

LIVORNO

LA CITTÀ
DEL FUTURO



Variante PIANO STRUTTURALE



COMUNE
DI LIVORNO



QCD.04 - Abitare Livorno

QUADRO CONOSCITIVO

Sindaco
Luca Salvetti

Assessore all'Urbanistica
Silvia Viviani

Cordinatore Ufficio di Piano, R.P.
Arch. Camilla Cerrina Feroni
Dirigente Settore Urbanistica e Programmi Complessi

Gruppo di coordinamento (GdC):
Dott. Geol. Leonardo Gonnelli
Dirigente Dipartimento LLPP Assetto del Territorio e Settore Ambiente e Verde
Arch. Maria Rosaria Guerrini
Resp.le Ufficio Pianificazione, gestione e attuazione strumentazione urbanistica
Dott.ssa Carla Bruni
Resp.le Staff Attività amministrativa, pianificazione e attuazione strumentazione urbanistica

Garante dell'informazione e della partecipazione
Dott.ssa Nicoletta Leoni

ADOZIONE
MAGGIO 2023

UFFICIO DI PIANO

Segreteria tecnica Ufficio di Piano

Settore Urbanistica, Programmi Complessi e Porto

Staff Attività amministrativa, pianificazione e attuazione strumentazione urbanistica

Carla Bruni

Giulietta Scannapieco

Sonia Stillittano

Uff. Programmi Complessi

Nicoletta Leoni

Marco Maestri

GRUPPO DI LAVORO OPERATIVO

Progettazione urbanistica

Camilla Cerrina Feroni

Maria Rosaria Guerrini

Collaboratori attività di progettazione urbanistica

Settore Urbanistica, Programmi Complessi e Porto

Ufficio Pianificazione, gestione e attuazione strumentazione urbanistica

Michele Bastiani

Claudia Bigongiali

Jacopo Casamonti

Manuela Ceremigna

Giacomo Cupisti

Irene Domenici

Cinzia Ragonesi

Elisa Taccini

PROFESSIONISTI E CONTRIBUTI ESTERNI

Società NEMO s.r.l. - VAS/componente ecosistemica e agroforestale e implementazione del quadro conoscitivo e previsionale

Società LDP (Progetti GIS)- Supporto GIS

CAIRE- Informazione e partecipazione

SINLOC Sistema Iniziative- Studio di fattibilità di ambiti urbani strategici

NOMISMA S.p.A. - analisi delle dinamiche e della domanda abitativa nel Comune di Livorno

LSB architetti associati- Carta Strategica della sostenibilità degli spazi pubblici

PFM S.r.l. Società tra Professionisti - indagini agronomiche

RTP Hydrogeo/Geo Eco Progetti - indagini geologico-idrauliche e sismiche

Cantieri Animati snc - gestione del percorso partecipativo

REFERENTI ALTRI SETTORI DELL'A.C.

Direzione Generale

Luigi Pingitore

Settore Ambiente e Verde

Michele Danzi - Resp.le Uff. Bonifica e sostenibilità ambientale

Alessio Tanda- Resp.le Uff. Difesa del territorio, energie rinnovabili e contrasto ai cambiamenti climatici

Barbara Saliva - Resp.le Uff. Rifiuti ed igiene ambientale

Mirco Branchetti - Resp.le Uff. Gestione e manutenzione dei parchi e del verde pubblico

Settore Urbanizzazioni Infrastrutture e Mobilità

Stella Savi - Resp.le Uff. Mobilità Urbana Sostenibile

Elga Pellegrini - Resp.le Uff. Progettazione stradale e di infrastrutture per la mobilità

Settore Sviluppo Valorizzazione Manutenzione

Christian Boneddu

Settore Impianti Tecnologici

Daniele Agostini - Dirigente

Silvestro Labate - Resp.le Illum. pubbl., impianti semaforici progett. e videosorveglianza cittadina

Settore Edilizia Privata e SUAP

Caterina Pracchia

Mauro Puccini

Settore Protezione Civile e Demanio

Jacopo Tamberi

Valerio Pierotti

Settore Società partecipate e Patrimonio

Enrico Montagnagni - Dirigente

Settore Sistemi Informativi

Alberto Ughi - Resp.le Uff. Sistemi Informativi integrazione banche dati SIT e open data

Settore Sviluppo Economico, Turismo e Sportello Europa

Paola Ramoino - Resp. le Uff. turismo

Claudia Desideri- Uff. Commercio su aree private e altre attività produttive

Katia Le Rose - Resp. le Uff. Finanziamenti comunitari, sviluppo economico ed EDIC

Settore Politiche Sociali Sociosanitarie e abitative

Caterina Tocchini - Dirigente

Elisabetta Cella - Resp. le Uff. Programmazione e servizi per il fabbisogno abitativo

Referenti per redazione diretta ed aggiornamento delle indagini geologico-tecniche-idrauliche

Alessio Tanda - Resp.le Uff. Difesa del territorio, energie rinnovabili e contrasto ai cambiamenti climatici- Settore Ambiente e Verde

Valeria Bertodo - Resp.le Uff. Progettazione Opere idrauliche e gestione reti di drenaggio urbano- Settore Urbanizzazioni Infrastrutture e Mobilità

Referente per redazione documento preliminare VAS

Claudia Bigongiali - Ufficio Pianificazione, gestione e attuazione strumentazione urbanistica - Settore Urbanistica, Programmi Complessi e Porto

Supporto giuridico e amministrativo

Carla Bruni - Resp. Staff Attività amministrativa, pianificazione e attuazione strumentazione urbanistica - Settore Urbanistica, Programmi Complessi e Porto

Cristiana Sardi - Avvocatura Civica

Gruppo di supporto comunicazione ed informazione

Ursula Galli - Responsabile Ufficio Stampa

Andrea Valenti - video maker



Città di Livorno



Abitare **Livorno**

un Piano casa integrato per la qualità della città

elaborato
RAPPORTO

prima elaborazione, giugno 2022
aggiornata al maggio 2023

1



Abitare Livorno

un Piano casa integrato per la qualità della città

Sindaco

Luca Salvetti

Assessori

Silvia Viviani

Andrea Raspanti

Gruppo di lavoro intersettoriale dell'A.C. (Determinazione D.G. 3158 del 21/04/2021)

Gruppo di coordinamento tecnico-amministrativo:

Leonardo Gonnelli (Coord. Dipartimento Lavori Pubblici e Assetto del territorio e Dirigente Settore Ambiente e verde); Arianna Guarnieri (Dirigente Dipartimento Servizi al cittadino e Dirigente Settore Politiche sociali e socio-sanitarie); Camilla Cerrina Feroni (Dirigente Settore Urbanistica, programmi complessi e porto), Roberto Pandolfi (Dirigente Settore Sviluppo, valorizzazioni e manutenzioni); Luigi Pingitore (Staff Direzione Generale); Nicoletta Leoni (Responsabile Ufficio attuazione progetti complessi)

Contributi:

Mari Lowri Frongia, Daniela Bigongiali (Settore Ambiente e verde); Elisabetta Cella (Programmazione e servizi per il fabbisogno abitativo); Angelica Grisolia (Direzione Generale); Christian Boneddu (Settore Sviluppo, valorizzazione e manutenzioni); Maria Rosaria Guerrini, Marco Maestri (Settore Urbanistica, programmi complessi e porto)

RUP del Piano

Camilla Cerrina Feroni

Coordinamento tecnico generale

Luigi Pingitore

Testi

Luigi Pingitore, Marco Maestri, Christian Boneddu, Elisabetta Cella, Camilla Cerrina Feroni, Nicoletta Leoni (Comune di Livorno), Matteo De Luca (CASALP Spa)

Elaborati grafici

Maria Rosaria Guerrini, Luigi Pingitore, Camilla Cerrina Feroni, Michele Bastiani, Jacopo Casamonti, Irene Domenici

Rapporto di analisi e scenari per l'Abitare sociale (per i Capitoli 3 e 4)

NOMISMA Spa: Marco Marcatili (Referente del progetto), Barbara Da Rin, Elena Mognoni, Massimiliano Colombi, Johnny Marzietti, Chiara Pelizzoni, Simona Ricchio, Paola Piccioni, Enrico Marinucci

Progettazione esterna modulo residenziale sperimentale per l'emergenza abitativa

IPOSTUDIO: Mariagiulia Bencicelli Pasqualis (coordinamento progettazione architettonica), Lucia Celle, Carlo Terpolilli, Elisabetta Zanasi Gabrielli, Luca Belatti, Panfilo Cionci. Gruppo di lavoro: Anna Bartolaccio, Alberto Birindelli, Sara Riggi

Realizzazione del logotipo

Riccardo Antonini

I Capitoli 3 e 4, oltre che dal Rapporto di NOMISMA, sono tratti dal Decimo Rapporto sulla condizione abitativa in Toscana edito dalla Regione Toscana

Per i contributi si ringraziano: Marcello Canovaro (Presidente CASALP Spa), Marco Marcatili e Barbara Da Rin (NOMISMA)

Sommario

PRESENTAZIONE	3
SOMMARIO ESECUTIVO	7
A.1 Cos'è ABITARE LIVORNO: metodo, tempi, attori	7
A.2 Il quadro conoscitivo di contesto	8
A.3 Scenari, esiti e attuazione del piano	9
PARTE PRIMA: STRUTTURA, STRATEGIE E FINALITÀ DEL PIANO.....	13
1. CAPITOLO INTRODUTTIVO.....	15
1.1 La costruzione del piano e i suoi capisaldi strategici e operativi	15
1.2 Gli aspetti innovativi e le interazioni con il Piano Operativo	18
1.3 L'implementazione amministrativa del piano	21
BOX 1 - Edilizia Residenziale Sociale: focus normativo	24
2. IMPOSTAZIONE METODOLOGICA.....	25
2.1 Le missioni, gli obiettivi e i <i>target</i> di ABITARE LIVORNO	25
2.2 Le iniziative di mobilitazione e dibattito	28
PARTE SECONDA: QUADRO CONOSCITIVO, ANALISI E SCENARI	29
3. CONOSCENZA DEL FENOMENO, TRA DOMANDA E OFFERTA DI CASA SOCIALE.....	31
3.1 Il raffronto a livello regionale	31
3.2 Il contesto locale.....	33
3.3 Alcuni dati significativi sull'emergenza abitativa dai dati del Comune	41
4. GLI SCENARI DEL PIANO	51
4.1 Il fabbisogno potenziale abitativo	51
4.2 Il dimensionamento della domanda abitativa sociale	58
PARTE TERZA: DALL'OFFERTA PRESENTE ALL'ATTUAZIONE DEL PIANO	65
5. I SERVIZI PER L'ABITARE SOCIALE E LE COMPONENTI IMMATERIALI	67
5.1 Il modello di offerta dei servizi abitativi del Comune di Livorno	67
5.2 Le innovazioni di ABITARE LIVORNO nel modello di gestione sociale	75
BOX 2 - Esempi di modelli pubblici locali di gestione sociale della casa	77
6. POLITICHE PER LA CASA, MISURE ATTUATE O DI PROSSIMA ESECUZIONE.....	81
6.1 L'Edilizia Residenziale Pubblica.....	81
6.2 L'Edilizia Residenziale Sociale.....	86
6.3 L'emergenza abitativa.....	88
7. PATRIMONIO ESISTENTE, INCENTIVI FLESSIBILI E SEMPLIFICAZIONI	91
7.1 Sui limiti del patrimonio esistente.....	91
7.2 I nuovi meccanismi incentivanti flessibili e di semplificazione	92
8. LE TRE GAMBE DI ABITARE LIVORNO E LE FASI ATTUATIVE DEL PIANO	93
8.1 Indicazioni generali di ordinamento del piano.....	93
8.2 Fase 1: Azione anticipatrice per l'emergenza abitativa.....	95

Glossario delle sigle

AC, Amministrazione Comunale
CC, Consiglio Comunale
CDA, Consiglio di Amministrazione
DUP, Documento Unico di Programmazione
ERP, Edilizia Residenziale Pubblica
ERS, Edilizia Residenziale Sociale
GC, Giunta Comunale
ISEE, Indicatore della Situazione Economica Equivalente
MIMS, Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili
NTA, Norme Tecniche di Attuazione
PA, Pubblica Amministrazione
PINQuA, Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare
PNRR, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
PPP, Partenariato Pubblico Privato
POC, Piano Operativo Comunale
PS, Piano Strutturale
PUA, Piano Urbanistico Attuativo
RU, Regolamento Urbanistico
SE, Superficie Edificabile o Edificata

PRESENTAZIONE

La casa riemerge con forza nella contemporaneità. Da comprendere fra i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, troppo a lungo dimenticata nella apparente stabilità dell'80% di abitazioni in proprietà e del 90% del valore del patrimonio residenziale complessivo posseduto dalle famiglie italiane, la casa torna ad essere una necessità che deriva in primo luogo dalla constatazione che un numero sempre maggiore di famiglie non riesce a trovare un alloggio in affitto con canoni compatibili con i propri redditi.

Si aggredisce il problema abitativo sia sul fronte della riqualificazione dell'edilizia pubblica esistente che su quello della necessità di realizzare nuove abitazioni in affitto a basso costo. Si rilancia l'intervento pubblico per soddisfare il fabbisogno abitativo disomogeneo, mutevole, frammentato e variamente legato ai disagi delle persone, nella consapevolezza del legame fra vulnerabilità sociale e condizione abitativa. Si affronta la questione dell'adeguatezza delle soluzioni abitative da mettere in opera sia nel recupero sia nella nuova realizzazione in termini materiali e immateriali, collegando progetti urbanistici ed edilizi a programmi gestionali nei quali si pongono questioni come tempi e modalità di accesso, cooperazione, mobilità, compatibilità con i sistemi delle risorse familiari, differenti bisogni degli individui e delle famiglie, integrazione della sfera abitativa con le politiche sociali.

La casa del dibattito politico del Novecento diventa l'abitare nel Terzo Millennio e in questo passaggio terminologico si cela la volontà di colmare il bisogno di servizi e di rispondere all'impoverimento spinto da cambiamenti sociali, culturali, del mondo del lavoro, delle crisi economiche e sanitarie della nostra epoca.

Da tempo abbiamo convenuto sull'impoverimento sempre più accentuato del ceto medio, sulla difficoltà economica dei giovani legata a problemi lavorativi ma anche sul loro orientamento verso la fruizione delle abitazioni più che verso il possesso e dunque con propensione all'affitto prevalente rispetto alla proprietà; sulla frammentazione e sui mutamenti sociali che interessano i nuclei familiari; sull'invecchiamento progressivo della popolazione che risente del peso dei canoni di locazione, dell'adeguatezza dello spazio abitativo rispetto alle condizioni fisiche, del rischio di isolamento; sulla componente rilevante non solo per quantità dovuta all'immigrazione. Si è assunta consapevolezza anche degli impatti dell'attività edilizia sull'ambiente e del contributo che, viceversa, può esser dato al risanamento urbano progettato e realizzato in modo tale da indurre quel cambiamento negli stili di vita che si palesa improcrastinabile per la sopravvivenza. Si è individuata la via della cooperazione, sia con l'attivazione del Terzo Settore quale soggetto abilitante nelle

politiche sociali, sia con progetti che inducono approcci mutualistici e modalità di gestione sperimentale di abitare solidale, patti di convivenza, integrazione generazionale, cooperazione sociale per servizi alla persona, cooperazione culturale ed etnica.

Ancora deve, però, essere pienamente colmata la distanza tra politiche urbane e politiche abitative, seppure l'abitazione sociale si sia da tempo incardinata, in ambienti urbani strutturati e dotati dei servizi necessari, quale componente rilevante nei processi di rigenerazione urbana, come si è visto nei vari tipi di programmi straordinari dedicati a tali processi. L'attenzione alla domanda abitativa non in grado di trovare riscontro nel libero mercato pare avere successo in particolare nelle situazioni urbane dove la differenza dei canoni possa esser significativa. Eppure, non vi è solo questo aspetto da considerare.

Se l'alloggio assume una valenza di servizio abitativo, molti cambiamenti vanno concretizzati nell'organizzazione della città con l'integrazione di residenzialità varie e diverse nello spazio per accessibilità e persino per tempi d'uso. Da ciò consegue la necessità di agire con strategie nazionali, sia nel campo dell'abitazione sociale che della mobilità delle persone; di conseguenza, il rilascio dell'alloggio pubblico da un lato e dall'altro la costruzione di progetti di vita per i quali sia utile la flessibilità abitativa sono due diversi tipi di domanda che devono essere soddisfatti in tutti i contesti urbani. Le fasce di popolazione che possono scegliere cercano forme di abitare temporaneo che corrisponda alla progressiva capacità di miglioramento sociale e occupazionale. Coloro che non hanno una simile libertà si trovano in condizioni di immobilità sociale e lavorativa alla quale corrisponde una immobilità abitativa ben lontana dalla stabilità. L'intervento per l'emergenza abitativa è prioritariamente legato ad una condizione di povertà diffusa che non permette a nuclei familiari sottoposti a provvedimenti di rilascio di varia natura o che vivono in una condizione di precarietà abitativa se non di marginalità estrema di accedere al mercato delle locazioni. Molti di questi nuclei familiari spesso non hanno neanche la possibilità di accedere all'Edilizia Residenziale Pubblica. In definitiva, individuare e concretizzare un'offerta di "casa come servizio" avrebbe bisogno di misure di capacitazione dei soggetti più fragili che non possono essere promosse e attuate solo dall'ente locale. Il mancato rinnovamento della disciplina dell'Edilizia Residenziale Pubblica adeguato al mutare della vita urbana ha portato a carenze di alloggi da offrire a canoni adeguati ai redditi, a lacune nelle attività gestionali, a scarsissima manutenzione del patrimonio pubblico ormai obsoleto.

Tuttavia, mai come in questo momento storico, dopo le crisi economiche degli anni Duemila, al centro dell'emergenza sanitaria, nel pieno di una guerra europea che incide sull'ordinaria amministrazione oltre che sulle anime di noi tutti, la leva pubblica si è dimostrata tanto necessaria. Ai comuni italiani è chiesto di organizzare al meglio una parte strutturalmente fragile del loro operato ossia quella della capacità di spesa

che deve corrispondere alla capacità di integrare le richieste di accesso ai fondi utili per le politiche dell'abitare. Questa integrazione sarà efficace se i Comuni sapranno farlo in modalità intersettoriale al loro interno e collaborativa all'esterno; se sapranno promuovere la creatività sociale; se sapranno pianificare un'azione di programmazione di medio e lungo periodo con interventi subitanei.

