gioco più grande di noi, perché è evidente che un governo effettivo degli ingressi con formule più controllate e regolate - o il suo contrario - non potrà che ripercuotersi ad ogni livello, fin dentro alle città, fin dentro alle stesse case ed alle fabbriche.

Naturalmente nel disegno che vogliamo costruire per l'integrazione urbana e per una buona condizione abitativa c'è sempre l'esigenza di un governo dei problemi, non solo un governo degli ingressi e delle forme di ospitalità, ma un governo nelle forme regolari della convivenza, anche nel senso alto che il Comune di Bologna sta cercando seriamente di far decollare.

C'è quindi una lotta dura, da condurre ogni giorno con ogni mezzo, contro le forme di criminalità, di sfruttamento, di violenza, di devianza che sempre accompagnano i grandi movimenti di immigrazione e inurbamento. La criminalità etnica - come sappiamo - è un modo ricorrente di riprodursi della criminalità, nelle pieghe e nelle nicchie che si vengono a determinare in ogni società che cambia in modo aperto nella grande rete delle relazioni internazionali.

Questo, nella lunga fase dell'immigrazione dal Sud, la città ha saputo fare magistralmente - non ci sono fenomeni di mafia o camorra a Bologna - e bisognerà cercare di farlo ancora.

Da questo punto di vista - dico la verità - non mi dispiace tanto la grande lezione, della tolleranza zero, di un Sindaco come Rudolph Giuliani.

Tolleranza zero verso i comportamenti criminali e di devianza e ricerca convinta invece, di una convivenza possibile, civile, utile.

Non c'è solidarietà che tenga, senza utilità.

Utile, un'immigrazione regolare lo è senz'altro, non solo per le esigenze note del mercato del lavoro ma per le stesse impegnative criticità della fiscalità urbana, in caso di ulteriore declino demografico, come è stato ben dimostrato dagli studi preparatori del nuovo Piano strutturale.

È un Piano che cerca di rilanciare Bologna e la sua centralità ur-

bana, per i bolognesi naturalmente, chiedendo più fiducia nel futuro alle giovani coppie, ma che ha bisogno anche di qualche dinamismo in più da parte della complessiva compagine demografica, appunto per non cadere nel declino della popolazione.

Cosa fare allora, come fare dunque, per andare avanti.

Come risolvere il problema di una presenza di altre comunità e altre etnie, così numerose, così frazionate, così diverse.

Noi abbiamo a Bologna - come altrove - la presenza di casi estremi, come la comunità cinese chiusa su se stessa e compatta nella enclave di via Polese da decenni, e i filippini che vivono invece quasi in simbiosi con le famiglie, che hanno recuperato passo dopo passo le portinerie abbandonate - anche questa un'altra grande operazione di riuso e di presidio - fino alle dottoresse rumene della Caritas che vivono insieme agli anziani, nella nicchia ancora più piccola della coabitazione; senza dimenticare gli zingari con la loro resistenza etnica infinita, con le loro diversità irriducibili.

E in mezzo c'è un caleidoscopio di situazioni diverse.

Io non dimentico anche, in questo scenario complesso, i brividi - e l'orrore - che ogni tanto mi fanno provare i piccoli, quasi insignificanti, segnali o indizi, sfumature, di un certo antisemitismo di ritorno; ma spero di sbagliarmi.

Certamente tutto questo non si può governare con il dirigismo; è impossibile.

Per il principio di sussidiarietà, che non bisogna mai dimenticare, al settore pubblico e al mondo associativo - in particolare al mondo imprenditoriale - competono le risposte che il mercato non può dare.

Al settore pubblico compete certamente il segmento dell'emergenza, cercando di renderla meno affannosa, più prevedibile, più rispondente e rapida. Un po' come è successo in questi anni per la protezione civile.

Nessuno può escludere che i sommovimenti mondiali producano onde lunghe migratorie di ogni tipo. A volte producono il contrario come la Sars, a volte determinano molto meno delle catastrofi annunciate dei milioni di profughi che avremmo dovuto vedere secondo alcuni, con le guerre di liberazione dell'Afghanistan e dell'Iraq. E ci sono forse i segnali che il grande disordine mondiale del dopo Yalta e del dopo Muro di Berlino si vada attenuando.

Ma certamente le iniziative e le azioni per la prima accoglienza devono essere condotte fuori dall'affanno, e raggiungere un'efficienza leggera e rispondente, appropriata e commisurata, per periodi brevi e ad alto rendimento.

Al mondo imprenditoriale, Confindustria e Api soprattutto, bisogna invece chiedere di saper sostenere, insieme con la pubblica amministrazione, e altri soggetti come l'Acer - nel suo nuovo campo d'azione più ampio dopo la riforma - e il movimento cooperativo, un reticolo abitativo e di servizio essenziale a rispondere alle immigrazioni indotte dal mercato del lavoro, fuori dalla prima emergenza, quindi.

Questo è un compito - direi quasi una missione - in parte già in corso, in parte inedito, perché questi ruoli in passato li hanno svolti soprattutto le strutture dello Stato.

Su questo non vedo regole o formule prefabbricate, né tantomeno speciali strategie localizzative. Come sempre nella pianificazione - così come noi la intendiamo - non è il caso di costruire formule o marchingegni troppo strutturati o prefigurati, ma occorre appoggiarsi alle cose, alle situazioni, alle opportunità, ricercare nei fatti i percorsi più praticabili e scorrevoli, e i livelli di partneriato più efficaci.

Le forme della convivenza, e più precisamente della condizione abitativa, in terza battuta, quelle che vengono dopo la prima accoglienza e dopo il sostegno verso soluzioni abitative rapportate direttamente al mercato del lavoro, le dobbiamo cercare nei percorsi più ampi del mercato; e la stessa edilizia sociale dovrà accompagnarsi e integrarsi all'edilizia corrente, senza quasi distinguersi dall'edilizia di mercato, così come proponiamo sistematicamente con il nuovo Piano strutturale. Oggi poi è senz'altro un mercato più aperto, più am-

pio, meno duro e ristretto, di quello che hanno incontrato i meridionali a Bologna 50 anni fa.

Le risposte le dobbiamo trovare nelle dinamiche complesse e intrecciate fra centro e periferia, nelle forme creative che ogni comunità etnica sa sperimentare e ricercare, non di rado con un fiuto infallibile, con le intuizioni e le capacità di adattamento della propria cultura.

Si può rimettere in moto, in forme nuove, l'esperienza che già richiamavo, diciamo così, dei meridionali a Bologna, dal centro alla periferia e dalla periferia al centro, anche secondo gli andamenti diversi e mutevoli ed i giochi di nicchia, di un mercato delle abitazioni che non ha mai sperimentato come oggi, nella crisi della domanda, formule, fattori e momenti della flessibilità, secondo le opportunità che via via si presentano.

È questo processo scorrevole che occorre cercare di mettere in moto e alimentare, sviluppando anche correttamente una presenza calibrata del terzo settore, delle iniziative *non profit*, quelle vere.

Quanto più saranno scorrevoli e aperti questi percorsi, tanto più la mano invisibile del mercato sarà in grado, nuovamente e ancora, di smussare gli angoli e gli spigoli di una convivenza difficile, e di un'integrazione che ha di fronte a sé le infinite e inedite tensioni, che il mondo di oggi determina, passando dal respiro planetario del confronto delle civiltà fino alle dinamiche condominiali, fino ai casi estremi della coabitazione.

Fuori da qualsiasi cultura del dirigismo, all'amministrazione, al governo urbano ed allo stesso processo di pianificazione spetta dunque il compito di rendere scorrevoli questi processi, di garantirne i profili adeguati, di sostenerne le specifiche criticità.

Alla mano invisibile del mercato si deve affiancare una mano poco visibile del piano, in un gioco di formule aperte e adattabili.

È solo un'apertura di riflessione, naturalmente, che mi sono permesso, in una sede così impegnativa e in una fase in cui questioni di fondo, difficili, come il rapporto tra piano e mercato, o come la stessa

idea di piano interpretata da una cultura liberale, ci vengono poste ogni giorno, nei fatti e nella pratica del governo urbano.

Spero di aver reso evidente il mio tentativo di interpretare un tema come quello della convivenza fra diversi e dell'integrazione urbana, tra globale e locale; un tema che è forse la prima tra le questioni che le nostre città si trovano a dover affrontare in questa fase storica.

GRANDI COMUNI ED ESPERIENZE URBANISTICHE IN CORSO: I CASI DI BOLOGNA E VENEZIA

di *Roberto D'Agostino*

Chi si pone seriamente i problemi del welfare, senza demandarli a politiche competitive che dividono la società tra coloro che sono in grado di pagarsi il proprio benessere personale e coloro che non hanno altra soluzione che l'assistenza pubblica, è di fronte a due concezioni molto diverse del welfare: una fortemente improntata su politiche distributive, spesso assistenzialistiche, di integrazione dei redditi, di mitigazione dei disagi, che inseguono i bisogni senza mai raggiungerli e alla fine si trovano in conflitto insanabile con la limitatezza delle risorse; un'altra politica invece orientata alla realizzazione di condizioni strutturali e possibilmente non reversibili di miglioramento delle capacità dei singoli e di offerta di condizioni di vita comunque accettabili anche per gli strati più deboli.

In quest'ultima accezione svolge un grande ruolo il welfare urbano, che è strutturale per definizione.

All'origine le città erano il luogo della sicurezza, in cui gli uomini affluivano perchè potevano essere contemporaneamente più liberi e più protetti.

Oggi, come sanno anche le città meglio amministrate in Italia, la violenza urbana endemica, l'inquinamento dell'ambiente, il degrado degli spazi pubblici, la segregazione dei quartieri, le nuove emarginazioni sociali, sono tendenze contro cui è assai difficile combattere.

Per questi motivi è necessario intervenire in modo strutturale attraverso grandi progetti di welfare urbano in grado di rendere veramente vivibile la città elevandone la qualità e allargandola a tutte le parti dell'organismo cittadino.

Sinteticamente, occorre organizzare la città in modo da elevarne complessivamente la qualità - della vita e delle opportunità - per ogni cittadino, aumentando e distribuendo i servizi, rendendoli accessibili con facilità, eliminando le barriere urbane, elevando le condizioni ambientali, migliorando la qualità fisica diffusa, offrendo le migliori opportunità per le attività che nella città si svolgono, dando risposte strutturali ai bisogni elementari della vita di ciascuno e, nello stesso tempo, ai bisogni emergenti che una comunità cittadina matura esprime.

Attraverso politiche di welfare urbano di questo tipo, la città si emancipa da situazioni di permanente disagio e può offrirsi come luogo di vita desiderabile e attraente.

Tra queste politiche strutturali il nodo della casa è davvero un nodo cruciale, come dice il titolo di questo incontro.

La sua soluzione dà risposta, oltre che ad esigenze fondamentali di ogni famiglia, alla domanda di benessere e di sicurezza individuale che si traduce in sicurezza collettiva, e soddisfa quello che è uno dei diritti fondamentali di chi vive all'interno delle città.

Si tratta di problemi che riguardano con connotazioni simili le città di tutta Europa.

Attraverso una serie di incontri - nell'ottobre 1998 a Barcellona, nel maggio del 2000 a Saint Denis, e infine a Venezia nell'ottobre 2002, e in preparazione di una futura conferenza a Norimberga che si terrà nel dicembre 2004 - è stata predisposta e siglata la Carta Europea dei diritti dell'uomo nella città, alla quale hanno aderito oltre ottanta città italiane e alcune centinaia di città di altri paesi europei. La Carta proclama solennemente i diritti fondamentali e le libertà pubbliche riconosciute agli abitanti delle città e l'impegno delle autorità comunali a garantirli.

Va sottolineato che la Carta stabilisce i diritti di tutti coloro che abitano le città e non solo di coloro che vi risiedono permanentemente.

Tra questi diritti, il primo articolo recita:

«La città è lo spazio collettivo che appartiene a tutti gli abitanti, i quali hanno il diritto di trovarvi le condizioni necessarie per appagare le proprie aspirazioni dal punto di vista politico, sociale e ambientale, assumendo nel contempo i loro doveri di solidarietà.

Le autorità comunali agevolano con ogni mezzo a loro disposizione il rispetto della dignità di tutti e la qualità della vita dei loro abitanti».

L'articolo 2 sancisce il “Principio di uguaglianza dei diritti e di non discriminazione”; l'articolo 4 la “Protezione dei gruppi e dei cittadini maggiormente vulnerabili”.

Dopo un'altra serie di articoli che tutelano tra gli altri il diritto all'accesso ai servizi, all'istruzione, al lavoro, alla cultura, e così via, vi è finalmente l'art. 16 intitolato “Diritto all'alloggio” che così dichiara: «Tutti i cittadini delle città hanno diritto ad un alloggio dignitoso, sicuro e salubre.

Le autorità comunali verificano che esista un'offerta adeguata di alloggi e di impianti di quartiere per tutti i loro cittadini senza distinzione, in funzione dei loro redditi. Tali impianti devono comprendere delle strutture di accoglienza in grado di garantire la sicurezza e la dignità dei senza tetto e delle strutture adatte alle donne vittime di violenza e per quelle che cercano di sfuggire alle reti della prostituzione.

Le autorità comunali garantiscono il diritto dei nomadi di soggiornare nella città in condizioni compatibili con la dignità umana».

Esiste poi, tra gli altri, un articolo che sancisce il “Diritto ad una urbanistica armoniosa”.

Come si vede si tratta di obiettivi estremamente impegnativi per le città che sottoscrivono questa Carta e comunque per le città che si ispirano a questi principi.

Si tratta tuttavia di principi che stanno diventando parte integrante della cultura politica e civile di molte città.

Lo dimostrano iniziative come la Carta della Convivenza del Comune di Bologna la cui ispirazione è perfettamente coerente con quanto detto dalla Carta Europea ed anzi, per alcuni aspetti, tende ad approfondirne le affermazioni, attraverso un'opera di contestualizzazione. I bolognesi vengono considerati tali in quanto abitanti della medesima città e, nel rispetto dei medesimi doveri, sono portatori dei medesimi diritti tra i quali il diritto al lavoro e alla disponibilità di un alloggio adeguato.

Ma se è arduo assumersi questi impegni in via di principio, assai più difficile è individuare e praticare concretamente delle politiche in grado di realizzarli.

Tali politiche, come ho accennato all'inizio, sono di due tipi.

La prima riguarda la risposta alla quotidiana emergenza e la mitigazione dei disagi attraverso la messa in campo di azioni di carattere assistenziale nelle sue accezioni più vaste, di carattere culturale e sociale, rivolte verso i nuovi, ma anche verso i vecchi cittadini: politiche importanti, necessarie, ma non risolutive.

La seconda riguarda politiche di carattere strutturale tese a creare un ambiente urbano e una offerta nel settore delle abitazioni capaci di avvicinarsi il più possibile ad una domanda fortemente articolata e spesso difficilmente accoglibile.

Queste politiche attengono in generale al governo del territorio che si attua attraverso l'attività urbanistica e le politiche di settore che da questa derivano.

L'urbanistica si è, come ovvio, sempre interessata di questi problemi, ma le cose sono assai cambiate negli anni più recenti.

La risposta classica dell'urbanistica prevedeva che l'amministrazione costruisse la città pubblica - strade, servizi, ma anche case per i ceti cosiddetti popolari - pagando i relativi costi, e i privati costruissero la città privata e incamerassero i relativi profitti. In questa città privata potevano esserci anche le grandi concentrazioni residenziali, spesso abusive o di bassissimo livello qualitativo, realizzate per quei ceti popolari che non potevano accedere all'offerta pubblica.

Questo schema, di cui chiedo di scusare l'eccessiva approssimazione, ha in qualche modo funzionato per alcuni decenni, assorbendo le trasformazioni territoriali che si realizzavano sotto le spinte demografiche ed economiche di una società in forte movimento e comunque in crescita.

Da alcuni anni questo modello è cambiato in modo profondo.

Lo stallo demografico, il rallentamento dell'espansione economica e la riallocazione delle risorse finanziarie private su settori diversi dall'edilizia, lo sbilanciamento dei conti dello stato e l'esaurirsi delle risorse pubbliche, i vincoli di carattere ambientale, hanno reso inutili i piani intesi come contenitori indifferenti o come sistema di vincoli tesi a orientare le spinte alle trasformazioni territoriali.

Si sono create delle condizioni che hanno orientato le amministrazioni a concepire la pianificazione come un processo capace di governare le trasformazioni territoriali piuttosto che come un sistema di vincoli volto a controllarle. Ciò ha determinato una assunzione nuova sia di responsabilità delle amministrazioni che si sono accinte a comprometersi in una più complessa azione di governo, sia di progettualità strategica nel concepire azioni la cui validità viene confermata solo in forza della loro efficacia.

In questo quadro anche la questione delle abitazioni si è posta in modo diverso. Non più la divisione pubblico/privato in cui nel pubblico c'è la quota residuale delle abitazioni che il privato non riesce a realizzare.

Bensì un approccio al problema della casa come una delle componenti fondamentali di un processo di rigenerazione urbana che mette in gioco contemporaneamente molteplici fattori e una quantità di soggetti diversi.

Per quanto riguarda Venezia, la sua vicenda urbanistica è particolare e non può essere anche solo parzialmente estesa alle altre città.

Venezia è sta per oltre trent'anni con lo stesso piano regolatore elaborato nella seconda metà degli anni Cinquanta; inoltre Venezia è una città fatta di parti profondamente differenti tra di loro. Basti pen-

sare alla disomogeneità delle tre parti principali della città: la città lagunare e le sue isole; la città di terraferma; la città industriale, che, come estensione, è pari all'incirca alla somma delle altre due.

Quando nel '94, si è posto di nuovo mano alla questione urbanistica sono state fatte due scelte, che oggi sono diventate pratica corrente di molte città:

- è stato redatto un piano strutturale, chiamato progetto preliminare di Prg, che costituiva il riferimento di tutti gli strumenti urbanistici di area o di settore che, insieme, avrebbero composto il nuovo Prg della città e che venivano elaborati necessariamente in tempi diversi e spesso con procedure diverse. Ricordo che tutto il processo di pianificazione e il suo iter approvativo è terminato da alcuni anni;
- si è deciso di attuare il piano mentre lo si costruiva, mettendo in campo procedure innovative di pianificazione integrata e strumenti non ordinari - tra cui agenzie pubbliche o partecipate - per redigere gli strumenti attuativi e i progetti coerenti con gli obiettivi del piano strutturale, reperire le risorse, i soggetti attuatori e gestori e realizzare gli interventi.

A sottolineare l'importanza della questione delle abitazioni in una città tra l'altro ad alta tensione abitativa, il primo dei piani di settore è stata una Variante generale per la residenza.

Ricordo, ma non è questo il tema, che il secondo di tali piani è stato il piano di Portomarghera che ha affrontato i temi del lavoro e della struttura economica della città.

Tra le altre cose, che non possono qui essere richiamate, la Variante generale per la residenza si proponeva di eliminare o ridurre fortemente la rendita fondiaria tra le componenti che entrano nel gioco della formazione dell'offerta di abitazioni.

- Ciò è stato ottenuto dividendo le aree edificabili in tre tipologie:
- la prima comprendeva le aree destinate agli interventi di edilizia economica e popolare;
 - la seconda comprendeva aree preventivamente acquistate dal Comune attraverso i suoi strumenti operativi a valori vicini al valore agricolo;
 - la terza, più ridotta comprendeva aree private classificate come aree

per servizi con contenuti volumetrici a fini residenziali, all'interno delle quali venivano applicati i criteri della perequazione.

Questa Variante, e poi i successivi strumenti urbanistici che hanno formato il Prg, ha creato le condizioni urbanistiche perché il Comune potesse sviluppare incisive politiche di settore rese più efficaci per la concomitanza di due fattori.

L'opportunità di sfruttare in quegli anni i notevoli finanziamenti di fonte Cer, oltre che finanziamenti europei legati a diversi programmi (fondi strutturali, "Urban", "Conver" e altri) ai quali Venezia ha potuto attingere a piene mani anche in forza di una strumentazione urbanistica efficace e vigente che ha consentito di attivare, politiche di "urbanistica creativa" senza dovere mai passare attraverso varianti di piano.

In particolare sono stati acquisiti in questo modo circa ottanta milioni di euro di fondi Cer e oltre trenta di fondi europei.

Questa è stata la prima opportunità.

La seconda è stata la possibilità di attivare procedure urbanistiche innovative - programmi di recupero, di riqualificazione, contratti di quartiere e così via - introdotte dai bandi dell'allora Ministero dei Lavori Pubblici e, molto più blandamente da aggiornamenti legislativi, che hanno permesso di coinvolgere notevoli risorse private nell'operazione di riqualificazione urbanistica della città.

Dal punto di vista economico, abbiamo calcolato che ogni euro pubblico ha prodotto investimenti privati da tre a cinque volte superiori.

Attraverso queste manovre si sono create le condizioni normative, progettuali e finanziarie per dare un forte impulso alle azioni volte alla soluzione del problema della casa nella nostra città.

Problema che è stato affrontato *erga omnes*, verso un corpo sociale integrato che non ha necessità di essere disarticolato nelle sue varie parti, enucleando con ciò le parti deboli da quelle più attrezzate soggettivamente.

In questo modo anche la risposta agli strati più deboli, e tra questi certamente vi sono i nuovi cittadini lavoratori non residenti, oltre alle figure sociali particolarmente svantaggiate, è stata data come ricaduta positiva di una politica generale delle abitazioni che coinvolge tutti i cittadini veneziani. In concreto, tutte le politiche di integrazione si stanno realizzando all'interno della riorganizzazione, riqualificazione residenziale in atto a Venezia e la si sta ottenendo non attraverso risorse speciali e dedicate, ma nel quadro delle risorse pubblico/private che i nuovi strumenti di governo del territorio consentono di mettere in campo.

Naturalmente ci sono dei settori che vanno trattati attraverso provvedimenti e procedure specifici. A titolo di esempio, i contratti di quartiere li abbiamo finalizzati alla soluzione abitativa, attraverso tipologie edilizie particolari, dei nomadi stanziali presenti in città.

Oppure abbiamo partecipato a bandi regionali assieme all'associazione dei costruttori per realizzare case in affitto per lavoratori non residenti che verranno gestite dall'associazione.

