urbanistica

INFORMAZIONI

special issue

XII Giornata Internazionale di Studio INU
Benessere e/o salute?
90 anni di studi, politiche, piani

12° International INU Study Day
Welfare and/or Health?
90 Years of studies, policies and plans

A cura di / Edited by Francesco Domenico Moccia e Marichela Sepe

289 s.i.

Rivista bimestrale
Anno XXXXVII
2020
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU Edizioni

In caso di mancato recapito rinviare a ufficio posta Roma – Romanina per la restituzione al mittente previo addebito.
Poste Italiane S.p.A. Spedizione in abbonamento postale – D.L. 353/2003 (conv. in l. 27/2/2004 n. 46) art. 1 comma 1 – DCB – Roma

INU
Edizioni

Rivista bimestrale urbanistica e ambientale
dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Salzano
Anno XXXXVII
2020
Euro 10,00

Editore: INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995;
Roc n. 3915/2001;
Iscr. Cciaa di Roma n. 814190.

Direttore responsabile: Francesco Sbetti
Direttore: Francesco Sbetti
Redazione centrale:
Emanuela Coppola,
Enrica Papa,
Anna Laura Palazzo,
Sandra Vecchietti

Servizio abbonamenti:
Monica Belli Email: inued@inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:
G. De Luca (presidente),
G. Cristoforetti (consigliere),
D. Di Ludovico (consigliere),
C. Gasparrini (consigliere),
L. Pogliani (consigliere),
F. Sbetti (consigliere).
Redazione, amministrazione e pubblicità:
Inu Edizioni srl
Via Castro Dei Volsci 14 - 00179 Roma
Tel. 06 68134341 / 335-5487645
http://www.inuedizioni.com

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale INU:
Alberti Francesco, Arcidiacono Andrea, Barbieri Carlo Alberto, Bruni Alessandro, Cecchini Domenico, Centanni Claudio, Engel Marco, Fabbro Sandro, Fantin Marisa, Fasolino Isidoro, Fiora Gianfranco, Fregolent Laura, Galuzzi Paolo, Gasparrini Carlo, Giaimo Carolina, Giannino Carmen, Imberti Luca, Lombardini Giampiero, Mascarucci Roberto, Mastrovito Giancarlo, Moccia Francesco Domenico, Passarelli Domenico, Pingitore Luigi, Porcu Roberta, Properzi Pierluigi, Rotondo Francesco, Scorza Francesco, Sepe Marichela, Stramandinoli Michele, Talia Michele, Tomazzoni Maurizio, Tondelli Simona, Trombino Giuseppe, Vecchietti Sandra, Viviani Silvia.

Componenti regionali del comitato scientifico:
Abruzzo e Molise: Di Ludovico Donato (coord.) donato.diludovico@gmail.com
Alto Adige: Pierguido Morello (coord.)
Basilicata: Pontrandolfi Piergiuseppe (coord.) piergiuseppe.pontrandolfi@gmail.com
Calabria: Caridi Giuseppe (coord.) giuseppe.caridi@alice.it
Campania: Coppola Emanuela (coord.) ecoppola@ unina.it, Berruti G., Arena A., Nigro A., Vanella V., Vitale C., Izzo V., Gerundo C.
Emilia-Romagna: Tondelli Simona (coord.) simona.tondelli@unibo.it
Fiuli Venezia Giulia:
Lazio: Giannino Carmela. (coord.) carmela.giannino@gmail.com
Liguria: Balletti Franca (coord.) francaballetti@libero.it
Lombardia: Rossi Iginio (coord.) iginiorossi@teletu.it
Marche: Angelini Roberta (coord.) robyarch@hotmail.com, Piazzini M., Vitali G.
Piemonte: La Riccia Luigi (coord.) luigi.lariccia@gmail.com, Martino G.
Puglia: Milano Giuseppe (coord.), Petralla C., Maiorano F., Mancarella G.
Sardegna: Barracu Roberto (coord.)
Sicilia:
Toscana: Rignanese Leonardo (coord.) leonardo.rignanese@poliba.it, Alberti F, Nespolo L.
Trentino:
Umbria: Murgante Beniamino (coord.) murgante@ gmail.com
Veneto: Basso Matteo (coord.) mbasso@iuav.it
Veneto: Baiocco R. (coord.) baiocco@iuav.it, De Michele A., Velo L.

Progetto grafico: Hstudio

Impaginazione: Officine Grafiche Francesco Giannini e figli S.p.A. - Napoli

Associato all'unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di Roma, n.122/1997

Abbonamento annuale Euro 30,00
Versamento sul c/c postale .16286007, intestato a
INU Edizioni srl: Via Ravenna 9/b, 00161 Roma,
o con carte di credito: CartaSi - Visa - MasterCard.

mente al caso romano ampliando la classificazione anche ad altri periodi storici, post unitari (1871-1902 e 1903 -1937) e di ultima generazione (1993-2016), ma le tre classificazioni citate sono declinabili e rintracciabili anche negli altri contesti italiani perché espressione di una cultura architettonica nazionale.