Su questo percorso ci siamo mossi, a partire dall'idea che politiche urbane, politiche di sviluppo e tutela dell'occupazione, politiche e servizi sociali possono trovare una loro efficace integrazione nelle azioni di governo locale. Pur prive ancora di strategie nazionali dotate di risorse certe anche nelle spese correnti oltre che negli investimenti, le azioni comunali possono trovare una loro occasione di coordinamento nella pianificazione urbanistica comunale, in particolare in questo momento quando possono lavorare su piani temporali e spaziali diversi, utilizzando i fondi del PNRR e quelli del Programma Innovativo per la Qualità dell'Abitare mentre stanno procedendo al rinnovo degli strumenti urbanistici.

Come stiamo facendo a Livorno.

Livorno non può non occuparsi di casa. È nel suo patrimonio genetico urbano ed è il capitale locale su cui agire con priorità.

Come si legge nel IX Rapporto sulla condizione abitativa "Abitare in Toscana" l'unico L.O.D.E. ad aver incrementato significativamente il numero di residenze pubbliche in numero assoluto che percentuale risulta essere quello di Livorno, che è anche quello con il rapporto famiglie/alloggi più basso e in cui è più ampia la disponibilità di alloggi ERP. E se l'unica novità di rilievo a livello regionale è l'aumento delle occupazioni abusive, bisogna ricordare che sono incrementate di quasi un terzo nel corso dell'ultimo anno e anche questo incremento è concentrato nel Lode di Livorno. A Livorno emerge anche una casistica rilevante di persone con handicap/invalidità di vario genere (condizione particolarmente grave per persone sole) per cui l'esigenza è di avere un numero di alloggi con una accessibilità di grado elevato, oltre gli standard di legge.

ABITARE LIVORNO è, dunque, una componente riconoscibile e caratterizzante della Variante Generale al Piano Strutturale 2019 e del Piano Operativo Comunale.

L'intento è presente fin dal Documento Unico di Programmazione: l'Obiettivo Generale "L'Agenda Strategica Locale nel Governo del Territorio per uno Sviluppo Sostenibile" ha fra gli Obiettivi Operativi Livorno città inclusiva, da cui discendono anche la formazione di un Piano Locale per l'Edilizia Residenziale Sociale - Piano Casa Locale. Come molti degli Obiettivi e delle Azioni contenuti nel Settore Governo del Territorio anche questo, come la relativa azione, è di tipo intersettoriale, nello specifico correla le politiche comunali nei campi dell'Urbanistica, dei Lavori Pubblici, del Sociale.

Abbiamo avviato il procedimento di formazione del Piano Operativo con contestuale Variante al Piano Strutturale e vi incardiniamo ABITARE LIVORNO. Il disegno è quello di una città:

- più vicina ai cittadini mediante la promozione di uno sviluppo economico, ambientale, sociale turistico e culturale (integrato a livello locale anche a mezzo di iniziative di tipo partecipativo);*
- più connessa (promuovendo una mobilità urbana multimodale/intermodale sostenibile e sicura);*
- maggiormente rispettosa della propria identità di città d'acqua (promuovendo l'economia del mare e l'integrazione porto-città);*
- più verde (utilizzando questo come strumento di rigenerazione urbana);*
- più vivibile (favorendo iniziative e azioni a tutela del benessere e della salute per tutti e a tutte le età).*

Perciò, con ABITARE LIVORNO trovano scenario di coerenza azioni varie e diverse, fra le quali la realizzazione di un Parco della Salute (isola smart ad alta densità assistenziale) attraverso la riqualificazione delle infrastrutture sociali per anziani e disabili esistenti con una nuova struttura ad alta capacità domotica e con l'inserimento di nuove forme di residenzialità per anziani (unità abitative per senior assisted living), centro diurno per anziani autosufficienti e unità abitative rivolte a disabili adulti, nuovi spazi di riabilitazione (piscina riscaldata e palestra).

Siamo giunti con perseveranza fin qui.

Abbiamo promosso un'azione pubblica organica in tema di politiche abitative pubbliche; integrata cioè realizzabile ed efficace, agendo su una pluralità di azioni, soggetti e risorse; dotata di una compiuta dimensione strategica in relazione al progetto di città del Piano Operativo Comunale.

Presentiamo ABITARE LIVORNO un programma di interventi coerente al Piano Operativo nel quale si individuano aree da destinare ad azioni per fronteggiare l'emergenza abitativa nel breve periodo anche con soluzioni temporanee e reversibili a carattere sperimentale e azioni in aree su cui intervenire per soddisfare nel medio-lungo periodo la domanda di alloggi sociali intesi come abitare dotato di servizi facilmente accessibile e di edilizia residenziale pubblica integrata al progetto di città. Siamo grati al Gruppo di lavoro Intersettoriale formato internamente all'Amministrazione e sostenuto dal sapere esperto di Nomisma, appositamente incaricata, che ci permettono di raggiungere questo importante risultato.

Andrea Raspanti, Assessore alle Politiche abitative e alla Coesione sociale
Silvia Viviani, Assessora all'Urbanistica, ai Lavori pubblici, all'Edilizia

SOMMARIO ESECUTIVO

A.1 Cos'è ABITARE LIVORNO: metodo, tempi, attori

Nel contesto generale delle politiche pubbliche per la casa nell'ultimo decennio (e poco più) emergono innovazioni sotto l'aspetto dell'avanzamento culturale, in campo normativo e di sperimentazione di buone pratiche dal basso. Ed è proprio a quest'ultimo filone che si lega l'iniziativa sul tema del Comune di Livorno: il compimento di un impianto programmatico, basato su un atto di forte volontarietà politica, tale da costituire un sistema integrato di azioni pubbliche che attuano talune linee di mandato e, insieme, uno strumento di governo culturalmente allineato alle più recenti iniziative governative (verso la promozione di politiche sociali per "qualità dell'abitare" e non limitate solo al tema edilizio della "casa"). Questo è, in sostanza, l'approccio che guida l'elaborazione di *ABITARE LIVORNO un piano casa integrato per la qualità della città*, in una molteplicità delle soluzioni per l'abitare sociale e in una proposta, distesa in un arco temporale decennale, caratterizzata dall'essere:

- a. organica, che riguarda tutto ciò che agisce profondamente sul tema delle politiche abitative pubbliche;
- b. integrata, cioè realizzabile ed efficace, basata su una pluralità di azioni, di soggetti e di risorse;
- c. dotata di una compiuta dimensione strategica, apprezzabile in relazione al progetto di città disegnato principalmente nel nuovo Piano Operativo Comunale.

Il risultato di questo lavoro ponderoso e corale è costituito, oltre che dal presente rapporto, "Elaborato 1 - Rapporto", anche da due elaborati grafici:

- "Elaborato 2 – "Carta strategica dell'Abitare sociale" (elaborato del PS QCD.04A);
- "Elaborato 3 - Progetto pilota del modulo residenziale sperimentale per l'emergenza abitativa" (inserito fra gli elaborati della Piano Operativo).

Ai fini della determinazione della *performance*, il Piano ABITARE LIVORNO è articolato in 3 missioni, 5 obiettivi e 14 *target*. Le missioni rappresentano gli assi prioritari di intervento direttamente ricavati dagli orientamenti della Giunta Comunale; gli obiettivi definiscono il quadro di riferimento delle questioni più importanti che attengono al

tema dell'Abitare sociale; i *target* sostanziano gli obiettivi a una certa data, con grandezze numeriche definite, misurabili e strumenti di attuazione.

Realizzato da un gruppo di lavoro intersettoriale interno all'Amministrazione, all'elaborazione del piano ha contribuito il prezioso e qualificato lavoro di analisi e approfondimento socio-economico, affidato a NOMISMA, mentre lo sviluppo e la contestualizzazione di soluzioni tecniche innovative legate un sistema edilizio modulare per l'emergenza abitativa temporaneo è stato affidato esternamente.

A.2 Il quadro conoscitivo di contesto

Dal lavoro di NOMISMA vengono affrontati i temi della domanda abitativa livornese cosiddetta debole e delle dinamiche della domanda di casa sociale nel breve, medio e lungo periodo, anche rispetto al tema dell'offerta residenziale specializzata: si ricava, così, un contesto in profonda evoluzione nel quale la dimensione economica non rappresenta più l'unico elemento che definisce o influenza prioritariamente la condizione di fragilità abitativa. Vanno aggiunti, infatti, altri fattori non più secondari come la precarietà del lavoro, la situazione familiare, la tendenza sempre più comune tra i giovani a posticipare una scelta di autonomia, oppure alcuni fattori di natura demografica che influenzano il mercato abitativo, oltre ad aspetti legati al sistema sociale e familiare. In questo senso, un dato significativo è rappresentato dal fatto che più di una famiglia su dieci fra quelle con casa di proprietà (16,7% con mutuo e il 10% senza mutuo) manifesti difficoltà di carattere economico.

Per dimensionare la domanda abitativa nel breve termine NOMISMA ha fatto ricorso ai risultati dell'indagine sulla condizione abitativa delle famiglie livornesi; in particolare, sulle intenzioni di acquisto e di locazione espresse dalle famiglie per i prossimi due anni e sulla necessità di modificare la propria situazione abitativa, poste in relazione alla condizione economica delle famiglie stesse.

Si è definita, così, la domanda potenziale di casa sociale.

Ad esempio, è emerso che il 23,1% delle famiglie livornesi (16.656 nuclei) versa in una situazione di debolezza economica; tra coloro in un'età compresa tra 18-44 anni; il 7,2% rileva una necessità di cambiare abitazione (pur essendo sprovvisto dei requisiti economici e reddituali necessari) e una quota di anziani, pari al 3,3% del totale anziani, esprime un fabbisogno di casa "sociale".

Il 38,4% delle famiglie livornesi è in debolezza sociale (27.689 nuclei); più in particolare, la metà dei livornesi con età compresa tra i 18 e i 44 anni è in debolezza sociale per effetto dell'incidenza della componente lavorativa e relazionale particolarmente gravosa per i più giovani.

Il 9,6% delle famiglie livornesi è in debolezza abitativa (6.922 nuclei): la debolezza abitativa riguarda maggiormente coloro che sono in affitto (fra questi è in debolezza il 30,7%, quasi 1 su 3), mentre è un fenomeno che non tocca, quasi per nulla, coloro che hanno una casa di proprietà (3,6%).

Rispetto al quadro conoscitivo generale anzidetto, l'emergenza abitativa rappresenta l'espressione più acuta del disagio abitativo, tanto che negli ultimi anni si è assistito ad un incremento pressoché costante delle domande, non tanto legate al fenomeno della morosità incolpevole (contratta negli ultimi tre anni) quanto alla presenza di situazioni di povertà relativa, se non assoluta, fin troppo diffuse e alla conseguente difficoltà, per l'assenza di una stabilità lavorativa e di garanzie, a reperire una sistemazione abitativa nel mercato della locazione privata: tra il 2020 ed il 2021 il numero di domande di emergenza abitativa è aumentato di circa il 25% (con 469 domande al giugno 2020 e 589 al giugno 2021).

A fronte di tutto ciò, il Comune di Livorno può contare principalmente su un patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica che (al 31.12.2021) annovera 6.063 alloggi. Di questi, 5.817 sono occupati, mentre il numero di alloggi che rientrano annualmente nella disponibilità del soggetto gestore (per riconsegne spontanee o esecuzioni con la Forza pubblica di atti di rilascio) è pressoché costante e varia tra i 200 ed i 250 alloggi all'anno.

A.3 Scenari, esiti e attuazione del piano

In ABITARE LIVORNO l'evoluzione della domanda abitativa nel medio e lungo termine è ipotizzata in tre scenari differenti (Scenario "Worse", Scenario "Base", Scenario "Best") in modo da tenere conto sia dell'evoluzione demografica della popolazione livornese, sia delle differenti condizioni economiche che possono caratterizzare tale popolazione; in questo senso, sono risultate significative le variabili della classe di età del capofamiglia, della tipologia di famiglia, del quartiere di residenza, del titolo di godimento dell'abitazione, del peso del canone di affitto o della rata del mutuo sul

reddito totale e, infine, dell'adeguatezza del reddito nel far fronte alle necessità primarie della famiglia.

Dall'analisi dei risultati previsionali si può constatare come, sia nel medio che nel lungo termine, nello scenario Base vi sia una quota di residenzialità sociale che si manterrà pari a quella attuale (4,5%). Nel medio termine si passa da un minimo di 2.643 famiglie dello scenario "Best" (3,7%) a 3.914 famiglie dello scenario "Worse" (5,5%). Dunque, nel medio termine, nello scenario "Worse" la capacità economica delle famiglie si ridurrà e di conseguenza aumenteranno le famiglie impossibilitate ad accedere al mercato libero. Nel lungo termine la forbice tra i diversi scenari risulta ancora più evidente: nello scenario "Best" (migliori condizioni reddituali con conseguente diminuzione della fascia grigia) la componente si ridurrà a 793 famiglie (1,1%) mentre, all'opposto, nello scenario più pessimistico coinvolgerebbe ben 1.850 nuclei, pari al 2,6% delle famiglie totali. Insomma, nello scenario "Base" la componente dell'abitare sociale rappresenta quasi il 30% della domanda abitativa, nello scenario "Worse" arriva fino a rappresentare il 43%.

Inoltre, si evidenzia che il dimensionamento attuale del Piano Strutturale vigente prevede, per la categoria residenziale nel suo complesso, 2.345 abitazioni circa.

Dal confronto con il fabbisogno di nuove abitazioni stimato emerge un sottodimensionamento del PS vigente per la funzione residenziale, rispetto ai tre scenari "Best", "Base" e "Worse" prospettati, che varia:

- da un deficit di 312 abitazioni di casa sociale nello scenario "Best";
- a un deficit di 525 abitazioni di casa sociale nello scenario "Base";
- fino ad arrivare a un deficit di 828 abitazioni sociali nello scenario "Worse".

Ciò detto, nel reperimento di patrimonio, inteso come immobili esistenti e disponibili allo scopo, occorre tener conto, innanzitutto, delle forti limitazioni e scarsità dello stesso: il perseguimento dell'obiettivo di contenimento del consumo di suolo nella messa in opera delle politiche per l'abitare sociale verde, pertanto, su un impegno riguardante la situazione patrimoniale, dentro il territorio urbanizzato, e agente su ambiti degradati oggetto di trasformazione (per approfondimenti su questo si rimanda ai contenuti dei nuovi strumenti di pianificazione).

Una risposta efficace, in tal senso, è piuttosto da rinvenire nell'inserimento di un insieme di norme specifiche all'interno del Piano Operativo, incentivanti e flessibili, operanti sulla dimensione della rigenerazione urbana, tanto che già nel QPS (Quadro Previsionale Strategico) si determinano previsioni che non arrecano significativi

danni all'ambiente dall'uso di nuovo suolo naturale, ma che interessano quasi totalmente su aree degradate o collocate in contesti già urbanizzati.

In più, si consideri che le previsioni di residenza sociale in ABITARE LIVORNO agiscono in simbiosi con le verifiche dei servizi di prossimità e gli orientamenti progettuali di dotazioni/servizi urbani che ne definiscono più diffusamente i canoni della qualità urbana.

L'attuazione del Piano ABITARE LIVORNO è articolata in **due fasi temporali**:

- una prima fase, che è assegnata al Piano quale insieme di azioni anticipatrici legate all'emergenza abitativa;
- una seconda fase che, in termini previsionali, di fatto costituisce parte della messa a terra del redigente POC, vigente probabilmente dal 2023.



**PARTE PRIMA:
STRUTTURA, STRATEGIE
E FINALITÀ DEL PIANO**

1. CAPITOLO INTRODUTTIVO

1.1 La costruzione del piano e i suoi capisaldi strategici e operativi

Esasperato dagli ultimi due anni di pandemia, il disagio abitativo si manifesta nelle scarse e diffuse condizioni di accesso (domanda abitativa) rispetto alla grande disponibilità di *stock* residenziale (offerta abitativa). A ciò si deve aggiungere un fenomeno strutturale (tipicamente italiano) di un mercato dell'affitto in generale poco sviluppato, a fronte del quale risulta consolidato un grande patrimonio residenziale in proprietà, che certo non aiuta a contrastare gli aspetti negativi dello stesso fenomeno. Il disagio abitativo trova, dunque, risposta in strumenti di *policy* che guardano a tre grandi campi, rispettivamente dell'Edilizia Residenziale Pubblica, dell'Edilizia Residenziale Sociale (di cui più avanti se ne preciseranno i termini) e di una quota parte, sempre più crescente, di alloggi disponibili in risposta all'emergenza abitativa. La cornice internazionale all'interno della quale questo impegno prende quota è l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, costituita da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals, SDGs) da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030. In particolare, il lavoro fa riferimento al Goal 10 "Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili" e a diversi dei *Target* e *Strumenti di attuazione* compresi nello stesso Goal.

