



www.planum.net
The European Journal of Planning

Regno Unito e Italia: elementi per un confronto

Carlotta Fioretti ¹

by *Planum*, ottobre 2009
(ISSN 1723-0993)

¹ Carlotta Fioretti, architetto, è dottoranda presso il Dipartimento di Studi Urbani di Roma Tre; e-mail: carlotta_fioretti@hotmail.com

I quartieri di edilizia pubblica in tutta Europa (e così anche nel Regno Unito e in Italia) condividono le stesse problematiche: il settore è ormai residuale, l'esclusione sociale affligge gli abitanti, il deterioramento fisico e le difficoltà di gestione caratterizzano la più parte del patrimonio. È altrettanto vero però che ogni paese mostra caratteristiche specifiche.

I quartieri pubblici –si afferma spesso- sono un problema frutto delle stesse politiche che li hanno prodotti. Ma nel Regno Unito e in Italia diverse politiche abitative hanno prodotto sistemi e problemi diversi. La principale differenza tra i due paesi riguarda la consistenza del patrimonio: il Regno Unito è uno dei paesi europei con una più alta percentuale di edilizia pubblica, il 20,8% del totale, mentre l'Italia con il suo 5% si posiziona ai livelli inferiori della graduatoria europea.

Se questi dati si riferiscono alla situazione attuale, prima dell'avvento delle politiche di privatizzazione il patrimonio britannico era ancora più consistente e la maggior parte delle case popolari erano costruite in enormi complessi, uniformi, separati e riconoscibili (come Craigmillar). Le dimensioni di tali quartieri contribuivano ad aumentarne i problemi di gestione e, di conseguenza, a velocizzarne il processo di degrado e abbandono. Nel tentativo di affrontare tali problemi gestionali, il governo britannico intraprese, a partire dagli anni ottanta, una serie di politiche di privatizzazione (nella fattispecie *Right to Buy* e *Voluntary Stock Transfer*, politiche applicate anche a Niddrie) che ridussero notevolmente le dimensioni dello stock pubblico ma comportarono anche rilevanti conseguenze negative: le tipologie e le abitazioni migliori furono vendute e le famiglie più abbienti divennero proprietarie, contribuendo così alla residualizzazione del resto del patrimonio.

I posti lasciati vuoti da chi aveva la possibilità di andarsene furono spesso occupati da famiglie immigrate, con un'altissima componente di giovani e bambini, elemento che spiega i conflitti di tipo razziale e generazionale che hanno caratterizzato l'edilizia pubblica. Molti altri alloggi vuoti rimasero tali dando origine al fenomeno di *low demand* (scarsa richiesta) altrettanto tipico di molte zone del Regno Unito.

In Italia, invece, la maggior parte dei problemi sono emersi a causa della combinazione di un patrimonio di per sé scarso con un sistema delle assegnazioni che dà la priorità alle situazioni di emergenza: reddito basso o nullo, sfratto e vulnerabilità sociale. In Italia, però, se gli abitanti delle case popolari sono tendenzialmente multi-svantaggiati, i complessi pubblici sono in genere situati all'interno di aree miste dove sono presenti anche case in proprietà o edilizia agevolata, e che presentano un profilo sociale della popolazione variegato, dando origine a fenomeni descrivibili come micro-sacche di esclusione sociale. Un altro grave problema è legato al forte degrado fisico degli edifici, dovuto ad un'assenza di interventi conservativi e manutentivi che, a sua volta, deriva da una carenza di tipo gestionale (frequente nel sistema amministrativo italiano e in molti paesi dell'Europa meridionale). Inoltre un'edilizia ormai obsoleta non corrisponde alle esigenze dei suoi attuali abitanti che generalmente sono persone anziane (dato la persistenza e stabilità della popolazione).

Riassumendo le due diverse prospettive del problema, possiamo dire che nel Regno Unito i quartieri pubblici sono generalmente considerati come vaste aree omogenee, caratterizzate da instabilità della popolazione, abbandono e scarsa richiesta, esclusione sociale e una popolazione prevalentemente immigrata e giovane (ritroviamo molte di queste caratteristiche a Niddrie); mentre in Italia le

case popolari sono associabili a micro-sacche di disagio collocate in aree periferiche diversificate, caratterizzate da una popolazione stabile e anziana, da degrado fisico e inadeguatezza degli edifici.

Le politiche di rigenerazione dei due paesi vanno nella stessa direzione?