5. A tale proposito si segnala la Ricerca CCHURE_ Climate Change&Urban Health Resilience, coordinata dalla prof.ssa D'Onofrio, dove si sta sperimentando e applicando una metodologia di indagine e intervento sul quartiere ERP di Monticelli ad Ascoli Piceno, progettato da Leonardo Benevolo.

Bibliografia

Berghauser Pont, M., Haupt, P., (2010), Spacematrix. Space, Density and Urban Form, Nai Publisher

Borelli, G. (2020), Le città del post virus, in Nuvolati, G., Spanu, S., (a cura di), Il Manifesto dei sociologi e delle sociologhe dell'ambiente e del territorio sulle città e le aree naturali del dopo COVID-19, Ledizioni

Camaioni, C., D'Onofrio, R. (2020), Dove vanno le città? La riscoperta delle centralità e delle funzioni urbane essenziali dopo la pandemia, Urbanistica informazioni (in pubblicazione)

Catalano, G. (2020), Riorganizzazione spazio-temporale nei quartieriin Nuvolati, G., Spanu, S., (a cura di), Il Manifesto dei sociologi e delle sociologhe dell'ambiente e del territorio sulle città e le aree naturali del dopo COVID-19, Ledizioni

Dal Co, F., (1997), La ricostruzione. Introduzione alla storia dell'architettura italiana del secondo Novecento, in Dal Co, F., (a cura di), Storia dell'architettura italiana. Il secondo novecento, Electa

D'Onofrio, R., Trusiani, E. (2017), Urban Planning for Healthy European Cities, Springer, Cham

Mattogno, C., Romano, R. (a cura di) (2019), Dalla casa al paesaggio. Edilizia resdienziale pubblica e mutamenti dell'abitare a Roma, Gangemi

Munarin, S., Tosi, C. (2012), Spazi del welfare. Esperienze Luoghi Pratiche, Quodlibet

Pelizzoni, L., (2020), Conclusioni in Nuvolati, G., Spanu, S., (a cura di), Il Manifesto dei sociologi e delle sociologhe dell'ambiente e del territorio sulle città e le aree naturali del dopo COVID-19, Ledizioni

Piroddi, E., (2019), in Mattogno, C., Romano, R. (a cura di) (2019), Dalla casa al paesaggio. Edilizia residenziale pubblica e mutamenti dell'abitare a Roma, Gangemi

Sitografia

https://acs.beniculturali.it/wp-content/uploads/2016/04/04.Scheda-mostra_rev05.04.16.pdf, consultato il 5/10/2020

http://www.vghortus.it/index2.php?option=com_content&task=view&id=74&pop=1&page=1&Itemid=49, consultato il 5/10/2020

La questione energetica nell'edilizia residenziale pubblica: problemi e risposte dal caso di Bologna

Marco Castrignanò*
e Gabriele Manella**

Introduzione

L'accesso alla casa rappresenta ancora un problema per molti cittadini europei e non fanno eccezione quelli italiani. All'emergenza abitativa, peraltro, si accompagna spesso quella sociale, con molti complessi di edilizia residenziale pubblica che diventano luoghi di concentrazione di svantaggi e vulnerabilità socio-economiche. A queste sfide "antiche" se ne aggiungono altre più recenti, come quelle legate alla povertà energetica. Anche se ancora relativamente poco studiata, almeno dalla ricerca sociale, secondo alcune stime colpisce tra l'8% ed il 16% delle famiglie italiane. Nel nostro contributo ci proponiamo di approfondire la questione energetica nell'edilizia residenziale pubblica, partendo da alcune definizioni e alcuni dati a livello nazionale e internazionale. Ci concentreremo poi sul caso bolognese, considerando gli strumenti implementati, alcuni successi ottenuti ed alcune criticità emerse.

Povertà e accesso alla casa: un antico problema non ancora risolto

La persistenza della povertà nei nostri territori è una triste realtà testimoniata dai dati: nel 2007 viveva in povertà assoluta il 3,1% della popolazione italiana, una quota salita al 6,1% nel 2015 ad al 6,9% nel 2017, per poi calare lievemente nel 2019 (6,4%). Dinamica analoga per la povertà relativa: coinvolgeva il 12,9% della popolazione italiana nel 2007, sale al 13,7% nel 2015 ed al 15,6% nel 2017, cala al 14,7% nel 2019 (Istat, 2019). In un quadro del genere, è inevitabile che la situazione si rifletta anche in aspetti più specifici, da quello abitativo a quello energetico.