Ovvero abbiamo realizzato strutture di prima accoglienza in attesa di una soluzione abitativa definitiva.

Ma anche queste politiche fortemente finalizzate sono state tenute nell'ambito delle politiche generali di riqualificazione delle varie parti dell'organismo urbano.

Un'ultima notazione.

Per quanto riguarda la casa, Venezia ha una politica di espansione del patrimonio pubblico nella convinzione che si vada sempre di più verso la formazione di due mercati: uno privato, praticamente inaccessibile a chi non è già proprietario di una abitazione o non possiede alti redditi, ed uno pubblico che deve potersi rivolgere attraverso pratiche di *social housing* anche a settori sociali non protetti e detentori di redditi medi.

Attraverso politiche di *social housing* Venezia sta oggi facendo fronte, con l'assegnazione di abitazioni fuori dai canoni previsti dalle graduatorie, alla media di quasi uno sfratto giornaliero.

Questa politica espansiva va contro la pratica oggi corrente delle vendite e delle cosiddette cartolarizzazioni.

Venezia possiede attualmente circa cinquemila alloggi comunali (che si affiancano ai circa diecimila di proprietà Ater e ai circa duemila di enti assistenziali) e sono in corso manovre patrimoniali e accordi urbanistici tesi ad allargare tale patrimonio.

In particolare stiamo contrattando un finanziamento di ottanta milioni di euro, mettendo a garanzia il patrimonio residenziale esistente, per realizzare circa mille nuove abitazioni il cui reddito andrà a coprire gli oneri del finanziamento. Tali abitazioni saranno realizzabili con costi contenuti, eliminando per esempio i costi delle aree, fornite al Comune dalle manovre urbanistiche precedentemente descritte.

Dunque l'urbanistica e le politiche connesse possono creare le condizioni perché il nodo cruciale della casa per tutti i cittadini, compresi quelli che partono da condizioni più svantaggiate, possa essere affrontato con buoni margini di successo.

È evidente che le condizioni strutturali ancorché create non sono sufficienti. Occorrono condizioni politiche e culturali, che esulano dagli argomenti di questo incontro e in particolare del mio intervento.

IDEE PER UN'URBANISTICA SOLIDALE

di *Giovanni Salizzoni*

Da oltre due anni l'Amministrazione comunale bolognese ha deciso di mettere a fuoco i termini e le problematiche della questione dell'impatto delle popolazioni immigrate sulla nostra identità storica, e ha promosso un progetto di interventi che abbiamo denominato "Con-vivere la città". Il progetto parte dal presupposto che compito primario di una amministrazione comunale attenta e ben radicata nel territorio è ricondurre a una sintesi positiva tutte le varie risorse umane che popolano appunto la città.

Si è pensato di declinarlo secondo sei piste di approfondimento, che abbiamo così individuato: l'*identità*, cioè l'affermazione consapevole di ciò che si è, quale primo e fondamentale presupposto di ogni dialogo e perciò di ogni convivenza; le *regole*, alle quali ogni comunità civica non può rinunciare senza compromettere le ragioni stesse del suo esistere e il delinearci in forma del suo essere (e a questo proposito si è giunti alla definizione di una "Carta della Convivenza" che è stata approvata dal Consiglio comunale ed è ora patrimonio della città); il reperimento dei *mezzi economici*, necessario presupposto di ogni intervento; quindi abbiamo spostato l'attenzione ai temi della *scuola*, del *lavoro* e, oggi, della *casa*, cioè agli ambiti della formazione, del proprio sostentamento attraverso ciò che si sa fare, della vita familiare; ambiti che non possono essere negati a chi ne è privo e che comunque devono essere offerti nella pienezza della loro potenzialità a chi ora ne usufruisce solo in modo parziale e in condizione di debolezza.

La disponibilità della casa, in particolare, è stato riconosciuto come un imperativo che discende dalla considerazione della comune dignità umana.

D'altronde è convinzione comune che la formazione professionale dei nuovi venuti, il loro impiego nel mercato del lavoro, la loro giu-

sta collocazione nella nostra società civile, non possano in alcun modo prescindere dalle condizioni abitative che noi offriamo loro.

Questo è ora il tema della nostra riflessione comune.

È chiaro, alla luce del percorso che abbiamo fatto sin qui e dalle valutazioni che emergono anche in questo contesto, che il crescente processo di insediamento urbano da parte di popolazioni immigrate nel nostro paese non può essere sottovalutato.

Il mercato immobiliare urbano, che di per sé non è immediatamente accessibile a larghe fasce di popolazione dato il vertiginoso aumento dei prezzi negli ultimi decenni, è di fatto quasi inesistente per le cosiddette "categorie deboli" e, nel caso degli immigrati l'offerta si riduce ulteriormente anche a causa di condizionamenti di natura culturale.

Alcune comunità immigrate conservano infatti la pratica di usanze quotidiane che non sempre sono favorevolmente accettate dalla comunità ospitante, ancor meno se è costretta a subirne le ricadute per questioni di vicinato: l'uso di uccidere e di macellare l'agnello in casa, l'abbondante ricorso a spezie ed aromi per noi inusuali nella preparazione delle pietanze, l'abitudine di ascoltare a ritmo incessante musica etnica o a suonare fino a notte fonda strumenti a percussione, sono tutti fattori che molto spesso, prima ancora dei fattori economici, ostacolano l'accesso degli immigrati alla casa.

Non voglio soffermarmi in questa sede su quali possano essere le possibili soluzioni strutturali, i modelli di politica abitativa più funzionali; vorrei invece presentare - e il mio intervento porta proprio questo titolo - un'idea per avviare quella che mi piace chiamare una *urbanistica solidale*.

In altri tempi la pratica della solidarietà è stato un modo importante del "farsi" della città, al punto che anche fisicamente le abitazioni, appoggiandosi muro a muro, si sostenevano l'un l'altra. Oggi sono divenuti altri i fattori preminenti che influenzano la progettazione e lo sviluppo delle città: si tratta di condizionamenti economici e commerciali, di mobilità e di traffico, ma anche di tutela ambientale, e così via.

Ma la città è realmente umana se torna alla pratica della solidarietà. Non intendo qui riferirmi ai compiti di assistenza sociale, propri dell'ente pubblico o del privato sociale; le Caritas, le associazioni di volontariato, eccetera, hanno svolto un ruolo rilevante (secondo un modello di sussidiarietà) in tutto ciò che si riferisce al sollievo dell'indigenza e delle diverse povertà, vecchie o nuove; ma è forse ora di ripensare anche l'urbanistica (o suoi settori) secondo modelli di solidarietà e sussidiarietà.

E io sono convinto che la solidarietà sia l'elemento portante per dare nuove risposte anche ai problemi dell'edilizia abitativa che, altrimenti, difficilmente potrebbero avere soluzioni.

Vi sono fasce di popolazione (quali ad esempio giovani coppie, nuclei familiari in stato di indigenza) che si trovano quotidianamente ad affrontare il problema della casa, che non trovano o che non riescono a mantenere per motivi essenzialmente economici. A questi si aggiungono gli immigrati, nuovi cittadini che sono entrati nel nostro Paese, nelle nostre città, alla ricerca di migliore fortuna, e che perciò hanno bisogno di compiere un percorso di inserimento sociale (fatto di conoscenza di lingua, regole, usanze, piccole indicazioni, consigli di comportamento, e così via).

Queste esigenze, in qualche modo complementari, potrebbero incontrarsi per una soluzione che soddisfi da una parte la richiesta di disporre di una abitazione a costi accessibili, dall'altra di integrare, di inserire nel tessuto abitativo, persone che per condizionamenti o pregiudizi culturali non troverebbero adeguata accoglienza, e con l'andare del tempo provocherebbero fenomeni di emarginazione, di isolamento e di disagio sociale.

Un programma di intervento potrebbe prevedere la costruzione di case economiche e popolari (quindi a costi accessibili e non eccessivi) da parte di enti pubblici o di privato sociale (per esempio, fondazioni, fondazioni di comunità); tali abitazioni potrebbero essere assegnate in proprietà in parte a nuclei familiari italiani giovani e disponibili, a condizione che si impegnino in attività di aiuto e solidarietà sociale, in parte all'ente locale il quale, a sua volta, provvederà ad assegnarle (gratuitamente o a un canone differenziato in proporzione al grado di disagio) a soggetti appartenenti a categorie deboli

che saranno i destinatari dell'intervento sociale prestato da quei nuclei familiari già assegnatari di abitazione in proprietà a condizione di favore (di costo), con i quali condivideranno alcuni spazi comuni del complesso abitativo.

Tale progetto potrà essere ulteriormente perfezionato e regolamentato. Ad esempio potranno essere previsti interventi costruttivi differenziati, con facoltà di successivi ampliamenti dei singoli edifici secondo l'innovativa concezione che prevede fin dalla progettazione un immobile che si modellerà poi secondo le esigenze e le disponibilità del nucleo familiare. Una casa, cioè, che si trasforma e cresce con l'evolversi della famiglia è un'altra possibile risposta ai problemi di una famiglia che ha disponibilità finanziarie limitate, soprattutto all'inizio, quando si forma, ma che desidera restare unita. In questo caso è l'abitazione che si adatta alle necessità delle persone e non, come spesso avviene, il contrario.

Si tratterebbe di una casa unifamiliare, magari con un piccolo giardino, che può essere inizialmente realizzata con una spesa contenuta; è una casa che può essere implementata, migliorata, ingrandita con il tempo e con l'ampliarsi della famiglia o delle sue disponibilità economiche, grazie all'impostazione di un progetto che prevede questa possibilità sin dall'inizio e sulla base di un apposito manuale di costruzione e trasformazione progressiva che garantisca nel tempo un buon livello qualitativo e di uniformità sia dal punto di vista estetico che tecnologico.

La condizione indispensabile di partenza consiste però naturalmente nella possibilità di disporre di aree edificabili, pubbliche o private, a costi bassissimi (poco più del valore agricolo), che possono derivare sia da una politica lungimirante di acquisizione comunale di medio-lungo periodo, oppure da una attenta politica - oggi possibile - di "urbanistica contrattata" (programmi integrati eccetera).

Nel Regno Unito, già alla fine degli anni Sessanta iniziative di questo tipo erano oggetto di ricerca e sperimentazione (Department of the Environment; Design bulletin n. 6, H.M.S.O. 1968) con esempi di insediamenti residenziali di case a schiera su due piani con piccoli cortili privati e aree verdi condominiali e con densità, nonostante tutto, oltre i duecento abitanti per ettaro. Lo sforzo era quello di dimo-

strare la flessibilità, l'adattabilità e la funzionalità dell'alloggio nel tempo evolutivo di una famiglia, attraverso l'impiego di materiali da costruzione e di arredi di facile installazione e a costi molto contenuti, e nel contempo di creare unità di vicinato di circa 40 case assai gradevoli.

Altri esempi, più complessi e di minor successo - ma più vicini alla nostra consuetudine abitativa di tipo condominiale - sono stati proposti sempre in nord Europa attraverso la realizzazione di gabbie strutturali, spesso su tre piani, capaci di accogliere diverse possibili soluzioni abitative, realizzabili anche in tempi differiti, in grado di soddisfare esigenze via via emergenti. Per la costruzione si ricorreva a materiali leggeri di facile assemblaggio ed economici, che richiamano in qualche modo certa architettura organica ispirata alla semplicità e funzionalità come quella di Ralph Erskine, che ci ha insegnato che la grande architettura può essere realizzata anche con tecniche costruttive e materiali poveri.

Se iniziative di questo tipo prendessero piede e fossero gradatamente diffuse nel tessuto della città con appositi accordi e convenzioni, l'amministrazione comunale potrebbe riservarsi l'assegnazione di una parte di queste abitazioni per soggetti deboli, ad esempio certe famiglie immigrate, che disporrebbero in questo modo dell'abitazione a condizioni di grande favore, impegnandosi a seguire nel contempo un programma specifico che - grazie all'attività di aiuto-solidarietà promossa dalle giovani coppie che condivideranno il progetto acquistando mini appartamenti attigui a basso costo - li aiuterà a conoscere i principi e le regole proprie della comunità locale che faciliterebbe il loro inserimento nel tessuto cittadino.

Pur consapevoli della difficoltà del progetto, siamo tuttavia convinti che vi sia maggiore probabilità di successo partendo dai giovani, spesso essi stessi bisognosi di abitazione e di solito più aperti e meno prevenuti di fronte ad esperienze non consuete che richiedono forte capacità di adattamento e spirito di solidarietà.

Ci sembra non velleitario immaginare una "promiscuità programmata" ove anche i nuovi arrivati possono puntare ad un alloggio in proprietà che costituisca da un lato un fattore di migliore inserimento (la maggiore cura del bene che si possiede) e dall'altro un reale in-

vestimento immobiliare, che veda riconosciuto, in caso di vendita, non solo l'incremento Istat, ma anche il plusvalore che in Italia non ha tradizionalmente tradito chi ha investito in appartamenti. Naturalmente tutto ciò depurato del valore del terreno urbanizzato che, dovendo avere un peso quasi nullo all'inizio, non dovrà costituire speculazione fondiaria nel tempo, così come avviene per l'Edilizia Residenziale Pubblica.

In tal caso si potrebbe predisporre un "patto controllato" tra l'immigrato e la comunità, secondo il quale il debito contratto per la casa in proprietà viene pagato da una parte (l'immigrato) con le disponibilità finanziarie del nucleo familiare o con trattenute sulla busta paga, dall'altra parte (il residente bolognese) attraverso il valore certificato/accreditato dall'Asl di una quota di lavoro assistenziale prestato per un congruo periodo. Tutto ciò richiede senz'altro regole chiare e non equivocabili e modalità di comunicazione efficace, che convinca l'immigrato ad orientarsi positivamente a una "stabilità interessata", anche se non necessariamente definitiva.

Il senso possibile e sperato di tale processo risiede nell'innegabile valore creato nel confronto degli assistiti (di qualunque genere: anziani, deboli, handicappati, immigrati eccetera) che si traduce in valore nei confronti della comunità (etico ed economico); ma soprattutto può rappresentare una sfida all'anonimato casuale di pianerottolo che si ha nelle case pubbliche, dove le regole condominiali non rispettate e mal subite, spesso generano e alimentano conflitti e conseguenti comprensibili atteggiamenti di rifiuto. Abbiamo lasciato costruire periferie in cui l'aggregazione sociale derivava dalle regole di mercato; oggi, spinti da una novità grande e pressante, possiamo pensare di disegnare le città anche un po' sui valori di solidarietà e su regole di rispetto reciproco.

Tale ipotesi permetterebbe anche di risolvere in maniera intelligente la dibattuta questione sulla opportunità di optare per la completa integrazione abitativa degli immigrati, o piuttosto per la separazione in nuovi *ghetti* o *casbah*.

La politica che è stata fino ad ora adottata in tutte le grandi città è stata quella di forzare un processo di completa integrazione utilizzando grandi contenitori abitativi popolari, con la speranza di rag-

giungere nel tempo una pacifica convivenza tra comunità ospitante e immigrati. Ma i risultati che si sono registrati non hanno confermato le aspettative, perché se la *convivenza* è solo una questione spaziale e non qualitativa, la *buona convivenza*, il potere e sapere convivere *bene*, è un problema che non si risolve con l'integrazione forzata, ma con un programma di integrazione di tipo culturale che va studiato e promosso nel tempo e sottende tanti altri fattori di natura sociale, educativa e formativa che - come abbiamo potuto constatare nel corso delle nostre comuni riflessioni - non possono essere sottovalutati o addirittura ignorati.

La segregazione abitativa in apposite zone e quartieri della città, che a prima vista risolverebbe, aggirandolo, il problema della convivenza forzata, è anch'essa a mio giudizio una soluzione assai poco lungimirante: le popolazioni immigrate resterebbero chiuse nel loro ambito, tenderebbero per quanto possibile a non entrare in contatto con gli altri e anzi rifiuterebbero in linea di principio qualsiasi tipo di confronto con le abitudini, la cultura e le regole della civile convivenza proprie della comunità ospitante.

Ecco allora che l'idea di case unifamiliari, o per 2 o 3 famiglie, potrebbe essere la soluzione ideale che consente di non formare *ghetti* - in quanto sarebbero abitazioni edificate vicino ad altre abitazioni, dove risiedono nuclei familiari appartenenti alla comunità locale - e allo stesso tempo non determina l'integrazione forzata, quanto piuttosto un discreto e spontaneo rapporto di vicinato che attutisce i disagi e forse, con l'andare del tempo, permetterà la comune conoscenza e il reciproco rispetto.

POLITICHE SOCIALI, POLITICHE URBANE E RISORSE FINANZIARIE: UNA NUOVA FASE

di *Paolo Sestito*

Nel mio intervento vorrei esaminare alcuni dati di fatto sulla natura del fenomeno migratorio in Italia e sulle implicazioni che ne discendono in termini di risposta alle esigenze abitative di questa fascia di popolazione. Descriverò poi brevemente le limitatezze e i problemi delle impostazioni tradizionali della politica abitativa in Italia.

Sul primo punto, la natura del fenomeno migratorio in Italia, alcuni grandi numeri li ha già ricordati Anna Italia del Censis in un precedente intervento. Come notava Guidalberto Guidi, si tratta tra l'altro di numeri che sono la punta dell'iceberg, perché questi fanno riferimento all'area del lavoro regolare o in via di regolarizzazione, ma sappiamo tutti che probabilmente c'è anche qualcos'altro. Più che ritornare su quei numeri, volevo perciò soffermarmi su talune caratteristiche qualitative del fenomeno migratorio, caratteristiche rispetto alle quali la questione abitativa gioca un ruolo importante, in quanto elemento centrale di qualsivoglia forma di integrazione sociale.

Anche la questione relativa alla situazione di regolarità o irregolarità degli immigrati deve tra l'altro tener conto di questi aspetti qualitativi. In effetti, quando si parla della presenza di extracomunitari in Italia, non si tengono ben distinti due diversi aspetti della loro eventuale irregolarità: l'irregolare presenza sul territorio nazionale e quella nel mercato del lavoro. Spesso il dato che si cita è quello della regolarità in riferimento alla presenza, ma non sempre si tiene conto del fatto che non necessariamente la regolarità, o la regolarizzazione, della presenza si trasforma poi in una posizione regolare nel mercato del lavoro. Anche da un punto di vista amministrativo, la regolarità della presenza e la regolarità della posizione lavorativa non sono totalmente interconnesse, nel senso che - mentre la regolarità del contratto di lavoro è formalmente pre-condizione per un ingresso rego-

lare in Italia, secondo una logica che presuppone che il lavoratore venga preselezionato prima di mettere piede sul territorio nazionale laddove non vi siano candidati autoctoni¹ - l'accumulo di periodi contributivi ufficiali, e quindi l'operare nell'economia regolare, non è parametro a cui sia collegata l'acquisizione progressiva di diritti per il lavoratore. Ciò non incentiva la ricerca di una posizione regolare nel mercato del lavoro da parte dell'immigrato, che spesso ha un orizzonte temporale limitato di permanenza in Italia, orizzonte che solo in un secondo momento, e gradatamente, viene eventualmente modificato. Al tempo stesso, il fatto che la domanda di lavoratori sommersi sia alquanto ampia in Italia, per via delle dimensioni elevate che il sommerso ha nel nostro Paese, rende attraente per le imprese l'opzione del ricorso al lavoro irregolare degli extracomunitari.

Trattandosi del solito discorso dell'uovo e della gallina, è difficile dire se venga prima l'uno o l'altro; è evidente però come si crei una situazione in cui vi è, al tempo stesso, una notevole offerta di lavoro sommerso e una altrettanto notevole domanda di lavoro sommerso, il che favorisce la mancata regolarizzazione dell'attività nel mercato del lavoro, anche laddove la regolarizzazione della presenza sul territorio nazionale sia stata di fatto ottenuta e garantita - come è avvenuto ripetutamente nel corso del passato decennio. Vi è quindi una larga presenza extracomunitaria nei segmenti dell'economia irregolare, dato questo che, al tempo stesso, dipende da e rafforza la tendenza, da parte degli immigrati, alla permanenza solo temporanea nella nostra economia e nella nostra società.

Ciò nonostante, anche in Italia, paese di relativamente recente immigrazione, si registra una crescente domanda di integrazione sociale da parte degli immigrati. Si tratta d'un fenomeno che del resto ripercorre tendenze e vicende che si sono già realizzate in altri paesi di più antica immigrazione. Quale che sia la natura originaria di molti flussi migratori, oltre una certa dimensione ed oltre un certo orizzonte temporale si inizia ad esprimere una domanda di radicamento sociale. Segnali di ciò sono ad esempio evidenti nel numero di nuovi nati da genitori di origine extracomunitaria o dai flussi regolari di ingresso per ricongiungimenti familiari; più qualitativamente, lo si vede nell'evoluzione di quei valori e bisogni degli extracomunitari di cui prima parlava Anna Italia del Censis.

Questa domanda di radicamento sociale non può che passare per il soddisfacimento del bisogno della casa: un bisogno evidentemente centrale in una strategia di integrazione sociale. Sono persuaso che il crescere della domanda d'integrazione sociale sia qualcosa di connotato con il fenomeno immigratorio, con le tendenze evolutive naturali dello stesso. Non penso, in sostanza, che si possa avere, a lungo andare, una popolazione immigrata che rimanga in una posizione di pura temporaneità. Quali che siano gli indirizzi del *policy maker*, quali che siano gli orientamenti della normativa, inevitabilmente prima o poi si sviluppa una domanda di integrazione su base più permanente. Nell'esperienza di molti altri paesi, del resto, agli accessi per motivi di lavoro hanno fatto seguito - da una certa data in poi - accessi per motivi di ricongiungimento familiare. È evidente che le politiche poste in essere possono ritardare o condizionare questa tendenza, ma la tendenza in quanto tale mi sembra immanente ed inevitabile. Personalmente aggiungo che ritengo comunque preferibile, dal punto di vista dell'efficacia oltre che da un punto di vista strettamente etico e valoriale, governare e facilitare, anziché contrastare, questa tendenza, che comunque ritengo inevitabile.

