

## Recensioni

---

Mangialardi G., *Gestione dell'abitare. Tra azione pubblica e politiche dell'abitare*, Libria, Melfi, 2023, pp. 200, € 25,00.

La questione della casa e le politiche pubbliche sull'abitare sono da qualche tempo tornate al centro delle riflessioni sulla città. Durante la pandemia, il confinamento tra le mura domestiche ha riportato in primo piano l'importanza della casa come diritto fondamentale, interrogando le politiche pubbliche urbane attorno alle tante difficoltà e disparità di accesso; per privazione, ha messo in luce quanto sia la dimensione urbana dello stare insieme, e non solo quella privata dell'alloggio a definire condizioni di qualità dell'abitare. Oggi inoltre emergono la competizione e le conflittualità tra diversi usi dello spazio urbano, specie in alcuni contesti in cui la domanda di alloggi si è scontrata con la ripresa di un settore turistico che sempre più erode lo spazio dell'abitare, come spazio di rendita e non come luogo di soddisfazione di un bisogno primario. Alcune condizioni di lungo periodo nel contesto italiano – come la scarsa quota di patrimonio abitativo pubblico, il disimpegno politico nei confronti di questo patrimonio e allo stesso tempo la crescita di quota di popolazione in situazione di disagio grave e di deprivazione abitativa – reinterrogano urbanisti e pianificatori attorno all'efficacia delle politiche urbane e alla loro capacità di tenere insieme queste questioni complesse e intricate, e di immaginare modi e forme di gestione di questa complessità.

Giovanna Mangialardi affronta questi temi e propone di discutere attorno “all'abitare come sistema”, determinato non solo da ciò che chiamiamo “casa” e dagli spazi di prossimità collettivi che connotano il nostro abitare, ma anche dall'intreccio dei diversi ruoli e mandati dei soggetti che prendono parte attiva nella gestione. Uno dei nodi critici sollevato dall'autrice è la presenza di uno “scollamento tra le politiche abitative, calate da normative nazionali e regionali, e la pianificazione urbana”.

Il testo propone, dunque, una dimensione di analisi sistemica, multidimensionale e integrata dei problemi attorno all'abitare, recuperando una traiettoria a tratti interrotta dei “programmi complessi” e dei tentativi di integrazione tra questioni, ruoli ed esperienze, che programmi e politiche integrate, area-based hanno introdotto a partire dagli anni '90. Uno dei meriti del testo è quello di cercare di superare un approccio di eccessiva caricatura dei caratteri di stigma dell'abitare di per sé, verso un'analisi pertinente di politiche e di progetti urbani che hanno provato ad affrontare quelle fragilità.

Il libro è dunque di un certo rilievo per la comunità scientifica di urbanisti per almeno tre motivi. Compie un'ordinata sistematizzazione di definizioni, categorie interpretative, norme e politiche urbanistiche, attorno al tema complesso e stratificato del “sistema abitare”, la produzione di alloggi e la loro gestione. Propone un allargamento dello sguardo, collocando l'analisi del dibattito e del lessico italiano entro una cornice di più ampia prospettiva, in relazione alle politiche europee e

DOI 10.3280/ASUR2024-139008

*Archivio di Studi Urbani e Regionali*, LV, 139, 2024 ISSN 0004-0177 ISSN<sup>e</sup> 1971-8519

all'esperienza di altri contesti di lavoro. È questo un confronto di una certa utilità per ri-perimetrare alcuni temi, individuare nuove prospettive d'azione, precisare quali caratteri di innovazione cercare di traguardare. Infine, il testo, attraverso un affondo verticale in un'esperienza specifica, quella dell'agenzia ARCA del Sud Salento, avvicina le riflessioni della prima parte del testo alle politiche urbane e alla loro aderenza ai bisogni di un territorio. La Regione Puglia è da tempo capofila di strategie e forme di innovazione nelle politiche urbane, che anche da questa analisi sembrano emergere più come strategie per intercettare risorse economiche che provengono da fondi competitivi (come i bandi dei programmi nazionali) mentre faticano ad atterrare come politiche di cambiamento in grado di generare trasformazioni urbane di qualità e a innescare pratiche istituzionali efficaci e di valore.