Partendo dall'ambito abitativo, l'accesso alla casa rappresenta ancora un problema per molti cittadini dell'Unione Europea: i dati del 2017, infatti, descrivono un 10,2% delle famiglie che ha speso oltre il 40% del proprio reddito in spese abitative. Questa percentuale sale nettamente se ci limitiamo a quelle famiglie che risultano a rischio povertà: dal 10,2% al 37,8% (Housing Europe Observatory, 2019). Già questo dato evidenzia come la casa resti un problema per una quota importante di popolazione, sia per l'incidenza sul bilancio familiare sia per le difficoltà di accesso ad alloggi con prezzi calmierati. Questi, infatti, restano il "sogno proibito" di molti cittadini europei ed ancora più di quelli italiani.

L'edilizia residenziale pubblica, il principale strumento di politica della casa per contrastare il disagio abitativo, è stata ufficialmente introdotta in Italia nel 1903 con la legge n. 254 (la cosiddetta Legge Luzzatti). Nei decenni successivi sono state approvate diverse norme per regolare il settore. Ricordiamo in particolare la legge n. 112 del 1998, che decreta le Regioni e i Comuni come i principali attori coinvolti in questo ambito del welfare (Bergamaschi, Maggio, 2019, p. 198). Il *social housing* è diventato quindi di competenza delle singole Aziende Casa, che erogano servizi abitativi secondo un criterio di allocazione di tipo "selettivo" (Proli, Santangelo, Tondelli, 2015, p. 5). Questi cambiamenti non hanno però modificato radicalmente la situazione, che resta molto fragile sia per alcune caratteristiche della domanda sia per quelle dell'offerta.

Partendo dall'offerta, l'edilizia residenziale pubblica italiana soffre di croniche carenze nel finanziamento, la manutenzione e la gestione degli alloggi. Questi problemi si uniscono alla dismissione di parte del patrimonio immobiliare avviata dagli anni '90. Il risultato è che in Italia la quota di alloggi con caratteristiche sociali è circa il 5% del totale delle abitazioni: siamo agli ultimi posti delle classifiche europee assieme a Spagna, Portogallo e Grecia (Federcasa, 2015, p. 4). Considerazioni analoghe valgono per la spesa per le politiche abitative rispetto alla spesa totale nel welfare (Brignone, 2019).

Riguardo alla domanda, solo il 4% della popolazione italiana ha accesso ad alloggi a prezzi calmierati, a fronte di un tasso di deprivazione abitativa intorno all'11%, ben più del 5,6% di media nell'Unione Europea. Le circa 700.000 famiglie che occupano alloggi di edilizia residenziale pubblica in Italia, inoltre, sono appena un terzo di quelle che ne avrebbero diritto (Bergamaschi, Maggio, 2019: 195). La sofferenza abitativa ed economica di molte famiglie si vede peraltro dal numero di sfratti: sono aumentati da 26.937 nel 2001 a 61.718 nel 2016 (Monti, Chiaro, 2017). L'ultimo dato disponibile, del 2018, vede un leggero miglioramento ma siamo comunque a 56.140, 49.290 dei quali per morosità (Unione Inquilini, 2019).

La povertà energetica: un nuovo problema di difficile definizione e misurazione

A queste criticità, sicuramente gravi ma per certi aspetti già conosciute, se ne aggiungo-

no di più recenti e meno documentate, come quelle legate alla povertà energetica.

Storicamente, il tema è stato affrontato soprattutto in riferimento ai Paesi in via di sviluppo, nei quali si stima che un miliardo di persone non abbia accesso alla rete elettrica e che 2,7 miliardi usino combustibili fossili inquinanti e dannosi per la salute. Nei Paesi europei, però, la questione fondamentale non riguarda l'accesso ma il costo dei servizi (Jessoula, Mandelli, 2019, p. 749). Sarebbe quindi più corretto rifarsi alla nozione di vulnerabilità energetica, con cui si può intendere la condizione per cui l'accesso ai servizi energetici implica un uso di risorse, in termini di spesa o di reddito, superiore a quanto socialmente desiderabile (Faiella, Lavecchia, 2014: 14). Useremo comunque il termine "povertà energetica", vista la sua crescente diffusione ed il riferimento che vi fanno gran parte delle fonti usate in questo contributo.