È abbastanza evidente che in entrambi i paesi la rigenerazione dei quartieri pubblici segue le stesse tendenze promosse in tutta Europa. In particolare in Italia, l'influenza dell'Unione Europea (attraverso l'esperienza del programma Urban) è stata decisiva per passare da una tradizione di riqualificazione esclusivamente fisica a tentativi di rigenerazione più complessa. Mettendo a confronto le esperienze britanniche (ad esempio Craigmillar) e i Contratti di Quartiere italiani, si troveranno elementi comuni, come: iniziative a base areale (*Area Based Initiatives*), integrazione orizzontale e verticale (*governance*), coinvolgimento e messa in rete di attori locali non istituzionali (privati e terzo settore), tentativi di responsabilizzazione ed *empowerment* degli abitanti.

Ci sono delle differenze sostanziali che è opportuno sottolineare. Nel Regno Unito (un paese storicamente a forte governo centrale) le politiche di rigenerazione vengono fatte tramite strategie a livello nazionale: ad esempio, in Scozia, nel 1999 troviamo la *Social Inclusion Strategy* che si pone come obiettivo la riduzione di povertà e svantaggio nei quartieri più critici tramite la designazione di organi locali, le *Social Inclusion Partnerships*, di cui la *Craigmillar Partnership* ne è un esempio.

Tali strategie sono supportate da finanziamenti governativi costanti, nel caso delle *Social Inclusion Partnership* il *Community Regeneration Fund*, allocati tramite un sistema di identificazione delle aree bisognose a livello nazionale, lo *Scottish Index of Multiple Deprivation*. Il tutto è coordinato da un organo governativo specificamente incaricato per le questioni abitative e di rigenerazione, che in Scozia è *Communities Scotland*. Con la devolution, infatti, le politiche di rigenerazione e quelle abitative sono materia dei singoli governi nazionali: l'Inghilterra presenta un sistema del tutto simile e parallelo a quello della Scozia. Questo sistema è stato elaborato per implementare più facilmente programmi integrati, strategici e a lungo termine in risposta alla critica delle iniziative isolate degli anni ottanta (*Housing Action Areas*) e ai programmi "competitivi" - a bando di gara - dei primi anni novanta (*Single Regeneration Budget*).

Il sistema italiano sembra a questo punto divergere estremamente: innanzitutto non esistono delle politiche di rigenerazione nazionali strategiche, ma piuttosto una serie di programmi, di cui solo i Contratti di Quartiere sono concepiti secondo i principi integrati della rigenerazione. Inoltre tali programmi sono finanziati con fondi speciali e specifici, assegnati tramite procedure competitive (gare) che costituiscono un'ulteriore barriera per il raggiungimento di progetti sostenibili nel tempo. Infine il sistema decentralizzato italiano, benché permetta una maggiore flessibilità probabilmente carente in quello britannico, contribuisce a connotare l'esperienza italiana come una sommatoria di singoli casi assolutamente specifici che faticano a confrontarsi tra di loro e a riassumersi in un quadro nazionale.

Una riflessione sulle pratiche

Le pratiche italiane –come già detto- sono maggiormente focalizzate sull'aspetto fisico del problema, come accadeva nel Regno Unito nelle iniziative degli anni ottanta. Anche allora però la strategia britannica più popolare (quasi inesistente tuttora in Italia) consisteva nella demolizione e ricostruzione.

La popolarità di tale tradizione può essere spiegata facendo riferimento al contesto culturale ed ambientale in cui si colloca: nel Regno Unito tradizionalmente gli edifici multi-piano e a torre sono negativamente associati al settore dell'edilizia pubblica, pregiudizio accresciuto da teorie deterministiche che vedevano negli elementi architettonici di tali edifici le ragioni di comportamenti sociali devianti; di qui la necessità di pratiche di differenziazione tipologica e riduzione di densità per superare processi di stigmatizzazione, come è accaduto nelle prime fasi di intervento a Niddrie.

Anche se neppure oggi l'impopolarità di certe tipologie è stata completamente superata, verso la fine degli anni novanta nel Regno Unito ci fu un netto cambiamento di direzione: via dagli approcci fisici focalizzati sull'edilizia e sugli spazi del quartiere (*placed focused*) verso approcci più sociali focalizzati sugli abitanti e la comunità (*people focused*). Gli sforzi di tali strategie erano principalmente diretti verso questioni quali l'educazione, la formazione professionale, la salute e la sicurezza (vedi la *Social Inclusion Strategy* e gli obiettivi della *Craigmillar Partnership*). Per questo motivo oggi in Gran Bretagna (a differenza dell'Italia) sono diffuse e consolidate misure di tipo sociale per risollevare le sorti dei quartieri in crisi.