In questa domanda di radicamento il soddisfacimento del bisogno della casa ha un posto centrale. La pura e semplice soddisfazione di esso non è però sufficiente ad una buona integrazione. Possono in realtà discenderne problemi e difficoltà. Osservando la situazione di altri paesi, si evidenzia come alle volte il soddisfacimento del bisogno della casa sia venuto creando zone, all'interno delle città o in aree geografiche ben definite, che sono diventate con l'andare del tempo dei veri e propri ghetti. La risultante stanzialità delle popolazioni immigrate ha portato con sé problemi e difficoltà di nuovo tipo, peggiorando la situazione, e svilendo la stessa funzione "economica", degli immigrati nel mercato del lavoro del paese di accoglienza.

Su questo tema vorrei sottolineare come la situazione odierna degli immigrati nel mercato del lavoro italiano sia diversa da quella prevalente in molti altri paesi europei, dove vi sono profondi divari di disoccupazione o di partecipazione al mercato del lavoro tra la popolazione autoctona e quella popolazione che spesso ormai non è più neanche di immigrati, trattandosi ormai dei figli degli immigrati di un tempo. Oggi, in Italia, gli immigrati non sono invece sovrarappresentati tra i disoccupati o tra i non occupati, le ragioni di insoddisfazione

avendo semmai a che fare con la prima richiamata loro elevata presenza nel sommerso. Viceversa in molti altri paesi industriali la costruzione di veri e propri ghetti – con lo svilupparsi di quegli elementi di una cultura del ghetto, in cui la partecipazione al mercato del lavoro è sfavorita e le opportunità lavorative in loco comunque ridotte per via della stagnazione dell'economia locale – ha contribuito a generare una cattiva *performance* sul mercato del lavoro degli immigrati e dei loro figli.

La stessa funzione economica cui in origine avevano assolto gli immigrati viene perduta. Voglio precisare che non mi riferisco a quel ruolo di combustibile dell'economia sommersa di cui parlavo in precedenza, ruolo certo non positivo, ch  l'endemicit  del sommerso   anzi problema grave. Mi riferisco piuttosto alla funzione di lubrificante del mercato che la forza lavoro immigrata ha oggi in Italia a fronte d'una scarsa mobilit  territoriale della popolazione autoctona. In effetti, a ben guardare i dati disaggregati, si evidenzia come la fame di lavoratori in regioni come quelle del nord est – si pensi al Veneto ad esempio, nel cui caso informazioni statistiche di dettaglio sono disponibili e consentono di verificare con precisione quanto qui detto –   oggi soddisfatta solo in parte dalla capacit  di attrazione di nuove componenti locali nel mercato del lavoro (sostanzialmente le donne, perch  gli anziani anche in quelle regioni sono scarsamente occupati) o da forza lavoro italiana proveniente da altre regioni, un ruolo importante giocandolo gli extracomunitari che, pur non essendo entrati direttamente in quella regione, vi si trasferiscono da altre regioni italiane meno dinamiche.

Queste due qualificazioni, la necessit  di evitare meccanismi di ghettizzazione e una eccessiva stanzialit  (per molti aspetti l'altra faccia della ghettizzazione), credo siano elementi essenziali da tenere a mente nel disegno di politiche adeguate nei confronti del fenomeno migratorio.

Nel parlare di politiche abitative nei confronti degli immigrati si deve comunque partire da un pur essenziale esame delle politiche abitative *tout court*. Il quadro esistente vede pochi interventi a sostegno dell'offerta di alloggi a basso prezzo ed una scarsit  di interventi anche dal lato della domanda di affitti contenuti. Quanto ai primi, basti dire della scarsit  di interventi e programmi di edilizia popolare.

Quanto ai secondi, si sottolinea come il fondo a sostegno degli inquilini a basso reddito sia un'istituzione relativamente recente e per la quale transita un volume piuttosto contenuto di risorse.

Nelle statistiche Eurostat, l'Italia risulta così spendere per interventi sociali a favore del soddisfacimento del bisogno della casa circa un decimo di quanto non spendano gli altri paesi europei, meno di mezzo decimo di punto percentuale di Pil a fronte di una percentuale di spesa nella media dei paesi europei che è circa di mezzo punto percentuale di Pil². Va detto che l'Italia ha una maggiore tradizione di utilizzo della leva fiscale, per cui di una consistenza maggiore dovrebbero essere gli interventi che per tale via operano a favore degli inquilini, con deduzioni dalle imposte per chi non superi una certa soglia di reddito (ed i soliti problemi di "capienza"³ degli interventi *means tested* per via fiscale).

Al di là del dettaglio degli strumenti, il grosso degli interventi sono comunque concentrati a favore dell'accesso alla proprietà della prima casa. Così, a fronte d'una imposizione sulle transazioni alquanto elevata, che di per sé tende a sfavorire il *turnover* nel mercato delle abitazioni, le imposte e gli oneri transattivi vengono abbattuti nel caso dell'acquisto della prima casa⁴. Agevolazioni fiscali sono anche previste a favore di chi nell'acquisire la prima casa abbia acceso un mutuo, con bonus fiscale parametrato agli oneri che ne sono conseguiti. Infine, la proprietà della casa d'abitazione in quanto tale gode d'una esenzione totale (entro un certo limite in cifra fissa, e quindi con un connotato in parte redistributivo, sino al 2001) dall'imposizione sui redditi personali ed è di solito trattata con maggior favore anche in sede di imposizione patrimoniale su base comunale (con aliquote Ici ridotte).

Complessivamente, il modello di policy che ne consegue favorisce l'accesso all'abitazione di proprietà. Ne sono derivati aspetti senz'altro benefici: riprendendo quanto già sottolineato dal Vice Sindaco Salizzoni, si consideri l'aspetto relativo alla capacità di sollecitare investimenti efficaci ed il mantenimento di buoni standard qualitativi del patrimonio edilizio esistente. La stessa ridotta presenza di quartieri ghetto è un aspetto in parte legato al modello ora descritto.

Si tratta però di un modello in cui il mercato degli affitti è circoscritto e difficile, con una carenza generalizzata di offerta di abitazioni di affitto, in particolare nei centri urbani, ed in cui, come conseguenza, la popolazione è molto poco mobile sul territorio. Ne conseguono tutta una serie di fenomeni interconnessi: anche se si tratta d'un fenomeno complesso, rispetto al quale si deve rifuggire l'individuazione di cause univoche, anche a tali difficoltà è ad esempio da collegare il fatto che l'Italia sia un paese in cui i giovani, accedendo tardi, e spesso solo grazie all'aiuto dei genitori, al possesso dell'abitazione, posticipano la formazione d'una nuova famiglia e la decisione di avere un figlio (il che porta a livelli di fertilità alquanto ridotti). Particolarmente gravi sono le difficoltà di accesso all'abitazione da parte di chi non sia in grado di acquistarla, per scarsità assoluta, e non solo temporanea, di mezzi economici.

È a questa categoria che appartengono molti degli extracomunitari. Quale che sia il bilanciamento di vantaggi e svantaggi del modello di *policy* dianzi descritto nel caso della popolazione autocotona, è da sottolineare come la maggior parte degli immigrati di prima generazione abbia estrema difficoltà ad utilizzare quelle politiche abitative prima descritte. Molto spesso si tratta di soggetti in una condizione di irregolarità, loro personale o del contratto di affitto, il che, indipendentemente dalla stessa limitatezza delle risorse pubbliche all'uopo investite, rende loro difficile l'accesso ai benefici previsti per gli inquilini. Quanto agli altri, e più consistenti, interventi a favore dell'accesso alla proprietà dell'abitazione, è evidente che più che ad investire in Italia, il gruzzolo che gli immigrati mettono da parte è spesso destinato ad investimenti immobiliari, ma nel (meno costoso) paese d'origine. In definitiva hanno perciò minori disponibilità economica e anche minore interesse all'acquisizione di una proprietà immobiliare in Italia.

La sfida che si pone è perciò complicata. Il soddisfacimento del bisogno abitativo è centrale al fine di favorire l'integrazione sociale in Italia, le risorse disponibili sono limitate e comunque va rifuggita la scorciatoia della creazione di ghetti a basso costo, ché questo, a lungo andare, produrrebbe tutto meno che integrazione. Le condizioni ora descritte implicano in particolare che - sia per motivi finanziari ma anche per evitare forme di ghettizzazione - sia difficile pensare che la soluzione possa semplicisticamente passare per massicci inve-

stimenti in programmi di edilizia popolare (o peggio ancora nell'uso a fini abitativi dei centri di accoglienza, che per definizione devono avere una funzione temporanea).

Buona parte della soluzione deve passare per una opportuna sollecitazione del mercato privato delle abitazioni. Vi è in questo uno spazio per i datori di lavoro? Senza voler esporre ricette, di cui non sono in possesso, la mia risposta a questo quesito è senz'altro positiva, ma con una qualificazione. È utile che i datori di lavoro siano indotti ad internalizzare i costi dell'integrazione in Italia dei lavoratori extracomunitari, prevedendo a loro carico oneri di sostegno ai bisogni abitativi dei loro dipendenti, oneri che alle volte possono essere assolti con investimenti abitativi posti in essere dalle associazioni datoriali o altri organismi creati ad hoc (prevedendo, laddove tali investimenti non vengano direttamente effettuati, una sorta di tassa di scopo a carico del datore di lavoro, con importo decrescente al prolungarsi della presenza regolare sul territorio nazionale del lavoratore extracomunitario). Ma la via della "casa aziendale" - che spesso sarebbe un dormitorio aziendale - non può essere la soluzione di lungo termine. Una ragione è simile a quella che sottostà la non utilizzabilità come soluzione di lungo termine dei centri di accoglienza, luoghi che, indipendentemente dai loro costi di gestione sopportabili solo a fronte di situazioni "emergenziali", tendono a caratterizzarsi più come luogo di detenzione e/o come ghetto che come luogo di integrazione sociale. Al rischio di generare dei ghetti, nel caso degli investimenti abitativi direttamente gestiti da parte dei datori di lavoro va aggiuntivamente osservato che si rischierebbe di generare situazioni di totale e omogenea dipendenza dell'extracomunitario dal suo datore di lavoro, sia sul mercato del lavoro che sul mercato dell'abitazione, col rischio di esacerbare i fenomeni di sfruttamento⁵ e di creare una forte stanzialità della forza lavoro immigrata, a discapito della sua funzione economica nel mercato del lavoro e delle prospettive di genuina integrazione sociale.

Nella sollecitazione delle forze di mercato non possono perciò seguirsi scorciatoie, ma la necessità di contenere i costi si da fornire alloggi a basso costo e di buona qualità evidenzia la potenziale utilità di molti degli schemi di "urbanistica creativa" di cui si è parlato in diversi degli interventi precedenti. Senza entrare nei dettagli, anche perché non sono certo un esperto della materia, mi limito ad evidenzia-

re come vi sia in proposito uno spazio, anche nell'area del recupero del patrimonio abitativo, per il privato sociale e per chi abbia interessi e disponibilità ad intervenire.

Note

- ¹ Il legame è stato sancito dalla attuale legge (la così detta Bossi-Fini) ma era, a ben vedere, già alla base della precedente normativa, la così detta Turco-Napolitano.
- ² Questa caratterizzazione è in parte contestabile sulla base del fatto che, ove si includesse nella spesa citata la differenza tra valori di mercato e fitti effettivamente richiesti per le abitazioni di proprietà pubblica e locati a prezzi “politici”, l’impegno profuso in Italia a favore del bisogno della casa si eleverebbe notevolmente (sono debitore per queste considerazioni nei confronti di Gianna Barbieri, che ha stimato in circa sette decimi di punto percentuale di Pil la voce in questione per l’Italia). Se si considera però il basso *turnover* degli alloggi di edilizia popolare, è senz’altro vero che lo scarso “impegno” delle politiche tradizionali a sostegno degli inquilini a più basso reddito rimane vero nel caso di soggetti come gli immigrati, che sono comunque dei “nuovi venuti”.
- ³ Con problemi di capienza si intende il fatto che il bonus fiscale opera solo nella misura in cui vi sia un’imposta lorda sufficientemente ampia a debito del contribuente, per cui il bonus risulta (parzialmente) inutilizzato per i soggetti a più basso reddito.
- ⁴ Recentemente è stato introdotto qualche accorgimento anche nel caso di rivendita, per evitare che l’acquisizione della prima casa costringa chi la acquisisce a immobilizzare l’utilizzo dell’agevolazione; ma anche questa regolamentazione riguarda la prima casa.
- ⁵ La parola sfruttamento va qui intesa nel senso propriamente economico del termine. Il riferimento è quindi al così detto monopsonio, di cui non a caso le *town companies* del West americano nel XIX secolo sono di solito ritenute il classico esemplare.

**CONTRIBUTI
DALLA SOCIETÀ CIVILE**

UNA POLITICA ABITATIVA PER LA REALIZZAZIONE IN PROJECT FINANCE DI INSEDIAMENTI RESIDENZIALI IDONEI ALL'ACCOGLIENZA DEI LAVORATORI IMMIGRATI EXTRACOMUNITARI E NON

**Collegio Costruttori Edili
ed Imprenditoriali Affini
della Provincia di Bologna**

*“Agenzie per la casa” e “Servizi abitativi
comunali e/o intercomunali” nell’area metropolitana di Bologna*

Le aree urbane come Bologna sono caratterizzate da un forte costante flusso migratorio in ingresso, i cui dati quantitativi sono in crescita e la cui essenzialità per garantire il funzionamento della produzione industriale, artigianale e dei servizi alle persone, è fuori discussione.

Bologna ha bisogno di queste persone per esigenze produttive (lavori non graditi agli italiani) e per assicurare i servizi alle persone (bambini, famiglie, anziani).

Molti fra gli immigrati non sono in grado di affacciarsi sul mercato libero della casa in affitto e in proprietà, pur avendo la capacità di sostenere costi contenuti per la casa; ciò avviene per mancanza di capacità negoziale dovuta ad un problema di “fiducia” fra parti contraenti (proprietà-inquilino immigrato).

Su questo segmento di domanda abitativa si deve a nostro avviso intervenire con due strumenti, la promozione di “Agenzie per la casa” a livello provinciale, comunale e/o intercomunale che garantiscano i contratti di affitto e la promozione di un “Servizio abitativo comunale e/o intercomunale” che sia in grado di realizzare e gestire, nella Provincia di Bologna, 2.000/3.000 opportunità abitative (per single e/o famiglie) rivolte a risolvere i problemi di emergenza abitativa

(non superiore ai 12/18 mesi) con la finalità di favorire la possibilità di inserimento sul mercato libero della casa da parte degli immigrati (nazionali e non) al primo inserimento lavorativo nella nostra realtà territoriale.

Le Agenzie per la casa non hanno fino ad oggi avuto successo perché nessun soggetto pubblico si è impegnato nella costituzione del fondo di garanzia che deve far fronte alle eventuali insolvenze.

La materia è estremamente complessa perché l'equilibrio economico delle Agenzie per la casa appare precario ed il rischio patrimoniale del soggetto finanziatore dell'Agenzia appare alto.

In coerenza con la legge Bossi-Fini le imprese utilizzatrici delle prestazioni lavorative degli immigrati potrebbero garantire il pagamento dei canoni dei propri dipendenti attraverso appositi accordi con l'Agenzia per l'affitto o con le proprietà degli immobili intermediati dall'Agenzia, che prevedano la trattenuta del canone di affitto dalla retribuzione o il subentro in caso di insolvenza con trattenuta successiva sulle retribuzioni e/o sul Tfr maturato.

Riteniamo inoltre opportuno proporre ai comuni di realizzare interventi abitativi a basso costo, con le caratteristiche di seguito descritte con il concorso delle risorse pubbliche (aree/immobili da ristrutturare più infrastrutture di servizio date in concessione) e private (realizzazione e gestione dell'intervento per 15-20 anni) attraverso le procedure di *project finance* previste dagli art. 37 *bis*, 37 *ter*, 37 *quater* e seguenti della legge 109/94 e successive modificazioni.

Il progetto potrà essere coordinato dalla Provincia di Bologna e riguardare quantomeno 10/15 localizzazioni distinte sul territorio provinciale.

I promotori dei diversi progetti potranno essere singole imprese e/o consorzi fra imprese di costruzione e onlus o cooperative di abitazione, oppure consorzi di imprese utilizzatrici di risorse lavorative extracomunitarie e fondazioni bancarie; lo stesso Acer Bologna potrà promuovere la realizzazione e gestione dei progetti.

I datori di lavoro degli immigrati potranno essere incentivati ad acquistare e/o partecipare alla promozione delle iniziative qualora la normativa consentisse di equiparare gli investimenti in alloggi per dipendenti a quelli in beni strumentali, oppure di dedurre dal reddito di impresa gli investimenti in alloggi.

Ciò attualmente non è previsto dalla normativa nazionale ed il coinvolgimento delle imprese nel garantire l'abitazione per il dipendente, salvo un periodo limitato riferito al cambio di residenza del lavoratore assunto, rischia di essere considerato forma di retribuzione indiretta sottoposta ad oneri contributivi e fiscali.

Tali circostanze scoraggiano l'impegno diretto delle imprese piccole e medie a sostegno della fornitura di opportunità alloggiative per i dipendenti..

Per abbattere il costo di realizzazione degli interventi edilizi i comuni potranno convogliare sull'iniziativa i fondi pubblici provenienti dalla programmazione regionale Erp e/o contributi delle fondazioni bancarie, regionali o statali.

Per la realizzazione del "Servizio abitativo" risulta essenziale la disponibilità da parte dei comuni di aree ed immobili nei quali realizzare e gestire sul piano provinciale fino a 2.000/3.000 opportunità abitative (per singoli e/o famiglie), ciò con la finalità evidente di contenere i costi di realizzazione e gestione degli interventi.

Oggetto del bando di gara promosso dal singolo comune o intercomunale con il coordinamento della provincia

Il bando di gara, ai sensi dell'art. 37 bis e seguenti della legge 109/94, comprenderà la progettazione, l'esecuzione e la gestione per un periodo minimo di quindici anni, rinnovabili, di insediamenti residenziali e delle relative opere di urbanizzazione e di servizio, tali da consentire l'accoglienza di lavoratori immigrati sia singolarmente che dei relativi nuclei familiari.

Tali insediamenti dovranno essere concepiti in modo da prevedere la necessità di un loro armonico inserimento nella realtà urbanistico-architettonica della cintura metropolitana bolognese e al contem-

po il contenimento dei costi di realizzazione e gestione in misura tale da consentirne l'assegnazione in locazione a condizioni economiche particolarmente agevolate.

Gli insediamenti verranno realizzati su aree o immobili di proprietà comunale e finanziati mediante fondi regionali e/o comunali per quanto riguarda le opere di urbanizzazione, mediante finanziamenti privati relativamente alla realizzazione delle unità abitative e delle pertinenze esterne agli alloggi.

Le amministrazioni locali avranno pertanto il compito di provvedere alla individuazione delle aree urbanisticamente o degli immobili idonei agli interventi, all'approvazione dei progetti, alla direzione dei lavori e al loro collaudo, nonché alla gestione-manutenzione dei servizi esterni ai lotti abitativi nonché degli edifici previsti per i servizi e le attività comuni (centri sociali).

Il soggetto aggiudicatario delle opere di realizzazione e gestione dovrà provvedere:

- all'approntamento di tutti gli elaborati di progetto che si renderanno necessari per ogni intervento edilizio, sia per l'ottenimento delle licenze e dei permessi, sia per l'esecuzione in cantiere delle opere tutte;
- all'esecuzione "chiavi in mano" delle opere previste nei diversi interventi (unità abitative, urbanizzazioni, edifici servizi) compresi gli arredi delle unità abitative;
- alla gestione-manutenzione delle unità abitative, per un periodo minimo di 15 anni, successivamente prorogabili, e nei termini di seguito precisati.

Rimarranno pertanto a carico dell'amministrazione comunale i puri "costi urbanistici" e cioè aree edificabili o immobili da ristrutturare, oneri concessori e opere di urbanizzazione.

L'assegnazione delle unità abitative agli utilizzatori verrà gestita dall'amministrazione pubblica qualora sia l'amministrazione comunale a garantire il pagamento dal canone, per i rimanenti casi sarà il soggetto gestore a provvedere all'assegnazione delle unità abitative ed alla riscossione dei canoni.

Attraverso la gestione delle locazioni si otterrà il recupero dei costi di realizzazione degli immobili residenziali nel tempo previsto di 15/20 anni.

Potrà essere prevista la cessione della proprietà di una quota di alloggi realizzati a datori di lavoro o a fondazioni bancarie, con il vincolo della destinazione ad affitto per lavoratori immigrati.

Saranno favoriti i lavoratori che potranno garantire il pagamento del canone attraverso un impegno diretto dell'impresa nella quale svolgono la prestazione lavorativa.

Caratteristiche generali degli interventi da inserire nel bando/capitolato

Gli interventi edilizi dovranno caratterizzarsi per i seguenti aspetti e parametri prestazionali che hanno la finalità di garantire economie di costruzione e gestione e di evitare tipologie prive di contenuto "urbano":

1. ogni insediamento edilizio dovrà essere tale da prevedere, nelle eventuali diverse tipologie edilizie proposte, un numero di unità abitative variabile da 70 a 150, ciò con la finalità di consentire le opportune economie di scala.
2. Ogni insediamento potrà essere parzializzato in lotti funzionali per i quali dovrà essere possibile l'esecuzione differita nel tempo di porzioni non inferiori al 30%.
3. Ogni insediamento dovrà prevedere, oltre alla realizzazione degli edifici con destinazione abitativa e delle relative opere di urbanizzazione, uno o più edifici destinati allo svolgimento di servizi ed attività comuni (promozione sociale, culto, assistenza, eccetera).
4. Le tipologie previste dovranno essere tali da consentire l'aggregazione di almeno quattro unità abitative in corpi di fabbrica di non più di due piani fuoriterra.
5. Ogni unità abitativa sia ad uso collettivo che familiare dovrà avere una superficie lorda non superiore a m² 90 e dovrà essere concepita in modo tale da consentire in futuro l'ottenimento di standard del tutto analoghi all'edilizia di tipo convenzionata mediante interventi di ristrutturazione limitati alle sole opere di finitura ed impiantistiche.