Come richiamato in introduzione da Nicola Martinelli, un ulteriore livello di lettura del testo ci porta anche a riflettere attorno a come facciamo ricerca, a come tenere una dimensione di prossimità con i fenomeni e le pratiche – amministrative in questo caso – per non perderne contatto, e allo stesso tempo a riconoscere la misura di un opportuno distacco entro cui maturare una riflessione più ampia. L'approccio utilizzato dall'autrice, in una continua ricerca del giusto posizionamento è quello di compiere un continuo movimento di avvicinamento e di allontanamento dello sguardo. Ad un'osservazione critica prossima alle esperienze scelte, l'autrice contrappone talvolta una maggior distanza, ampliando il quadro complessivo e ricollocando la conoscenza prodotta in prossimità a confronto con un panorama di esperienze più largo.

### **Sulla complessità del “sistema abitare”**

La prima parte del testo affronta dunque un'analisi critica attorno alle questioni che traguardano l'abitare sociale, inteso in senso largo come “questione” urbana che deve superare la sola gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, provando ad affrontare le diverse forme di marginalità che fanno parte della società contemporanea. Il testo punta a raggiungere un nuovo livello di chiarezza nell'area grigia di alcuni termini che si collocano tra il social housing di stampo europeo e le molte specificità del panorama italiano attorno all'abitare sociale. In questo percorso tra questioni – definitorie, legislative, sociali e gestionali – il testo prova a riconoscere interpretazioni pertinenti delle specificità dei contesti analizzati in continuo raffronto con l'agenda europea.

In termini di gestione l'autrice riconosce in Italia un modello di gestione multi-scala e di tipo verticale, in cui si è passati nell'ultimo ventennio dalla “centralità di uno Stato “produttore” ad un sistema basato su una pluralità di attori, e dove lo Stato svolge un ruolo perlopiù di “promotore”. Le Regioni hanno oggi un ruolo primario anche se raramente supportano un tema così complesso con adeguate risorse, quasi ignorando il passaggio di competenze. In questa gestione difficile, soggetti diversi hanno ruoli, mandati e criticità differenti: Ex-Iacp e Agenzie regionali hanno un notevole ritardo e una certa difficoltà nell'avviare processi innovativi, visto l'affaticamento nell'espletare attività ordinarie, la mancanza di

capitale umano, i problemi gestionali e talvolta lo svuotamento di responsabilità politica nelle scelte. Una seconda famiglia di soggetti, come cooperative, istituti di credito, operatori specializzati sono accomunati dal tentativo di rispondere alla domanda di alloggi per soggetti generalmente in grado di essere “solvibili” e che permettano un ritorno dell’investimento. Questi modelli gestionali sono in fase di evoluzione ma mancano riforme finalizzate all’integrazione tra un’azione più tradizionale del pubblico, che resta imbrigliata entro una certa rigidità, e alcune forme innovative del privato che da sole non rispondono alla vocazione universalistica di accessibilità alla casa.

La seconda parte del libro indaga il rapporto tra politiche abitative e politiche urbane. Interroga la relazione, spesso debole, sicuramente non strutturale, tra processi di rigenerazione urbana e politiche specifiche attorno all’abitare. La mancanza di questo nesso si riflette in progettualità che guardano più alla dimensione quantitativa e al soddisfacimento, mai raggiunto, di un numero adeguato di alloggi ERP, e uno sforzo insufficiente nel riconoscere degli standard di natura qualitativa, in una visione allargata dell’abitare che invece tende a ridursi alla scala dell’edificio.

Il raffronto con altri contesti europei mette in luce la difficoltà di superamento di condizioni di emergenza attorno al tema della casa, ad esempio in relazione all’assenza di un Ministero dedicato, alla tendenza a valorizzare la casa come bene privato e familiare, alla mancanza di politiche strutturali per la locazione. La sfida che l’autrice propone è quella di guardare alla casa come ad un servizio, e quindi ad un diverso ruolo e mandato delle politiche pubbliche, verso la costruzione di condizioni di welfare diffuso e universale, e nuovi rapporti tra attori pubblici e privati, e del terzo settore.