In questo connotato strutturale, sebbene sopra solo accennato – per una trattazione approfondita e a tutte le scale di lettura si rimanda ai capitoli successivi del presente Rapporto – il dato di partenza dal lato dell'ente locale, la parte della P.A. più vicino alle esigenze e ai bisogni dei cittadini, è quello di una sfera pubblica quasi del tutto inerme, soprattutto per l'insufficiente disponibilità di risorse economiche da impiegare allo scopo. Tuttavia, **nel contesto generale delle politiche pubbliche per la casa emergono dall'ultimo decennio (e poco più) innovazioni sotto l'aspetto dell'avanzamento culturale, in campo normativo e di sperimentazione dal basso. Ed è proprio a quest'ultimo filone che si lega l'iniziativa del Comune di Livorno di dotarsi di un impianto programmatico basato su un atto di forte volontarietà politica**, persino con l'aspirazione di fare un po' da apripista per le istituzioni pubbliche locali di pari livello. Il tratto distintivo di questo strumento è da un lato, per

certi versi, facile: l'intenzione è di mettere a sistema analisi, scenari, politiche e interventi per la casa che riguardano la Città di Livorno ricollegandole, opportunamente e in modo virtuoso, al disegno e visione generali della città di cui è portatore il nuovo Piano Operativo Comunale; per altro verso esso rappresenta, nella ricerca di soluzioni coerenti ed efficaci, un dispositivo che ambisce a stimolare cambiamenti tecnici e amministrativi tra quelli attualmente usabili nella “cassetta degli attrezzi” per la casa. In ciò, il rischio da parte dell'ente di volersi dotare dell'ennesimo piano settoriale – peraltro, in tal caso non dovuto – è superato dall'agio di avere a disposizione uno strumento-guida, valutativo e allo stesso tempo programmatico; uno strumento integrato, coordinato e unitario (sulla falsa riga di quanto già fatto dall'ente con il lavoro *Next Generation Livorno*) in modo che la messa a terra delle politiche pubbliche possa trarne vantaggio nel seguire un sentiero amministrativo strutturato. Più che parlarne come di un piano settoriale, **occorre considerarlo un sistema integrato di azioni pubbliche che attuano talune linee di mandato e, insieme, uno strumento di governo culturalmente allineato alle più recenti iniziative governative, le quali asseriscono la promozione di politiche sociali per “qualità dell'abitare”, non limitate solo al tema edilizio della “casa”.** Da qui la denominazione di **ABITARE LIVORNO un piano casa integrato per la qualità della città** (di seguito in breve ABITARE LIVORNO); un piano, dunque, che possa ricomprendere una molteplicità delle soluzioni per l'abitare sociale essendo caratterizzato da **una proposta:**

- a. organica, che riguarda tutto ciò che agisce profondamente sul tema delle politiche abitative pubbliche;**
- b. integrata, cioè realizzabile ed efficace, basata su una pluralità di azioni, di soggetti e di risorse;**
- c. dotata di una compiuta dimensione strategica, principalmente apprezzabile in relazione al progetto di città disegnato nel nuovo Piano Operativo Comunale.**

Nella sua strategia, nei suoi obiettivi e nelle sue misure, secondo le caratteristiche sopra richiamate, ABITARE LIVORNO sostiene **tre missioni rilevanti e condivise** (trattate in dettaglio nel capitolo successivo):

- **superamento dell'emergenza abitativa acuta e ampliamento dell'offerta dell'abitare sociale;**
- **potenziamento dei servizi integrati dell'abitare sociale;**
- **identificazione delle azioni di implementazione e gestione del Piano.**

Inoltre, la rispondenza piena all'espressione "Piano" rimanda alla costruzione di una struttura formale accurata, che possa: *i.* fornire indagini e chiavi di lettura esaustive in una cornice amministrativa, temporale e di risorse, coerente (anche con quanto nel frattempo previsto da CASALP); *ii.* conseguentemente, condurre a soluzioni tecnico-amministrative tramite non solo una visione adeguata allo scopo ma, come detto, con una **specificità e riconoscibile progettualità, assimilata nel nuovo POC, distesa in un arco temporale decennale.**



Considerata la natura pubblica del Piano, è del tutto evidente anche l'esigenza di realizzazione di una piattaforma complessa misurabile, da cui esplicitarne anche *target* trasparenti e fattibili: insomma, "date e numeri" senza i quali il Piano non risulterebbe credibile e sostenibile.

Nell'impostare il lavoro sopra richiamato qui è utile anche evidenziare l'adozione di una linea interpretativa (riportata anche nel BOX 1): in ABITARE LIVORNO l'espressione Edilizia Residenziale Sociale (ERS), sebbene nella realtà non presenti differenze sostanziali con la più tradizionale locuzione di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), indica un'offerta abitativa prevalentemente in affitto e collocata immediatamente sotto il canone concordato.

A fronte di ciò, con la semplice espressione "abitare sociale" o "casa sociale" si intende l'insieme delle tre macro-tipologie di azioni pubbliche: l'ERP, l'Edilizia Residenziale Sociale e gli interventi per l'emergenza abitativa.

Con questa enunciazione, seppure consapevolmente adottata forzando riferimenti tecnici consolidati, l'apparato documentale di ABITARE LIVORNO affronta, in definitiva, i nodi delle politiche pubbliche per la casa e organizza le risposte del decisore, in **un lavoro ponderoso e corale costituito, oltre che dal presente rapporto, "Elaborato 1 - Rapporto", anche da tre elaborati grafici:**

- **"Elaborato 2 - Carta strategica dell'abitare sociale"** (elaborato del PS QCD.04A);
- **"Elaborato 3 - Progetto pilota del modulo residenziale sperimentale per l'emergenza abitativa"**.

L'Elaborato 2 "Carta strategica dell'abitare sociale" è una Tavola all'interno della quale sono rinvenibili sia gli interventi programmati o in corso di realizzazione (2009-2019) sia le previsioni ERP/ERS in corso o da confermare nel Piano Operativo.

L'Elaborato 3 "Progetto pilota del modulo residenziale sperimentale per l'emergenza abitativa" riporta il lavoro completo di elaborazione progettuale sullo stesso tema.

Infine, ABITARE LIVORNO è dotato di un logo apposito: elemento di riconoscibilità necessario a esprimere una propria, autonoma carica evocativa: nella varietà di cromie naturali (i colori del mare, della terra, del cielo, ecc.); nei bisogni primari delle persone, fra cui il tema della casa; nella stilizzazione di una composizione geometrica rigorosa che echeggia alle forme geometriche rinascimentali del Pentagono del Buontalenti.

1.2 Gli aspetti innovativi e le interazioni con il Piano Operativo

Come richiamato nel paragrafo precedente, con ABITARE LIVORNO L'Amministrazione Comunale si propone di fronteggiare il fenomeno del disagio abitativo, con azioni e strumenti di attuazione integrati che si raccordano strettamente con il processo di pianificazione urbanistica in corso di elaborazione.

Con Delibera di G.C. 547 del 12.10.2021 il Comune di Livorno ha, difatti, avviato il procedimento di formazione del Piano Operativo Comunale di cui all'art. 95 della L.R. 65/2014 (di seguito anche POC) che sarà accompagnato da una contestuale variante al vigente Piano Strutturale (2019).

Nel documento di avvio del Piano le linee di indirizzo, da cui derivano obiettivi e azioni che orientano questa nuova fase di pianificazione urbanistica comunale, si alimentano e assumono come riferimenti fondamentali i seguenti assi programmatici:

- il DUP 2021-2023, principale riferimento programmatico dell'Amministrazione Comunale che ne orienta l'azione politico amministrativa nell'arco di validità del mandato amministrativo;
- gli esiti della Campagna di ascolto da cui emergono temi/obiettivi espressione delle diverse "voci" della città, nelle sue più significative e strutturate componenti, che hanno aderito al percorso preliminare di ascolto attivo promosso dall'Amministrazione Comunale (ottobre 2020/febbraio 2021);
- il *Next Generation Livorno*, con il quale il Comune di Livorno, in rete e in sinergia con i Comuni della Provincia, con il Comune di Pisa e l'area metropolitana di Firenze, ha inteso declinare in sede locale il *Recovery Fund* che l'Europa ha messo in campo per fronteggiare la crisi pandemica, proponendo un "parco progetti" che esprime ed orienta la visione della città del futuro ed il suo posizionamento nelle relazioni di area vasta;
- le diverse politiche di settore dell'Amministrazione, che si sostanziano in strumenti di pianificazione/programmazione già definiti e/o in corso di

elaborazione, che pur essendo in linea e in attuazione del DUP, sostengono il quadro programmatico di riferimento con linee di azione ed obiettivi specifici, di rango strategico che è necessario considerare, integrare e “territorializzare” nella pianificazione urbanistica.

Da tutto ciò ne derivano, dunque, le linee di indirizzo fondamentali (in termini di temi/obiettivi strategici/azioni) che sostanziano il quadro previsionale strategico preliminare del Piano Operativo, così come descritto al paragrafo 4.5 del documento di avvio, che si incentra sull’immagine di Livorno città di città tratta dall’agenda strategica locale del DUP, ovvero:

1. Città euromediterranea e internazionale;
2. Città d’acqua;
3. Città dello sport e del benessere;
4. Città verde, sostenibile e resiliente;
5. Città accessibile e inclusiva;
6. Città dei quartieri e della prossimità;
7. Città produttiva.

I temi che attengono alle politiche per la casa, la qualità dell’abitare e le nuove dimensioni dell’abitare, strettamente correlati alla qualità della città pubblica, trovano collocazione nel nuovo Piano Operativo Comunale all’interno della *Città accessibile e inclusiva*, declinata in cinque macro-obiettivi e 13 azioni.

A seguire, un estratto dell’obiettivo 5.3 e delle relative azioni, riferite ai temi dell’abitare:

OB 5.3: incrementare la capacità di risposta alla tensione abitativa e ampliare l’offerta residenziale sociale, con soluzioni e strumenti diversificati in funzione dei bisogni espressi dalla città (ERP, *social housing*, alloggi temporanei per emergenza abitativa, ecc.) promuovendo, al contempo, la qualità e le nuove forme dell’abitare.

Azioni:

A 5.3.1: implementare e migliorare il patrimonio edilizio ERP esistente, sia attraverso la previsione di nuovi alloggi sia tramite azioni di riqualificazione energetica e di riduzione del rischio sismico del patrimonio esistente;

A 5.3.2: integrare e coordinare il piano casa ABITARE LIVORNO, in fase di elaborazione, con il Piano Operativo individuando aree da destinare a interventi “pilota” per fronteggiare l’emergenza abitativa nel breve periodo (anche con soluzioni temporanee/reversibili a carattere sperimentale) e aree su cui intervenire per soddisfare nel medio-lungo periodo la domanda di alloggi sociali;

A 5.3.3: concepire i nuovi interventi abitativi non solo in funzione del soddisfacimento della domanda di alloggi, ma anche del benessere abitativo e dell'integrazione sociale, mediante la progettazione di spazi collettivi condivisi e aperti, la previsione di mix funzionali e dotazione di servizi e spazi intermedi – corti, cortili, giardini condominiali, terrazzi condivisi, logge, ecc. – per migliorare la qualità dell'abitare e la socialità di vicinato;

A 5.3.4: esplorare e sostenere le nuove forme dell'abitare (*co-housing, senior housing, student housing, smart community*, condomini solidali, ecc.) come occasione di rivitalizzazione del tessuto urbano e di integrazione sociale.

In funzione degli obiettivi sopra delineati in tema di politiche abitative, nel documento di avvio del POC si individua quale approfondimento e implementazione del quadro conoscitivo uno specifico studio affidato a NOMISMA e i cui primi esiti, riportati ai successivi Capitoli 3 e 4, riguardano:

1. l'implementazione dei quadri conoscitivi (PO-PS e ABITARE LIVORNO)

- profilo territoriale: analisi e restituzione delle dinamiche demografiche ed economiche del territorio comunale;
- analisi, ricognizione e restituzione dell'offerta abitativa, differenziata nei diversi segmenti: residenza libero mercato, ERP, residenza sociale;
- analisi del patrimonio abitativo esistente in libero mercato: *stock* edilizio differenziato per tipologie abitative/localizzazione (per quartieri) e relativi valori immobiliari, stato di occupazione degli alloggi, incidenza alloggi in affitto;
- analisi e restituzione della domanda e del disagio abitativo, con categorizzazione dei diversi *target* (per tipologia di utenza, composizione nuclei familiari, ecc.).

-

2. la restituzione degli scenari di breve-medio-lungo termine

- restituzione degli scenari relativamente alla domanda abitativa, differenziata tra libero mercato e casa sociale, nel breve (2/3 anni), medio (5 anni) e lungo termine (10/15 anni);
- valutazione delle previsioni e delle azioni contenute nel Piano Strutturale vigente (con particolare riferimento al dimensionamento della funzione residenziale) in rapporto agli scenari ipotizzati inerenti alla domanda abitativa.

3. un focus sulla domanda specializzata

- analisi della potenziale domanda, dell'offerta attuale e degli scenari previsionali

di casa sociale specializzata nei segmenti del *senior housing*, *student housing*, domanda abitativa legata alla mobilità da lavoro (*key people*).

4. l'individuazione di possibili strumenti/procedimenti di partenariato pubblico-privato

- supporto di una metodologia valutativa di ponderazione dell'equilibrio economico-finanziario, per il reperimento di aree e/o immobili da trasformare per l'implementazione del patrimonio di edilizia residenziale sociale, con riferimento a quanto indicato all'art. 63 della L.R. 65/2014 (attuazione delle politiche per la casa negli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica).

1.3 L'implementazione amministrativa del piano

È del settembre 2020 il primo indirizzo della Giunta Comunale di Livorno in cui si è dato atto della necessità, non più derogabile, di affrontare in modo organico il problema del sempre più crescente fenomeno del disagio abitativo. Da tale primo orientamento deriva la decisione di procedere alla elaborazione di un *“piano casa, da ritenersi strategico e prioritario per la città, che ricomprenda la molteplicità di soluzioni con cui deve essere affrontato il problema dell'emergenza abitativa, procedendo altresì alla realizzazione di ‘alloggi volano’ con strutture di rapida collocazione, da definire con idonei approfondimenti tecnici sia per quanto attiene all'ubicazione che alle scelte strutturali”*. La volontà è di non procedere con soluzioni “tampone”, a carattere estemporaneo, ma di dar vita ad una vera e propria *governance* in grado di coniugare la rapidità di soluzioni amministrative con una possibile e diffusa ricerca della qualità dell'abitare.

L'obiettivo sopra richiamato ha comportato necessariamente il coinvolgimento di più Settori dell'ente e di soggetti esterni all'Amministrazione Comunale, al fine di portare avanti un lavoro il più possibile articolato e multidisciplinare.

In primo luogo, è stata formalizzata **la costituzione di un gruppo di lavoro intersettoriale**, di cui hanno fatto parte dipendenti dell'Amministrazione appartenenti ai Settori Direzione Generale, Urbanistica Programmi complessi e porto, Sviluppo valorizzazione e manutenzioni, Ambiente e verde, Politiche sociali e socio-sanitarie. Un calendario di lavoro condiviso, ancora prima della formalizzazione della costituzione del Gruppo di lavoro – avvenuta con Determinazione del Direttore Generale n. 3158/2021 – ha consentito di scandire con precisione le attività

necessarie e la relativa tempistica. A partire dai primi giorni di aprile 2021, il Gruppo di lavoro si è riunito, in forma plenaria o più ristretta, con cadenza quindicinale, condividendo l'attività svolta, i risultati raggiunti, i problemi da affrontare, le possibili soluzioni percorribili.

Il frutto di questo impegno a più voci ha contribuito al presente Rapporto, così come **il prezioso e qualificato lavoro di analisi e approfondimento socio-economico affidato a NOMISMA** ha consentito di costruire un accurato quadro conoscitivo, utile anche per altre attività in corso nell'ente.

Contemporaneamente a quanto sopra richiamato, **nel corso del 2021 l'Amministrazione ha affidato a un'importante a Società di progettazione, IPOSTUDIO, lo sviluppo e la contestualizzazione di soluzioni tecniche innovative legate un sistema edilizio temporaneo**, di rapida realizzazione e reversibile (cioè che consenta di tornare alle condizioni originarie del terreno, una volta venute meno le esigenze di emergenza abitativa) in forma di progetto di fattibilità tecnico-economica, ai sensi del "Codice Appalti"; progetto che, oltre a essere sinteticamente descritto nel Paragrafo 8.2, è riportato per intero nell'"Elaborato 3".

In sostanza, il lavoro di implementazione amministrativa per l'elaborazione di ABITARE LIVORNO si è disteso nel corso dell'ultimo anno con azioni e provvedimenti convergenti verso l'impegno di uno strumento pronto ben prima dell'adozione del POC; obiettivo temporale, questo, che porta in dote all'Amministrazione un'infrastruttura programmatica per le misure a breve termine e fornisce una quadro di pianificazione per le azioni a medio-lungo termine. Del resto, non potrebbe essere altrimenti: gli aspetti previsionali di ABITARE LIVORNO soggetti a conformazione pianificatoria restano in attesa di conferma nel redigendo POC.

Di conseguenza, è previsto che gli aspetti previsionali per gli 14 interventi previsti sono soggetti a conformazione pianificatoria nel POC in corso di definizione. Di conseguenza, il contenuto di ABITARE LIVORNO nella versione finale di giugno 2022 verrà aggiornato e allineato al POC stesso, in concomitanza dell'adozione di questo.

A ciò si aggiunga l'impegno dell'Amministrazione Comunale di prevedere, fin da ora, di esplicitare **l'attuazione di ABITARE LIVORNO tra gli obiettivi del DUP**, all'interno dell'Obiettivo operativo 1.01.01_OP "Attuare una nuova politica territoriale e urbana".



Nel frattempo, tra le azioni che l'Amministrazione ha intrapreso nel corso dell'ultimo anno per fronteggiare il problema dell'abitare sociale, rientra a pieno titolo nel

presente Piano l'adesione al Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA) con due proposte candidate – entrambe ammesse a finanziamento – che interessano gli ambiti d'intervento “Cisternone, Nuovo Presidio Ospedaliero/Quartiere Stazione” e “Dogana d'Acqua”. Obiettivi fondamentali delle due proposte sono azioni per la riduzione del disagio abitativo e l'inclusione sociale. Basti pensare che per il primo ambito l'Amministrazione ha proposto la ristrutturazione di 171 appartamenti ERP nel Quartiere Stazione (al momento ancora sprovvisti di servizi essenziali quali l'impianto di riscaldamento) e la riqualificazione delle corti interne che, insieme alla parziale pedonalizzazione della Via Trento (strada prospiciente i blocchi residenziali) diventeranno luoghi di aggregazione sociale e culturale. Nell'area retro Cisternone è previsto, invece, un nuovo intervento di 30 alloggi di *housing sociale*. Ancora più evidente è l'obiettivo di inclusione sociale per l'Ambito Dogana d'Acqua dove si prevede di concludere il recupero funzionale della ex-Caserma Lamarmora con la realizzazione, tra l'altro, di spazi sociali destinati a ragazzi e famiglie, al *co-working* ed al *co-learning*.

L'Amministrazione, infine, si è mossa anche con azioni attuabili in tempi più brevi. Per esempio, aderendo al bando della Regione Toscana (Decreto Dirigenziale della Regione Toscana n. 8896 del 14.05.2021, pubblicato sul B.U.R.T. n. 22 del 03.06.2021 con messa a disposizione di otto milioni di euro a favore dei Comuni) l'Amministrazione ha pubblicato nel mese di luglio 2021 un apposito Avviso pubblico, al fine di procedere con l'acquisto di alloggi da destinare a Edilizia Residenziale Pubblica, da assegnare in locazione a canone sociale. Le proposte pervenute, rispondenti ai requisiti del bando regionale, sono state trasmesse (scadenza bando 29 luglio 2021) alla Regione Toscana, tramite il Lode livornese, per l'approvazione della graduatoria regionale e l'eventuale assegnazione del finanziamento.