Secondo un rapporto promosso da Housing Europe (Pittini et al., 2017), quasi una famiglia su 10 nell'Unione Europea non è in grado di riscaldare la propria casa adeguatamente. Questo accresce la probabilità di malattie all'apparato respiratorio e cardiovascolare con la possibilità, nelle zone climatiche più rigide, di un aumento di vittime durante l'inverno (Marmot Review Team, 2011). L'aumento dei tassi di morbilità nei mesi invernali produce peraltro costi indiretti, come quelli legati ai maggiori oneri sostenuti dal sistema sanitario nazionale e alla riduzione del prodotto interno lordo dovuta alle assenze dal lavoro (Faiella, Lavecchia, 2014: 6). Il Sud Europa, inoltre, è maggiormente esposto a ondate di calore che, in mancanza di una climatizzazione adeguata degli ambienti, possono causare una crescita dei tassi di mortalità nelle fasce più deboli della popolazione: si stima ad esempio che alle temperature elevate dell'estate 2003 si possa attribuire il decesso di circa 80.000 persone in Europa, un quarto dei quali solo in Italia (Robine et al., 2007).

Nonostante tutto ciò, l'attenzione alla povertà energetica è piuttosto recente in Europa. Il primo progetto UE sul tema arriva solo nel 2006 con l'EPEE (European fuel Poverty and Energy Efficiency) a cui segue il primo studio della Commissione Europea (2010). Una definizione a livello comunitario di povertà energetica o di consumatori vulnerabili, peraltro, è stata deliberatamente evitata a causa delle difficoltà di identificare un concetto adattabile a tutti i contesti nazionali (Bouzarovski, 2018). Tuttavia, questa mancanza è stata anche identificata come la causa fondamentale delle misure insufficienti adottate fino ad oggi e il principale ostacolo ad azioni di contrasto più coerenti (Thomson et al., 2016).

Se il primo Paese europeo ad occuparsi di povertà energetica ed a provare a misurarla è il Regno Unito, a partire dagli anni '90 (Boardman, 1991; Hills, 2012), in Italia i primi studi sono probabilmente quelli coordinati da Miniaci, Scarpa e Valbonesi (2008, 2014). Questi si muovono peraltro in un quadro poco chiaro; se alcune misure di contrasto alla povertà energetica erano già in vigore già da alcuni anni, una definizione ufficiale e omogenea a livello nazionale arriva solo nel 2017, con la pubblicazione della Strategia Energetica Nazionale: «Difficoltà di acquistare un paniere minimo di beni e servizi energetici, ovvero alternativamente, in un'accezione di vulnerabilità energetica, quando l'accesso ai servizi energetici implica una distrazione di risorse (in termini di spesa o di reddito) superiore a un "valore normale"» (Cfr. Jessoula, Mandelli, 2019, p. 747).

Come misurare la povertà energetica allora? Anche se resta un'operazione molto complicata, proviamo a individuare alcuni dati utili, a partire da quelli su consumi e costi delle materie prime. Secondo il bilancio energetico nazionale, tra il 1997 e il 2012 i consumi di gas e di energia elettrica delle famiglie sono cresciuti rispettivamente del 31% e del 24%. Secondo l'ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente), i prezzi unitari del gas pagati dalle famiglie tra il 1997 e il 2012 sono aumentati del 76% e quelli dell'energia elettrica di poco meno del 50%, una crescita superiore rispettivamente del 27% e del 9% a quella dell'indice generale dei prezzi al consumo (Cfr. Faiella, Lavecchia, 2014, pp. 8-9). Di conseguenza, le risorse che le famiglie italiane destinano per il riscaldamento e l'energia elettrica sono cresciute, passando dal 4,8% al 5,6% della spesa tra il 1997 e il 2012. Il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, redatto dal governo italiano nel 2018, stimava poi che, tra il 2005 e il 2016, in media il 7,9% delle famiglie italiane (circa 1,9 milioni di persone) versasse in condizioni di povertà energetica, con un picco dell'8,6% proprio nel 2016. Analizzando i dati sull'incapacità di mantenere una temperatura adeguata all'interno della propria abitazione, tuttavia, la stima di popolazione in condizioni di precarietà energetica nel 2016 sarebbe il 16,1%, ben superiore alla media europea dell'8,7% (Jessoula, Mandelli, 2019, pp. 748-749).

L'incidenza della povertà energetica in Italia – misurata secondo i criteri ufficiali adottati dal governo – è maggiore nel Mezzogiorno, dove colpisce il 14% della popolazione, e nei piccoli centri urbani. Rispetto alle condizioni socio-anagrafiche, si riscontra una lieve sovrarappresentazione nelle famiglie mononucleari, tra le donne e i giovani, mentre un recente rapporto della Cgil evidenzia come indigenza e vulnerabilità energetiche tendano ad essere più frequenti tra gli anziani e tra gli affittuari, anche perché vivere in affitto rappresenta un disincentivo a effettuare interventi infrastrutturali di riqualificazione (Ruggero, Ferrucci, Angelini, 2018).