Negli ultimi anni, in Gran Bretagna, la persistenza del fenomeno *low-demand* nei quartieri degradati ha portato verso l'affermazione di approcci nuovi, più radicali, indirizzati verso la demolizione e ricostruzione degli edifici, per differenziare l'offerta edilizia e attrarre un flusso di popolazione più abbiente. L'obiettivo di tale strategia focalizzata sul mercato abitativo è di creare una comunità bilanciata e integrata nonché un'economia più sostenibile, in modo simile all'approccio intrapreso a Craigmillar da PARC.

Al contrario, nella situazione italiana, le case popolari -pur isolate, degradate e stigmatizzate- si localizzano in contesti diversificati dal punto di vista della proprietà del suolo e del tenore della popolazione. In questo caso, il *mix* non risolve necessariamente il problema, né tanto meno porta automaticamente alla formazione di comunità coese. Al contrario, in Italia, sono numerosi gli esempi in cui gli edifici di edilizia pubblica e i loro abitanti sono facilmente stigmatizzati dai vicini più benestanti, e diventano i capri espiatori per ogni problema.

In sostanza, se la nuova strategia britannica può aver successo nel risollevare il profilo sociale di un'area (aumentando la percentuale di abitanti benestanti), i valori immobiliari e la vitalità degli esercizi commerciali, ciò non significa necessariamente che servirà a creare coesione sociale, o a migliorare le condizioni degli abitanti dell'edilizia pubblica rimasti (vedi il caso di Niddrie e la situazione delle poche case di proprietà comunale rimaste).

Come sottolineato in molte ricerche (come quella descritta in seguito di Van Kempen), non è stata ancora dimostrata una corrispondenza tra la composizione sociale e fisica del contesto e le opportunità per gli abitanti di migliorare le proprie condizioni di vita.

Leggere i quartieri pubblici nel Regno Unito

Power e Mumford in *The Slow Death of Great Cities? Urban abandonment or urban renaissance* (York Publishing for the JRF, 1999) gettano luce sul fenomeno conosciuto come *abandonment* o *low demand* che ha investito molti quartieri residenziali del Regno Unito formati principalmente (ma non esclusivamente) da edilizia pubblica. Facendo riferimento a quattro particolari casi studio, le autrici spiegano esaurientemente cause e caratteristiche del fenomeno, denunciano fallimenti di strategie largamente praticate quali le demolizioni e aprono uno spiraglio su prospettive future.

Bramley, Munro e Pawson nel testo *Key Issues in Housing: Policies and Markets in 21st Century Britain* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004) affrontano la questione abitativa nel Regno Unito, facendo particolare attenzione ai cambiamenti che hanno investito il settore a partire dal 1980. Gli autori toccano temi quali le politiche di privatizzazione e il progressivo assottigliamento del settore pubblico, lo *stock transfer* e il ruolo crescente delle *housing associations*, i mutamenti nel ruolo del governo e la centralità assunta recentemente dal mercato. In particolare, il capitolo nono tratta delle questioni di rigenerazione e getta uno sguardo complessivo su politiche, pratiche e tendenze nazionali, facendo il punto nello specifico sulla questione dei quartieri pubblici.

Restructuring Large Housing Estates in Europe a cura di van Kempen et al. (Bristol, Policy Press, 2005) è il risultato di un programma di ricerca, finanziato dall'UE e portato avanti da un gruppo internazionale di ricercatori, sulla situazione presente e sulle prospettive future dei grandi quartieri residenziali in Europa. L'originalità del libro rispetto alla maggior parte della letteratura esistente sul tema, consiste nell'aver preso in considerazione tutta Europa (dieci i paesi ospitanti i casi studio, distribuiti tra Europa centro-occidentale, meridionale e orientale) e nell'aver focalizzato il lavoro non solo sulle origini e sul declino dei quartieri pubblici (per altro esaurientemente trattato) ma in particolare sulle esperienze (di teorie, politiche e pratiche) intraprese dai diversi paesi per la rinascita di tali quartieri.

Sugli edifici a torre, Turkington, van Kempen e Wassenberg hanno curato nel 2004 un volume su *High-rise housing in Europe: Current Trends and Future Prospects* (Delft, UP). Più in generale, sul mai sopito determinismo ambientale: Coleman, A (1985) *Utopia on Trial*, London, Hilary Shipman. Infine, il confronto con i paesi dell'Europa meridionale e in particolare sui diversi sistemi di accesso alla casa è al centro dell'importante volume di Allen, Barlow, Leal, Maloutas e Padovani (2004), *Housing and Welfare in Southern Europe*, Oxford, Blackwell.