BOX 1 - Edilizia Residenziale Sociale: focus normativo

Il **diritto all'abitazione**, sia pur condizionato, trova fondamento negli art. 2, e 3 (e 47) Cost., nonché espresso riconoscimento quale diritto fondamentale nella Dich. univ. dir. uomo (art. 25), nel patto intern. sui diritti economici, sociali e culturali dell'ONU del 1966 (art. 11), nella ris. 2004/21 dell'Alto Commiss. per i diritti umani (le fonti internazionali parlano di diritto ad un adeguato alloggio)

L'**Edilizia Residenziale Pubblica** (ERP) è stata istituita con la **Legge n. 865/1971**, come parte integrante del sistema di Stato sociale nazionale e articolata in tre tipologie a totale carico o con il concorso/contributo pubblico: l'edilizia sovvenzionata, l'edilizia agevolata e l'edilizia convenzionata.

L'Edilizia Residenziale Pubblica è attualmente disciplinata dal Decreto Legge n.112/1998 che attribuisce l'intero settore alle competenze delle Regioni. Allo Stato sono mantenute le funzioni di indirizzo generale in materia di Edilizia Residenziale Pubblica e la definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito. La **Legge n.136/1999**, stabilisce le norme per il **sostegno e rilancio dell'Edilizia residenziale Pubblica**.

L'**alienazione** di alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica, **Legge n. 560/1993**, è consentita esclusivamente per la realizzazione di programmi finalizzati allo sviluppo dello stesso settore. Hanno diritto all'acquisto degli alloggi ERP alienabili gli stessi assegnatari.

La **Legge 431 del 1998**, e le successive modifiche ed integrazioni, disciplinano la **locazione di immobili adibiti ad uso abitativo in Italia**. Gli adempimenti derivanti dall'attuazione della riforma delle locazioni riguardano, principalmente la fissazione dei criteri generali per la stipula dei contratti agevolati (D.M. 30/12/2002), l'individuazione dei requisiti per accedere ai contributi per il pagamento dei canoni, la ripartizione regionale delle risorse assegnate annualmente al Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione, nonché l'aggiornamento dell'elenco dei comuni ad alta tensione abitativa ed infine la definizione dei criteri per la determinazione dei canoni per l'edilizia residenziale pubblica. Il canone concordato previsto dalla Legge 431/98 è il canone dei contratti in affitto che, in alternativa ai contratti cosiddetti liberi (di mercato), deve rispettare i criteri definiti a livello nazionale e recepiti in accordi a livello locale. I contratti hanno una durata triennale rinnovabile per altri due anni e permettono particolari agevolazioni fiscali. L'obiettivo primario del canone concordato è, ovviamente, quello di rendere maggiormente sostenibile l'affitto per gli inquilini.

A seguito dell'approvazione del **D.M. 22 aprile 2008**, l'**alloggio sociale** si configura come elemento essenziale del sistema di Edilizia Residenziale Sociale, costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie. Il servizio di Edilizia Residenziale Sociale è erogato da operatori pubblici e privati per l'offerta di alloggi prevalentemente in locazione.

Rientrano nella definizione di alloggio sociale, quegli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree o immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni e anche alla proprietà.

L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi sulla base di modalità stabilite dalle norme regionali. Spetta alle regioni - di concerto con le ANCI regionali - definire i requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale e il canone di locazione. Quest'ultimo deve tener conto delle capacità economiche, della composizione del nucleo familiare e delle caratteristiche dell'alloggio. L'alloggio sociale deve essere adeguato, salubre, sicuro e costruito o recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico-costruttive indicate negli articoli 16 e 43 della legge 457/1978 (norme per l'edilizia residenziale). Gli alloggi sociali dati in locazione sono considerati adeguati se hanno un numero di vani abitabili tendenzialmente non inferiore ai componenti del nucleo familiare - e comunque non superiore a cinque - oltre ai vani accessori quali bagno e cucina. L'alloggio sociale, infine, deve essere costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative.

A seguito delle introduzioni normative di "ERS" (termine adoperato per la prima volta nella Finanziaria del 2007) e "alloggio sociale", la tendenza lessicale ricorrente è quella di sostituire il lessico consolidato di ERP con l'espressione più recente di ERS, mentre il filone interpretativo contrapposto considera l'ERS non sostitutivo dell'ERP, ma una tipologia di offerta rivolta alla cosiddetta "fascia grigia". In alte parole, la confusione nominalistica che si è diffusa porta, di fatto, a considerare l'ERS a volte "il tutto", a volte "una parte" della questione casa sociale. La linea interpretativa assunta in **ABITARE LIVORNO**, come caratteristica intrinseca, è il fatto che l'ERS non potrebbe esistere senza un qualche forma di apporto economico pubblico atto a compensare l'offerta di servizi abitativi a prezzi più bassi di quelli di mercato; sebbene non vi siano differenze sostanziali tra i concetti di ERP ed ERS se non per l'approccio più assistenziale del primo e più integrato del secondo, tuttavia in **ABITARE LIVORNO** si è inteso adottare la locuzione ERS per indicare la tipologia di offerta abitativa prevalentemente in affitto e collocata immediatamente sotto il canone concordato e, più specificamente, con *Social housing* o edilizia privata sociale quella realizzata su iniziativa di operatori privati.

2. IMPOSTAZIONE METODOLOGICA

2.1 Le missioni, gli obiettivi e i *target* di ABITARE LIVORNO

Le missioni di ABITARE LIVORNO rappresentano gli assi prioritari di intervento direttamente ricavati dagli orientamenti della Giunta Comunale che ne ha determinato il quadro strategico nell'ambito del proprio mandato.

Le tre missioni rilevanti e condivise, già menzionate al Paragrafo 1.1, sono:

- I. il superamento dell'emergenza abitativa acuta e l'ampliamento dell'offerta dell'abitare sociale;
- II. il potenziamento dei servizi integrati dell'abitare sociale;
- III. l'identificazione delle azioni di implementazione e gestione del Piano.

La prima missione, il superamento dell'emergenza abitativa acuta e l'ampliamento dell'offerta dell'abitare sociale, prevede di affrontare la componente più grave del disagio abitativo attivando un insieme coordinato e integrato di misure materiali e immateriali, anche di carattere innovativo, atto principalmente a implementare il patrimonio di casa sociale in dotazione alla città e capace di rappresentare una risposta efficace, nel breve e medio-lungo periodo, al fabbisogno abitativo.

La seconda missione, il potenziamento dei servizi integrati dell'Abitare sociale, assumendo come scontata la dimensione della riqualificazione fisica del patrimonio comunale, verte sul rafforzamento del sistema di protezione e benessere collettivo che l'amministrazione è in grado (direttamente o indirettamente) di governare all'interno del proprio perimetro amministrativo; la città pubblica resta, pertanto, il principale campo d'azione per trattare il tema della qualità diffusa dell'abitare, rispetto alla componente meramente edilizia della "questione casa".

L'identificazione delle azioni di implementazione e gestione del Piano è conseguente alle altre due missioni in termini di modalità di sapere operare, comporre e possibilmente risolvere le diverse forme di disagio abitativo contrastando i divari sociali e urbani con un assetto programmatico *ad hoc* incardinato anche nel Piano Operativo. Non è la semplice somma della due precedenti, ma una vera e propria terza missione con cui costituire un cambiamento profondo nelle politiche del Comune: non più iniziative estemporanee e straordinarie, ma una forma e una modalità strutturate di governo dell'abitare sociale.

Ai fini della determinazione della *performance* del Piano, le tre missioni anzidette si articolano in cinque obiettivi (“Ob”) che, a loro volta, si suddividono in quattordici *target* (contraddistinti dalla sigla “T”).

Gli obiettivi definiscono il quadro di riferimento delle questioni più importanti che attengono al tema dell’Abitare sociale; i *target* sostanziano gli obiettivi a una certa data, con grandezze numeriche definite, misurabili e strumenti di attuazione.

I cinque obiettivi del Piano ABITARE LIVORNO, correlati alle missioni anzidette e riportati di seguito si articolano: i primi due, in sei *target*; il terzo, in tre *target*; gli ultimi due obiettivi, nei restanti cinque *target*.

Obiettivo 1 (Ob.1)

Contribuire ad affrontare la sfida significativa di un contrasto efficace al fenomeno del disagio abitativo ampliando l’offerta residenziale di tipo sociale, sia nel breve che nel medio-lungo termine.

Obiettivo 2 (Ob.2)

Ogni misura, sia essa materiale o immateriale, deve presentare impegni concreti in termini programmatici, regolativi e di investimento.

Obiettivo 3 (Ob.3)

Prevedere specifiche progettualità di iniziativa pubblica che tramite atti, procedure e strumenti di valutazione favoriscano la qualità diffusa dell’abitare sociale, oltre la dimensione meramente edilizia della “questione casa”.

Obiettivo 4 (Ob.4)

Individuare le forme più adeguate ed efficaci che consentano ai cittadini e ai vari settori dell’Amministrazione coinvolti di distinguere e valorizzare le politiche pubbliche per l’Abitare sociale.

Obiettivo 5 (Ob.5)

Produrre momenti di riflessione e dibattito pubblico per favorire la presa di consapevolezza collettiva intorno al Piano.

Le missioni, gli obiettivi e i *target* di ABITARE LIVORNO sono riportati nel quadro sinottico alla pagina seguente. Inoltre, all’interno del presente rapporto ciò che rappresenta un *target* del piano è anche segnalato tramite un’evidenziazione testuale in grigio e con un apposito simbolo (che richiama il logo del piano) posto in corrispondenza dello stesso testo, sul margine esterno delle pagine.

LE COMPONENTI DI PERFORMANCE DEL PIANO ABITARE LIVORNO			
MISSIONI	OBIETTIVI	TARGET	
		Entro metà 2024 (fine mandato amm.vo)	Entro il 2032 (previsioni di piano)
I. Superamento dell'emergenza abitativa acuta e ampliamento dell'offerta dell'abitare sociale	<p>Ob.1 Contribuire ad affrontare la sfida significativa di un contrasto efficace al fenomeno del disagio abitativo ampliando l'offerta residenziale di tipo sociale sia nel breve che nel medio-lungo termine</p> <p>Ob.2 Ogni misura, sia essa materiale o immateriale, deve presentare impegni concreti in termini programmatici, regolativi e di investimento</p>	<p>T.1 Deroga al Regolamento Edilizio Comunale</p> <p>T.2 Progetto pilota per la costruzione di un modulo residenziale sperimentale</p> <p>T.3 Realizzazione del modulo abitativo - sito di Via dei Pelaghi</p> <p>T.4 Esplicitazione dell'attuazione di ABITARE LIVORNO tra gli obiettivi del DUP</p>	<p>T13. 909 nuovi alloggi di casa sociale</p> <p>T14. Circa 3.500 posti letto in più rispetto a quelli esistenti</p>
II. Potenziamento dei servizi integrati dell'abitare sociale	<p>Ob.3 Prevedere specifiche progettualità di iniziativa pubblica che tramite atti, procedure e strumenti di valutazione favoriscano la qualità diffusa dell'abitare sociale, oltre la dimensione meramente edilizia della "questione casa"</p>	<p>T.5 Progetto di "generatività sociale"</p> <p>T.6 Gestione in PPP di tipo sociale</p> <p>T.7 Verifica di prossimità dai servizi/dotazioni essenziali</p>	
II. Identificazione delle azioni di implementazione e gestione del Piano	<p>Ob.4 Individuare le forme più adeguate ed efficaci che consentano ai cittadini e ai vari settori dell'Amministrazione coinvolti di distinguere e valorizzare le politiche pubbliche per l'abitare sociale</p> <p>Ob.5 Produrre momenti di riflessione e dibattito pubblico per favorire la presa di consapevolezza collettiva intorno al Piano</p>	<p>T.8 Progettualità del piano, specifica e riconoscibile, assimilata nel nuovo POC</p> <p>T.9 Dispositivo normativo nelle NTA del POC in applicazione dell'art. 63, LR 65/2014</p> <p>T.10 Organizzazione di un incontro pubblico <i>ad hoc</i></p> <p>T.11 Iniziativa culturale di promozione</p> <p>T.12 Relazione annuale al Consiglio Comunale di illustrazione dello stato di attuazione del piano</p>	

2.2 Le iniziative di mobilitazione e dibattito

ABITARE LIVORNO nasce, come detto, con l'ambizione di fornire una proposta integrata sul tema delle politiche abitative pubbliche richiedendo, fin dalle sue prime fasi di elaborazione, un lavoro articolato e multidisciplinare, con il coinvolgimento di più Settori dell'Amministrazione Comunale e di soggetti esterni ad essa.

La volontà è quella di dare vita ad una vera e propria *governance* del Piano, al punto che è utile, all'indomani della sua approvazione, l'apertura di una fase di informazione, mobilitazione e coinvolgimento della cittadinanza e di alcuni stakeholder qualificati. Difatti, dopo l'approvazione di ABITARE LIVORNO da parte della Giunta e il suo recepimento nel POC, oltre alla presentazione alla stampa è prevista l'**organizzazione di un incontro pubblico ad hoc** e l'utilizzo del sito istituzionale e dei profili *social* del Comune di Livorno per la sua diffusione. Inoltre, il percorso partecipativo dello stesso Piano Operativo sarà occasione per promuovere un appropriato confronto civico.



Tra le occasioni di conoscenza e diffusione più importanti vi è l'organizzazione di almeno un'**iniziativa culturale di promozione del Piano ABITARE LIVORNO**: un tavolo di approfondimento tra soggetti istituzionali, in un confronto sul tema delle politiche pubbliche per la casa e della risposta alle attuali forme del disagio abitativo; aspetti sui quali, come già evidenziato, il piano potrebbe costituire una sorta di apripista per future analoghe esperienze. Fra i soggetti invitati a parteciparvi è sicuramente coinvolta la Regione Toscana. L'iniziativa pubblica rappresenta, dunque, una sorta di *kick off* della fase di attuazione e gestione del Piano e, al contempo, consente una riflessione tecnico-politica con esperti in materia, operatori, istituzioni pubbliche, anche di rango sovralocale.



Un altro momento di mobilitazione e di dibattito attivato allo scopo e che merita di essere sottolineato è l'impegno qui dichiarato che venga da parte dell'amministrazione prodotta una **relazione annuale al Consiglio Comunale** che illustri lo stato di attuazione di ABITARE LIVORNO. Il passaggio nell'organo istituzionale di massima rappresentanza dei cittadini figura certamente come momento formale della funzione di controllo del Consiglio Comunale su un atto rilevante dell'Amministrazione e di parere e indirizzo laddove il Consiglio stesso lo ritenga opportuno.



A sepia-toned photograph of a street scene. In the background, there are several multi-story buildings with windows and a prominent palm tree. In the foreground, a dark car is driving away on the left, a motorcycle is in the center, and two people are walking on the right. The text is overlaid in the center-right area.

**PARTE SECONDA:
QUADRO CONOSCITIVO,
ANALISI E SCENARI**

3. CONOSCENZA DEL FENOMENO, TRA DOMANDA E OFFERTA DI CASA SOCIALE

3.1 Il raffronto a livello regionale

Le rilevazioni sulla condizione economica complessiva dei nuclei familiari toscani in condizioni di povertà evidenziano, nell'anno 2019, 238.047 famiglie con un valore ISEE al di sotto dei 15.000 euro. L'insieme di questi nuclei familiari rappresenta una buona stima del potenziale *target* di beneficiari di interventi di edilizia residenziale (ERP), ovvero dell'insieme di sostegni per accedere alla casa, a fronte di comprovate difficoltà economiche che non consentono il reperimento di un'abitazione per mezzo del libero mercato adeguata alle esigenze del nucleo familiare. Con specifico riferimento all'anno 2020 sono, invece, 261.034 i nuclei familiari aventi un valore ISEE inferiore ai 16.500 euro. La zona di Firenze con l'11%, l'area Livornese con il 6,3%, seguita da quella Pisana con il 6,2%, sono le zone che annoverano la maggior presenza di nuclei familiari con ISEE al di sotto dei 16.500 euro. Il riscontro di percentuali così elevate nelle zone citate è implicitamente legato alla maggiore densità demografica a fronte della presenza di grandi città quali Firenze, Livorno e Pisa. Per queste zone, storicamente caratterizzate dalla presenza di importanti indotti e siti produttivi, è legittimo supporre che l'impatto della crisi sanitaria abbia prodotto un incremento di nuclei familiari con valori ISEE più bassi a fronte di importanti contraccolpi subiti dalle economie del territorio.

Per la zona livornese, nell'anno 2019 si riscontra i nuclei familiari con ISEE fino a 3.000 € rappresentano il 6,1% della popolazione; quelli tra 3.000 e 6.000 € il 4,5%; quelli tra 6.000 e 9.000 € il 5,1%; quelli tra 9.000 e 12.000 € il 4,5%; tra 12.000 e 15.000 € il 3,9%; sopra ai 15.000 € il 15,2%. Nel 2020 sempre nella zona livornese, i nuclei familiari con ISEE ≤ a 16.500 € erano 16.487 pari al 6,3%.

I dati riportati sopra sono indicazioni, tratte principalmente dall'ultimo Rapporto sulla Condizione Abitativa edito dalla Regione Toscana, basilari per restituire il *trend* del fenomeno disagio sociale (seppure su base provinciale come tutti i dati riportati in questo paragrafo).

A fronte dei dati già indicati, il patrimonio immobiliare dell'Edilizia Residenziale Pubblica toscana al 31 dicembre 2020 è costituito da 5.907 edifici, che assommano 49.940 alloggi. Quasi la metà di questi edifici sono stati costruiti prima del 1970,

mentre sono poco meno del 10% gli alloggi di recentissima costruzione. Per quanto riguarda il Lode livornese, a fronte di un numero di alloggi molto elevato (6.173 – 778,1 ogni 10.000 famiglie residenti, il dato di gran lunga più alto di tutta la Toscana), la percentuale di alloggi risalenti a prima del 1970 è superiore alla media regionale (65,8 %), mentre il dato degli alloggi recenti (8,4%) è sostanzialmente in linea con quello toscano. Più nello specifico, per quanto riguarda il Lode livornese, siamo passati da 718 edifici ERP nell'anno 2015, a 730 edifici nell'anno 2020, con una variazione del 1,7%. I Lode di Prato, Empoli e Arezzo e Siena restano quelli con la quota più alta di edifici costruiti dopo l'anno 2000: Prato con una quota che raggiunge quasi il doppio di quella regionale (15,8 contro 8,6); mentre per quanto riguarda i Lode della costa si conferma quanto evidenziato nei rapporti degli scorsi anni: Massa-Carrara è il Lode con il patrimonio immobiliare più vetusto (73,8%); Livorno, Pisa, Grosseto e Lucca hanno una percentuale di edifici costruiti prima del 1970 superiore al 60%. Firenze presenta un profilo molto diverso dagli altri Lode: quasi il 60% degli edifici risulta costruito nel periodo che va dal 1970 al 2000 e la più bassa quota di edifici costruiti prima del 1970.