6. Gli interventi edilizi dovranno essere tali da comportare un indice di utilizzo del territorio compreso fra 0,30 e 0,40 m² di superficie lorda costruita per m² di superficie fondiaria fermi restando gli altri indici previsti dagli strumenti urbanistici adottati.
7. Ogni unità abitativa dovrà prevedere almeno i seguenti locali:

- *unità ad uso collettivo*: 1 vano pranzo-soggiorno
1 angolo cottura ricavato nel locale pranzo-soggiorno
2 vani letti ad uso collettivo
2 locali bagno
1 area cortiliva con box auto

- *unità ad uso familiare*: 1 vano pranzo-soggiorno
1 vano cucina
2 camere da letto
2 locali bagno
1 area cortiliva con box auto

Per le unità ad uso familiare le dimensioni e dotazioni dei locali dovranno essere tali da rispettare pienamente gli standard abitativi previsti dalle norme nazionali e locali relative all'edilizia convenzionata nonché le specifiche prescrizioni dei regolamenti comunali dei diversi comuni interessati agli interventi

Per le unità ad uso collettivo la definizione degli spazi e dei relativi arredi dovrà essere effettuata considerando un indice di utilizzo delle superfici pari a 10-12 m² per posto letto.

8. Ogni unità abitativa ad uso collettivo dovrà essere trasformabile ad uso familiare, e viceversa, con semplici interventi di montaggio e smontaggio di pareti leggere anche di tipo mobile.

*Oggetto e natura degli aspetti gestionali
da inserire nel bando/capitolato*

Il soggetto vincitore del bando di *project finance* dovrà provvedere per un periodo minimo di quindici anni, prorogabile di ulteriori cinque, alla gestione delle unità abitative nei seguenti termini:

Unità abitative ad uso collettivo:

- fornitura e manutenzione degli arredi necessari all'uso degli alloggi;

- erogazione dei servizi di riscaldamento, elettricità, acqua potabile (con riaddebito dei consumi);
- pulizie ordinarie e straordinarie degli alloggi e delle aree cortilive esterne;
- interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili e delle aree cortilive esterne;
- gestione degli eccessi e gestione della riscossione dei canoni di locazione.

Unità abitative ad uso familiare:

- fornitura e manutenzione degli arredi necessari all'uso degli alloggi;
- erogazione dei servizi di riscaldamento, elettricità, acqua potabile (con riaddebito dei consumi);
- pulizie straordinarie degli alloggi e delle aree cortilive esterne;
- interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili e delle aree cortilive esterne;
- gestione degli eccessi e gestione della riscossione dei canoni di locazione.

Edifici servizi ad uso comune:

- fornitura e manutenzione degli arredi necessari all'uso dei diversi locali;
- erogazione dei servizi di riscaldamento, elettricità acqua potabile;
- pulizie ordinarie e straordinarie dei locali;
- interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili.

Le erogazioni di tali servizi verranno regolamentate mediante apposita convenzione da stipularsi fra la società di costruzione e gestione e l'amministrazione comunale proprietaria degli immobili.

Aggiudicazione dell'appalto

L'aggiudicazione del o degli interventi verrà fatta da apposita commissione tenuto conto dei seguenti parametri ai sensi dell'art. 37 *bis, ter, quater* della legge 109/94 e sue successive modificazioni:

- standard abitativo conseguibile ed effetto "urbano" della proposta;
- ridotti costi di gestione e manutenzione;
- prezzo-valore del posto-letto/mese o delle unità abitative ad uso familiare;
- prezzo delle unità abitative da cedere in proprietà a datori di lavoro

- per l'affitto a dipendenti;
- minori tempi di realizzazione;
- flessibilità nell'utilizzo dell'immobile.

In via ordinaria il soggiorno nel servizio abitativo non dovrà superare i 12/18 mesi in quanto la tipologia abitativa e gestionale è finalizzata ad incentivare il passaggio al mercato libero dell'abitazione in affitto ed in proprietà.

Al termine del periodo di gestione degli immobili da parte del soggetto promotore l'amministrazione comunale diviene proprietaria degli immobili e potrà definire nuove e diverse modalità di gestione dei medesimi sulla base delle esigenze che nel frattempo saranno maturate.

UN MODELLO PER L'INTEGRAZIONE: LA PROPRIETÀ DIFFERITA DELL'ALLOGGIO

Consorzio Copalc Bologna

Per il Consorzio Copalc Bologna, costituito il 9 novembre 1950, sin dagli inizi la *mission* è stata quella di promuovere, soprattutto nella provincia di Bologna, una vasta azione in grado di consentire al più ampio numero di persone di acquisire il bene casa.

L'attenzione, nel rispetto di quanto statutariamente previsto e conformemente ai principi che sono alla base dell'agire cooperativo, è stata da sempre rivolta, in via prioritaria, ai bisogni delle categorie sociali più deboli e quindi di quei soggetti che, per usare un termine ormai in auge, sono definiti "ad alto svantaggio abitativo".

Quanto sopra non solo per la realizzazione di un bene economico ma, anche e soprattutto per costruire una comunità di persone e di famiglie, animate da una serie di valori da riscoprire e di rapporti nuovi da costruire insieme.

È evidente come nel tempo le esigenze si siano modificate sulla base del mutare delle condizioni sociali del paese ed in questo contesto si inseriscono gli interventi che il Consorzio ha realizzato a favore di lavoratori extracomunitari sia in comune di Bologna che in quello di Castello d'Argile.

Le realizzazioni di cui sopra fanno parte di un programma regionale rivolto a favore, oltre che di lavoratori extracomunitari, anche di altri soggetti ad alto svantaggio abitativo individuati, nei casi di specie, nelle giovani coppie e negli sfrattati.

Gli interventi che hanno privilegiato la forma giuridica della proprietà differita, e cioè il pagamento mensile di un canone che al termine di un periodo prestabilito (10 anni) potrà essere imputato in conto prezzo per l'acquisto dell'alloggio, possono essere ormai con-

siderati come un “modello” sia per la gestione in forma cooperativa che per la integrazione che si è riusciti ad ottenere tra i lavoratori extracomunitari e gli altri cittadini di nazionalità italiana che occupano gli immobili.

Le preoccupazioni iniziali che, trattandosi di un intervento “pilota” erano più che naturali, sono state puntualmente fugate e le varie forme di aggregazione, via via poste in essere, incentivano la realizzazione di interventi analoghi.

La nostra società è ormai da considerarsi come multi-etnica e pertanto anche i soggetti che, come il Consorzio Copalc, intervengono nel “sociale”, inteso nella sua più ampia accezione, non possono non tenere conto di questi fattori che, se correttamente esaminati e quindi gestiti, contribuiscono alla costante crescita di un modello di intervento, quale quello cooperativo, che ha alla base non solo il “miglioramento” dell’uomo ma, soprattutto, quello delle relazioni tra gli uomini.

L'ACCOGLIENZA DEGLI IMMIGRATI A BOLOGNA: UN PROBLEMA URGENTE

CISL - Confederazione Italiana Sindacati
Lavoratori - e ANOLF Bologna - Associazione
Nazionale Oltre Le Frontiere

La Cisl e l'Anolf di Bologna ritengono questo tema uno degli elementi cruciali per risolvere positivamente il problema dell'accoglienza degli immigrati in un contesto metropolitano che determini una effettiva coesione sociale.

A questo proposito recentemente la Cisl ha organizzato un convegno che ha messo sotto i riflettori proprio questo aspetto della massiccia presenza di cittadini non residenti stabilmente sul nostro territorio, studenti e lavoratori provenienti sia da altre regioni del nostro Paese che dai paesi in via di sviluppo.

Sono numerosi e diversificati i soggetti che a Bologna hanno difficoltà a trovare un alloggio in affitto sul libero mercato ad un prezzo contenuto, quindi non solo gli immigrati, che peraltro purtroppo sono ulteriormente penalizzati a causa di una diffusa diffidenza che i proprietari di alloggi sfritti nutrono nei loro confronti.

Riteniamo che la prima accoglienza abitativa, quella nei grandi contenitori per intenderci, debba essere ricondotta progressivamente ma rapidamente alla sua funzione originale di intervento transitorio e straordinario, per dare spazio ad azioni sul territorio più precise e puntuali che potenzino la seconda fase dell'accoglienza.

La nostra posizione è pertanto così riassumibile per sommi capi: riteniamo che vada ulteriormente raffinata la disponibilità di alloggi sociali, rilanciato un piano di investimenti per la costruzione di alloggi da destinarsi all'affitto a canone controllato per lavoratori in mobilità, utilizzato tutto il patrimonio abitativo pubblico definendo un piano poliennale di manutenzione, istituita una Agenzia provinciale per la casa in affitto con funzioni di promozione e garanzia, costruito un

moderno “campus” universitario nella nuova area delle facoltà tecnico-scientifiche (Lazzaretto).

Un ruolo importante per la soluzione di questo problema ci aspettiamo possano svolgerlo, con motivazioni diverse, oltre le amministrazioni pubbliche, anche importanti realtà “private”, all’interno di un rapporto virtuoso pubblico-privato: le associazioni delle imprese, le fondazioni bancarie e l’Università.

Siamo peraltro convinti che anche su questo tema occorra muoversi con interventi concertati fra le parti sociali.

Oltre a ciò siamo impegnati in prima linea nell’elaborazione originale di progetti innovativi in cui sperimentare alcune misure di intervento a favore dei cittadini immigrati, nell’ottica di realizzare situazioni che attivino processi di inclusione sociale, agendo su alcuni aspetti che impediscono ai cittadini stranieri di integrarsi.

Da un nostro monitoraggio effettuato sul territorio insieme a mediatori linguistico-culturali si rileva che il cittadino immigrato, regolarmente soggiornante e che lavora percependo un reddito, sente la necessità di sottrarsi a situazioni degradate o emarginanti, cercando una sistemazione abitativa migliore, sia in locazione, sia attraverso l’acquisizione diretta in proprietà di case nell’hinterland bolognese.

In quest’ultimo caso, il cittadino straniero, nonostante percepisca regolarmente uno stipendio, non riesce a fruire di crediti per la casa in quanto le banche paiono restie a concedere mutui senza garanzie fideiussorie, non facili da reperire per gli immigrati.

Altra difficoltà riscontrata riguarda il momento specifico della stipulazione del contratto di compravendita immobiliare: al momento del rogito infatti il cittadino si trova in difficoltà nel comprendere effettivamente gli aspetti privatistici del negozio, con evidente rischio di inefficacia dell’atto medesimo.

Per queste ragioni sono necessarie opere di informazione e di supporto pratico nella ricerca dell’abitazione, nell’accesso al credito agevolato e durante l’intero iter necessario all’acquisto in proprietà

dell'abitazione, mantenendo l'immigrato "soggetto attivo", partecipe e promotore del proprio percorso di integrazione.

Il progetto da noi delineato si prefigge di raggiungere quindi i seguenti obiettivi generali:

- integrazione sociale dei cittadini immigrati;
- riduzione dei conflitti tra cittadini stranieri e italiani;
- aumento della sicurezza e riqualificazione dei quartieri;
- realizzazione del diritto alla casa.

Lo strumento individuato è la costituzione di una struttura atta a facilitare e a sostenere il cittadino immigrato nell'accesso ad istituti di credito agevolato per l'acquisto in proprietà di abitazioni.

Le azioni concrete individuate sono:

- predisposizione ed attivazione di un conto corrente bancario in comunione e di libretti edilizia individuali;
- creazione di una struttura permanente con sportelli informativi e di assistenza;
- assistenza ai cittadini immigrati per la stipulazione dei contratti d'acquisto degli immobili (apertura del conto corrente, stipula del mutuo, accompagnamento dal preliminare di vendita al rogito notarile).

I cittadini immigrati parteciperanno in comunione fra loro in un conto corrente bancario vincolato, eventualmente garantito da fidejussione/ipoteca.

Mediante versamenti mensili dei cittadini immigrati, rendicontati sui libretti edilizia individuali, il conto corrente in comunione dovrà raggiungere la somma minima necessaria per attivare il mutuo che sarà concesso dalla banca al soggetto titolare del diritto di prelazione in quel momento ai fini dell'acquisto dell'abitazione da lui identificata.

Il cittadino immigrato verrà aiutato per tutto l'iter conseguente: dalla stipulazione del preliminare di vendita fino al rogito notarile, compreso l'espletamento di tutte le attività previste dalla legge.

Analogamente il percorso si dovrà ripetere progressivamente per tutti gli altri partecipanti al conto corrente in comunione.

CON-VIVERE LA CITTÀ: UN PERCORSO ESEMPLARE DI COMUNICAZIONE TRA LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA SOCIETÀ CIVILE

Famiglie Insieme - Gruppo di volontariato

Il ciclo di incontri “Con-vivere la città” promosso dal Comune di Bologna, con i relativi volumetti, rappresenta un percorso significativo ed esemplare di comunicazione tra la pubblica amministrazione e la società civile.

Abbiamo seguito fin dall’inizio questo percorso che ci sembra rilevante per i seguenti motivi:

- il ciclo ha avuto una continuità assai positiva. Non si è interrotto dopo il primo incontro sul tema “Bologna, la sua identità e l’immigrazione”, ipotesi questa che spesso si verifica quando si lanciano idee, progetti, iniziative solo in chiave strumentale, senza convinzione profonda.
- In questo caso, non solo si è perseverato nel cammino, ma il 31 marzo 2003 il Consiglio comunale ha approvato la “Carta dei diritti e dei doveri per una civile convivenza”.
- Inoltre, i vari incontri hanno visto confluire politici, esperti e rappresentanti della società civile che hanno avuto così modo di studiare, approfondire e confrontarsi.
- Un dato molto significativo è poi rappresentato dal fatto che sono stati messi a disposizione con tempestività gli atti con sobrie e utili pubblicazioni.

Ed ora veniamo all’incontro del 29 maggio 2003 sul tema “Immigrazione e convivenza urbana: il nodo cruciale della casa”. Anche questo appuntamento ha confermato il buon livello degli incontri precedenti e il Comune ha dimostrato di non fare solo accademia, ma di saper affrontare temi scottanti come quello della casa. E le proposte concrete del Vice Sindaco Salizzoni e dell’Assessore Monaco rappresentano un buon punto di confronto.

Pertanto, tenuto conto di quanto hanno detto i relatori, ci sentiamo di ribadire che:

1. La prima accoglienza delle persone straniere giunte in città, dovrebbe non più essere realizzata in centri/ghetto, ma in appartamenti di proprietà dell'ente pubblico o reperiti sul mercato privato con incentivi ai proprietari affinché rendano disponibili gli immobili vuoti, spesso da lungo tempo.
2. Questa soluzione è meno costosa. È vero che ci sono contributi dello Stato e della Regione, ma si potrebbe così impiegarli meglio e con maggiore efficacia, e si otterrebbero anche altri risultati positivi:
 - una certa capitalizzazione degli investimenti;
 - una significativa azione anti degrado degli appartamenti che, lasciati vuoti, deperiscono; ma anche i fabbricati nel loro complesso e - più in generale - il rione o lo stesso quartiere decadono se non abitati.
3. È possibile quindi superare i ghetti, favorendo una più rapida integrazione tra cittadini e stranieri, e se a volte sono portatori di lingue, culture, religioni diverse, come già successo altre volte nel passato ne può scaturire un arricchimento della qualità della vita per tutti.
4. Certamente il Comune deve fissare regole e garanzie (ad esempio un Regolamento) alle quali tutti si devono attenere: canone concordato nelle cifre e nei tempi, facilitazioni Ici, fidejussioni) che possono rappresentare una garanzia anche "solo" morale per chi si rende disponibile a partecipare. Un sistema così fatto dovrebbe comprendere anche un servizio sociale di affiancamento per le assegnazioni degli appartamenti, un monitoraggio dell'uso degli stessi, una verifica periodica rispettosa della privacy ma risoluta nel far rispettare le regole.
5. Infine ci pare opportuno sollecitare una "concertazione" politica tra i vari assessorati che si occupano di questi problemi.

LA CASA ACCESSIBILE: ESPERIENZE TRA PUBBLICO E PRIVATO

Mosaico di Solidarietà e Arc-en-ciel¹

Si comprende benissimo che fra i membri di una stessa comunità cittadina - di una stessa casa comune! - debba esistere un vincolo organico di fraternità e di amicizia.

«A tutti si fa chiaro che in una città un posto ci deve essere per tutti:
un posto per pregare (la chiesa),
un posto per amare (la casa),
un posto per lavorare (l'officina),
un posto per pensare (la scuola),
un posto per guarire (l'ospedale).

In questo quadro cittadino, perciò, i problemi politici ed economici, sociali e tecnici, culturali e religiosi, della nostra epoca prendono un'impostazione elementare ed umana!»

In tempo di citazioni perché non seguire la tendenza e richiamare questo punto estratto da *Le città sono vive* di Giorgio La Pira? La limpidezza delle espressioni aiuta a cogliere, senza alcuna retorica, il valore profondo di due termini tanto spesso richiamati nei convegni ed ora approdati nelle leggi che riguardano il sociale: *sussidiarietà*, nella solidarietà, e *rete*, che si realizzano, in modo efficace, attraverso la partecipazione attiva dei vari attori pubblici e privati.

Eppure questa impostazione - elementare ed umana - fatica a farsi strada rendendo difficili i percorsi tesi al superamento di vecchie e nuove povertà, all'autonomia delle fasce più deboli della nostra società.

I problemi vengono affrontati dagli EEPP in termini insufficienti, spesso con modalità indifferenziate rispetto alla qualità dei problemi ed al diverso peso dei bisogni.

Da parte loro, i privati, in assenza di una strategia globale che indirizzi le risorse e coordini le loro azioni, finiscono per spostare lo sguardo dai destinatari all'interesse delle loro imprese *se for profit* o ad azioni, meritevoli, ma non organizzate, e spesso autoreferenziali se legate al vasto e variegato mondo del *non profit*.

In questo contesto il tema posto rischia di assumere il valore di una provocazione e da affermativo tradursi in un interrogativo: "La casa è accessibile?".

La casa: un diritto per tutti

"La casa: un diritto per tutti" non è solo sancito dalla nostra costituzione. Esso è direttamente collegato alla persona, alla tenuta della famiglia, alla dignità ed identità delle persone, all'insicurezza che viene loro provocata dalla sua perdita.

Un diritto, stando ai dati esposti dalle statistiche, ben tutelato se il 70% circa degli italiani sono proprietari della loro abitazione.

Eppure il 30% restante della popolazione, circa 18 milioni di abitanti, deve ricorrere all'affitto: una valenza non ancora negativa se la locazione non fosse gravata da una complessa difficoltà all'accesso e dalla pesante incidenza del canone sul reddito familiare. Si pensi ad una estesa fascia di popolazione che ricorre all'affitto e fa parte di questo 30%: i componenti l'area fino a 40-50 milioni risultano di fatto fuori dal mercato sociale (in quanto i bandi per l'assegnazione di edilizia residenziale pubblica, prevedono redditi più bassi), e sono pure fuori dal mercato privato. Quest'area finisce per rappresentare una nuova emergenza mancando un segmento di mercato rispondente alla loro capacità di spesa.

Ecco uno dei primi nodi che non cancella il diritto alla casa, ma ne limita il pieno soddisfacimento.

La situazione nell'Emilia-Romagna, e nella Provincia di Bologna, non si differenzia in modo sostanziale.

La distribuzione delle famiglie bolognesi in affitto suddivise per classi di reddito evidenzia addirittura un 53,7% (lievemente al di sot-

to della media nazionale pari al 59%) con reddito inferiore a 35 milioni (vecchie lire) l'anno: all'interno di questo i nuclei che si avvicinano alla soglia di povertà o la superano (meno di 20 milioni l'anno) sono il 19%.

Le famiglie povere per caratteristiche della famiglia sono oltre 2.600.000 su 21.771.000 in Italia pari all'11,9%; 7.508.000 persone povere su 57.145.000 persone residenti, pari al 13,1% secondo i dati del 1999, non smentiti dalle ultime analisi del Censis.

Ecco il secondo cruciale nodo che invece annulla, di fatto, l'affermazione stessa del diritto per tutti.

Secondo le note fornite dall'Osservatorio Regionale sulle Politiche abitative le ragioni che hanno determinato questa situazione risiedono su alcuni punti da tempo suffragati anche a livello nazionale:

- leggi che hanno favorito soprattutto l'acquisto;
- blocco dei canoni e poi equo canone;
- alti livelli di inflazione che hanno avvantaggiato il debito di lungo periodo;
- difficoltà ancora significative all'accesso al canone concordato, soprattutto nei comuni periferici a bassa intensità abitativa.

Un ulteriore chiarimento viene dalla composizione della proprietà del patrimonio abitativo:

- bassa percentuale di edilizia sociale: 6% (22% dell'affitto), fra gli ultimi in Europa;
- 7-8% grande proprietà (enti, banche eccetera) alle quali è stato affidato un ruolo sociale in sostituzione delle carenze pubbliche;
- 4-5% seconde e terze case, tenute sfitte;
- 80% piccola proprietà e prima casa, con la presenza, come visto, anche di fasce di reddito molto basse (pensionati al minimo);
- 21% di abitazioni non occupate, oltre 5 milioni, su un totale di 25 milioni;
- 800.000 case sociali disponibili.

In conclusione 1.500.000 e oltre di famiglie povere che premono sul mercato privato.

Sulla base di questi dati per la Provincia di Bologna le famiglie po-

vere ascenderebbero ad oltre 20.000 su un totale di 400.566, e circa 46.000 su 917.113 persone residenti, sulle quali la situazione della casa incide con pesi determinanti.

Su tutto ciò grava oltre il 17,7% in regione, ed in provincia di Bologna il 15% delle case non occupate: ben 62.000 contro le 355.000 occupate.

Affrontare il problema, senza tener conto di tali dati, significa non valutarne la sua reale dimensione e portata sociale.

Edilizia Residenziale Pubblica e Fondo Sociale per l’Affitto

L’Edilizia Residenziale Pubblica e il Fondo Sociale per l’Affitto rappresentano due forme di interventi degli EEP per facilitare la condizione abitativa dei cittadini appartenenti a strati sociali disagiati o a basso reddito.

Manteniamo l’attenzione sulla Regione Emilia-Romagna. Può essere utile mettere i due interventi a confronto.