Le misure di contrasto alla povertà energetica si concretizzano essenzialmente in tre tipi di interventi (Vulnerable Consumer Working Group, 2013): aumentare le risorse delle famiglie (ad esempio, con misure di sostegno del reddito), limitare i prezzi o il loro impatto sulla bolletta (ad esempio, con le tariffe sociali o il bonus energetico), migliorare l'efficienza energetica degli edifici o dei beni durevoli che utilizzano energia. Ci concentreremo su quest'ultima nel prossimo paragrafo, vedendo come viene affrontata nell'edilizia residenziale pubblica e ricordando che nell'ultimo decennio è stata sostanzialmente mossa da due fattori: ridurre i costi di manutenzione ordinaria degli impianti e contribuire a ridurre i consumi energetici per non incorrere in sanzioni a livello nazionale o europeo (Santangelo, Tondelli, 2017).

Tra disagio abitativo e povertà energetica: il caso bolognese

La combinazione di questi problemi ha naturalmente colpito anche città con una tradizione di relativo e benessere e di buon governo come Bologna, dove l'edilizia sociale rappresenta circa il 6% del parco residenziale e ospita circa il 6% della popolazione residente (dati 2016). Vediamo quindi alcuni elementi del problema ed alcuni strumenti attivati per contrastarlo, sottolineando anche il ruolo avuto dalla ricerca sociologica in tali strumenti.

Partendo dal disagio abitativo, dai dati relativi ai richiedenti alloggio pubblico si nota anzitutto un calo nel numero di domande valide: erano 6.457 nel 2008, sono salite a 7.945 nel 2009, per poi scendere a 5.332 nel 2015 e a 4.696 nel 2018. Anche il numero di soggetti coinvolti ha visto una tendenza analoga: erano 14.659 nel 2008, salgono a 18.156 nel 2009, scendono a 15.549 nel 2015 e ancora a 14.062 nel 2018 (Comune di Bologna, 2018: 51). Verrebbe da pensare ad un disagio abitativo in calo, ma è un indicatore che va preso con molta cautela, sia perché una parte importante di questo disagio non passa necessariamente dalla richiesta di alloggi pubblici sia per i cambiamenti nelle procedure di richiesta, che rendono i dati difficilmente confrontabili. D'altra parte, un'analisi sui richiedenti (2012-

2018) mostra i cambiamenti avvenuti: sempre più giovani, sempre più stranieri, sempre più famiglie numerose (cioè con almeno quattro membri), sempre più in condizioni economiche più critiche stando al loro ISEE (Bergamaschi, Maggio, 2019: 213; Comune di Bologna, 2018: 75-76). Se questo disagio sta cambiando ma resta comunque consistente, lo stock abitativo è invece calato: nel 2016 risultavano disponibili circa 12.000 alloggi ERP a Bologna, nel 2018 erano 10.629 e accoglievano un totale di 24.967 persone. Inoltre, si tratta di un patrimonio "datato": il 44% è stato costruito prima del 1962, un altro 52% tra il 1962 e il 1999, e solo un 4% dal 2000 in poi (Comune di Bologna, 2018).

Queste criticità si riflettono anche nella situazione energetica di gran parte dell'edilizia residenziale pubblica: dei circa 20.000 alloggi di proprietà comunale nella Città Metropolitana gestiti da ACER Bologna, al 2013 solo il 10% circa era dotato di attestato di certificazione energetica. Tra questi, il 90% degli alloggi ha un indice di prestazione energetica media di 219 kWh/mq anno, risultando quindi in classe G (Fallaci, 2013: 32). Il problema della riduzione della povertà energetica diventa quindi rilevante, soprattutto quando si concentra sulle famiglie che vivono in alloggi serviti da impianti di riscaldamento centralizzato dove è la stessa Azienda a farsi carico dei costi energetici prima di addebitarli agli utenti, quindi dove la morosità delle famiglie rappresenta una perdita economica e un ostacolo alla gestione del patrimonio (Santangelo, 2020: 290). Secondo uno studio di Nomisma (2019), sostenuto da Acer Bologna e in collaborazione con Caritas Italiana, nell'83% dei casi i fondi derivanti dalle politiche di inclusione sociale sono destinati a pagare i costi dell'energia.

Quali le misure attuate per contrastare il problema? Sono due gli elementi caratterizzanti la politica abitativa regionale in Emilia-Romagna (Cassa Depositi e Prestiti, 2014): promuovere la rigenerazione urbana in contrapposizione alla nuova costruzione e all'incremento del consumo di suolo, favorire il concorso di operatori privati per realizzare servizi integrativi all'abitare. Un esempio ispirato a questi principi è il progetto "Pilastro 2016", promosso dal Comune e da Acer Bologna che, sebbene non dedicato a questioni energetiche, ha provato ad intervenire sul comparto ERP Pilastro (periferia nord-est della città) attraverso la costruzione di un percorso partecipato con la popolazione, volto a rafforzarne l'identità locale e l'immagine verso l'esterno (Santangelo, Tondelli, Proli, 2015: 6. Vedi Anche: Castrignanò, Maggio, 2019).