Gli alloggi sfitti sono 3.625, quasi il doppio di quanti erano nel 2015. L'area livornese risulta avere una percentuale di alloggi sfitti molto bassa (3,9 %), significativamente inferiore a quella regionale (7,3%).

I nuclei attualmente residenti in alloggi di ERP sono 46.134 su tutto il territorio regionale, e sono mediamente composti da 2,5 persone, per un totale di 114.664 inquilini. Nel Lode livornese il numero medio dei componenti è invece di 2,2 persone, il più basso a livello regionale.

Le domande presentate nel corso del 2020 per l'inserimento nelle graduatorie comunali per l'accesso agli alloggi ERP sono state 18.856 di cui 1.923 (10,4%) nell'area livornese, e di queste l'82,3% ha dato esito positivo in termini di accoglimento (82,7% nel Lode livornese). Delle 15.522 domande ammesse, 5.806 (il 37,4%) sono state presentate da stranieri. I Lode in cui la quota di domande accolte presentate da stranieri supera molto quella regionale sono Prato (53,8%), Empolese Valdelsa (48,6%); i Lode di Livorno (22,7%) e Pistoia (24,5%) sono ben al di sotto della media regionale.

I nuclei unipersonali presenti in alloggi ERP in Toscana sono 13.195, il 28,6% del totale. Il 4,4% del totale degli alloggi è assegnato a persone con un'età pari o superiore ad 85 anni (il 15,5% di tutte le famiglie unipersonali). Arezzo (34,5%) e

Livorno (32,9%) sono i Lode con la quota maggiore di famiglie unipersonali in alloggi ERP; Lucca (23,6%) e Prato (23,8%) quelli con la percentuale inferiore.

I nuclei familiari in cui sono presenti soggetti invalidi sono 9.687 (21% del totale); l'incidenza relativa più elevata si può osservare nei Lode di Pistoia (32,5%), Massa-Carrara (33,7%), Pisa (27,2%) e Siena (29,1%); Livorno si attesta al 21,1%, in linea con la media regionale. I nuclei familiari con figli disabili a carico sono 1.291, ovvero il 2,8% del totale. Nel Lode livornese la media si attesta al 1,7%.

Guardando invece all'emergenza abitativa, non tutti i comuni della Toscana hanno stipulato convenzioni con strutture ricettive o soggetti del Terzo settore per far fronte ai casi di emergenza abitativa, al fine di ampliare la disponibilità di soluzioni abitative tese a rispondere con urgenza a situazioni di carattere emergenziale. Solo i comuni dei Lode dell'Empolese Valdelsa, Livorno, Massa-Carrara sono in convenzione con soggetti di entrambe le tipologie. Per quanto riguarda le convenzioni con strutture ricettive, i posti complessivamente disponibili nei Lode sopra indicati sono 102, di cui 31 nel Lode livornese. Ben superiore il numero dei posti messi a disposizione da soggetti del terzo settore, che a livello regionale ammontano a 1.171 di cui 466 a livello di Lode livornese, con un numero di soggetti accolti pari a 528 unità su 1.155 unità a livello regionale.

All'interno delle misure emergenziali prese in concomitanza con il protrarsi della pandemia di Covid-19, ha particolare rilevanza il blocco degli sfratti. Decretato con il cosiddetto "Cura Italia" (Decreto-legge n. 18, 17 marzo 2020), questo intervento di livello nazionale ha sospeso l'esecuzione degli sfratti per morosità, inizialmente fino al 30 giugno 2020, quindi fino al 30 giugno successivo (decreto-legge n. 183, 31 dicembre 2020), e in ultima battuta fino al 30 settembre 2021 o al 31 dicembre 2021 (decreto-legge n.41, 22 marzo 2021) a seconda della data di apertura del procedimento. Ciò implica un livello di procedimenti avviati ed eseguiti insolitamente basso per il 2020 (2181 e 407), ma è diffusa la consapevolezza che nel corso del 2022 questi aumenteranno con forza, a meno di ulteriori interventi.

3.2 Il contesto locale

Come anticipato nel capitolo introduttivo, **il Comune di Livorno ha affidato alla Società di consulenza strategica NOMISMA il servizio relativo all'analisi delle dinamiche e della domanda abitativa nel territorio comunale, da acquisire ai fini**

della implementazione del quadro conoscitivo, nell'ambito delle scelte pianificatorie del nuovo Piano Operativo Comunale e contestuale Variante al Piano Strutturale e per contribuire all'elaborazione del Piano ABITARE LIVORNO.

Le analisi svolte riguardano le dinamiche economiche e demografiche del territorio, l'offerta abitativa differenziata nei diversi segmenti, il patrimonio abitativo esistente in libero mercato e la domanda connessa al disagio abitativo, con una previsione e valutazione di quelli che saranno i futuri scenari della domanda nel breve, medio e lungo periodo. In sintesi, **dal lavoro di NOMISMA vengono affrontati, in particolare, i temi della domanda abitativa cosiddetta debole e delle dinamiche della domanda di casa sociale nel breve, medio e lungo periodo, anche rispetto al tema dell'offerta residenziale specializzata**, con contestuale valutazione della adeguatezza delle previsioni del vigente Piano Strutturale. L'analisi parte da un'apposita indagine – effettuata nel febbraio 2022 – sulla condizione abitativa delle famiglie livornesi rispetto a un campione rappresentativo della popolazione, all'interno di **un contesto in profonda evoluzione, nel quale la dimensione economica non rappresenta più l'unico elemento che definisce o influenza prioritariamente la condizione di fragilità abitativa. Vanno infatti aggiunti altri fattori non più secondari come la precarietà del lavoro, la situazione familiare, la tendenza sempre più comune tra i giovani a posticipare una scelta di autonomia, oppure alcuni fattori di natura demografica che influenzano il mercato abitativo, oltre ad aspetti legati al sistema sociale e familiare**. Fattori divenuti quanto mai importanti durante la pandemia.

In altri termini, alle problematiche legate all'abitazione di natura prettamente economica, che fino agli anni '70 rappresentavano gli unici indicatori della fragilità e del disagio abitativo, a partire dal decennio successivo si sono aggiunte problematiche di natura sociale ed abitativa. Ne deriva una nuova accezione che si fonda su un'analisi multidimensionale. Con questa chiave di lettura, l'indagine sulle famiglie livornesi intende indagare la domanda cosiddetta "debole" in epoca pandemica, allargando lo sguardo e prendendo in considerazione una serie di criticità riconducibili a tre ambiti di debolezza (economica, sociale ed abitativa) nell'ottica di comprendere il fabbisogno abitativo di residenzialità sociale espresso dal territorio. L'indagine, pertanto, traccia un quadro della domanda debole, ossia di quei segmenti della popolazione che, ai fini della determinazione della condizione di fragilità abitativa, versano in una condizione di debolezza non solo economica, ma anche sociale ed abitativa. Da ciò ne conseguono i principali risultati di ciascuna forma di debolezza manifestata dalle famiglie livornesi, così come viene illustrato di seguito.

1. Lo stato di debolezza economica attiene a tutte quelle famiglie che impattano su almeno due delle seguenti condizioni:

- famiglie la cui situazione economica attuale non consente in nessun modo di valutare il cambio della propria abitazione;
- famiglie che giudicano insufficiente o gravemente insufficiente il reddito percepito dalla propria famiglia nel far fronte alle necessità primarie;
- famiglie per le quali la rata del mutuo o il pagamento del canone di affitto incide sul reddito mensile familiare per oltre il 30%;
- famiglie che non dispongono delle risorse economiche necessarie ad acquistare un'abitazione o a ottenere un mutuo.

L'indagine rileva che il 23,1% delle famiglie livornesi (16.656 nuclei) versa in una situazione di debolezza economica, presentando almeno due delle condizioni indicate. Tale risultato dà quindi conto di difficoltà delle famiglie livornesi a mantenere il proprio stile di vita e i costi della casa. Questo fenomeno riguarda per lo più la componente più giovane della popolazione: infatti tra coloro che hanno tra i 18 e i 44 anni, ben il 28,7% è in debolezza economica, mentre per gli anziani la quota scende al 19,4%. Ciò dipende dal fatto che i giovani vivono spesso situazioni di fragilità lavorativa e di precarietà sociale, rispetto alla fascia over 65 anni che presenta maggiore stabilità sotto il profilo abitativo ed economico.

In particolare, rispetto alla condizione abitativa, coloro che sono in affitto vivono un disagio economico più accentuato (63,1% è in debolezza economica), ma è opportuno sottolineare come anche **più di una famiglia su dieci fra quelle con casa di proprietà (16,7% con mutuo e il 10% senza mutuo) manifesti difficoltà di carattere economico.**

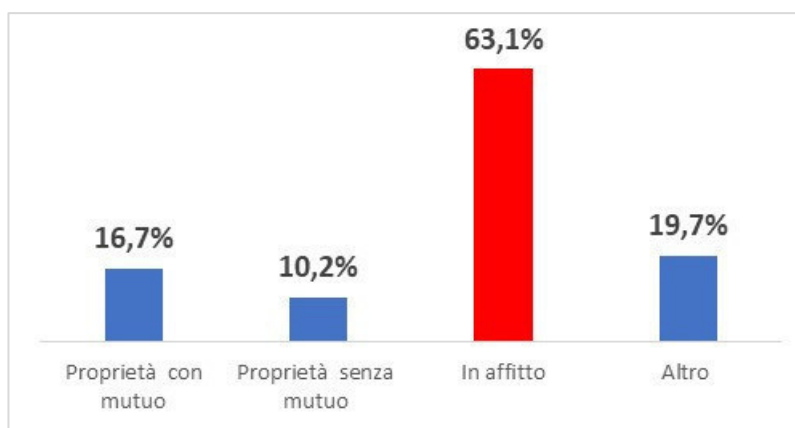


Figura 1 – Famiglie in debolezza economica per titolo di godimento dell'abitazione, in % sul totale famiglie suddivise per titolo di godimento
(Fonte: indagine NOMISMA sulla condizione abitativa delle famiglie livornesi, febbraio 2022)

Tra chi vive in affitto, si segnala come la debolezza economica emerga in particolar modo tra le famiglie che hanno un contratto libero (62,2%), oltre a quelle componenti che hanno un canone sociale (ERP e/o ERS) (51,2%), mentre è più limitata tra quelli che hanno un contratto di locazione a canone concordato (31,2%). Questo aspetto si ritiene di particolare importanza perché è indicativo dell'inasprimento delle fragilità di tipo socioeconomico in questo particolare periodo congiunturale. Inoltre, incrociando i dati di debolezza economica con il reddito, l'indagine rileva che tra le famiglie con un reddito mensile inferiore a 1.800 €, il 38,6% è in debolezza economica, mentre tra i più abbienti (> 2.400 €) il 5,5% rientra in debolezza economica.

Le tipologie familiari più in difficoltà sono le persone conviventi senza vincoli di parentela o affettivi (55,8% delle famiglie) e i genitori single con figli a carico (49,7%)

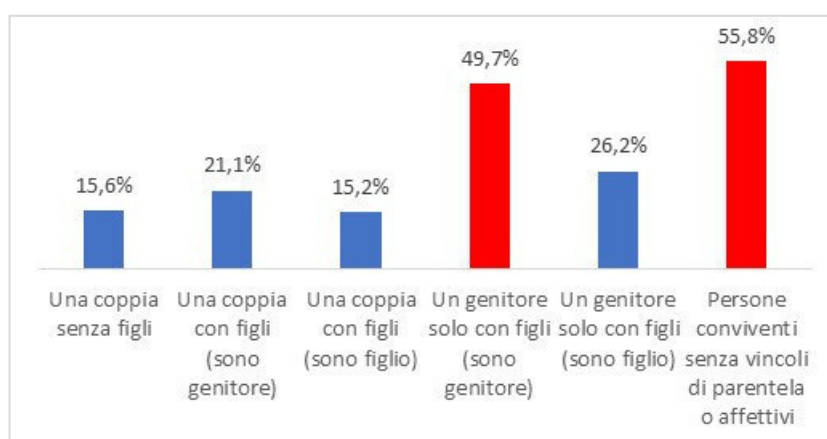


Figura 2 – Famiglie in debolezza economica per tipologia di famiglia, in % sul totale famiglie suddivise per tipologia
(Fonte: indagine NOMISMA sulla condizione abitativa delle famiglie livornesi, febbraio 2022)

All'interno delle componenti che concorrono a rilevare la debolezza economica, è stata indagata la percezione delle famiglie in relazione alla capacità del proprio reddito di sostenere le necessità primarie, quali la spesa alimentare quotidiana o le spese legate all'abitazione, come il pagamento del mutuo, dell'affitto o delle bollette.

Il quadro che ne esce mostra una componente pari al 33,1% con un reddito non soddisfacente: in particolare il 9,9% delle famiglie si dichiarano non in grado di soddisfare le necessità quotidiane (l'8,8% reputa il reddito "insufficiente" e l'1,1% "gravemente insufficiente") mentre il restante 23,2% esprime, comunque, una qualche criticità.

Le ragioni alla base di questa percezione sono riscontrabili prioritariamente in un reddito inadeguato rispetto al costo della vita, che rappresenta la problematica più sentita (41,5% dei rispondenti). Anche le difficoltà lavorative rappresentano un fattore di criticità per le famiglie, come emerge dall'analisi del profilo territoriale economico, non esclusivamente correlate alla crisi sanitaria (per il 10,9 % dei rispondenti).

2. Lo stato di debolezza sociale delle famiglie livornesi è stato rilevato considerando in stato di debolezza sociale tutte quelle famiglie che si trovano in almeno 1 delle seguenti condizioni:

- Famiglie che presentano problematiche legate al tema 'salute' (componenti non autosufficienti o con limitazioni nelle attività quotidiane) (17,0% delle famiglie);
- Famiglie che presentano problematiche legate al tema 'lavoro' (componenti disoccupati o che lavorano in maniera discontinua) (17,4% delle famiglie);
- Famiglie che valutano fragile il proprio sistema di relazioni, o all'interno del contesto parentale o di quello sociale (13,4% delle famiglie).

Considerando almeno uno dei tre ambiti, l'indagine evidenzia che **il 38,4% delle famiglie livornesi è in debolezza sociale (27.689 nuclei)**. Tra questi l'1,2% presenta tutte e tre le forme del disagio sociale (relazionale, lavorativo e salute), pari a 865 famiglie.

Considerando la profilazione delle famiglie, **la metà dei livornesi con età compresa tra i 18 e i 44 anni è in debolezza sociale (50,3%), per effetto dell'incidenza della componente lavorativa e relazionale particolarmente gravosa per i più giovani**, fenomeno meno accentuato tra le classi più anziane (30,6% per gli over 65).

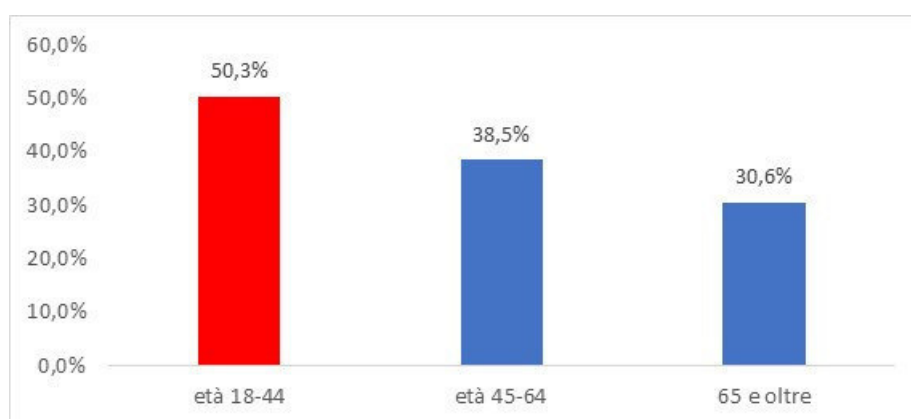


Figura 3 – Famiglie in difficoltà sociale per classe di età, in % sul totale famiglie suddivise per classe
(Fonte: indagine NOMISMA sulla condizione abitativa delle famiglie livornesi, febbraio 2022)

Fra coloro che hanno un reddito mensile inferiore a 1.800 €, il 44,1% è in debolezza sociale, fenomeno che è ben presente anche tra i più abbienti (> 2.400 €) (30,4%). La debolezza sociale riguarda maggiormente coloro che sono in affitto (fra questi è in debolezza il 62,9%), ma è comunque un fenomeno che tocca anche coloro che hanno una casa di proprietà (30,4%). In particolare, chi ha un contratto di affitto sociale (ERP o ERS) mostra maggiore debolezza sociale (69,9%), ma non bisogna trascurare anche chi ha un contratto libero o concordato (rispettivamente 52,1% e 45,1%).

Per quanto concerne le tipologie familiari, la debolezza sociale, oltre a riguardare come negli altri casi le persone conviventi senza vincoli di parentela e affettivi (76,9%), emerge anche nei giovani che vivono ancora con i genitori (52,3% in chi vive con entrambi i genitori; 55,9% in chi vive con uno solo)

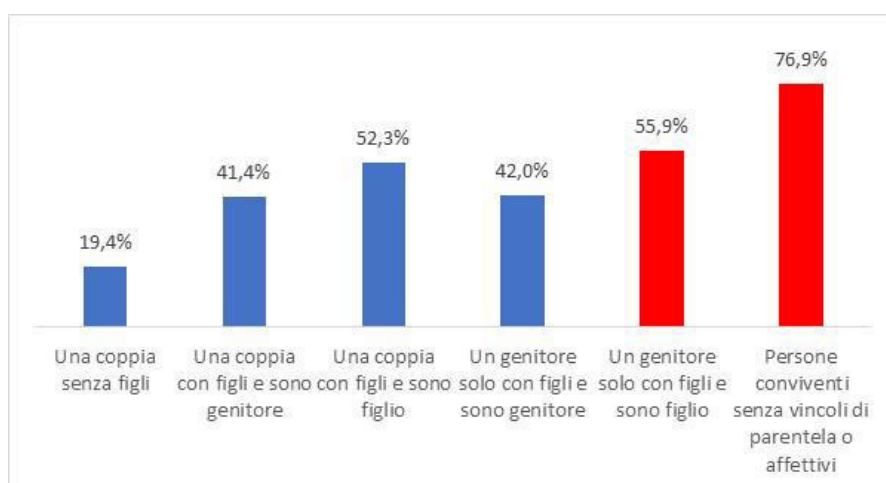


Figura 4 – Famiglie in difficoltà sociale per tipologia di famiglia, in % sul totale famiglie suddivise per tipologia
(Fonte: indagine NOMISMA sulla condizione abitativa delle famiglie livornesi, febbraio 2022)

3. Infine, la terza tipologia di criticità riguarda lo stato di debolezza abitativa delle famiglie livornesi rilevata considerando tutte quelle famiglie che si ritengono insoddisfatte rispetto ad almeno tre aspetti della propria abitazione:

- Dimensione;
- Suddivisione degli spazi;
- Adeguatezza rispetto al numero dei componenti e alle esigenze della famiglia;
- Stato di conservazione dell'abitazione;
- Stato di conservazione dell'edificio.