Una prima osservazione ci è suggerita dai dati reperibili dall’ultima proposta regionale del 31/07/01, n. 1778 a seguito della «Localizzazione dei finanziamenti programmati con “Bando regionale per la promozione di programmi innovativi di edilizia abitativa”». All’attuazione di questo programma la Regione ha destinato risorse per oltre 81 milioni di euro suddivisi in: 53 milioni di euro per il reperimento di alloggi, in locazione (permanente o temporanea) a canone concertato, destinati prioritariamente al fabbisogno di lavoratori in mobilità, degli studenti e degli anziani; 20 milioni di euro destinati ai comuni ed ex Iacp (Istituto Autonomo Case Popolari, ora Acer, Azienda Comunale Edilizia Residenziale) per interventi di recupero e adeguamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e 8 milioni di euro come contributi (buoni casa) per agevolare l’acquisto della prima casa per le giovani coppie.

L’accento, come si vede, è stato rivolto ad una politica di incentivazione alla locazione. Merita rimarcare che sul piano strutturale è destinata a interventi di recupero o di nuova costruzione più volte integrati e ispirati a criteri innovativi sperimentali di bioarchitettura e

di risparmio energetico. Sul piano delle fasce interessate, oltre a giovani coppie e studenti, sono privilegiati i lavoratori e gli anziani. Un doveroso rilievo in quanto gli anziani rappresentano la percentuale più alta (27%) dei richiedenti assegnazioni di alloggi Erp unitamente ai lavoratori immigrati (22%), quest'ultimi equiparati ai lavoratori italiani, secondo i dati forniti dal Sunia.

Gli interventi finanziati sono 141 e interessano 73 comuni emiliano-romagnoli localizzati in tutte le province, su un totale di 456 domande, delle quali ammissibili 343. Da questi dovrebbero derivare 2.382 alloggi.

Il Fondo Sociale per l'Affitto, a sua volta ha interessato, per gli anni 2000 e 2001, su un totale di 341, 294 comuni per il 2000 e 312 per il 2001. Le domande accolte, su oltre 1.643.723 di nuclei familiari, sono state rispettivamente 20.434 e 31.492.

Posto in questi termini l'intervento appare marginale. Volendo fare un calcolo, molto approssimativo in assenza di dati certi, tenendo come punto di riferimento le percentuali indicate nella suddivisione delle famiglie in affitto per fascia di reddito, è possibile ritenere che il Fondo Sociale per l'Affitto raggiunga una percentuale sensibile delle famiglie in stato di povertà.

Gli importi relativi sono stati pari a lire 66.094.433.285 per il 2000 e lire 101.590.816.988 per il 2001 (fonte "Rapporto 2001", Erp e Locazione, Regione Emilia-Romagna alla data del 31/08/01).

Avevamo parlato di confrontare la sostanza dei due interventi. Ebbene, la seconda osservazione, solo apparentemente banale, che ne deriva è che con gli investimenti previsti dal bando Erp saranno edificati circa 2.400 alloggi - ai quali sarebbe giusto valutare il notevole valore dell'indotto - mentre con un finanziamento di poco superiore nei due anni (86,5 milioni di euro) per il Fondo Sociale per l'Affitto, viene proposto un intervento a pioggia, sia pure a sostegno delle fasce deboli, che di fatto favorisce il mantenimento degli alti livelli dei canoni di locazione fissati dal mercato e dalla proprietà. Nella provincia di Bologna il 58% dei richiedenti il Fondo Sociale è inserita infatti nella fascia dei canoni corrisposti per 1.000.000 di lire pari ad oltre 500 euro mensili.

Una vera e propria contraddizione, soprattutto se si tiene conto che la produzione di alloggi a canoni agevolati è esigua rispetto alla domanda ed i tempi di esecuzione dei fabbricati sono lenti quanto lento è l'iter del finanziamento e della costruzione degli immobili, tempi che producono un effetto moltiplicatore: un effetto di portata pesante se il Fondo Sociale continuerà ad essere finanziato nelle stesse proporzioni tenendo anche conto del presumibile aumento di domanda che sarà determinata dall'entrata di nuovi soggetti deboli.

Il Fondo Sociale per l'Affitto rimane comunque un intervento importante che non si intende criticare. Sembra coerente porre un interrogativo sulla sua efficacia nel tempo e se esso, ormai fiore all'occhiello delle amministrazioni locali, possa da solo rappresentare un intervento di politiche, come si suol dire, molto sociali. Il discorso è complesso ma è quantomeno ovvio che questi interventi rischiano di non incidere sulle difficoltà di accesso al mercato dell'affitto se non sono accompagnati da una politica di incentivi: fra essi hanno assunto un interessante rilievo gli accordi tra comuni e sindacati per l'applicazione della nuova legge 431/98, così come la riduzione o l'annullamento dell'Ici per chi affitta, in uno con l'aumento dell'aliquota sugli immobili non locati (su 1 milione e 782 mila case, ben 316 mila non sono occupate, fonte c.s.).

Le verifiche in corso non ci dicono ancora quale effetto di calmieramento sui canoni è stato ottenuto. Il cammino da seguire per allargare il mercato dell'affitto rimane certo questo. Aumentando i benefici fiscali e incoraggiando gli interventi strutturali ci si avvicina alla strada indirizzata a superare la logica delle politiche assistenziali. Anche se, con il favore rivolto prioritariamente alla casa di proprietà, quelle politiche risultano purtroppo, per certe fasce, ancora necessarie quanto scarsamente efficaci.

Concludendo potremmo riformulare il tema in: "La casa accessibile solo a pochi".

Il privato sociale: cooperazione, terzo settore e volontariato

La casistica, per essere completa, potrebbe continuare a lungo. Nell'economia del discorso attuale può invece essere più interessante

spostare il campo di osservazione, mantenendo per ora l'attenzione sulla Regione Emilia-Romagna.

Proviamo a domandarci, ad esempio, come abbia reagito il privato sociale e come si sia organizzato per dare alcune risposte al crescente bisogno della casa manifestato dall'entrata di nuovi soggetti deboli.

Una fase che è stata resa più evidente, a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, inizio anni Novanta, con l'evoluzione, prima lenta poi man mano più consistente, del *processo immigratorio*: certo una situazione fra le più significative, che ha finito per rappresentare la punta dell'iceberg, con una sensibile influenza sulle politiche e sui comportamenti sociali.

I finanziamenti pubblici hanno stimolato la partecipazione ai bandi delle cooperative edilizie e delle cooperative sociali, ma esse, per la loro storia e natura, hanno trovato fertile terreno sul mercato potendo far leva sulla solidarietà, unita alla capacità di interpretare meglio le esigenze sul territorio e tradurle in iniziative immobiliari, con il coinvolgimento dei cooperatori, anche stranieri.

Le forme adottate tuttavia sono state le più articolate secondo la tipologia dei soggetti destinatari interessati e la diversità dei loro promotori.

Le più semplici sono nate con la istituzione dei Centri di prima accoglienza. L'indagine svolta dalle Caritas, nei primi anni Novanta, rilevava che su dieci diocesi, corrispondenti più o meno ai capoluoghi provinciali, otto avevano istituito un Centro di prima accoglienza. La pressione esercitata dagli ospiti, in particolare dai nuclei familiari, aveva portato molte Caritas diocesane, seguite da una serie di singole iniziative parrocchiali, a ristrutturare canoniche o appartamenti di proprietà da offrire in locazione, spesso gratuita. La Caritas di Bologna fondava una Cooperativa per l'Alloggio sociale, in seguito indirizzata ad altre forme di sostegno per categorie a rischio.

Il caso di "Arc-en-ciel", un'associazione di volontariato sorta, nella provincia di Bologna, su promozione di un missionario dehoniano, può essere emblematico: già nel 1989 aveva fatto seguire al suo cen-

tro di prima accoglienza la ricerca di appartamenti, che offerti, all'inizio, in comodato gratuito, una volta ristrutturati si risarcivano con i proventi di affitti inferiori a quelli di mercato. In seguito, in forma più organizzata, l'associazione ha svolto un'azione diffusa di sostegno attraverso forme di locazione con successiva sub-locazione, a garanzia dei proprietari, oggi ancora attiva con circa trenta appartamenti. Un *turnover* che ha assicurato l'alloggio a non meno di 600 persone, con una presenza attuale di 150.

Volendo ampliare lo sguardo è giusto rimarcare come iniziative di questo segno abbiano trovato realizzazione in particolare su Modena e Reggio Emilia, su Rimini e Ravenna. La molteplicità delle esperienze, talvolta piene di rischi, sul piano economico, con conclusioni anche negative, ha sviluppato forme più sofisticate di collaborazioni miste.

Cesena rappresenta il primo esempio in Regione della costituzione di una "Società per l'affitto s.r.l.", ora "Fondazione per lo sviluppo e la promozione di contratti di locazione abitativa - Onlus": fondatori il Comune di Cesena, la Fondazione Cassa di Risparmio di Cesena, la Diocesi di Cesena-Sarsina, l'Associazione territoriale Piccoli Proprietari, l'Associazione Inquilini. Per favorire la locazione di alloggi nell'area si è posta come punto d'incontro fra proprietari ed inquilini, garantendo pagamento del canone, delle spese accessorie ed anche l'eventuale rilascio in caso di necessità, potendo spaziare su circa cento appartamenti.

L'esempio è stato attivato con modalità simili a Reggio Emilia, mentre è in fase di partenza a Modena ed alle prime battute un tentativo su Imola.

Come si è detto all'inizio, la cooperazione ha rappresentato il canale più sensibile e flessibile, nell'offerta di vendite dilazionate onde favorire l'accumulazione del risparmio da parte dei soggetti interessati, italiani od immigrati della prima generazione. Un progetto, ad esempio, realizzato a Modena, con il concorso dell'Unione Europea, che ha viste interessate cooperative di abitazione con il coinvolgimento delle associazioni degli immigrati non solo nella ricerca ma anche nella progettazione degli alloggi, tali da corrispondere pienamente ai loro bisogni familiari e sociali.

Il tema, a questo punto, potrebbe trovare una nuova affermazione: "La casa accessibile con la solidarietà".

Il cerchio si può allargare

La solidarietà può acquistare un effetto moltiplicatore se sa coniugare lo slancio generoso con una progettazione intelligente. Allora il cerchio e l'orizzonte si possono allargare se si entra in una prospettiva di ricerca volta all'utilizzazione ed integrazione di tutte le risorse disponibili.

Il successo, che risiede nella capacità di coinvolgimento dei vari soggetti, è assicurato con iniziative tanto più incisive nell'azione di convincimento quanto più accompagnate da progetti trasparenti e realizzabili.

Organismi di più vecchia data, o di nascita più recente, fuori dalla Regione Emilia-Romagna stanno dimostrando la possibilità di perseguire obiettivi consistenti facendo leva su sottoscrizioni e raccolta fondi, tesi all'acquisto, costruzione, ristrutturazione o messa a norma di immobili, con la formula della restituzione ad alcuni anni di distanza: fondi che vengono investiti in titoli e posti a garanzia presso un istituto di credito, finanziatore dell'operazione progettata, studiata in modo da recuperare nel tempo il finanziamento con la riscossione dei canoni.

I vantaggi evidenti di una operazione del genere, che ha trovato più soggetti attuatori nel Veneto e nel Friuli, stanno nella visibilità dell'investimento (un immobile ben definito che se acquistato rappresenta a sua volta un patrimonio di garanzia ed una flessibilità d'uso), nell'appoggio ad un istituto di credito (che con il finanziamento rende realizzabile il progetto), nella restituzione della cifra dopo un numero di anni pattuiti (mano a mano che il finanziamento viene risarcito), fatto quest'ultimo che allarga la schiera di sottoscrittori che si trovano nella condizione di poter rinunciare ad un risparmio per un certo tempo, ma non definitivamente.

Di fatto si è manifestata alta la rinuncia alla riscossione trascorso il tempo convenuto, aprendo così nuove possibilità d'investimento.

Progetti di questo tipo acquistano un alto valore etico sia quando si avvalgono dell'elargizione di fondi da parte di fondazioni bancarie, per legge e per statuto dedicate al sostegno di progetti di utilità sociale: vedasi Bologna (tra Carisbo e Provincia) o Milano (con Fondazione S. Carlo della Curia Ambrosiana e Cariplo). Oppure dei finanziamenti della Banca Etica, recentemente fondata in Italia, oggi anche con sportello su Bologna, sull'esempio di banche etiche operanti da anni nei paesi in via di sviluppo: vedasi a Padova con "Il Nuovo Villaggio", fondazione composta anche con altri soggetti pubblici e privati, o a Milano con l'"Associazione DAR" (ovvero "Casa" in ebraico).

Il tema di partenza acquista uno spessore più realistico: "La casa può diventare accessibile".

La legge n. 328/00: rischio o opportunità

La legge quadro n. 328 del 2000, per la realizzazione del "Sistema integrato di interventi e Servizi sociali", che ha sostituito dopo quasi un secolo la vecchia legge quadro di assistenza, sta trovando forme di applicazione nelle varie regioni. Essa prevede tre livelli di programmazione: il Piano sociale nazionale, i Piani sociali regionali e, a livello locale, i Piani di zona.

La legge all'art. 1 al comma 4 dice che è compito degli enti locali, le regioni e lo Stato riconoscere ed agevolare il ruolo delle onlus, della cooperazione sociale, dell'associazionismo, delle organizzazioni di volontariato nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del "Sistema integrato di interventi e Servizi sociali". In seguito al comma 5 afferma che alla gestione e all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici, nonché in qualità di soggetti attivi nella progettazione e realizzazione concertata degli interventi, onlus, organismi della cooperazione, volontariato, associazioni, fondazioni, enti di patronato ed altri soggetti privati.

L'impegno dell'ente locale, come punto centrale del sistema, si accompagna alla responsabilità di tutta la comunità che è chiamata a rispondere ai bisogni, sempre più complessi, di cittadini che non si trovano nelle condizioni di far sentire adeguatamente la loro voce, di esercitare in pieno il loro diritto.

Viene quindi qui richiamato il principio di *sussidiarietà*.

Un principio che nell'espletamento dei servizi però chiama in causa tutti i soggetti *privati non profit* e *for profit*.

Una presenza quest'ultima che richiede molta attenzione. L'attuale dibattito dà grande rilievo al rischio che può essere corso ove i soggetti privati operanti nel campo dei servizi alla persona mettano in primo piano la massimizzazione del proprio tornaconto rispetto all'interesse dei destinatari. Il rischio che anche l'EEPP nell'assegnazione dei servizi privilegi gli aspetti quantitativi (economici) prioritari rispetto agli aspetti qualitativi.

Un rischio tanto più reale quanto più vi sia il prevalere di posizioni politiche e culturali ideologicamente avverse al ruolo del settore pubblico a favore del settore privato, e trasformino il *sistema dei servizi* in un *mercato dei servi*.

Il terzo settore ed il volontariato, per la forza intrinseca alla loro "prossimità" con i destinatari dei servizi, per la sensibilità e capacità di monitorarne i bisogni a livello dei piccoli comuni, di valutare gli interventi a livello municipale, possono per contro coglierne appieno il senso rilevante di opportunità. La capacità cioè di coniugare il termine *sussidiarietà nella solidarietà*.

La casa si inserisce in questa opportunità in virtù delle esperienze in atto nelle quali il "Piano di zona" viene colto come un momento per integrare non solo le politiche sociali e sanitarie, ma anche le politiche per il lavoro, per il diritto allo studio, per il tempo libero.

Un esempio che merita di essere rimarcato può risiedere in esperienze, nate da espressioni ecclesiali, che stanno continuando attraverso nuove formule, in rete e convenzione con il Comune di Bologna. Inserito nei Piani di zona, il progetto di "Seconda Accoglienza di via Rivani" è volto agli immigrati che intendano attuare il ricongiungimento familiare.

L'operazione, che si avvale dell'accompagnamento in tale percorso dell'associazione di volontariato Arc-en-ciel, come capofila e della collaborazione dell'Opera Padre Marella, ha già raggiunto ottimi risultati aiutando gli immigrati ospitati a trovare una autonoma collo-

cazione abitativa, incentivati dal Comune con la restituzione della retta versata nei mesi di permanenza nel centro. Un'operazione, che con modalità simili si intende realizzare nel nuovo Centro sito in via del Lazzaretto.

Un'altra operazione simile con capofila l'associazione di volontariato Mosaico di Solidarietà della Caritas Diocesana è quella prevista in via Ceri che oltre a famiglie nomadi, fornirà alloggio ai rifugiati politici in attesa di riconoscimento di asilo.

Il percorso logico tracciato ha voluto aprire diversi momenti, ognuno dei quali sia sul piano di principio che tecnico ed operativo, offrirebbero altrettante occasioni di riflessione, discussione ed approfondimento, per il quale le sintesi, dovute ad una doverosa scelta, nascono, invece, da testimonianze ampie e documentate.

Il percorso partiva da due concetti che ci hanno accompagnati nell'analisi di frammentarie iniziative del pubblico e privato, per confermare come vi siano tutti gli elementi, pur faticosi, senza alcun dubbio complessi, ma non impossibili per tentare di risolvere il problema casa, come diritto per tutti.

L'intervento del pubblico è indispensabile, ma altrettanto indispensabile è il contributo del privato. Un privato che ponga in primo piano il valore della persona.

Pubblico e privato, separatamente, per proprio conto, talvolta in conflitto, non sono in grado di realizzare quanto Giorgio La Pira pensava e con il suo messaggio ci ricorda.

Il principio di *sussidiarietà, nella solidarietà*, si concretizza con un onesto reciproco riconoscimento ed impegno.

Come mostrato da certe iniziative analizzate, si realizza attraverso una comune *rete* che ha cuore il bene comune e mette in campo tutte le risorse disponibili: una rete che non si stanca di sperimentare e studiare modelli differenti ed integrati, diversi in contesti diversi.

Il bene comune trova una felice sintesi nella casa: un problema trasversale a tutte le condizioni di disagio.

Un bene che, anche se in proprietà, è e rimane un bene sociale. Un bene che talvolta deturpiano - si pensi all'imponente patrimonio abitativo inutilizzato e abbandonato - negandoci volontà e fantasia per trasformarlo ed utilizzarlo per il bene comune.

La casa, lo comprendiamo chiaramente è un bene sociale che deve essere mantenuto vivo per città solidali vive.

Si è allora voluto fare una ricerca, su parte del territorio della provincia di Bologna scoprendo un imponente patrimonio abitativo non utilizzato. Forse non sempre utilizzabile e se ne comprendono i motivi. Ma nulla di ingenuo. Cooperazione, impresa, terzo settore e volontariato, fondazioni bancarie, energie messe a disposizione degli stessi possibili utenti, non ultimi gli immigrati forse potrebbero in molte occasioni trasformare, ristrutturare, rendere utile ciò che viene scartato grazie all'aiuto di provvedimenti adeguati da parte dell'ente pubblico.

Una ricerca che si è trasformata anche in una mostra fotografica: le fotografie che sono state riprese sollecitano una serie di domande e riflessioni.

Immagini capaci di suscitare mille suggestioni che non cessano di parlare alla nostra coscienza.

La casa

Un bene vitale

quando per la città ci sorprende il silenzio di finestre chiuse
ed è un bene rubato.

Un bene vitale

quando al centro di campi arati casolari vuoti riempiono gli spazi
ed è un bene avvilito.

Un bene vitale

quando lungo le ferrovie si allineano fabbriche sventrate
ed è un bene mortificato.

Un bene vitale

quando scoloriscono le insegne di scuole senza voci di bambini
ed è un bene che ha cessato di gioire.

Un bene vitale

quando sulle colline spunta un campanile muto

ed è un bene che ha spento la sua preghiera.
Un bene vitale
quando vite spezzate si consumano sul marciapiede
ed è un bene che non riescono più a sognare.

È forse possibile ripartire da qui per pensare *La casa accessibile*.

Note

¹ L'autore di questo testo è Piero Stefani, presidente di "Mosaico di Solidarietà", associazione di volontariato promossa dalla Caritas Diocesana di Bologna, e presidente di "Arc-en-ciel", associazione di volontariato promossa dai padri Dehoniani.

APPENDICE

NON C'È POLITICA PER LA FAMIGLIA SE MANCA UNA POLITICA PER LA CASA

di Paolo Mengoli

A alcune considerazioni preliminari

Molti bolognesi conoscono una città giovanile, esuberante, dotta e ghiotta, popolata di giovani studenti universitari, vitale in campo artistico, riferimento sicuro per la gente di spettacolo, luogo d'incontro di stili e tendenze. Bologna è un'isola felice a misura d'uomo dove molti gradirebbero vivere, una città nella quale convive la metropoli con una intensa vita culturale, imprenditoriale e sociale con dimensione quasi internazionale.

Pochi bolognesi conoscono, l'altra Bologna in cui vivono - meglio sarebbe dire sottovivono - consistenti fasce disagiate ed in povertà. In questi anni sono aumentate queste fasce, ad infoltire le loro fila si sono aggiunti quegli immigrati che non sono riusciti ad inserirsi. D'altra parte il passaggio dalla *inclusione* alla *esclusione* sociale è un evento che oggi giorno può riguardare una larga parte della popolazione. Questa nostra società con grande facilità scarta e marginalizza le situazioni sociali che si presentano come dei pesi. Ma se non è la giustizia, la solidarietà, la carità, sia almeno l'*egoismo* a guidarci per minimizzare costi sociali, umani ed economici, che con l'incancrenirsi delle situazioni saranno sempre più consistenti e drammatici.

Due città sempre più diverse, che si differenziano sempre più, quasi divise da un muro fatto di indifferenza, di non-attenzione a quelle che sono le problematiche che ogni giorno larghe fasce popolari debbono affrontare. Un altro aspetto non secondario è la questione demografica. Nel contesto nazionale Bologna risulta fra le città che può contare il maggior numero di anziani. Hanno più di 60 anni circa il 33% della popolazione, mentre il tasso di natalità è fra i più bassi del mondo. Nel 2001 sono decedute 4.840 persone, e si sono registrate 2.773 nascite. Nel decennio 1991-2001 poi, la cittadinanza

bolognese ha avuto un calo di 25.041 unità con un decremento della popolazione pari al 6,2%. Senza i flussi migratori il calo sarebbe ancor più consistente.