Tra gli strumenti più mirati alla mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici nonché all'efficienza energetica, il PAES (Piano di Azione per l'Energia Sostenibile) è stato intrapreso dal Comune di Bologna dal 2007 quando, con l'approvazione del Programma Energetico Comunale (PEC), si è deciso di intervenire sulla riduzione delle emissioni climalteranti agendo su 16 ambiti di intervento relativi a 6 macro aree: settore edilizio, terziario, produzione locale di energia, industria, mobilità e strutture pubbliche. Le azioni sono state costruite a partire dai risultati del BEI (Baseline Emission Inventory), uno studio che traccia le emissioni annue di CO_2 relative agli usi energetici finali di un territorio. Da questo emerge che i settori che incidono maggiormente sulle emissioni comunali – residenziale e terziario, pari al 62,1% delle emissioni totali – riguardano i consumi energetici degli edifici, sui quali ci sono ampi margini di miglioramento.

Negli anni successivi è stato quindi promosso "Rig.ener.a", con l'obiettivo della rigenerazione energetica del patrimonio abitativo pubblico e dell'attivazione di risorse private per attuare strategie per la resilienza della città. Il programma vede la realizzazione soprattutto di lavori di sostituzione e rigenerazione degli impianti, e in misura minore l'isolamento dell'involucro degli edifici, per aumentare l'efficienza energetica di 23 edifici di proprietà comunale (954 alloggi). Il primo stralcio, iniziato nel 2016, ha interessato 313 unità abitative, 252 alloggi ERP e 61 alloggi di proprietà privata. Circa 9 alloggi su 10 fanno parte del complesso edilizio Ortolani-Torino (periferia sud-est della città) attraverso la stipula di un contratto di rendimento energetico (EPC, Energy Performance Contract) con una ESCo (Energy Service Company), individuata in un'associazione temporanea di imprese che ha Manutencoop come capogruppo (Proli, Santangelo, Tondelli, 2016: 4). In questo progetto sono però sorte alcune criticità. La prima riguarda la diversa domanda energetica degli alloggi in base alla posizione che occupano all'interno dell'edificio; occorrerebbe quindi intervenire sull'isolamento termico degli edifici e non solo sulla sostituzione o sull'efficientamento degli impianti, o in alternativa, introdurre correttivi nel calcolo della ripartizione dei costi energetici. Questo consentirebbe di tener conto dei consumi effettivi indiretti dovuti alle prestazioni di questi alloggi, non legati a comportamenti virtuosi o scorretti dell'utente. Inoltre, la mancanza di interventi sugli spazi esterni è spesso assente, anche nel complesso Ortolani-Torino, che pure è all'interno di un contesto con ampi spazi comuni e verdi (Proli, Santangelo, Tondelli, 2016: 5-6).

Altri due progetti nell'edilizia residenziale pubblica, poi, hanno visto anche un maggiore coinvolgimento di competenze sociologiche.

Il primo è "Comunità energetica", promosso dal Comune di Bologna nel 2012 nell'ambito del Progetto di Riqualificazione ed efficienza energetica del PEEP Corticella. L'intervento ha visto appunto un approccio multidisciplinare, in cui l'analisi tecnica degli edifici si è accompagnata a quella sociologica, con uno studio attraverso questionari e focus-group dei comportamenti relativi ai consumi energetici. L'obbiettivo era quello di diffondere una maggiore informazione, favorendo quindi la diffusione di pratiche di consumo consapevole e sostenibile (Fini et al., 2013: 6).

Un secondo progetto, seppure non orientato sulla povertà energetica, si è svolto nell'ambito della rigenerazione di quattro unità immobiliari ERP nel quartiere San Vitale (periferia est della città), composte da 55 appartamenti di diversa metratura. In particolare, sono state individuate alcune fasi e strumenti auspicabili in altri progetti analoghi (Bergamaschi, Castrignanò, 2017: 35-37): 1) una analisi sociodemografica iniziale del complesso abitativo oggetto dell'intervento, da combinare ad una sul quartiere in cui si inserisce in termini di popolazione, servizi e risorse presenti; 2) una inclusione accompagnata dei nuovi residenti; 3) il coinvolgimento dei vecchi abitanti, per evitare che si sentano marginalizzati; 4) l'uso di questionari per raccogliere i pareri dei residenti e facilitare il lavoro di mediazione, fornendo anche dati comparabili nel tempo; 5) la promozione di iniziative collettive per creare aggregazione e informazione; 6) la promozione di assemblee per stimolare il protagonismo degli abitanti, soprattutto in vista di una completa autonomizzazione una volta terminato il progetto; 7) prevedere strumenti di comunicazione chiari, immediati e il più possibile rivolti a tutti (comunicazioni su carta come volantini, bacheche, lettere in buchetta, ma anche via mail o attraverso i social network, senza dimenticare quelle porta a porta).