Oppure, ad almeno tre aspetti del contesto in cui vivono:

- Qualità della zona;

- Sicurezza della zona;
- Vicinanza ai servizi;
- Vicinanza ai trasporti pubblici.

L'indagine evidenzia che **il 9,6% delle famiglie livornesi è in debolezza abitativa (6.922 nuclei)**. Tra queste circa 1.590 famiglie (2,2%), sono insoddisfatte sia della propria abitazione che del contesto abitativo.

Per quanto riguarda le diverse classi di età, fra coloro che hanno tra i 18 e i 44 anni il 12,2% è in debolezza abitativa, mentre fra i più anziani (over 65) la percentuale scende sensibilmente (6,2%).

Tra le persone conviventi senza vincoli di parentela o affettivi, quasi la metà è in debolezza abitativa (46,2%). La debolezza abitativa è presente anche tra i genitori single con figli a carico (26,6%), mentre è trascurabile nelle altre tipologie familiari.



Figura 5 – Famiglie in difficoltà abitativa per tipologia di famiglia, in % sul totale famiglie suddivise per tipologia
(Fonte: indagine NOMISMA sulla condizione abitativa delle famiglie livornesi, febbraio 2022)

Fra coloro che hanno un reddito mensile inferiore a 1.800 €, il 13,2% è in debolezza abitativa, mentre tra i più abbienti (> 2.400 €) solamente il 5,5% vi rientra.

La debolezza abitativa riguarda maggiormente coloro che sono in affitto (fra questi è in debolezza il 30,7%, quasi 1 su 3), mentre è un fenomeno che non tocca quasi per nulla coloro che hanno una casa di proprietà (3,6%).

Il tipo di contratto di affitto è ininfluenza sulla debolezza abitativa: infatti tale fenomeno risulta trasversale rispetto alla tipologia di affitto, coinvolgendo sia chi ha un contratto a canone concordato (30,5%) che un canone sociale (ERP e/o ERS) (29,8%), o un contratto libero (29,2%). Tale evidenza conferma la scarsa adeguatezza dell'offerta

presente sul mercato livornese che pregiudica la qualità della condizione abitativa soprattutto delle famiglie che si trovano in affitto.

Nel complesso, la lettura dei fenomeni descritti conduce alle seguenti considerazioni. Le famiglie che vivono in debolezza economica hanno spesso anche problemi di tipo sociale ed abitativo: si tratta delle cosiddette “famiglie incastrate” perché manifestano difficoltà ad attivare una delle tre leve (economica, sociale ed abitativa). Tra famiglie che sembrano soffrire particolarmente la situazione attuale si segnalano:

- coloro che vivono situazioni di convivenza senza vincoli parentali ed affettivi che si trovano a subire situazioni di coabitazioni forzose, senza la possibilità di poter modificare il proprio assetto familiare;
- famiglie nelle quali convivono persone di età diverse, in cui spesso la coabitazione è dettata da situazioni di necessità: in questo caso la coabitazione viene vissuta come un elemento di fragilità. Questo il caso, ad esempio, di figli ormai adulti che non hanno le risorse sufficienti per distaccarsi dal nucleo di origine, o che dopo una separazione tornano a vivere dai genitori anziani o, al contrario, di genitori che rimasti vedovi si trasferiscono a casa dei figli.

La debolezza economica è un fenomeno che riguarda soprattutto i giovani che vivono il disagio provocato dalla precarietà lavorativa e dalla complessità delle relazioni familiari.

Le famiglie in affitto sono le più fragili, non solo sotto il profilo economico ma anche sociale: tra queste si segnala la componente che vive in locazione con un canone libero, che conferma l'inasprimento del disagio sociale segnalato dalle famiglie.

Oltre all'indagine sulla condizione abitativa condotta da NOMISMA le evidenze emerse dall'analisi di contesto quantificano l'offerta complessiva di ERP, *housing sociale* e alloggi dedicati all'emergenza abitativa presenti nel Comune di Livorno.

Per quanto riguarda l'ERP, **il Comune di Livorno può contare su un patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica che, al 31/12/2021, annovera 6.063 alloggi. Di questi 5.817 sono occupati** (5.072 assegnatari definitivi, 452 assegnatari provvisori, 293 occupati senza titolo), mentre 246 sono sfitti ed in attesa di lavori di ripristino.

La gestione dell'Edilizia Residenziale Pubblica del Comune di Livorno è affidata a CASALP Spa, società interamente a partecipazione pubblica (*in house*), i cui soci sono costituiti dai 19 Comuni del Lode (Livello ottimale di esercizio) Livornese.

I compiti del soggetto gestore dell'Edilizia Residenziale Pubblica in Toscana sono definiti attualmente dalla Legge regionale Toscana 77/1998, dalla Legge regionale 2/2019 e dal contratto di servizio, rinnovato nel 2015.

La L.R. 77/1998 attribuisce al soggetto gestore principalmente le funzioni relative al recupero, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché la progettazione e realizzazione di interventi di nuova costruzione.

Il numero di alloggi che rientrano annualmente nella disponibilità del soggetto gestore (per riconsegne spontanee o esecuzioni con la Forza pubblica di atti di rilascio) è pressoché costante e varia tra i 200 ed i 250 alloggi all'anno.

L'offerta di Edilizia Residenziale Sociale risulta, invece, decisamente bassa. Da questo punto di vista, indipendentemente dalla declinazione sociale dell'offerta, la campagna di ascolto dei portatori di interesse ha confermato l'assenza sul territorio livornese di un'offerta di *senior housing* e *student housing*, anche a mercato.

Con riferimento alle modalità di offerta residenziale connessa al fenomeno della mobilità da lavoro, è emerso come gli occupati nel territorio di Livorno siano sostanzialmente residenti e pendolari giornalieri provenienti da comuni limitrofi o da province toscane e non esprimano pertanto una domanda in tal senso.

La modesta domanda di lavoratori o studenti fuori sede, occasionali o stanziali, è soddisfatta dall'offerta alberghiera nel primo caso e dal mercato della locazione nel secondo caso.

3.3 Alcuni dati significativi sull'emergenza abitativa dai dati del Comune

L'emergenza abitativa rappresenta l'espressione più acuta del disagio abitativo.

Non è presente una precisa definizione di disagio abitativo e le sue manifestazioni possono essere le più diverse. Nelle forme più estreme con questo termine ci si riferisce alle persone senza fissa dimora, prive di una casa in senso stretto, di un reddito e nella maggioranza dei casi anche di legami. Ma con questo termine ci si riferisce anche a situazioni di deficit qualitativo dell'alloggio:

- privo di servizi essenziali o impropriamente adibito ad abitazione (garage, fondi, strutture occupate non destinate a civile abitazione, ecc.)
- strutturalmente inadeguato per il nucleo familiare (sovraffollato o con barriere architettoniche)
- oppure, insalubre.

Espressione di disagio abitativo è anche il rischio abitativo derivante da uno sfratto o da un esproprio dell'abitazione di proprietà, che espone i nuclei più vulnerabili a derive sociali che possono spingere verso una condizione di emarginazione se non di esclusione sociale vera e propria.

Qui accanto, si riportano le domande pervenute, rilevate in almeno due delle graduatorie di emergenza abitativa approvate per ciascun anno, fino alla più recente approvata ad aprile 2022.

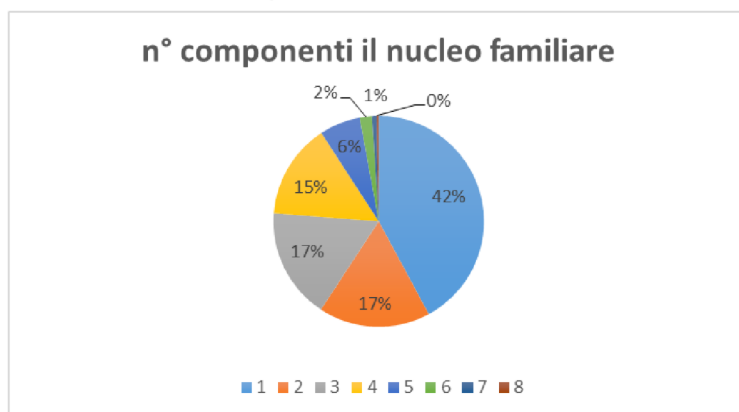
anno	N° domande
Graduatoria 2/2018	275
Graduatoria 4/2018	335
Graduatoria 1/2019	392
Graduatoria 2/2019	391
Graduatoria 1/2020	451
Graduatoria 2/2020	469
Graduatoria 1/2021	589
Graduatoria 1/2022	610

Negli ultimi anni si è assistito ad un **incremento pressoché costante delle domande, non tanto legate al fenomeno della morosità incolpevole (contratta negli ultimi tre anni) quanto alla presenza di situazioni di povertà relativa, se non assoluta, fin troppo diffuse e alla conseguente difficoltà a reperire nel mercato della locazione privata una sistemazione abitativa per l'assenza di una stabilità lavorativa e di garanzie.**

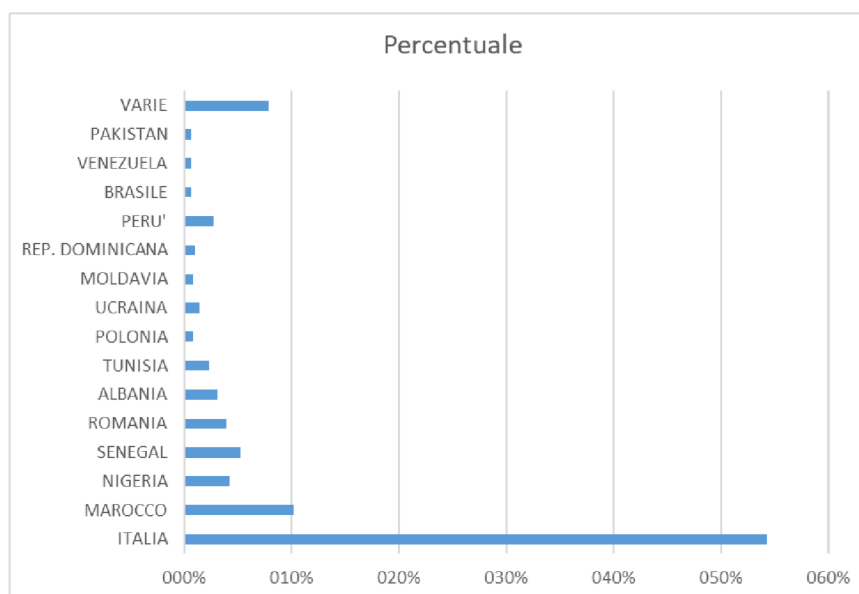
Nella tabella seguente si riporta un confronto tra la graduatoria di emergenza abitativa rispetto all'andamento del fenomeno, comparando le domande presentate al giugno 2020 e al giugno 2021.

Periodo	Giugno 2020	Giugno 2021
N° domande	469	589
N° cittadini italiani	301	373
N° stranieri	168	216
N° medio di componenti il nucleo familiare	2,3	2,3
N° persone	1098	1389
N° minori	313	401
N° di persone sopra i 65 anni di età	51	80
N° nuclei con componenti invalidi o con handicap	85	106
N° nuclei in alloggio improprio	121	85
N° nuclei già in strutture di accoglienza temporanee	72	91
N° nuclei sottoposti a sfratto morosità incolpevole	12	13
N° nuclei sottoposti a sfratto morosità	30	28
N° nuclei che hanno subito espropriazione abitazione	11	8
N° nuclei che vivono in locazione a basso reddito	67	112
N° nuclei composti da un solo genitore con figli, prevalentemente madri	59	83

Tra il 2020 ed il 2021 il numero di domande di emergenza abitativa è aumentato di circa il 25%. Il numero di componenti medio dei nuclei familiari è rimasto costante, ma tale media è scarsamente rappresentativa. Come rappresentato nel grafico sottostante la distribuzione di frequenza è variegata, con una netta prevalenza dei nuclei composti da un unico componente.



Seguendo i dati riferiti alla graduatoria emergenza abitativa 1/2021 e con riferimento al paese di provenienza dei richiedenti emerge che il 54,3% dei richiedenti è nato in Italia. Per i restanti i paesi di origine di maggiore frequenza sono il Marocco (10,19%), il Senegal (5,26%), la Nigeria (4,24), la Romania (3,90%), gli altri paesi a seguire come indicato nella rappresentazione sottostante. Tra le varie nazionalità, per esigenze di sintesi, sono stati ricompresi paesi la cui incidenza è inferiore allo 0,5%.



Dati riferiti alla Graduatoria emergenza abitativa 1/2021

Dei cittadini stranieri richiedenti, il 20,82% ha ottenuto la cittadinanza italiana, gli altri hanno il permesso di soggiorno almeno annuale, ma più frequentemente possiedono il permesso di soggiorno biennale o la carta di soggiorno.

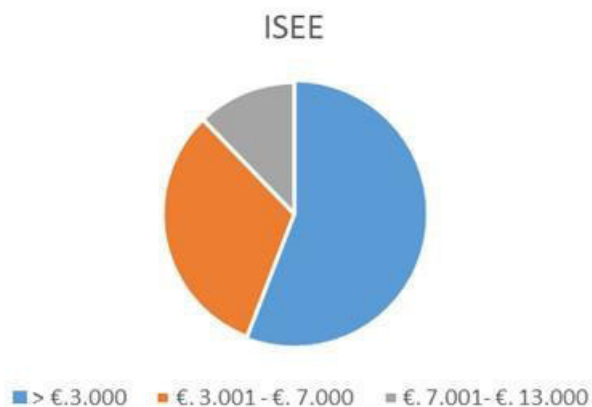
Con riferimento alle caratteristiche soggettive dei componenti dei nuclei familiari le famiglie con figli minori costituiscono il 40% del totale dei richiedenti, quelle con almeno un anziano o un portatore di handicap/invalido civile il 30%, per cui nel complesso circa il 70% dei richiedenti presenta quella che viene definita come una condizione di fragilità o maggiore vulnerabilità qualora si trovasse anche privo di un'abitazione.

Nella tabella a seguire, sempre in riferimento ai dati della graduatoria emergenza abitativa 1/2021, si riporta il dettaglio delle distribuzioni di frequenza, con riferimento (in termini assoluti e relativi) al numero di componenti e alla presenza di minori, anziani, invalidi.

n° comp.	Valori assoluti	Valori percentuali	% nuclei con minori	% nuclei con > 65 anni	% nuclei con inval/hand.
1	248	42,1%	0,0%	54,9%	47,2%
2	101	17,1%	13,8%	18,3%	17,0%
3	100	17,0%	31,4%	8,5%	13,2%
4	86	14,6%	32,2%	7,0%	10,4%
5	37	6,3%	15,5%	1,4%	3,8%
6	11	1,9%	4,6%	5,6%	6,6%
7	4	0,7%	1,7%	1,4%	0,9%
8	2	0,3%	0,8%	2,8%	0,9%

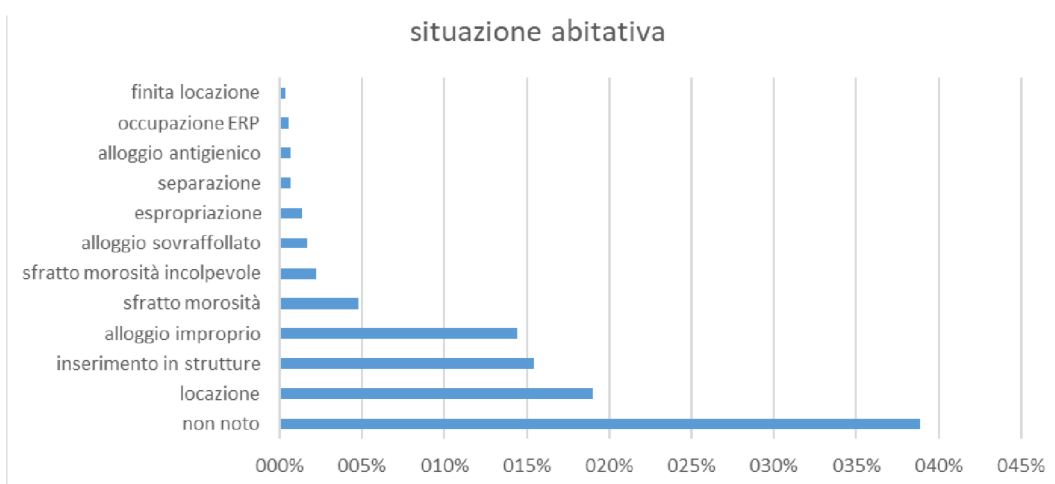
Dati riferiti alla Graduatoria emergenza abitativa 1/2021

La situazione economica dei nuclei familiari, come rilevata attraverso lo strumento dell'Indicatore di situazione economica equivalente (ISEE), si presenta come generalmente povera: quasi il 56% dei richiedenti presenta un'ISEE inferiore ad €. 3.000, il 32% tra €. 3.001 ed €. 7.000 ed il restante tra €. 7.001 ed €. 13.000, soglia



limite di accesso per poter presentare domanda di emergenza abitativa. Il 56% dei richiedenti è inoltre in carico al servizio sociale oppure beneficia del reddito di cittadinanza.

La situazione abitativa in cui vivono i richiedenti è rappresentata nel diagramma a seguire. Una parte di questi (il 15,45%) si trova già inserito in strutture di accoglienza temporanee, sia di proprietà del Comune di Livorno che del privato sociale. Si tratta perlopiù di persone singole che sono state inserite poiché *homeless*, abituali frequentatori del S.E.F.A. (dormitorio pubblico) e che pertanto provenivano dalla strada. Un 5% circa di questi è costituito da nuclei familiari che vivono in alloggi in coabitazione, anche questi sia dell'Amministrazione comunale che del Terzo settore, e che sono stati temporaneamente inseriti nei Centri di accoglienza a seguito di uno sfratto esecutivo oppure di un'operazione di sgombero di immobili occupati abusivamente. Tali nuclei presentano domanda di emergenza abitativa per poter accedere all'edilizia residenziale pubblica. L'assegnazione temporanea di un alloggio popolare costituisce infatti ad oggi l'unico percorso di fuoriuscita dalle strutture di accoglienza, non possedendo tali nuclei risorse economiche sufficienti per risolvere il problema abitativo autonomamente o anche con il sostegno di contributi economici.