Davanti a questa situazione, la famiglia dovrebbe essere rimessa al centro dell'organizzazione sociale e civile, con un ruolo rilevante atto a garantire un sano equilibrio della persona, nella procreazione, nell'educare ai valori sociali, nella integrazione fra le generazioni, nella prevenzione del disagio e nell'integrazione dei soggetti deboli. Per questo è indispensabile un particolare sforzo in favore del nucleo fondante della società, con l'assunzione di provvedimenti favorevoli alla famiglia da assumersi ai vari livelli dell'amministrazione pubblica. Non c'è politica per la famiglia se manca una politica per la casa.

Il Segretariato sociale "Giorgio La Pira" che fa capo alla Confraternita della Misericordia, ha registrato negli ultimi anni un aumento significativo di situazioni del genere. La vulnerabilità della famiglia ha molto spesso all'origine problematiche legate al problema casa: convivenze difficili dovute a sovraffollamento, abitazioni improprie e malsane, componenti del nucleo che vivono un disagio mentale non adeguatamente prevenuto, soccorso e accolto, insufficienza di mezzi economici di sostentamento e di conseguenza impossibilità di pagare un affitto anche se modesto.

Con la perdita della casa si disgrega la famiglia. Per gli adulti molto spesso c'è la *strada* o convivenze temporanee e difficili da parenti e amici, mentre per i minori l'istituzionalizzazione. Abbiamo potuto riscontrare come gli sfratti da alloggi pubblici e privati siano stati la causa del dissolvimento di troppi nuclei famigliari.

A tutt'oggi si può affermare che non sono stati assunti provvedimenti *forti* riguardo il problema casa né in favore delle famiglie in genere, né per le giovani coppie. La buona volontà non è sufficiente, occorre capire i mille volti dell'indigenza, creare le condizioni per frasi prossime, indagare le cause strutturali che bloccano il sano sviluppo di una comunità. L'amministratore non deve cedere a nessuna tentazione passando oltre, ma deve farsi carico di queste problematiche che restano fra quelle di più difficile soluzione.

L'articolo 29 della nostra Costituzione riconosce la famiglia come

uno dei perni del nostro impianto costituzionale. Giorgio La Pira, che fu tra i protagonisti della Costituente, si espresse su questo articolo per segnalare il carattere di una “architettura dello Stato” che superava sia lo *statalismo* che l'*individualismo borghese*: «[...] questo riconoscimento che lo Stato esplicitamente fa della esistenza di realtà sociologiche e giuridiche diverse da sé (famiglia, chiesa, comunità internazionale, regione, comune, eccetera) costituisce un principio di grande portata per la interpretazione del nuovo ordinamento giuridico italiano». I cosiddetti “diritti sociali”: difesa del diritto al lavoro, il riconoscimento dell'esigenza della casa, eccetera sono stati originariamente connessi alla tutela di una dimensione familiare, oltre che personale del diritto di cittadinanza.

La Pira, un “politico santo” della “prima repubblica”, collaborò da Sottosegretario di Stato con Amintore Fanfani. Ebbe un ruolo determinante nella messa a punto e nella realizzazione del piano Ina-Casa, le cosiddette Case Fanfani costruite nel secondo dopoguerra. Dopo aver scarnificato a fondo il problema sociale e dopo averlo guardato secondo la “strategia del Signore” enucleò la sua tesi politica, la sua riflessione, il suo piano: «Casa, officina, scuola, ospedale, chiesa: di questo ha bisogno l'uomo». Al primo punto indicò la casa per costruire una città a misura d'uomo. È incomprendibile che Bologna sia urbanisticamente in costante crescita, mentre dall'altra parte manifesta la sua decadenza a causa di una denatalità da primato mondiale.

Come si è modificata la città

Il tessuto urbano negli ultimi decenni è radicalmente cambiato. La città ha visto un forte decentramento di molte sue parti vitali nei “direzionali”, si è dissanguata delle botteghe artigiane, gli ipermercati hanno costretto molti piccoli bottegai a chiudere rendendo la vita più difficile alle persone anziane ed a coloro che non dispongono di un mezzo proprio, con le ovvie conseguenti ricadute di un minor controllo sociale in quelle zone. Si è inoltre assistito ad interventi urbanistici che penalizzano la convivenza privilegiando ammassi edilizi privi d'anima.

Il problema casa dovrebbe essere sempre al primo punto nell'agenda degli amministratori. Non solo da oggi Bologna si segnala come una città nella quale gli alti costi degli appartamenti e di con-

seguenza degli affitti stanno allontanando dal suo seno molte famiglie. A spingere in alto il mercato dell'affitto contribuisce fra l'altro la numerosa comunità di studenti universitari fuori sede, che quasi sempre pagano canoni da "rapina".

Per una urbanistica della convivenza

La "Carta della Convivenza" votata ultimamente dal Consiglio comunale di Bologna dovrebbe servire per una riflessione anche in relazione al problema casa. Per convivere deve essere dato "a tutti", vecchi e nuovi bolognesi, la possibilità di "vivere" e di inserirsi.

Per le giovani coppie

Se la legge che governa l'assegnazione degli alloggi pubblici prevedesse che una parte significativa di quegli alloggi fosse assegnata alle giovani coppie, si creerebbero le condizioni che eviterebbero di concentrare in uno stesso edificio situazioni sociali difficili. A questi nuclei giovani dovrebbe essere garantita la permanenza in quegli alloggi per un certo numero di anni con canoni d'affitto rapportati al loro reddito. In questo modo si darebbe una possibilità concreta di alloggio a chi desidera formarsi una famiglia, e nello stesso tempo si potrebbero sperimentare nuove possibilità di convivenza e sussidiarietà non ghettizzanti. Per una migliore convivenza negli alloggi pubblici, si dovrebbe prevedere un "servizio sociale apposito", in questo modo potrebbe migliorare la qualità della vita di quelle persone, e si potrebbero prevenire quelle situazioni di sfratto che colpiscono sempre i nuclei più poveri e più vulnerabili.

Alloggi "flessibili"

Oggi più che mai si evidenzia la necessità che vengano costruiti alloggi "flessibili". Abitazioni che possono adeguare i loro ambienti in funzione del nucleo residente. In questo modo ci sarebbe la possibilità che ogni famiglia pur conservando la propria indipendenza fosse facilitata nel "dare o ricevere" aiuto dagli abitanti dell'appartamento adiacente. Questi appartamenti dovrebbero essere "progettati in coppia", prevedendo la possibilità di renderli comunicanti mediante una semplice porta. Ognuno dei due nuclei conserverebbe la propria indipendenza, ma in caso di necessità i due appartamenti potrebbero

trasformarsi “temporaneamente” in un grande appartamento “patriarcale”.

La vera novità consisterebbe nel far sì che una amministrazione comunale o regionale sapesse applicare questa semplice idea in uno strumento di solidarietà. Questa intuizione potrebbe rientrare in un piano di politiche attive per i servizi sociali, e dovrebbe essere fatta propria, su precise indicazioni politiche, dagli amministratori delle case popolari, e, perché no, anche dai costruttori di alloggi privati. In questo modo si potrebbe dare la possibilità alle famiglie che lo richiedono di assumersi compiti sociali che lo Stato o il comune non riescono a soddisfare. Con questo strumento si potrebbe sperimentare la “sussidiarietà di caseggiato”, un tipo di urbanistica in cui la “solidarietà intrafamiliare”, potrebbe giocare un ruolo importante per le famiglie. Le soluzioni urbanistiche dovrebbero farsi carico anche dell'accoglienza degli immigrati che stanno sostituendo nei vari settori la mancanza di manodopera locale.

La crescita urbanistica anziché avere la finalità di dare risposte alle esigenze sociali, a volte pare abbia come primo scopo quello del profitto.

Compito degli amministratori è quello di contrastare questa tendenza ed operare affinché si creino condizioni favorevoli per tradurre in pratica i principi di sussidiarietà, solidarietà e responsabilità sociale in questo ambito fondamentale per la vita e lo sviluppo della comunità bolognese.

Desidero concludere questo breve “riflessione sulla casa” ricordando quanto disse il cardinale Giacomo Lercaro ai suoi ragazzi nel corso di uno dei colloqui domestici.

La vostra casa sia bella

«[...] Carissimi, che cosa vi dirò io della casa? Ecco; vi dirò innanzitutto di fare di tutto perché la vostra casa sia bella. Non vi dico una casa ricca; oggi non pensiamo ricche neppure le chiese, che pure sono la casa di Dio e la porta del Cielo; ma sia bella, decorosa, accogliente e funzionale [...].

Il Dio di Abramo, il Dio di Isacco, il Dio di Giacobbe sia con voi!
Che il Signore abiti nella vostra casa come si degnava di visitare, di so-
stare, di stare a pranzo con Abramo sotto la sua tenda o nella casa dei
Patriarchi. Sia in casa vostra, e sia presente in ogni momento della vita
famigliare: sia a tavola con voi!»

CASE A BASSO COSTO: UN'IPOTESI PERCORRIBILE¹

di *Renzo Baccolini e Roberto Guerrieri*

1.1. *La carenza di alloggi a basso costo*

Una delle principali criticità per lo sviluppo sociale ed economico dell'area bolognese risiede nella scarsa disponibilità di case a prezzi contenuti o, per l'affitto, a canoni contenuti, necessarie sia per l'assunzione da parte delle imprese locali di lavoratori provenienti da altre regioni d'Italia o da paesi extracomunitari, sia per la crescente fascia di popolazione locale con basso reddito come, ad esempio, lavoratori pubblici provenienti da altre regioni, studenti, famiglie mono-reddito e giovani coppie. La casa riveste un ruolo fondamentale rispetto all'esigenza di sviluppo del sistema produttivo e nei confronti delle fasce di popolazione più deboli. Di fronte a questa domanda di alloggi è ormai riconosciuta l'impossibilità di rispondere con i soli strumenti di edilizia pubblica e sociale, data l'insufficienza delle risorse pubbliche; occorre quindi creare un volano capace di coinvolgere, nella realizzazione di queste opere, soggetti pubblici e privati come, ad esempio, comuni, fondazioni bancarie, associazioni e imprenditori.

Occorre sottolineare come alcuni degli alloggi destinati alla prima accoglienza sono attualmente occupati impropriamente da soggetti con posto di lavoro, anche se saltuario, e che non sono in grado di sostenere le elevate spese per un posto letto, anche a causa delle esternalità negative causate sui prezzi dalla forte domanda di posti letto da parte dei numerosi studenti universitari che popolano Bologna. Appare evidente come la realizzazione di centri di seconda accoglienza risulti urgente così da liberare i centri di prima accoglienza e restituirli alla loro primaria funzione sociale.

Nel 1999 i posti letto disponibili nei centri di prima accoglienza risultavano 434, mentre i dati a disposizione per il 2000, indicano una capacità ricettiva inferiore di oltre 100 posti letto, complessivamente pari a 325 posti letto.

Tabella 1. Centri di prima accoglienza

Centro	Quartiere	Numero posti letto
Arcoveggio	Navile	105
Cartani	Reno	44
Manfredi	San Vitale	69
Quarto	San Donato	34
Terracini	Navile	73
Totale		325

Numero di posti letto a disposizione per centro di accoglienza al 31/12/2000

Per quanto riguarda i centri di seconda accoglienza, si è registrato nel 2000 un aumento pari a sette strutture e a 49 posti letto rispetto all'anno precedente, in linea quindi con l'esigenza di incremento del numero di alloggi e di posti letto per i centri dedicati a questo tipo di accoglienza.

Tabella 2. Centri di seconda accoglienza

Tipologia ospiti	Numero strutture	Numero ospiti
Single	25	115
Famiglie	112	499
Totale	137	614

Numero di strutture e posti letto per tipologia di ospiti al 31/12/2000

1.2. I prezzi di vendita e i canoni di locazione a Bologna

Gli attuali prezzi di vendita degli alloggi di nuova realizzazione a Bologna variano, in funzione della localizzazione degli immobili, in un range compreso tra 1.440 euro e 3.250 euro al metro quadro.

Tabella 3. I prezzi di vendita a Bologna (in euro/m²)

Zona	Minimo	Massimo
Centro	2.200	3.510
Mazzini-Savena	2.000	2.840
Fiera-San Donato	2.000	2.600

continua

segue Tabella 3

Zona	Minimo	Massimo
Bolognina-Corticella	1.850	2.840
Borgo Panigale	1.937	2.325
Saffi	2.065	2.800
Murri-San Ruffillo	1.810	2.585

Osservatorio immobiliare Tecnocasa dati primo semestre 2002

Gli attuali canoni di locazione degli alloggi a Bologna variano, in funzione della localizzazione degli immobili, in un *range* compreso tra 70 euro e 134 euro al metro quadro l'anno.

Tabella 4. Canoni di locazione a Bologna (in euro/m² l'anno)

Zona	Massimo	Minimo
S. Stefano	114	134
S. Domenico	111	134
Zamboni	101	114
Piazza dell'Unità	72	85
Dozza	70	80
Giorgine	70	75
Marco Emilio Lepido	70	72

Dati Scenari Immobiliari (anno 2002)

1.3. Il protocollo di intesa Provincia-comuni

L'accordo siglato nel 2002 tra la Provincia e il Comune di Bologna per risolvere, in parte, le problematiche evidenziate precedentemente mira ad un sostanziale aumento di alloggi per lavoratori provenienti da altre regioni d'Italia o da paesi extracomunitari e per le fasce di popolazione locale a basso reddito con un canone d'affitto agevolato. L'accordo prevede che tale obiettivo sia raggiunto anche mediante il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati, così da attrarre investitori, quali imprese produttive e di servizio, cooperative edilizie, fondazioni bancarie e associazioni di proprietà immobiliare. Tali soggetti possono infatti individuare nella partecipazione alla realizzazione di alloggi per l'affitto rilevanti convenienze economico-sociali, opportunamente sostenute dall'azione dei comuni, della Provincia e

della Regione. Infine, l'accordo indica la necessità di strutturare un forte sistema di incentivi, tra cui l'esclusione degli oneri di urbanizzazione e fiscali, la disponibilità di nuove aree pubbliche e il reperimento di contributi pubblici.

1.3.1. Il ruolo dei comuni

Il ruolo affidato ai comuni dal protocollo d'intesa prevede la promozione di interventi in grado di incentivare le opere edilizie ex novo e il recupero di abitazioni da concedere in locazione. Tra gli interventi incentivanti si segnala:

- il reperimento di aree pubbliche da assegnare agli investitori;
- la priorità per la costruzione di alloggi da affidare in affitto su aree residenziali di proprietà pubblica;
- l'accelerazione dei tempi di rilascio di tutte le autorizzazioni, concessioni ed altri provvedimenti amministrativi necessari per la costruzione e il recupero di immobili;
- l'esclusione degli oneri di urbanizzazione e delle aliquote Ici, in misura concordata in ambiti territoriali;
- la predisposizione di adeguate varianti al Prg esistente.

1.3.2. Il ruolo della Provincia

Il ruolo affidato alla Provincia dal protocollo d'intesa prevede il coordinamento di tutti i soggetti aderenti al protocollo tramite la costituzione del tavolo di concertazione, dedicato al coordinamento delle proposte d'azione presentate dai comuni e alla definizione del programma annuale degli interventi.

1.3.3. Il ruolo dei soggetti privati

Il ruolo dei privati, rappresentati dalle associazioni di imprenditori e dalle organizzazioni sindacali, prevede la promozione tra gli associati delle possibilità offerte dal protocollo allo scopo di promuovere la realizzazione di nuovi progetti. Inoltre il protocollo d'intesa prevede la realizzazione di iniziative e convenzioni attuative del protocollo.

1.3.4. Il ruolo delle fondazioni

Il ruolo delle fondazioni è quello di promuovere e sostenere sul territorio iniziative di carattere sociale rivolte alle categorie sociali svantaggiate, composte da lavoratori pubblici provenienti da altre regioni, famiglie e studenti a basso reddito, e mirate ad un sostanziale aumento di alloggi. Nel perseguire i propri scopi statutari, le fondazioni han-

no la possibilità di operare in collaborazione con altri soggetti istituzionali e privati, per migliorare le condizioni abitative delle fasce sociali deboli, mediante interventi innovativi in grado di dare una risposta concreta alle esigenze registrate sul territorio bolognese.

1.3.5. L'assegnazione delle aree

Le aree pubbliche rese disponibili per la costruzione degli alloggi saranno destinate agli investitori in base alla valutazione di una serie di elementi di carattere tecnico e di natura economico-finanziaria tra cui:

- la qualità dell'immobile;
- le soluzioni tecnologiche innovative;
- la convenienza del canone di locazione concordato;
- la durata del piano economico-finanziario e la remunerazione del capitale investito.

1.3.6. I destinatari degli alloggi

Gli alloggi realizzati saranno assegnati nel rispetto di requisiti economici e sociali dei destinatari, individuando quindi dei limiti massimi di reddito e condizioni di disagio abitativo per l'affidamento dell'alloggio.

2. Un'ipotesi percorribile

In questa sede si vuole riportare una possibile ipotesi percorribile capace di offrire alloggi e residenze a basso costo basata sulla valorizzazione del protocollo d'intesa sopra citato e sul coinvolgimento di diversi soggetti sia privati sia pubblici.

2.1. L'idea di base e i soggetti coinvolgibili

Una possibile ipotesi di lavoro per creare alloggi a basso costo potrebbe prevedere la realizzazione di un modello residenziale in *partnership* pubblico-privato, contraddistinto da una natura di solidarietà sociale e di integrazione tra le diverse categorie sociali. Al fine di consentire la vendita o la locazione a prezzi inferiori a quelli di mercato, l'idea di base è quella di abbassare drasticamente l'incidenza del terreno nel prezzo finale. In altri termini, l'idea è quella di consentire il cambio di destinazione d'uso in residenziale lasciando però inalterato il prezzo della destinazione d'uso originaria. Compatibilmente con

i vincoli del piano regolatore vigente, un soggetto privato potrebbe “candidarsi” a realizzare case a basso costo su un proprio terreno ad uso agricolo, sapendo di ottenere il cambio di destinazione d’uso in residenziale non potendo però aumentare il valore della proprietà. Sulla base di alcune simulazioni preliminari è possibile ipotizzare un prezzo di vendita al metro quadro pari a circa 1.450 euro, tale valore risulta inferiore di quasi il 20% rispetto agli attuali prezzi minori di vendita a Bologna. Nel caso di locazione il canone si attesta a circa 65 euro al metro quadro l’anno inferiore di quasi il 10% rispetto agli attuali canoni minori di locazione della città. Sulla base delle simulazioni preliminari effettuate i prezzi di vendita proposti consentono di remunerare adeguatamente il capitale investito dai soggetti privati.

Il progetto potrebbe essere realizzato su un’area individuata dal Prg come “zona agricola”; il cambio di destinazione d’uso dell’area in oggetto da “uso agricolo” a “uso residenziale” troverebbe la motivazione nella rilevanza sociale dell’intervento stesso e consentirebbe quindi di contenere l’incidenza del valore del terreno sulle opere, in virtù anche del coinvolgimento di soggetti impegnati in attività a scopo sociale, quali ad esempio istituzioni e fondazioni bancarie. Inoltre, il coinvolgimento di altri soggetti di rilievo istituzionale, quali ad esempio la Provincia e il Comune di Bologna, dimostrerebbe come possa essere possibile attuare un’iniziativa di edilizia sociale secondo quanto auspicato anche dal protocollo d’intesa tra la Provincia e le amministrazioni comunali.

L’intervento consentirebbe di offrire, a determinate fasce sociali, alloggi residenziali a prezzi inferiori a quelli di mercato, favorendo le categorie il cui reddito non consente di affacciarsi sul mercato immobiliare bolognese.

Il ruolo delle fondazioni bancarie potrebbe essere quello di partecipare all’iniziativa mediante l’acquisto di una serie di appartamenti, la cui gestione potrebbe essere successivamente affidata ad associazioni locali *non profit* che operano nel settore. Gli insediamenti residenziali di proprietà della fondazione bancaria potrebbero essere assegnati in locazione alle categorie individuate, a canoni di locazione “contenuti”, con il coinvolgimento delle istituzioni di settore quali università, enti ospedalieri, provveditorati eccetera². In tale schema l’assegnazione, sia per la locazione sia per la compravendita, potrà

avvenire all'interno di un periodo predefinito, mediante la formulazione di apposite graduatorie rivolte alle categorie che verranno individuate. Tale assegnazione potrebbe essere gestita da un soggetto terzo. A titolo puramente indicativo, tale soggetto potrebbe essere svolto da Acer. Una volta concluso il periodo di assegnazione pubblica, lo schema ipotizzato prevede di offrire le superfici residenziali residue sul libero mercato, sempre a prezzi agevolati.

Questa impostazione consentirebbe di offrire a componenti a forte rilevanza sociale (giovani lavoratori, giovani coppie, studenti, eccetera) spazi immobiliari a prezzi coerenti con le proprie capacità di reddito e in grado di soddisfare le forti esigenze di alloggio registrate sul mercato immobiliare bolognese.

Note

¹ Gli autori desiderano ringraziare Nicola Minelli per la collaborazione prestata.

² La locazione dovrà avere carattere temporaneo e avrà la finalità di consentire un migliore inserimento nel mercato immobiliare locale.

ACCOMPAGNARE LE TRASFORMAZIONI

di *Ugo Baldini*

Le novità del mercato immobiliare

I compiti che sono oggi di fronte alla formazione di un nuovo strumento urbanistico generale sono profondamente diversi, a Bologna come altrove, da quelli con cui si è misurata in passato la pianificazione urbanistica quando, negli anni '60, si è costruito il "mito fondatore" della urbanistica riformista emiliana.

Tra le tante differenze che segnano la odierna vicenda urbanistica, una deve essere portata in particolare evidenza: negli anni '60 il mercato immobiliare era dominato dalla domanda e dalla sua incontenibile crescita: una domanda che traeva sostegno dai processi sociali in atto che alimentavano migrazioni a medio lungo raggio e l'inurbamento delle popolazioni rurali, da una forte dinamica demografica naturale, da una crescita economica sostenuta che si manifestava anche con l'acquisizione di uno standard di consumi affluenti da parte dei ceti popolari protagonisti del cambiamento.