Alcune conclusioni

Abbiamo evidenziato come la povertà energetica vada a combinarsi con una situazione già problematica per molti cittadini: povertà assoluta, povertà relativa, nonché un disagio abitativo che resta alto e solo parzialmente viene soddisfatto dal *social housing*, dove peraltro si concentrano spesso forme di disagio e di vulnerabilità socio-economica. Abbiamo anche sottolineato come i prezzi dei prodotti energetici siano storicamente elevati in Italia;

questi potrebbero aumentare ulteriormente, per il permanere di prezzi elevati delle materie prime, per effetto delle politiche di contrasto ai cambiamenti climatici, per le misure di bilancio restrittive che spesso ricorrono alla tassazione energetica come fonte per il reperimento di risorse (Faiella, Lavecchia, 2014: 5). Nel caso bolognese, pur con alcuni limiti e criticità nei vari progetti, sembra emergere il tentativo di combattere questa tendenza favorendo non solo una maggiore efficienza energetica degli edifici, ma una maggiore consapevolezza sui consumi e una maggiore integrazione, tra le popolazioni di questi insediamenti così come tra loro ed il resto della città (Bergamaschi, Castrignanò 2017: 30). L'edilizia residenziale pubblica, d'altra parte, è un contesto per certi aspetti "privilegiato" per sperimentare forme di contrasto alla povertà energetica. La proprietà è nelle mani di un unico soggetto pubblico, permettendo quindi di superare il maggiore ostacolo per gli interventi rigenerativi, cioè la parcellizzazione delle proprietà e degli attori coinvolti; si tratta spesso, inoltre, di spazi inutilizzati o sottoutilizzati dati gli standard urbanistici (Proli, Santangelo, Tondelli, 2016: 2). I vuoti urbani dei quartieri di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) diventano quindi luoghi dove realizzare le trasformazioni verso una città resiliente (De Matteis et al., 2014: 11-14).

L'auspicio, pertanto, è che si continui su questa strada e si "approfitti" della competenza sociologica nei suoi aspetti potenzialmente più utili alla progettazione del territorio: maneggiare teorie consolidate, compiere proiezioni, elaborare scenari, esplorare nuove situazioni (Mela, Belloni, Davico, 2000).

Note

* Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia, Università di Bologna, marco.castrignano@unibo.it.

** Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia, Università di Bologna, gabriele.manella@unibo.it.

Bibliografia

Bergamaschi, M., Maggio, M. (2019), "Profili emergenti nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica a Bologna", in *Sociologia e politiche sociali*, 22 (pag. 193-216).

Bergamaschi, M., Castrignanò, M. (2017), "Un modello di sperimentazione di mix sociale nell'edilizia residenziale pubblica", in *Sociologia urbana e rurale*, 112 (pag. 27-40).

Brignone, B. (2019), *Politiche abitative: Italia, Germania e Francia a confronto*, https://pagellapolitica.it/dichiarazioni/8159/politiche-abitative-italia-germania-e-francia-a-confronto.

Boardman, B. (1991), *Fuel Poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth*, Belhaven Press, London.

Bouzarovski, S. (2018), *Energy Poverty. (Dis)Assembling Europe's Infrastructural Divide*, Palgrave Macmillan, London.

Cassa Depositi e Prestiti (a cura di) (2014), *Social Housing. Il mercato immobiliare in Italia: focus sull'edilizia sociale*, Cassa Depositi e Prestiti, Roma, http://www.cdp.it/static/upload/rep/report-monografico_social-housing.pdf.

Castrignanò, M., Maggio, M. (2019), "Isolamento sociale e collettivo e risorse locali: il caso del Pilastro a Bologna", in *Sociologia urbane e rurale*, 120 (pag. 127-148).

Commissione Europea (2010), *An energy policy for consumers*, Commission Staff working paper, SEC(2010) 1407 final, Bruxelles.

Comune di Bologna (2018), *Bologna, la domanda di casa. Una lettura delle graduatorie comunali 2018*, Settore Politiche Abitative, Bologna.

De Matteis, M., Del Brocco, B., Figliola, A. (2014), *Rigenerare la città: il Social Housing come opportunità di rinnovo urbano e sociale*, Iuav, Venezia.

Faiella, I., Lavecchia, F. (2014), "Povertà energetica in Italia", in *Questioni di Economia e Finanza*, 240 (ottobre).