Circa il 43% delle domande riguarda invece nuclei che rischiano di perdere l'alloggio ove abitano attualmente, a causa di un esproprio, uno sfratto o una separazione, oppure che vivono una condizione di alloggio improprio, in quanto homeless od occupanti abusivi di immobili non destinati a civile abitazione, oppure, e sempre di

più con un incremento del 67% nell'ultimo anno, che si trovano a pagare canoni di locazione non sostenibili nel lungo periodo con il loro reddito.

Da rilevarsi che gli indicatori utilizzati fanno riferimento a specifiche condizioni di attribuzione del punteggio, ma che una larga parte di richiedenti (quasi il 39%) non ha dichiarato una condizione abitativa specifica rilevante per la collocazione in graduatoria. Tale aspetto necessita di un ulteriore approfondimento, ma si può ritenere che in questo gruppo rientrino tutte quelle situazioni di difficile classificazione, caratterizzate da un'elevata precarietà abitativa, che vivono spesso come ospiti di amici o parenti ma che desiderano raggiungere una propria autonomia abitativa.

La situazione relativa agli sfratti e agli espropri risulta al momento la più difficile da fotografare poiché su di essa l'emergenza sanitaria derivante dalla pandemia per il COVID-19 ha determinato esiti ancora difficilmente analizzabili. Ad oggi il numero di domande determinate da una situazione di sfratto/esproprio presenti nella graduatoria approvata a giugno 2021 è tutto sommato contenuto (8,32%): tale risultato è stato possibile grazie al continuo e costante esaurimento della graduatoria sfratti negli ultimi due anni. Gli sfratti per morosità incolpevole, anche risalenti nel tempo, hanno potuto beneficiare dell'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, favorita dal progressivo ridursi del numero di sfratti esecutivi dal 2018 al 2021.

Nel 2020, a causa dell'emergenza sanitaria, sono state sospese le procedure esecutive di rilascio degli alloggi e anche i procedimenti di convalida e/o sfratto hanno subito un rallentamento, per cui non si hanno ancora elementi oggettivi che ci permettano di fare previsioni. La situazione che potrebbe configurarsi è in ogni caso preoccupante per il timore di una nuova, e difficilmente stimabile, ondata di sfratti per morosità incolpevole che potrebbero essere eseguiti nel 2022. Un indicatore di crescita del bisogno può essere rappresentato dall'elevato numero di domande pervenute per il Bando affitti COVID-19 pubblicato nel maggio 2020 (presentate n. 1.372 istanze, di queste 1.113 ammesse). La domanda di emergenza abitativa al momento non riesce a cogliere ancora le possibili dimensioni del fenomeno. Si registra però un incremento delle domande per l'accesso al Fondo nazionale morosità incolpevole e al Fondo locale di supporto, per poter beneficiare di contributi finalizzati all'indennizzo alla proprietà che concede il rinvio dell'esecuzione dello sfratto con la forza pubblica o per favorire la stipula di un nuovo contratto di locazione.

Può rendere la misura dei possibili scenari, volgere lo sguardo al passato, esaminando il *trend* di domande negli anni 2014-15, quando, per effetto della crisi

economica, il fenomeno della morosità incolpevole assunse dimensioni importanti, non sostenibili attraverso gli ordinari strumenti.

Dal 2017 al 2019 si è assistito ad un graduale ma costante ridursi delle richieste di accesso a contributi per la sostenibilità sociale dello sfratto o dell'esproprio dell'abitazione di proprietà a seguito di pignoramento. La situazione però, per effetto della crisi del mondo del lavoro determinata dall'emergenza sanitaria, sta nuovamente per peggiorare. Nel periodo gennaio 2020 – luglio 2021 si sono infatti rivolti all'Ufficio programmazione e servizi per il fabbisogno abitativo circa 71 nuclei familiari, dei quali 32 presentano uno sfratto convalidato nel 2020 e 27 nel 2021; molte le famiglie morose in attesa di citazione per la convalida di sfratto.

L'aspettativa di un'assegnazione cosiddetta di emergenza abitativa di un alloggio ERP costituisce la motivazione prevalente per il 57% delle richieste. Non tutti, però, possiedono i requisiti di

Anno	Domande Fondo nazionale morosità incolpevole
2014	90
2015	120
2016	49

accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica previsti dalla legge regionale.

La percentuale di richiedenti che non li possiede è sensibilmente elevata (il 43%).

Si tratta di nuclei o persone che non hanno ancora maturato i requisiti temporali di residenza (requisiti successivamente soppressi dalla L.R. 35 del 21/9/2021); oppure, pur essendo regolari sul territorio, non possiedono un permesso di soggiorno almeno biennale; oppure ancora, anche se hanno un permesso di soggiorno, non svolgono al momento alcuna attività lavorativa.

Altresì possono essere nuclei che non possiedono una delle condizioni per poter accedere alla percentuale di riserva degli alloggi ERP, destinate esclusivamente a coloro che sono sottoposti a sfratto od esproprio incolpevole oppure che fruiscono di interventi socio-assistenziali o terapeutici. Si tratta di nuclei che possono essere comunque sottoposti a sfratto e che possono avere figli a carico e che non possono trovare nell'Edilizia Residenziale Pubblica una risposta a bisogni comunque presenti.

Nella tabella a seguire la distribuzione di frequenza per composizione del nucleo familiare del possesso dei requisiti ERP, calcolata sia rispetto al numero complessivo delle domande presenti in graduatoria sia rispetto al numero di richiedenti distribuito per n° componenti.

n° comp.	Valori assoluti	% requisiti ERP sul totale domande	% requisiti ERP per n° componenti
1	248	27,33%	64,9%
2	101	9,85%	57,4%
3	100	6,28%	37,0%
4	86	7,81%	53,5%
5	37	3,74%	59,5%
6	11	1,36%	72,7%
7	4	0,17%	25,0%
8	2	0,17%	50,0%

Il Comune di Livorno può contare su un patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica che annovera 6.063 alloggi. Annualmente ritornano nella disponibilità dell'Amministrazione comunale un numero variabile tra i 200 e i 250 alloggi ERP. La legge regionale 2/2019 stabilisce i criteri che definiscono l'idoneità dell'alloggio per un nucleo familiare, ossia il numero di "vani utili" in rapporto alle persone. Non è possibile assegnare alloggi in modo da determinare situazioni di sovraffollamento (oltre due persone a vano utile) né di sottoutilizzo (quando il numero di vani utili di un alloggio è superiore di oltre un vano e mezzo rispetto al numero dei componenti il nucleo familiare).

L'Amministrazione comunale per legge non può destinare all'emergenza abitativa più del 40% degli alloggi che pervengono in disponibilità all'anno. Gli alloggi individuati vengono assegnati massimizzando lo sfruttamento degli spazi (rapporto vani/persone), a meno che non si tratti di alloggi di dimensione inferiore ai 45 mq. riservati ai nuclei di uno o due componenti al massimo.

Il 64,9% dei nuclei da un componente possiede i requisiti per l'assegnazione di un alloggio popolare, ma rappresenta anche la casistica più numerosa (42% dei richiedenti) con numeri assoluti ancora molto alti rispetto alla capacità di risposta del sistema pubblico e/o del Terzo settore.

Dall'altra parte, calcolando per differenza il numero dei richiedenti che non hanno accesso all'ERP, emerge che una larga parte dei nuclei familiari, con media o grande consistenza numerica, può confidare solo su sistemazioni non classificate ERP destinate all'emergenza abitativa dall'Amministrazione Comunale.

A causa dell'emergenza sanitaria nel 2020 sono state sospese le procedure esecutive di rilascio degli alloggi e anche i procedimenti di convalida e/o sfratto hanno subito un rallentamento, ma a partire dal settembre 2021, terminato il blocco degli sfratti, prima parzialmente e poi completamente, si è assistito ad un crescente incremento degli sfratti inseriti negli elenchi per l'esecuzione con la forza pubblica.

Periodo	Numero esecuzioni
Bimestre settembre/ottobre 2021	51
Bimestre novembre/dicembre 2021	18
Bimestre gennaio/febbraio 2022	48
Bimestre marzo/aprile 2022	44
Bimestre maggio/giugno 2022	65

L'istanza per emergenza abitativa costituisce una delle possibili soluzioni attraverso le quali affrontare la problematica degli sfratti, soprattutto laddove questi sono determinati da "morosità incolpevole", come definita dal Decreto Ministero Infrastrutture e dei Trasporti del 30 marzo 2016 e dalla Legge regionale Toscana 2/2019, ossia da una sopravvenuta perdita o riduzione della capacità reddituale determinata, a titolo esemplificativo, da perdita del lavoro, cassa integrazione, decesso o malattia di uno dei componenti il nucleo familiare.

I nuclei familiari che si trovano in tale situazione possono accedere al Fondo nazionale destinato agli inquilini morosi incolpevoli di cui all'art. 6 della L. 124/2013, nonché, qualora possiedano anche i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, anche all'utilizzo provvisorio di un alloggio di edilizia residenziale pubblica. I dati relativi alle graduatorie sfratti approvate da gennaio 2022 sono riportati nella tabella accanto.

Graduatorie anno 2022	N° domande
Gennaio	6
Febbraio	8
Marzo	3
Aprile	11

I numeri contenuti della graduatoria sfratti possono essere fuorvianti e non rappresentano la gravità di un fenomeno che è in crescita. Gli ultimi mesi del 2021, a seguito della graduale ripresa della regolare attività giudiziaria e dei successivi e conseguenti adempimenti relativi all'esecuzione degli sfratti per morosità, hanno determinato un aumento delle domande di valutazione della condizione di morosità incolpevole. L'andamento si è confermato nei primi mesi del 2022 e il numero di nuclei familiari che si sono rivolti all'Ufficio programmazione e servizi per il fabbisogno abitativo è costantemente incrementato. A questo hanno concorso

diversi fattori: si sono rivolte nuovamente famiglie già trattate tra il 2020 e il primo semestre 2021, che avevano beneficiato della sospensione dell'esecuzione degli sfratti causa Covid; a queste si sono aggiunti altri nuclei familiari destinatari di procedure di sfratto pendenti da tempo, ma che si sono rivolti all'Ufficio solo nell'imminenza dell'esecuzione, oltre a numerose nuove situazioni di emergenza legate all'insorgere della morosità. Le posizioni complessivamente trattate e concluse o ancora in fase istruttoria nel periodo settembre 2021 - aprile 2022 sono circa 80.

4. GLI SCENARI DEL PIANO

4.1 Il fabbisogno potenziale abitativo

Dagli approfondimenti illustrati nei precedenti paragrafi viene dedotto il dimensionamento della domanda abitativa nel breve, medio e lungo termine¹, al fine di stimare il fabbisogno potenziale di nuove abitazioni. Della complessiva analisi svolta da NOMISMA il Piano ABITARE LIVORNO assume, in particolare, i risultati relativi alla domanda di casa sociale (tralasciando quindi il tema della residenza relativa al mercato libero che viene invece affrontata e assimilata all'interno degli altri documenti che costituiscono il Piano Operativo Comunale).

I rilevamenti del fabbisogno potenziale delle famiglie livornesi rispetto al "bene casa" in uno scenario di breve termine, sono suddivisi tra la componente in grado di poter concretizzare le proprie intenzioni di acquisto o di affitto e quella parte di famiglie che manifestano una fragilità economica che non consente di accedere al mercato libero.

Per dimensionare la domanda abitativa nel breve termine NOMISMA ha fatto ricorso ai risultati dell'indagine sulla condizione abitativa delle famiglie livornesi, in particolare delle intenzioni di acquisto e di locazione espresse dalle famiglie per i prossimi due anni e della necessità di modificare la propria situazione abitativa, poste in relazione alla condizione economica delle famiglie stesse.

Con questo approccio, la cosiddetta "domanda inespressa" riconducibile a quelle famiglie che hanno manifestato la necessità di cambiare casa ma senza averne le possibilità economiche, **si è definita la domanda potenziale di casa sociale**, stimata considerando le seguenti condizioni di:

- debolezza economica;
- espressione esplicita di una domanda di acquisto o di affitto, oppure di un fabbisogno latente di casa (da parte di coloro che vorrebbero cambiare casa ma non possiedono condizioni socioeconomiche adeguate);
- manifestazione di nuovi bisogni abitativi di residenzialità sociale;

¹ Per medio termine si intende ciò che potrebbe accadere tra 5 anni (quindi nel 2027), mentre per lungo termine si intende l'intervallo temporale tra 10-15 anni. Nelle analisi effettuate, nello specifico, per lungo termine si farà riferimento all'estremo inferiore di questo intervallo, vale a dire la situazione a 10 anni (anno 2032).

- volontà di permanenza in Livorno;
- chi si trova già nella situazione di abitare in affitto (fatta eccezione per le famiglie over 65 anni).

	Totale		di cui: con debolezza sociale	di cui: con debolezza abitativa	di cui: con debolezza sociale e abitativa
	%	va	va	va	Va
Domanda potenziale abitativa - libero mercato	11,4%	8.200	4.232	832	482
Domanda potenziale abitativa di acquisto	9,3%	6.723	3.256	753	403
Domanda potenziale abitativa di affitto	2,0%	1.477	976	79	79
Domanda potenziale rivolta alla residenzialità sociale	4,5%	3.214	1.109	1.475	0
Totale domanda potenziale	15,8%	11.414	5.341	2.307	482

Tavola 1 – Domanda potenziale abitativa

(Fonte: indagine Nomisma sulla condizione abitativa delle famiglie livornesi, febbraio 2022)

In sostanza, a partire da tali dati, il fabbisogno potenziale di casa espresso dalle famiglie livornesi si traduce in una domanda potenziale rivolta all’abitare sociale che comprende 3.214 famiglie, pari al 4,5% del totale. Si tratta di una tipologia di fabbisogno che comprende sia la componente di famiglie che si affacciano sul mercato libero, ma che di fatto risultano sprovviste delle condizioni reddituali necessarie per accedere al mercato, sia quelle famiglie che, pur avendo necessità di modificare la propria situazione abitativa, si auto-escludono dal mercato perché consapevoli di non possedere i requisiti economici sufficienti o la possibilità di accedere ad un finanziamento.

Questa componente è connotata dalla presenza di famiglie giovani. Infatti, **tra coloro che hanno un’età compresa tra 18-44 anni, il 7,2% rileva una necessità di cambiare abitazione, pur essendo sprovvisto dei requisiti economici e reddituali necessari. Si segnala inoltre una quota di anziani, pari al 3,3% del totale anziani, che esprime un fabbisogno di casa “sociale”.** È plausibile ipotizzare che tale componente, in particolare quella parte di anziani che vivono da soli, possa convergere verso soluzioni abitative di residenzialità sociale ad hoc che tengano conto non solo delle necessità abitative delle persone anziane autosufficienti ma

anche di quelle sociali e relazionali, al fine di promuovere l'invecchiamento attivo della popolazione.

Per analizzare l'evoluzione della domanda abitativa nel medio e lungo termine si è decisa la definizione di tre differenti scenari (Scenario "Worse", Scenario "Base", Scenario "Best") in modo da tenere conto sia dell'evoluzione demografica della popolazione livornese, sia delle differenti condizioni economiche che possono caratterizzare tale popolazione.

Per quanto riguarda la componente demografica, sono state utilizzate le previsioni ISTAT sull'evoluzione della popolazione livornese fino al 2030, estendendole di 2 anni fino al 2032 e ipotizzando la prosecuzione del *trend* di decrescita evidenziato nelle proiezioni. Dal grafico si può constatare come il numero di abitanti sia destinato a diminuire nel corso degli anni, passando dai 156.489 abitanti registrati ad inizio 2021 ai 153.177 abitanti ipotizzati nel 2027, arrivando ai 150.887 residenti nel 2032, con un calo del -3,6% rispetto al 2021.

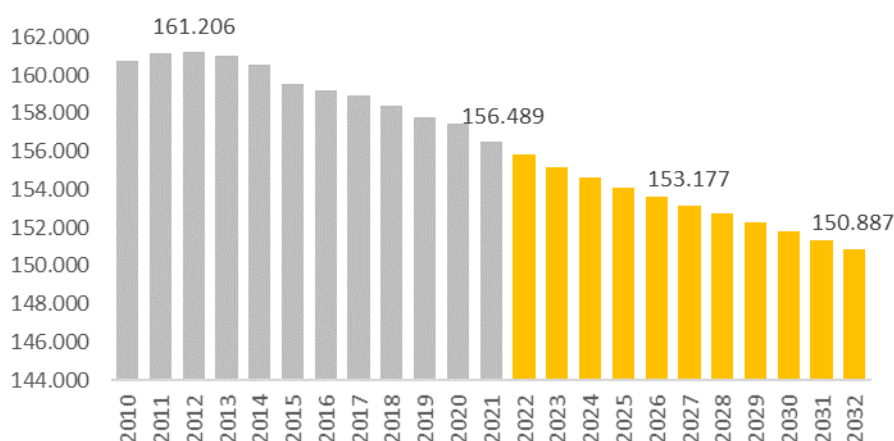


Figura 6 – Evoluzione della popolazione residente nel Comune di Livorno con previsioni
(Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat e su dati Comune di Livorno - Ufficio Statistica e Studi)

Risulta differente l'andamento del numero di famiglie: anche in ottica previsionale, infatti, prosegue il fenomeno di progressiva frammentazione nella composizione delle famiglie riscontrabile tanto a livello nazionale che a livello locale, che si concretizza in un aumento delle persone che vivono da sole e delle famiglie composte da un solo genitore con figli; viceversa, diminuiscono le famiglie costituite da genitori con figli. Tale processo di disgregazione, evidenziato dalla diminuzione del numero medio di componenti per famiglia che passa da 2,17 nel 2021 a 2,13 nel 2027 fino a 2,10 nel

2032, determina una sostanziale stabilità del numero complessivo di famiglie livornesi, che nel periodo di proiezione si assestano attorno alle 71.800 unità (fig. 7).