Oggi il mercato immobiliare urbano è essenzialmente un mercato dell'offerta fortemente segmentato e con una esigenza di intermediazione tra domanda ed offerta più sofisticata del passato; e delle opportunità: un'offerta che presso le famiglie è motivata da un desiderio di miglioramento che genera processi di mobilità entro il patrimonio immobiliare esistente e presso le imprese (non solo quelle del settore delle costruzioni) trae alimento dai processi di riconversione (attuale o potenziale) di ambienti urbani abbandonati da funzioni produttive o logistiche obsolete (o trasferitesi altrove).

In una fase di domanda alta - quando qualsiasi terreno ai margini della città in crescita poteva offrirsi come credibile piattaforma insediativa e trovare risposta nel mercato - il compito dell'urbanistica poteva essere interpretato come quello di esercitare una azione regolativa tesa ad evitare un disegno urbano incoerente (e scarse dota-

zioni qualitative), cercando contemporaneamente di evitare che le misure restrittive della offerta, quando non fossero state corrette da politiche sociali calmieratrici, facessero lievitare i costi (finanziari e sociali) del processo di crescita urbana.

Quando questa domanda è rallentata - o si è trasferita altrove nei comuni della cintura - sono apparsi evidenti i limiti di una impostazione tutta difensiva e regolativa della strumentazione urbanistica, incapace di promuovere nuovi processi di valorizzazione e riqualificazione con la sola leva normativa.

La fase attuale del ciclo insediativo, dopo un processo di suburbanizzazione pluridecennale, vede la domanda riaffacciarsi ad un mercato urbano caratterizzato da una offerta potenziale di aree da trasformare di ingente estensione ma di complessa mobilitazione. Emerge l'esigenza di "un'urbanistica delle opportunità" da interpretare al meglio nel quadro di una pianificazione strutturale gestita con approcci strategici, dinamici ed evolutivi.

In questa situazione il compito delle politiche urbanistiche sembra essere piuttosto quello di accompagnare le trasformazioni con strumenti che non neghino ma rendano più funzionale il mercato (migliorando la mobilità entro il patrimonio edilizio esistente), che scoraggino fenomeni di tesaurizzazione da parte della proprietà fondiaria, che costruiscano possibilmente un nuovo stile di rapporti con la figura - ancora scarsamente visibile nella realtà locale ma di crescente rilievo in prospettiva - dei promotori immobiliari professionali, che sappiano cogliere le novità di un atteggiamento più aperto delle proprietà fondiarie, emerso nel corso degli anni '90.

Le politiche di sostegno alla domanda sociale

Si tratta anche di mettere in campo nuove politiche di sostegno alla domanda dei settori più deboli, che non necessariamente manifestano minore disponibilità a pagare, vedi gli studenti; ridiscutere per esempio gli standard ministeriali per l'edilizia universitaria, nel rapporto con l'Ateneo e con le imprese, potrebbe consentire un finanziamento "di mercato" di una offerta residenziale consistente cui la pianificazione dovrebbe saper offrire opportunità insediative adeguate (per dimensione e localizzazione).

Ancora a questo proposito non deve essere sottovalutato il crescente processo di insediamento urbano da parte di popolazioni immigrate: anche in questo caso si tratta di studiare nuove politiche di sostegno, oltretutto la giusta collocazione abitativa. Il mercato immobiliare urbano riservato agli immigrati è infatti pressoché inesistente e per di più complicato da condizionamenti di natura culturale. Dal punto di vista strutturale le soluzioni oscillano probabilmente tra due modelli limite: la completa integrazione abitativa, forse utopica e non realizzabile in tempi brevi, o la separazione in nuovi *ghetti* o *casbah*, generatori di più problemi di quanti ne risolvano. D'altronde la formazione professionale dei nuovi venuti, il loro impiego nel mercato del lavoro, la loro giusta collocazione nella nostra società civile, non possono in alcun modo prescindere dalle condizioni abitative che la città sarà in grado di offrire loro.

Anche la politica di sostegno economico all'abitare deve essere rivisitata, nella prospettiva di nuovi modelli di solidarietà sociale; si potrebbe ad esempio coniugare la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale per giovani coppie, con la realizzazione di interventi di solidarietà sociale a favore delle cosiddette "categorie deboli".

Un programma di intervento potrebbe prevedere la costruzione di case economiche popolari da assegnarsi in parte (a costi accessibili) a nuclei familiari giovani e disponibili a impegnarsi in attività di aiuto e solidarietà sociale, in parte all'ente locale il quale, a sua volta, provvederà ad assegnarle a soggetti appartenenti a categorie deboli e destinatari dell'intervento sociale prestato dai nuclei familiari con i quali condivideranno alcuni spazi comuni del complesso abitativo.

Il progetto potrà ospitare approcci sperimentali di respiro europeo che prevedano interventi costruttivi differenziati, con facoltà di successivi ampliamenti dei singoli edifici secondo l'innovativa concezione che prevede un immobile che si modella secondo le esigenze e le disponibilità del nucleo familiare.

L'azione pubblica di governo delle trasformazioni urbane deve rilanciare e rinnovare il ruolo delle agenzie territoriali per la casa e attribuire ruoli e responsabilità ai soggetti del privato sociale come al mondo imprenditoriale: rivolgendosi non solo al mondo delle costru-

zioni ma anche a quello delle imprese manifatturiere e dei servizi che con la loro domanda di lavoro hanno promosso la domanda abitativa degli immigrati.

Gli approcci negoziali

L'esperienza dei bandi per la riqualificazione urbana ha già lanciato segnali positivi sull'efficacia di politiche che mettano in competizione tra loro i soggetti del mercato fondiario a fronte delle inerzie del settore.

Rendere effettiva l'offerta di aree, determinando una temporalizzazione definita dell'attuazione e scoraggiando atteggiamenti attendisti e di tesaurizzazione, è forse uno dei nodi cruciali con cui il Piano si dovrà misurare.

La legge regionale 20/00 propone un ambiente istituzionale più favorevole del passato ad approcci che introducano forme di negoziato esplicito e trasparente e di accordo con i privati nella costruzione del Piano.

La formazione di bandi per verificare la disponibilità dei soggetti privati a concorrere alla realizzazione delle previsioni urbanistiche sostenendo anche parti dell'impegno necessario alla reinfrastrutturazione della città, sarà la cifra distintiva della nuova stagione, anche anticipandone la pratica nelle fasi formative del Piano.

Sempre in una ottica di compartecipazione "agli oneri e agli onori" della trasformazione, l'affermazione di pratiche perequative acquista particolarmente senso.

Ciò vale innanzitutto nei confronti delle aree della trasformazione non ancora mobilitate (aree ferroviarie e militari oltre quelle dei protocolli, aree produttive dismesse o defunzionalizzate).

Anche le aree investite da previsioni a servizi non attuate, a verde urbano e comprensoriale, richiedono manovre perequative che rimettano in gioco concrete possibilità di attuazione, con la ricerca di un disegno più organico.

Naturalmente le manovre dovranno tener conto della diversa natura delle previsioni e della diversa sensibilità dei luoghi. Per le aree della quinta collinare, ad esempio, si dovranno prevedere manovre perequative che, confermando l'inedificabilità dell'intera area, consentano di realizzare altrove i modesti diritti edificatori riconoscibili a fronte dell'acquisizione di aree strategiche per la realizzazione del sistema di parchi collinari.

Anche per consentire queste misure compensative, nella definizione del regime edificatorio delle aree della trasformazione, le manovre perequative dovranno ricercare non solo l'acquisizione di aree per le dotazioni collettive, ma anche il concorso dei privati al progetto di infrastrutturazione e riassetto della città e la acquisizione di diritti edificatori da utilizzare in compensazione o per le esigenze dell'edilizia pubblica.

Le dimensioni del bilancio insediativo

Il bilancio della domanda abitativa e produttiva della Città, nell'orizzonte di prospettiva dei prossimi quindici anni, non può ovviamente essere separato da una valutazione delle condizioni dell'offerta per ogni ambito urbano.

Si tratta di conti forse un po' ragionieristici che pure, se fatti parlare, consentono di portare argomenti nuovi e sostanziali alla strategia della riqualificazione urbana e all'obiettivo della "città da abitare".

Bologna può ragionevolmente puntare ad una politica di rilancio della propria funzione residenziale, ben interpretando le nuove tendenze demografiche che delineano per la prima volta una ripresa quantitativa della popolazione urbana. Nei prossimi quindici anni stime non pessimistiche ci parlano di quindicimila abitanti in più¹, con un saldo naturale che riduce via via i valori che erano da tempo negativi², e di una domanda di spazi residenziali dell'ordine di 1,6 milioni di metri quadri.

A questa domanda (che si rimette in movimento dopo un lungo ciclo di stagnazione, ben rappresentato dal ritmo della produzione edilizia registrato negli ultimi dieci anni: 1,3 alloggi per 1.000 abitan-

ti all'anno, contro i 4,5 della cintura) Bologna può rispondere entro la città consolidata con una buona varietà di offerta insediativa potenziale.

Questa offerta è rimasta per lungo tempo inerte perchè le normative del piano attuale, il regime fondiario, le fragilità (quando non la contraddittorietà) dell'assetto infrastrutturale e la problematicità della questione ambientale, hanno rappresentato altrettanti deterrenti all'avvio di un nuovo ciclo di investimenti urbani (nelle altre città metropolitane non è poi andata in modo molto diverso).

Il nuovo piano, che parte mentre stanno arrivando al traguardo decisive manovre di reinfrastrutturazione urbana deve, tra le tante cose, dare nuovi argomenti e nuovi strumenti alla riqualificazione urbana. Per questo sta provvedendo ad inventariare tutte le aree "della trasformazione" che possono contribuire alla manovra di potenziamento delle funzioni urbane a partire dalla residenza, condita da un terziario delle funzioni eccellenti, ribaltando le logiche del piano dell'85 tutte in favore di un terziario generico quanto irrealistico.

Le aree variamente in gioco raggiungono quasi i sei milioni di metri quadri di superficie territoriale.

Per la sola residenza l'offerta, stimata con ragionevoli coefficienti di probabilità e di densità, raggiunge ottocentomila metri quadri di superficie utile. In questo ammontare:

- ci sono le aree che portano a termine l'attuazione del piano dell'85, per 315.000 m², coprendo oltre un terzo del totale;
- ci sono quelle della stagione della riqualificazione (Odg 70 e 136), con 190.000 m² (un quarto del totale);
- ci sono quelle dei protocolli con le Ferrovie e le Forze Armate che possono coprire un ulteriore 10%;
- ci sono quelle che richiedono nuovi negoziati e nuove decisioni: manovre perequative sui servizi non ancora attuati potrebbero mettere in gioco altri 85.000 m² che consentirebbero di acquisire oltre 3 milioni di m² di aree per il verde urbano (leggi infrastrutturazione ecologica della città);
- 135.000 m² verrebbero infine da un processo di trasformazione, delle aree produttive interstiziali, in una ipotesi di recupero leggero.

Si consideri che sono stati usati indici ragionevoli e prudenti e che il campo delle aree della trasformazione possibile, in particolare quelle militari e quelle ferroviarie, è ben più ampio di quello già messo in moto dai negoziati in corso: si tratta di aree non facili da mobilitare, ma comunque di rilievo strategico per i destini del “rinascimento urbano”: in particolare le aree ferroviarie della Ogr sono tanto importanti come le aree militari dei prati di Caprara o della caserma Parisio. In un approccio ragionevole e prudente si ritiene che una nuova stagione di riqualificazione urbana focalizzata su questi temi, possa mettere in campo altri 200.000 metri quadri di superficie utile.

Il bilancio dei servizi e le quote terziarie

Il bilancio dell’attuazione delle previsioni a servizi, che è relativamente positivo per le attrezzature scolastiche, civili e religiose, realizzate per oltre il 90% delle previsioni, è assai critico per il verde, sia nella sua componente urbana, attuata al 50% che ancor più in quella territoriale, largamente inevasa. I conti fatti consentono purtuttavia di verificare l’esistenza di un equilibrio possibile, purché si proponga una manovra che recupera compiutamente i parchi della quinta collinare e le previsioni a verde dei sistemi fluviali come risorse effettive per la fruizione urbana e come terminali della rete ecologica, oltre che come standard.

I servizi nel centro storico: qui il nuovo piano propone di misurare i servizi per la loro superficie utile e non per quella fondiaria, costretta dalla morfologia storica a non rispettare i canoni moderni, ma non per questo meno necessaria o meno importante da mettere in conto. La rivalutazione dei fondiari “virtuali” consente di recuperare così oltre mezzo milione di metri quadri che portano in equilibrio il bilancio degli standard che è chiesto dalla legge e (anche oltre la legge) dal Ptcp.

Il Piano può ragionevolmente far conto di disporre di una dotazione di 17 milioni di metri quadri realizzabili anche attraverso manovre perequative: questo consente di sgombrare il campo da ogni polemica pretestuosa, e di concentrare l’attenzione del Piano - fuori dalla contabilità degli standard - finalmente sul tema della fruibilità degli spazi urbani come elemento essenziale di qualità della vita di relazione.

Sul tema dell'equilibrio tra le funzioni urbane converrà infine ricordare che a tutt'oggi il rapporto tra residenza e terziario è tra quattordici milioni di metri quadri di residenza e poco più di due milioni e mezzo di terziario e segna i caratteri di una città ancora equilibrata, a partire proprio dal suo centro storico.

Questo rapporto potrà crescere (a favore del terziario) già con le previsioni "vigenti" dal 15 al 17% e forse, con il nuovo Piano, sino al 20%. Ma la città resta pur sempre (come deve restare), una città da abitare.

La manovra fondiaria del Piano strategico strutturale

La manovra fondiaria del Piano propone una combinazione intelligente e selettiva di allocazione delle risorse pubbliche e delle risorse di mercato.

Gli studi condotti sulla domanda di abitazioni, sulla domanda immobiliare più generale e, conseguentemente, sul dimensionamento, configurano la possibilità di una manovra di piano adeguatamente sostenuta da mirate risorse di mercato e, nello stesso tempo, assistita da rilevanti investimenti pubblici, programmati e previsti innanzitutto sul versante infrastrutturale.

Un nuovo disegno dell'impianto urbano viene cioè, almeno potenzialmente, configurandosi attraverso politiche e pratiche urbanistiche di convergenza di alto profilo, tra Piano e mercato. Compito del Piano sarà anche quello di garantire coordinamento, continuità e tempestività di questo percorso di sviluppo e innovazione del sistema urbano.

Il passaggio fra la vecchia e la nuova strumentazione, in ragione delle molte iniziative urbanistiche che si sono venute sviluppando nel corso degli ultimi anni - anche per far fronte ai crescenti momenti di inadeguatezza e rigidità del Prg 85 - consentono di prevedere una fase di transizione non traumatica, tale cioè da non comportare quei momenti di criticità e discontinuità e quelle pause negli stessi processi della produzione insediativa, che spesso si vengono a determinare in queste occasioni, non senza gravi conseguenze.

In sintesi, alle 20.000 nuove famiglie ragionevolmente previste in formazione a medio-lungo termine nel sistema bolognese, corrisponde una domanda dell'ordine di 1.600.000 metri quadri di superficie utile, considerando la dimensione media di 80 metri quadri di superficie utile per abitazione.

Tra capacità residua del Prg 85, ordini del giorno e bandi per la riqualificazione urbana, riqualificazione di aree dismesse del patrimonio delle Ferrovie dello Stato, accordo sugli assetti del nuovo complesso di Stazione, trasformazione di aree militari non strategiche, programmi edilizi in corso, manovre perequative sulle aree a servizi non attuate ed altri segmenti di minore dimensione, rimarrebbero "libere" per la manovra del Piano strutturale quote adeguate di offerta insediativa di nuova formazione, qui misurabili in circa 600.000 metri quadri di superficie utile.

Fanno parte organicamente di questo stock di previsione, le quote da riservare all'edilizia residenziale per i soggetti più deboli, che il Piano strutturale proporrà in termini integrati agli ordinari interventi di mercato, nel superamento di qualsiasi logica di separatezza. In questo senso potranno operare Acer e movimento cooperativo di abitazione, nelle forme più aperte e mirate che le attuali dinamiche per segmenti della domanda abitativa comportano e richiedono. Ed anche le stesse politiche dei servizi che pretendono un ampio riallineamento alle nuove domande sociali (dalla ripresa di una domanda di attrezzature scolastiche alla conferma di una forte ed articolata domanda di strutture per anziani), vanno concepite come componenti organiche e contestuali del nuovo disegno urbano, e delle sue formule attuative.

L'intero percorso della manovra perequativa qui proposta nelle sue linee generali sarà attraversata in misura ragionata, attraverso le procedure di bando, dalle nuove forme necessarie di urbanistica sociale, con particolare riferimento alle politiche abitative per i soggetti più deboli.

Trasparenza, concorrenza, pratiche perequative e opportunità imprenditoriali

Lo stock dei 600.000 metri quadri di superficie utile rappresenta

dunque una quota di capacità edificatoria “strategica”, nel senso che su queste - che occorre considerare come vere e proprie risorse di mercato - si appoggia e si sviluppa la manovra perequativa e di convergenza necessaria per sostenere un nuovo disegno della città.

In altre parole, queste risorse potenziali, nel nuovo ciclo di pianificazione che si apre con il Documento preliminare, vengono tutte orientate al sostegno di operazioni di riassetto strategico del sistema urbano.

Si tratta, in sostanza, di una manovra perequativa ad ampio raggio e largamente diversificata, che viene orientata verso la costruzione del disegno di Piano, con un largo coinvolgimento di interessi diffusi, i più diversi - interessi proprietari, interessi imprenditoriali, interessi professionali, interessi associativi e individuali - in forme aperte e concorrenziali, inserite in un quadro procedurale di piena e assoluta trasparenza.

I punti salienti della manovra

In questa fase possono essere messi in evidenza alcuni momenti significativi di questa manovra, tutti destinati a essere ricompresi organicamente, attraverso appropriati e graduati livelli di definizione tecnica, nel corpo stesso del Piano strutturale.

Su due momenti significativi il Preliminare già delinea un suo percorso esplicito, relativamente al parco fluviale del Savena, ed allo sviluppo della linea 1 del Metro, lungo la direttrice Caab-Pilastro.

Nel primo caso si deve ricercare una intesa istituzionale con il Comune di San Lazzaro ed Hera per dare vita ad una manovra perequativa per la creazione del Parco del Savena e la realizzazione delle infrastrutture necessarie, come la rotatoria a due livelli sulla via Vighi (destinata anche a far decollare una nuova radiale urbana ad est) e la ricucitura anche stradale, oltre il Savena, con i quartieri nord programmati in riqualificazione dal Comune di San Lazzaro. Le relative quote di capacità edificatoria previste nella bozza fanno parte, quindi, dello stock residenziale da utilizzare in quella che abbiamo chiamato la manovra strategica dello Strutturale.

Una seconda quota è prevista a sostegno dell'estensione della linea 1 Mab verso il quadrante Caab.

Si tratta degli ambiti ricompresi tra la via S. Donato e la nuova Michelino, la cui utilizzazione insediativa viene evidentemente subordinata all'estensione della linea 1 ed alla realizzazione della prima fermata, dopo il superamento della Tangenziale.

In questo caso la manovra perequativa consiste nell'utilizzo di parte delle plusvalenze indotte dalle nuove realizzazioni infrastrutturali a sostegno delle stesse realizzazioni, ed in particolare della fermata dedicata sulla linea 1 estesa.

Viceversa non si potranno determinare processi di urbanizzazione in questo comparto in assenza della programmazione effettiva della stessa linea 1 in espansione fino al Pilastro, al Caab ed alla nuova sede Hera.

Dal punto di vista del merito, è chiaro che questa nuova previsione insediativa si inserisce coerentemente nel disegno del completamento organico di questa direttrice, consentendo anche di recuperare i residui gradi di separatezza del quartiere del Pilastro, ed assicurando una più consistente massa critica di domanda allo sviluppo della linea 1.

Queste due prime rilevanti operazioni perequative andranno sottoposte direttamente a forme appropriate di negoziato, per definirne in modo più diretto i contorni urbanistici, per poi essere inserite in forme opportune in percorsi procedurali garantiti di avvio delle fasi attuative (accordi territoriali, accordi di programma, strumentazioni urbanistiche attuative, eccetera).

In tutti gli altri casi il percorso formativo che viene proposto riguarda procedure di bando pubblico, di carattere concorsuale e/o concorrenziale, a cui faranno seguito percorsi selettivi e negoziali di messa a punto delle proposte selezionate. Tutto questo anche riprendendo l'esperienza importante dei bandi sulla riqualificazione urbana che hanno saputo produrre risultati significativi, nelle ultime diverse tornate della loro pratica negoziale effettiva.

Oggetto di bando saranno le manovre volte alla realizzazione del sistema di fruizione ambientale della pianura e degli ambienti fluviali ma anche le manovre della riqualificazione della città consolidata che intervengano sui temi della acquisizione di servizi non attuati, della riconversione di ambiti produttivi defunzionalizzati, del consolidamento delle frange urbane.

Gli obiettivi delle procedure negoziali sono quelli della acquisizione delle aree destinate alla realizzazione di aree a parco o di servizi, della loro attrezzatura, del concorso alla realizzazione degli interventi infrastrutturali previsti dal piano, del riconoscimento di diritti edificatori per le manovre perequative o per gli interventi di Erp del concorso convenzione agli obiettivi di costruire un patrimonio abitativo per l'affitto. Un primo oggetto del bando sarà il grande tema del parco agrario della pianura, con funzioni anche ricreative, sportive e tematiche, nelle due possibili alternative, messe in concorrenza fra loro, dei due quadranti collocati subito ad est e subito ad ovest della fascia urbanizzata nord-sud ricompresa fra l'autostrada per Ferrara e la linea ferroviaria Bologna-Padova.

In questo caso la griglia di selezione sarà costituita in prima ipotesi da fattori come l'estensione delle aree interessate, la capacità di proporre soluzioni accorpate e compatte alle quote di capacità edificatoria da prevedersi a sostegno perequativo del parco, l'entità delle stesse capacità edificatorie, la quota di incidenza dell'edilizia sociale, oltre alla possibilità di garantire risposte adeguate per rendere più agevole il percorso di sviluppo e qualificazione della Fiera, intervenendo anche sui suoli nelle fasce a nord del quartiere fieristico.