Fallaci, R. (2013), *Assetti urbani, qualità urbana e territoriale, politiche per la casa. Bologna*, Report Piano Strategico Metropolitano. Tavolo Ambiente, assetti urbani e mobilità, http://psm.bologna.it/Engine/RAServeFile.php/f/Tavoli/report_fallaci_logo.pdf.

Federcasa (2015), *Edilizia Residenziale Pubblica: Elemento Centrale della Risposta al Disagio Abitativo e all'Abitazione Sociale*, Federcasa, Roma.

Fini, G., Tutino, F., Luisi, P., Parmigiani, P., Paltrinieri, R., Ferrante, F., Semprini, G. (2013), "Riqualificazione ed efficienza energetica del PEEP Corticella: un approccio multidisciplinare", in *Inarcos*, 732 (pag. 6-21).

Hills, J. (a cura di) (2012), "Getting the measure of fuel poverty", in *CASE report n.72*, Department for Energy and Climate Change, London.

Housing Europe Observatory (2019), *The State of Housing in the EU 2019*, Bruxelles, https://www.housingeurope.eu/resource-1323/the-state-of-housing-in-the-eu-2019.

Istat – Istituto Nazionale di Statistica (2019), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2019*, https://www.istat.it/it/files/2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf

Jessoula, M., Mandelli, M. (2019), "La povertà energetica in Italia: una sfida eco-sociale", in *il Mulino*, 5 (pag. 747-754).

Marmot Review Team (2011), *The Health Impacts of Cold Homes and Fuel poverty*, Department of Epidemiology & Public Health University College London, London.

Mela, A., Belloni, M.C., Davico, L. (2000), *Sociologia e progettazione del territorio*, Carocci, Roma.

Miniaci, R., Scarpa, C., Valbonesi, P. (2008), "Distributional Effects of Price Reforms in the Italian Utility Markets", in *Fiscal Studies*, 29 (pag. 135-163).

Miniaci, R., Scarpa, C., Valbonesi, P. (2014), "Fuel poverty and Energy Benefits: The Italian Case", https://www.researchgate.net/publication/261550321_Fuel_poverty_and_the_energy_benefits_system_The_Italian_case.

Monti, C., Chiaro, G. (2017), *La questione abitativa in Italia e a Bologna*, Istituto De Gasperi, Bologna.

Pittini, A., Koessl, G., Dijol J., et al. (2017), *The State of Housing in the EU 2017*, Housing Europe, Bruxelles.

Proli S., Santangelo A., Tondelli S. (2016), "Efficienza energetica ed edilizia sociale: il programma Rig.ener.a, sfide e prospettive a Bologna", in *Atti della XIX Conferenza nazionale Siu*, Catania, https://www.researchgate.net/publication/324415959.

Robine J.M., Cheung S.L., Le Roy S., Van Oyen H., Herrmann F.R. (2007), "Report on excess mortality in Europe during summer 2003", *EU Community Action Program for Public Health*, http://ec.europa.eu/health/ph_projects/2005/action1/docs/action1_2005_a2_15_en.pdf.

Ruggero S., Ferrucci G., Angelini P. (2018), *Gli anziani e la povertà energetica. Per una politica integrata di misure di contrasto alla povertà*, Cgil-Spi, Roma.

Santangelo, A. (2020), "Povertà energetica ed edilizia residenziale pubblica. Possibili azioni per nuove politiche abitative a partire dal ruolo attivo degli utenti", in *Atti della XXII Conferenza Nazionale SIU. L'urbanistica italiana di fronte all'Agenda 2030* (pag. 289-294).

Santangelo A., Tondelli, S. (2017), "Equità e qualità degli interventi di rigenerazione del patrimonio ERP: dallo studio del caso olandese, verso la definizione di un modus operandi", in *Atti della XX Conferenza Nazionale SIU. Roma 12-14 giugno 2017*, Planum Publisher, Roma-Milano (pag. 414-419).

Santangelo, A., Tondelli, S., Proli, S. (2015), *Social housing e rigenerazione urbana: dalla dimensione europea, nuovi stimoli per il caso bolognese*, https://www.researchgate.net/publication/300068080.

Thomson, H., Snell, C., Liddell, C. (2016), "Fuel poverty in the European Union: a concept in need of definition?", in *People Place and Policy Online*, 10 (pag. 10-24).

Unione Inquilini (2019), *Sfratti anno 2018, leggera diminuzione, ma situazione resta drammatica. Nota UI e dati ufficiali*, http://www.unioneinquilini.it/index.php?id=8763.

Vulnerable Consumer Working Group (2013), *Guidance Document on Vulnerable Consumers*,http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/doc/forum_citizen_energy/20140106_vulnerable_consumer_report.pdf.