La terza parte del testo “percorsi di indagine empirica” riporta ad una dimensione prossima e vicina al territorio a partire da alcune politiche urbane che riguardano l’abitare pubblico. Il caso riguarda l’esperienza dell’Agenzia ARCA nel territorio del sud Salento che corrisponde all’ambito territoriale della provincia di Lecce. È un caso interessante, perché, come riporta l’autrice, rientra in una cornice istituzionale di rinnovamento di prassi e di *governance* che negli ultimi vent’anni trova l’Ente come soggetto attivo e riflessivo. La disamina parte da documenti ufficiali a disposizione, bandi, progettualità e si nutre di un avvicinamento ai meccanismi procedurali attraverso interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati, per attivare un punto di vista che permetta di comprendere dall’interno le posizioni, le scelte prese, gli ingranaggi delle politiche pubbliche. Alcuni indicatori individuati dall’autrice provano a fare sintesi e a rendere comparabili le esperienze analizzate in termini di: 1) integrazione tra politiche urbane e abitative; 2) struttura organizzativa integrata e partenariato; 3) efficacia dei processi di partecipazione; 4) riduzione della condizione di marginalità e degrado fisico; 5) qualità degli interventi trasformativi. Le mappature proposte restituiscono una storia specifica e allo stesso tempo così comune al resto d’Italia: un patrimonio di alloggi pubblici insufficiente con criticità strutturali, obsolescenze impiantistiche, scarsa accessibilità e confort energetico, luogo di concentrazione di gravi problemi di emarginazione sociale, con un forte iato tra fabbisogno abitativo e la capacità dell’Ente di rispondere a queste condizioni di marginalità.

Nella parte conclusiva l'autrice propone alcune riflessioni attorno ai nodi critici emersi, in una dimensione di utilità della ricerca che permetta di discutere il rapporto tra Agenzie per la casa e le politiche urbane, e provare a superare l'attuale difficile gestione. Un primo nodo critico riguarda l'assenza di una visione urbana degli interventi, che, in un processo di riduzione e semplificazione dei problemi e dunque delle soluzioni, si limitano per lo più a trasformazioni edilizie che assumono spesso il carattere di gestione emergenziale di un patrimonio fisico vetusto e inadeguato. Un secondo livello di questioni riguarda la gestione a compartimenti stagni e la scarsa integrazione tra soggetti istituzionali che si riflette in una disorganicità degli interventi e un'inadeguata capacità di fare sistema tra enti, e tra livelli differenti di governo. Programmi di riqualificazione del patrimonio ERP sono così spesso sganciati da processi di rigenerazione e trasformazioni urbane, con deboli e incerti tentativi di partecipazione e di collaborazione inter-istituzionale, e dunque un sostanziale tradimento degli approcci *place-based* e integrati, che restano buoni propositi senza applicazione.

Come rinnovare il quadro d'azione? L'autrice propone di agire innanzitutto con l'obiettivo di far crescere competenze e capacità di gestione e superare l'attuale visione riduttivista, investendo in corpi intermedi che avvicinino la definizione dei problemi con le opportunità locali, e rilanciando un "modello di gestione integrata" e una strutturazione di governance multilivello: a partire da una dimensione sovralocale di visione di medio e lungo periodo, di area vasta che guardi oltre le difficoltà delle realtà amministrative locali e che produca occasioni di sviluppo con azioni materiali e immateriali d'insieme, fino allo sviluppo di una gestione comunale in cui possano atterrare le azioni di cooperazione tra soggetti, secondo processi inclusivi e partecipati entro progetti urbani rigenerativi.

Un ultimo invito riguarda la sfera pubblica e il mondo della ricerca. Si tratta di tornare a studiare con maggior impegno e dedizione i fallimenti, imparare dagli errori, senza balzare a facili conclusioni. Questa capacità critica appare uno dei principali nodi incerti, vista oggi la difficoltà di costruzione di processi di monitoraggio e valutazione trasparenti e partecipati.

(Luca Nicoletto)