Evidentemente si tratta di una vera e propria sfida di carattere imprenditoriale, in quanto tutto questo comporta la capacità di mettere in campo rapidamente sul versante privato iniziative coordinate, ben programmate, dotate di adeguati momenti di coinvolgimento di molte parti sociali e di molti interessi diversi, chiaramente finalizzate e calibrate su momenti ragionati di fattibilità e su una manovra fondiaria di adeguata dimensione ed efficacia.

Un analogo percorso per un parco territoriale viene proposto per il quadrante di sud-ovest, fra i territori di Bologna, Casalecchio e Zola Predosa. Le eventuali proposte non potranno essere recepite che in

conseguenza di un alto livello dei risultati urbanistici che dovranno essere raggiunti, sostanzialmente operando sui medesimi fattori di qualità evidenziati in precedenza per il quadrante nord.

Per quanto riguarda il progetto del Parco fluviale del Reno, le quantità in gioco sono già definite, in rapporto alla capacità edificatoria di pertinenza comunale (16.000 metri quadri di superficie utile), prevista nel quadro della Variante in corso di formazione sulle aree dismesse delle Ferrovie dello Stato. La capacità edificatoria riconosciuta al comune della Variante delle Ferrovie dello Stato, potrà essere messa in gioco a fronte di una propensione a rendere disponibili, per parte privata, le superfici fondiarie interessate al progetto del Parco fluviale metropolitano del Reno anche in ambiti ricompresi nei territori comunali di Casalecchio di Reno e Sasso Marconi. Il criterio selettivo riguarderà la dimensione, in assoluto e in relativo, delle superfici a parco rese disponibili in permuta rispetto alla richiamata capacità edificatoria comunale.

Infine sul tema del Parco della Collina di Bologna, con l'obiettivo di avviare il disegno di un sistema del verde a morfologia reticolare che consenta più adeguati livelli di fruizione, il Preliminare propone, attraverso bando pubblico, una manovra perequativa relativamente complessa e articolata.

La proposta che i privati dovranno avanzare, orientativamente nel quadro di capacità edificatorie suscettibili di essere ospitate nel tessuto periferico dell'intera città, riguarderanno la contestuale messa a disposizione di superfici ricomprese nel perimetro dello stesso Parco Collinare.

Come si diceva l'operazione si organizza attraverso un sistema di "triangolazioni" tra suoli diversi, messi opportunamente in rete fra loro nel quadro di relazioni da sviluppare tra proprietari privati.

Nel completamento e qualificazione dei tessuti dell'intero sistema urbano periferico, le triangolazioni con superfici del parco collinare assumeranno un carattere di netta - se non di esclusiva - priorità selettiva.

Qualora il Piano strutturale non dovesse essere in grado per moti-

vazioni tecniche di ospitare immediatamente nel proprio corpo un disegno così minuto, frazionato e disperso dal punto di vista morfologico e dimensionale, verrà comunque attivato un adeguato sistema di garanzie rispetto alla necessaria transizione verso la pianificazione operativa.

Le altre manovre: le funzioni produttive e commerciali

È sostanzialmente su questo complesso di manovre perequative che si gioca quindi, in modo tutt'altro che astratto, il tema del dimensionamento strategico residuo, ed il progetto di Piano strutturale mette in gioco così il suo stesso disegno ed il suo stesso impianto.

Evidentemente la soglia dei 600.000 metri quadri di superficie utile appare oggi come un riferimento generale di carattere orientativo, mentre sarà la risposta effettiva del mercato a consentire un più preciso inquadramento del problema, non in termini astrattamente computistici ma nella concretezza di un percorso di sollecitazione che appare per l'Amministrazione come un impegno di forte respiro politico e di grande e non accademico spessore partecipativo.

Sarà, di conseguenza, il Piano strutturale vero e proprio, una volta sperimentate le procedure di bando, a calibrare adeguatamente il problema del dimensionamento.

Peraltro nella sede del bando/i, i temi della capacità edificatoria dovranno essere aperti, in modo ragionato e appropriato, anche verso usi non strettamente residenziali.

Alcune altre considerazioni, a proposito del dimensionamento del Piano, vanno condotte sugli usi non residenziali con l'obiettivo di definire l'orientamento e i criteri che si intendono perseguire.

Per quanto riguarda gli usi industriali, il Piano strutturale non introdurrà alcuna nuova previsione in tal senso. Rimarranno quindi disponibili le capacità edificatorie residue - ormai assai limitate - del Prg 85, ipotizzando invece operazioni di riqualificazione degli ambiti produttivi esistenti, senza dimenticare l'opportunità di avviare la sperimentazione di "incubatori" industriali a tecnologia avanzata e innovativa, nel quadrante Caab.

Da questo punto di vista i vari livelli di accordo proposti, in particolare per i comuni della cintura nord, dovranno verificare le condizioni per l'insediamento e/o il decentramento di attività industriali compatibili, tendendo verso la logica di aree ecologicamente attrezzate, a promozione concordata a livello intercomunale, senza escludere se ne matureranno le condizioni una partecipazione diretta a sostegno da parte dello stesso Comune di Bologna e delle associazioni dei produttori.

Un ragionamento analogo riguarda anche il sistema distributivo e la rete commerciale, dove il Piano strutturale opererà nel quadro di una sostanziale conferma del sistema che si è venuto definendo nel corso degli ultimi anni, largamente condiviso con le categorie interessate, prestando ovviamente attenzione alle trasformazioni economiche in corso al livello della Città estesa (alla cintura).

Le attività direzionali e di terziario strategico potranno trovare collocazioni di alto profilo negli ambiti disponibili lungo le due direttrici del quadrante Caab e del quadrante di sviluppo dell'Aeroporto; mentre per il terziario di eccellenza emergono le sedi appropriate e di grande qualità urbana di Staveco e Autostazione. Nel futuro più ampio del quartiere fieristico attività terziarie integrate potranno trovare sedi ottimali e di notevole potenzialità ancora secondo logiche perequative, nel comparto di Casaralta e nella adiacente area militare, nella "storica" direttrice nord di via Stalingrado.

Ed infine per le attività ricettive, l'artigianato di servizio, l'artigianato produttivo minore compatibile, ed il terziario "leggero", le linee di lavoro proposte in questa fase vedono un'ipotesi di regolazione degli usi capace di accompagnare fisiologicamente queste attività ai processi di trasformazione dei tessuti residenziali.

Ma, anche in questi casi, saranno le risposte effettive al Documento preliminare, dentro e fuori dalle procedure di bando, ad orientare l'impegno dell'Amministrazione verso lo Strutturale definitivo.

Note

- ¹ Si vedano al riguardo le previsioni demografiche all'orizzonte del 2018 elaborate secondo diversi scenari dal Settore Programmazione, Controlli e Statistica del Comune di Bologna sia per l'ambito comunale che per l'area estesa della cintura.
- ² La tendenza si conferma anche per il periodo successivo alla rilevazione censuaria come è messo in evidenza nel rapporto "Bologna, lo stato della Città", curato da Prometeia.

GLI AUTORI

Renzo Baccolini ha studiato economia all'Università di Bologna e alla Columbia University di New York dove ha conseguito il *M. Phil.* in *Economics*. Dopo aver approfondito le proprie conoscenze in macroeconomia, economia internazionale, finanza ed econometria, ha coordinato ricerche scientifiche sul mercato secondario dei titoli di stato per il Ministero del Tesoro e per l'Abi. Si è occupato di problemi di economia pubblica e di ristrutturazioni di aziende municipalizzate; attualmente il suo interesse è rivolto ai temi legati al *project finance* e alla finanza strutturata. È autore o coautore di numerose pubblicazioni scientifiche.

Ugo Baldini è laureato in Architettura presso l'Università degli Studi di Firenze. Nell'arco della sua attività professionale ha sviluppato una particolare attenzione ai temi della pianificazione territoriale di area vasta. Ha ricoperto l'incarico di direttore di Progetto per la redazione del Piano territoriale regionale della Regione Emilia-Romagna ed attualmente è consulente della Regione Liguria per la redazione del Piano territoriale regionale. Ha curato la redazione dei Piani regolatori generali di numerosi comuni. Ha dedicato particolare attenzione ai temi della programmazione agricola, della pianificazione del territorio rurale e della pianificazione ambientale. È Coordinatore nazionale del Progetto Appennino Parco d'Europa (Ape).

Giovanni Crocioni, ingegnere, è docente di Tecnica Urbanistica e Pianificazione Territoriale nell'Università di Bologna. Ha al suo attivo esperienze importanti come i Prg di l'Aquila, Reggio Emilia, Ravenna e il Piano strutturale di Vicenza; programmi di riqualificazione urbana a Ravenna, Modena, Verona, Comacchio, Belluno, oltre a vari Piani Territoriali (Regione Abruzzo, Province di Ferrara, Messina e Chieti). Negli ultimi anni ha coordinato il progetto di metro leggero automatico per la città di Bologna e partecipato alla formazione del Piano strategico strutturale della città.

Roberto D'Agostino architetto e urbanista, esperto Unesco per i problemi delle città storiche, consulente della Comunità Europea, autore di piani regolatori e di piani per i centri storici per importanti città, in Italia e all'estero. Autore di saggi e articoli sui temi dell'urbanistica e della pianificazione territoriale. Assessore all'Urbanistica del Comune di Venezia dal 1993 al 2000. Dal maggio del 2000 Assessore alla Pianificazione Strategica, Progetto Urbano, Città Metropolitana, Decentramento e Municipalità, Relazioni Comunitarie e Internazionali, Politiche della Residenza. Presidente della Società Audis (Associazione per le Aree Urbane Dismesse).

Anna Maria Gentili, docente di Storia e Istituzioni dell'Africa subsahariana alla Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Bologna. Presidente del Corso di Laurea in Sviluppo e cooperazione internazionale dell'Università di Bologna. Presidente del Centro Amilcar Cabral del Comune di Bologna. Ha svolto insegnamento e ricerca in varie università africane. Fra le pubblicazioni: *Il Leone e il cacciatore. Storia dell'Africa subsahariana*, Carocci, Roma 1995.

Roberto Guerrieri è docente di Ingegneria Elettronica presso l'Università di Bologna. È autore di numerosi articoli scientifici e di cinque brevetti internazionali ed è stato tra i soci fondatori di due *start-up* tecnologiche. Nel 1993 ha ricevuto un riconoscimento internazionale come autore del miglior lavoro dell'anno nell'ambito dei problemi di produzione di circuiti elettronici. Dal 1999 dirige il nuovo Laboratorio per i Sistemi Elettronici, *joint venture* tra ST Microelectronics e Università di Bologna per la esplorazione di concetti innovativi nel campo dei sistemi integrati. È consulente del Comune di Bologna per lo sviluppo di nuovi approcci per il supporto agli anziani.

Guidalberto Guidi è laureato in Giurisprudenza; Presidente e/o Amministratore Delegato di numerose società nei settori bancario, assicurativo, industriale. È Presidente de *Il Sole 24 Ore* spa e Vice Presidente della Confindustria con delega per le Relazioni Industriali e gli Affari Sociali.

Anna Italia è laureata in Lettere ed è responsabile del settore Immigrazione del Censis. Negli ultimi anni ha coordinato numerosissime indagini sui temi dell'immigrazione e della sicurezza personale per committenti pubblici e privati, italiani ed europei. Ha pubblicato numerosi saggi ed articoli e collabora da alcuni anni con il bimestrale "Gli stranieri".

Paolo Mengoli laureato in Matematica a Bologna. Ricercatore senior presso l'Enea di Bologna dal 1961 al 1996. Consigliere comunale a Bologna dal 1990 al 1999, e Deputato al Parlamento dal 1992 al 1994 eletto nelle liste della Dc. Dal 1965 è impegnato nell'ambito del volontariato cattolico bolognese come animatore di gruppi di volontariato sociale. Dal 1990 coordina le attività del Segretariato sociale "Giorgio La Pira" della Confraternita della Misericordia di Bologna.

Carlo Monaco è laureato in Giurisprudenza presso l'Università di Bologna, presso la quale ha insegnato Dottrina dello Stato. Negli anni 1991-1993 è stato Presidente dell'Istituto Regionale per l'apprendimento della Regione Emilia-Romagna. È stato Amministratore comunale nel Comune di Porretta Terme e presso la Provincia di Bologna. Attualmente è Assessore all'Urbanistica e alla Casa presso il Comune di Bologna. Ha pubblicato numerose opere di ambito filosofico, storico e di educazione civica e svolge un'attività di drammaturgo.

Giovanni Salizzoni è laureato in Ingegneria Civile Edile presso l'Università di Bologna e si è specializzato presso il Laboratory for computer graphics and spatial analysis dell'Università di Harvard. È docente di Ingegneria del Territorio presso la Facoltà di Ingegneria dell'Università di Bologna. È stato membro della Segreteria Tecnica del Piano generale dei trasporti e componente del Comitato di Coordinamento del Centro Studi del Ministero della Sanità. Svolge attività professionale e di ricerca nel campo dell'architettura e dell'urbanistica sui temi riguardanti l'abitare, con particolare attenzione ai temi della solidarietà e della convivenza, la qualità dell'ambiente urbano, la mobilità e la sicurezza. È Vice Sindaco del Comune di Bologna.

Paolo Sestito è laureato in Economia e Commercio e ha ottenuto il Master of Science in Economics alla London School of Economics di Londra. È Consigliere Economico del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali. Membro di numerose commissioni e gruppi di lavoro istituiti dal Ministro del Lavoro, dal Ministro dell'Industria, dal Ministro del Tesoro e dell'Economia e dall'Istat. È autore di numerosi studi e pubblicazioni, particolarmente nei settori dell'analisi e previsioni macroeconomiche, del mercato del lavoro e relazioni industriali, dei sistemi previdenziali e andamenti del sistema pensionistico, della politica monetaria.

L'Associazione Arc-en-ciel si impegna da diversi anni nel sostenere i passi

degli immigrati nei primi anni del loro arrivo in Italia, nella logica dell'accoglienza cristiana. In modo particolare il suo lavoro è volto all'accompagnamento sui problemi della casa e del lavoro. Attualmente l'Associazione gestisce tre centri di accoglienza e segue l'andamento di 26 appartamenti, garantendone la locazione e concedendoli in sublocazione agli immigrati. L'Associazione promuove corsi di formazione al lavoro e di lingua italiana.

L'*Associazione Nazionale Oltre Le Frontiere* (Anolf) è la struttura multietnica promossa dalla Cisl per coinvolgere insieme lavoratori stranieri ed italiani. È stata costituita per favorire l'accoglienza di tutte le minoranze etniche, contrastando l'emarginazione e l'indifferenza. A Bologna opera da alcuni anni con progetti formativi volti all'apprendimento della lingua italiana e delle normative civili e del lavoro vigenti nel nostro Paese: ha anche realizzato campagne informative plurilingue per migliorare l'integrazione degli immigrati e per fare conoscere le lingue e le culture delle diverse popolazioni presenti, coinvolgendo etnie differenti. Fornisce inoltre assistenza legale ed amministrativa su tutte le procedure burocratiche connesse al soggiorno e al lavoro.

Il *Collegio Costruttori Edili ed Imprenditori Affini della Provincia di Bologna* si è costituito nel 1959 come libera associazione fra imprese ponendosi quale scopo la salvaguardia degli interessi delle imprese associate nei confronti delle amministrazioni, degli altri enti pubblici locali e degli altri soggetti privati quali le associazioni sindacali, le altre associazioni imprenditoriali e gli ordini professionali, operanti nell'attività edilizia. Associa imprese di piccola, media e grande dimensione, operanti nell'attività edile ed affine, di promozione edilizia ed immobiliare, di servizi e/o progettazione edilizia ed infrastrutturale nella provincia di Bologna e fornisce assistenza alle imprese edili ed affini aderenti al sistema Ance (Associazione Nazionale Costruttori Edili) con cantieri attivi nel nostro territorio.

Il *Consorzio Copalc Bologna* si è costituito il 9 novembre 1950, con lo scopo di promuovere, soprattutto nella provincia di Bologna, una vasta azione in grado di consentire al più ampio numero di persone di acquisire il bene casa, non solo per la realizzazione di un bene economico, ma anche per costruire una comunità di persone e di famiglie, animate da una serie di valori da riscoprire e di rapporti nuovi da costruire insieme. Ha sempre rivolto la sua attenzione ai bisogni delle categorie so-

ciali più deboli e quindi di quei soggetti che sono definiti “ad alto svantaggio abitativo”.

Famiglie Insieme, associazione di volontariato nata nel 1995 ed iscritta al Registro delle libere forme associative del Comune di Bologna. È costituita da un gruppo di famiglie italiane e straniere aperte alla reciproca accoglienza, confronto e scambio di esperienze. Le attività sono volte a facilitare e sostenere reti di solidarietà e di mutuo aiuto, favorendo relazioni tra persone e famiglie di etnia e religioni diverse. In particolare sono messe in atto azioni per l'apprendimento della lingua e l'educazione civica, la ricerca del lavoro, aiuti per i bisogni quotidiani, adozioni a distanza, promozione di momenti conviviali finalizzati alla creazione e consolidamento di relazioni interpersonali.

Mosaico di Solidarietà è un'associazione di volontariato, promossa dalla Caritas Diocesana di Bologna. Ha sede a Bologna presso il Centro Cardinale Poma (via Mazzoni 8), struttura diocesana al servizio della carità e delle missioni. L'associazione svolge la propria attività su quattro aree specifiche di servizio gratuito contro l'emarginazione sociale: area caritativa (per la raccolta degli indumenti), area laboratorio (per l'integrazione socio-lavorativa), area Gruppi Autonomi (in appoggio a piccoli gruppi di volontariato), area convenzioni con enti pubblici.

L'Unione Sindacale Territoriale della Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori, UST-CISL di Bologna, nasce nel 1950. Ad oggi conta oltre 40.000 associati nell'area bolognese, di cui oltre la metà donne. La Cisl è presente in trenta sedi dislocate su tutto il territorio della Provincia (Imola e circondario esclusi).

COLLANA “CON-VIVERE LA CITTÀ”

1. Bologna, la sua identità e l’immigrazione
2. Gli immigrati tra noi: le regole per una convivenza possibile
3. I nuovi strumenti della società civile di fronte alle emergenze sociali e all’immigrazione
4. La comunità scolastica nella società multietnica: i nuovi interrogativi
5. Il lavoro degli immigrati: dall’analisi all’azione
6. Immigrazione e convivenza urbana: il nodo cruciale della casa

I testi sono reperibili sul sito:

<http://www.comune.bologna.it/con-vivere/>

GLI AUTORI

DELLA COLLANA "CON-VIVERE LA CITTÀ"

AECA - Associazione Emiliano-romagnola Centri Associati

Maurizio Ambrosini

ANOLF Bologna - Associazione Nazionale Oltre Le Frontiere

API - Associazione Piccole e Medie Industrie della provincia di Bologna

Valentina Aprea

Arc-en-ciel

ASCOM - Associazione dei Commercianti, degli Operatori Turistici e dei Servizi della provincia di Bologna

Associazione degli Industriali della provincia di Bologna

Renzo Baccolini

Ugo Baldini

Augusto Barbera

Luisa Bassani

Giovanni Bersani

Giacomo Biffi

Pier Ugo Calzolari

Marco Cammelli

Ruggero Campagnoli

Caritas della Diocesi di Bologna

Giuliano Cazzola

CEFAL - Consorzio Europeo per la Formazione e

l'Addestramento dei Lavoratori

Centro Italiano di Mediazione e di Formazione alla Mediazione

CESEVOBO - Centro di Servizio per il Volontariato Bolognese

CGIL - Confederazione Generale Italiana del Lavoro

CISL - Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori

CNA - Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa di Bologna

Carla Collicelli

Collegio Costruttori Edili ed Imprenditori Affini della Provincia di Bologna

Consorzio Copalc Bologna

Santi Corsi

Giovanni Crocioni

Roberto D'Agostino

Marco Demarie

Giuseppe De Rita

Giuseppe de Vergottini

Pierpaolo Donati
Germano Dondi
Famiglie Insieme
Guido Fanti
Fondazione Cariplo
Natale Forlani
Ernesto Galli della Loggia
Anna Maria Gentili
Giorgio Guazzaloca
Roberto Guerrieri
Guidalberto Guidi
Giuseppe Guzzetti
Istituto Professionale Edile
della Provincia di Bologna
Anna Italia
Melograno
Paolo Mengoli
Paolo Mengozzi
Carlo Monaco
Maria Rosa Mondini
Luigi Montuschi
Mosaico di Solidarietà
MUS-E Italia
Mario Romano Negri

Giovanni Nicolini
Ernesto Olivero
Franco Pannuti
Luigi Pedrazzi
Provveditorato agli Studi
di Bologna
Fabio Alberto Roversi Monaco
Maurizio Sacconi
Giovanni Salizzoni
Gian Paolo Salvioli
Samir Khalil Samir
Giovanni Sartori
Alessandra Servidori
Paolo Sestito
Piero Stefani
Walter Tega
Michele Tiraboschi
UST-CISL - Unione Sindacale
Territoriale della
Confederazione Italiana
Sindacati Lavoratori
Gian Carlo Vaccari
Romano Volta
Stefano Zamagni

Il progetto “Con-vivere la città”, che l’Amministrazione comunale bolognese ha avviato da qualche anno allo scopo di mettere a fuoco i termini e le problematiche della convivenza con le popolazioni immigrate, non può prescindere da alcune questioni di fondo essenzialmente pratiche quali la scuola e il lavoro.

Ma non ha senso riflettere su scuola e lavoro in rapporto agli immigrati se non si affronta contestualmente anche il problema del loro vivere e abitare in una città come la nostra.

Il problema della casa – difficile sempre – è complicato da condizionamenti di natura culturale quando si tratta della casa per gli immigrati.



E la soluzione oscilla probabilmente tra due modelli limite: la completa integrazione abitativa, forse utopica e non realizzabile in tempi brevi, o la separazione in nuovi ghetti o casbah, spesso generatori di più problemi di quanti ne risolvano.

Il convegno non intende eludere questi nodi.