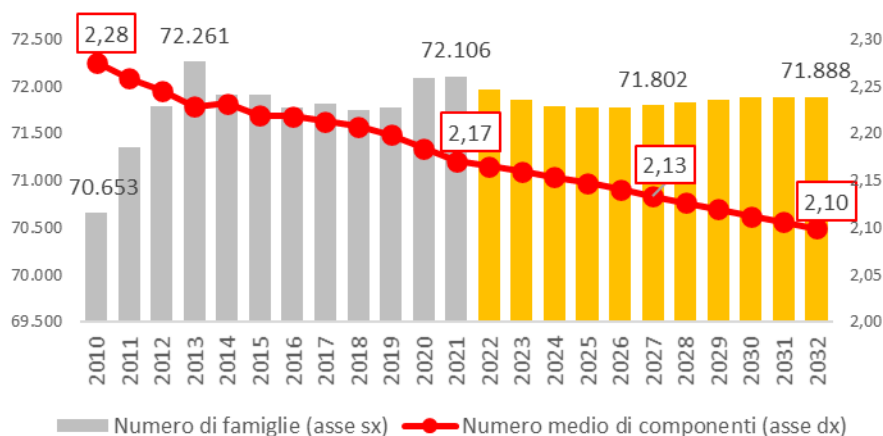


Figura 7 – Evoluzione delle famiglie residenti e del n° medio di componenti nel Comune di Livorno
(Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat e su dati Comune di Livorno - Ufficio Statistica e Studi)

L’evoluzione del numero di residenti e della struttura delle famiglie livornesi è stata utilizzata in modo univoco in tutti i tre gli scenari, mentre sono state delineate tre differenti ipotesi sulla condizione reddituale delle famiglie, in termini di adeguatezza del reddito familiare nel soddisfare le necessità primarie dei componenti del nucleo familiare.

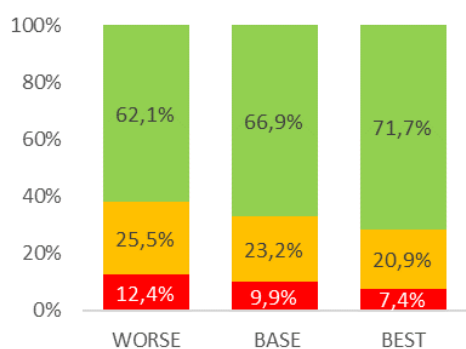
Nella figura 8 e nella tavola 2 vengono illustrate tali ipotesi: con riferimento al medio termine, nello scenario “Base” la quota di famiglie il cui reddito è inadeguato rimane costante ai livelli attuali (9,9%), così come la quota di famiglie che giudica il proprio reddito “appena sufficiente” (23,2%); nello scenario più ottimistico (“Best”) tali quote scendono rispettivamente al 7,4% e al 20,9%, mentre viceversa nello scenario più pessimistico (“Worse”) i valori salgono rispettivamente a 12,4% e a 25,5%.

Con riferimento al lungo termine, nello scenario “Base” le percentuali riguardanti l’adeguatezza del reddito si mantengono identiche a quelle attuali, mentre nello scenario “Best” la quota di famiglie il cui reddito è inadeguato scende al 5% e la quota di chi giudica il proprio reddito “appena sufficiente” cala al 17,4%; viceversa, nello scenario “Worse” tali valori si innalzano rispettivamente al 14,9% e al 29,0%.

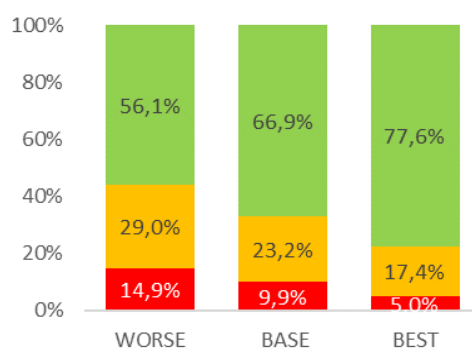
Nella tavola 2 sono anche presentate le ipotesi sulla modifica della struttura delle famiglie livornesi: nel lungo termine le persone che vivono da sole arrivano ad essere il 39,5% delle famiglie totali, rispetto a un valore attuale di 37,7%; allo stesso tempo le famiglie composte da genitori soli con figli passano dal 10,7% all’11,1%, mentre

le coppie con figli subiscono una diminuzione sensibile, passando dal 23,4% al 20,6%.

MEDIO TERMINE - TRA 5 ANNI (2027)



LUNGO TERMINE - TRA 10 ANNI (2032)



■ Inadeguato ■ Appena sufficiente ■ Adeguato

■ Inadeguato ■ Appena sufficiente ■ Adeguato

Figura 8 – Ipotesi di evoluzione del reddito delle famiglie livornesi nel medio e lungo termine nei tre scenari
(Fonte: elaborazioni NOMISMA su dati dell'indagine "Condizione abitativa delle famiglie livornesi", febbraio 2022)

	ATTUALE	MEDIO TERMINE TRA 5 ANNI (2027)			LUNGO TERMINE TRA 10 ANNI (2032)		
		WORSE	BASE	BEST	WORSE	BASE	BEST
REDDITO	%	%	%	%	%	%	%
Adeguato	66,9%	62,1%	66,9%	71,7%	56,1%	66,9%	77,6%
Appena sufficiente	23,2%	25,5%	23,2%	20,9%	29,0%	23,2%	17,4%
Inadeguato	9,9%	12,4%	9,9%	7,4%	14,9%	9,9%	5,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
TIPOLOGIA DI FAMIGLIA	%	%			%		
unipersonale	37,7%	38,3%			39,5%		
coppia	20,2%	20,4%			20,7%		
coppia con figli	23,4%	22,4%			20,6%		
mono-genitoriale con figli	10,7%	10,8%			11,1%		
altro tipo	8,0%	8,0%			8,2%		
Totale	100,0%	100,0%			100,0%		
POPOLAZIONE (numero)	156.489	153.177			150.887		
FAMIGLIE (numero)	72.106	71.802			71.888		
NUMERO MEDIO DI COMPONENTI	2,17	2,13			2,10		

Tavola 2 – ipotesi utilizzate nei tre scenari definiti per analizzare la domanda abitativa nel medio-lungo termine
(Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat e sull'indagine Nomisma "Condizione abitativa delle famiglie livornesi", febr. 2022)

Per stimare la domanda abitativa potenziale relativa al mercato sociale, si è assunta la decisione di stimare un modello statistico di regressione *logit multinomiale* sui dati dell'indagine alle famiglie livornesi richiamata in precedenza. Tale modello consente di spiegare come cambia la domanda abitativa potenziale in relazione ad una serie di variabili sociodemografiche, correlate con la domanda abitativa. Nella stima del modello **sono risultate significative le seguenti variabili: la classe di età del capofamiglia, la tipologia di famiglia, il quartiere di residenza, il titolo di godimento dell'abitazione, il peso del canone di affitto o della rata del mutuo sul reddito totale, e infine l'adeguatezza del reddito nel far fronte alle necessità primarie della famiglia.** In tal modo, utilizzando i valori contenuti nella Tavola 3 con le ipotesi sull'evoluzione dell'adeguatezza del reddito e della tipologia familiare, è stato possibile ricavare i valori delle percentuali della domanda (Tavola 3 e Figura 9).

Dall'analisi dei risultati previsionali si può constatare come, sia nel medio che nel lungo termine, nello scenario Base vi sia una quota di residenzialità sociale che si manterrà pari a quella attuale (4,5%).

	ATTUALE	MEDIO TERMINE TRA 5 ANNI (2027)			LUNGO TERMINE TRA 10 ANNI (2032)		
		WORSE	BASE	BEST	WORSE	BASE	BEST
	%	%	%	%	%	%	%
Residenzialità sociale	4,5%	5,5%	4,5%	3,7%	6,7%	4,6%	2,9%
Totale (Acquisto e locazione nel libero mercato + Residenzialità sociale)	15,8%	16,3%	15,6%	15,0%	16,9%	15,4%	14,2%

	Numero assoluto	Numero assoluto			Numero assoluto		
		WORSE	BASE	BEST	WORSE	BASE	BEST
Residenzialità sociale	3.208	3.914	3.244	2.643	4.818	3.291	2.062
Totale (Acquisto e locazione nel libero mercato + Residenzialità sociale)	11.391	11.684	11.187	10.753	12.169	11.046	10.180

Tavola 3 – Dimensionamento della domanda potenziale abitativa nel medio-lungo termine nei 3 scenari definiti
(Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat e sull'indagine Nomisma "Condizione abitativa delle famiglie livornesi", febr. 2022)

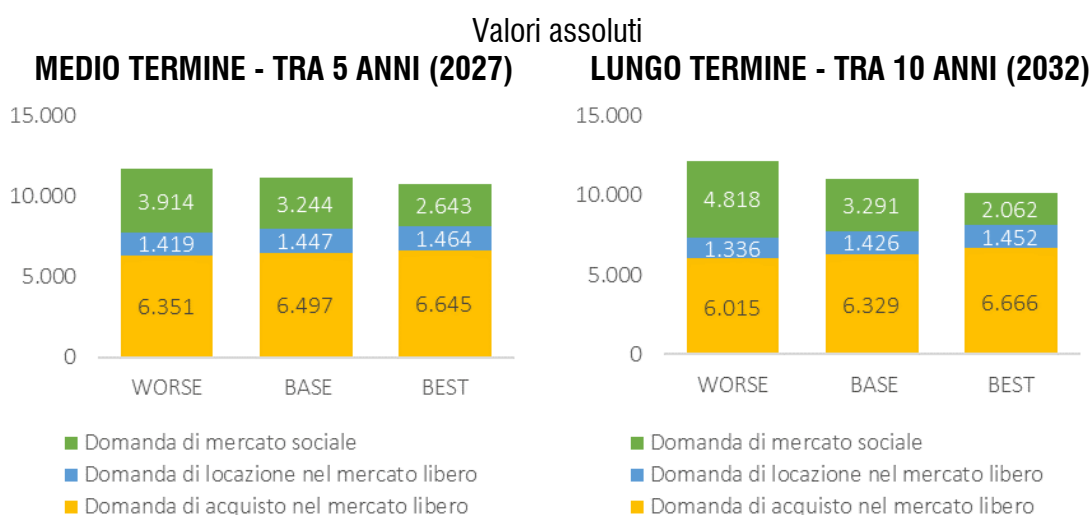
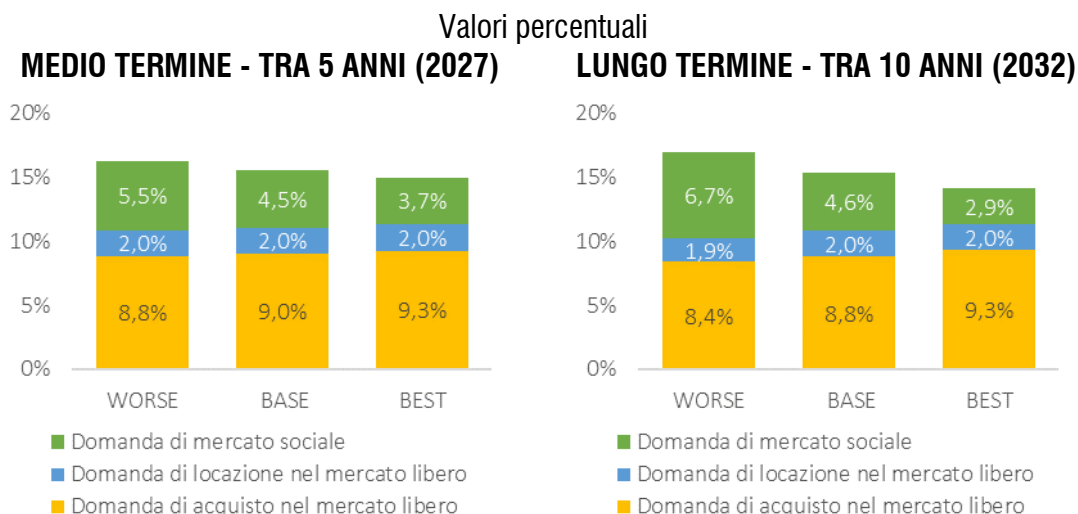


Figura 9 – Dimensionamento della domanda potenziale abitativa nel medio termine e nel lungo termine nei 3 scenari definiti – valori percentuali rispetto al numero totale di famiglie

(Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat e sull'indagine Nomisma "Condizione abitativa delle famiglie livornesi", febbraio 2022)

Nei dati relativi alla domanda rivolta alla residenzialità sociale si manifestano significative differenze nelle proiezioni. La sottolineatura ripetuta è che questo tipo di domanda coinvolge sia la componente di famiglie che si palesano sul mercato libero ma che, a conti fatti, risultano sprovviste delle condizioni reddituali necessarie per accedere al mercato, sia quelle famiglie che, pur avendo necessità di modificare la propria situazione abitativa, si auto-escludono dal mercato perché consapevoli di non possedere i requisiti economici sufficienti o la possibilità di accedere ad un finanziamento.

Attualmente, questa tipologia di domanda raccoglie il 4,5% delle famiglie complessive, pari a circa 3.200 nuclei. Nel caso in cui la condizione reddituale delle famiglie non muti, il numero di nuclei afferenti a questo tipo di domanda rimarrà piuttosto stabile nel tempo, arrivano a sfiorare le 3.300 famiglie nel lungo termine. Se invece si considerano i due scenari estremi di cambiamento della capacità reddituale, **nel medio termine si passa da un minimo di 2.643 famiglie dello scenario “Best” (3,7%) a 3.914 famiglie dello scenario “Worse” (5,5%).**

Ancora più evidente la forbice se si considera **il lungo termine: nello scenario più ottimistico la componente rivolta al mercato sociale si riduce a 2.062 famiglie (2,9%), mentre nello scenario più pessimistico arriverebbe a coinvolgere ben 4.818 nuclei, pari al 6,7% delle famiglie totali.**

L'analisi dei risultati delle proiezioni sul dimensionamento della domanda abitativa nel medio e lungo termine deve concentrare l'attenzione in modo particolare sullo scenario più critico, in modo da prendere coscienza di quello che potrebbe essere il fabbisogno abitativo in caso di evoluzione meno favorevole dello scenario economico, predisponendo di conseguenza le necessarie azioni e politiche in grado di soddisfare i bisogni che ne scaturiscono.

4.2 Il dimensionamento della domanda abitativa sociale

Per poter dimensionare la domanda abitativa di tipo sociale assimilabile dal mercato residenziale livornese in ragione della sua estensione è stata considerata (al netto della componente inespressa) la componente di famiglie che si palesano sul mercato libero, ma che di fatto risultano sprovviste delle condizioni reddituali necessarie per accedere al mercato libero.

Considerando tali componenti di domanda, **nello scenario di breve termine, si stimano 1.236 famiglie che esprimono una domanda riconducibile a formule di abitare sociale, non essendo in grado di soddisfare i requisiti economici necessari per accedere al mercato libero** (tav. 4).

Nel complesso, si rileva una domanda abitativa che coinvolge 4.195 famiglie (5,8% del totale) di cui il 30% destinata a formule abitative di residenzialità sociale.

Domanda abitativa	% famiglie	Numero di famiglie
Domanda di libero mercato	4,1%	2.960
Domanda di acquisto	2,7%	1.950
Domanda di affitto	1,4%	1.010
Domanda casa sociale	1,7%	1.236
Totale	5,8%	4.195

Tavola 4 – Domanda abitativa per tipologia – Scenario breve termine

(Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Nomisma dell'indagine sulla "Condizione abitativa delle famiglie livornesi", febbraio 2022)

Applicando alla domanda abitativa così calcolata gli scenari (Scenario "Base", Scenario "Best", Scenario "Worse") nel medio e lungo termine, come descritti nel precedente paragrafo, emergono le previsioni descritte nella tavola 5.

La domanda abitativa che non trova un'offerta corrispondente nel mercato immobiliare residenziale converge nella componente cosiddetta di residenzialità sociale che potrà trovare un'adeguata risposta in progettualità *ad hoc* di casa sociale. Si tratta, come già indicato nei precedenti paragrafi, della componente di famiglie che si palesano sul mercato libero, ma che di fatto non presentano condizioni reddituali necessarie per accedere al mercato. In relazione ai diversi scenari – che danno conto di ipotesi di variazione della condizione reddituale delle famiglie – la domanda abitativa che potrà ricadere nell'abitare sociale tende a variare in modo significativo (in ragione dell'aumento o diminuzione della cosiddetta fascia grigia).

Considerando lo scenario a breve termine, la tipologia di domanda sociale raccoglie poco più di 1.200 nuclei (1,7% delle famiglie). Nel caso in cui la condizione reddituale delle famiglie non muti, il numero di nuclei afferenti a questo tipo di domanda rimarrà piuttosto stabile, arrivando a sfiorare le 1.265 famiglie nel lungo termine (1,8% delle famiglie), dal momento che le proiezioni in questo caso dipenderanno esclusivamente dall'evoluzione demografica della popolazione.

Domanda abitativa v.a. (famiglie)	MEDIO TERMINE - 5 ANNI (2027)			LUNGO TERMINE - 10 ANNI (2032)		
	WORSE	BASE	BEST	WORSE	BASE	BEST
	Numero assoluto	Numero assoluto	Numero assoluto	Numero assoluto	Numero assoluto	Numero assoluto
Residenzialità sociale	1.505	1.247	1.016	1.852	1.265	793
Totale (Acquisto e locazione nel libero mercato+ Residenza soc.)	4.317	4.120	3.944	4.510	4.075	3.719
Domanda abitativa in %	WORSE	BASE	BEST	WORSE	BASE	BEST
	%	%	%	%	%	%
Residenzialità sociale	35%	29%	24%	43%	29%	18%

Tavola 5 – Dimensionamento della domanda abitativa reale nel medio termine e nel lungo termine nei 3 Scenari definiti

(Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat e sull'indagine Nomisma sulla "Condizione abitativa delle famiglie livornesi")

Se invece si considerano i due scenari estremi di variazione della capacità reddituale, **nel medio** termine si passerà da un minimo di mille famiglie dello scenario “Best” (1,4%) a 1.500 famiglie dello scenario “Worse” (2,1%). Nello scenario Best si avrà un miglioramento delle condizioni reddituali (con conseguente diminuzione della fascia grigia), mentre all’opposto **nello scenario “Worse” la capacità economica delle famiglie si ridurrà e conseguentemente aumenterà il numero di famiglie impossibilitate ad accedere al mercato libero.**

Nel lungo termine la forbice tra i diversi scenari risulta ancora più evidente: **nello scenario Best la componente si ridurrà a 793 famiglie (1,1%), mentre nello scenario più pessimistico arriverebbe a coinvolgere ben 1.850 nuclei, pari al 2,6% delle famiglie totali.**

In termini percentuali, nello scenario Base la componente rivolta all’abitare sociale rappresenta quasi il 30% della domanda abitativa, fino ad arrivare a rappresentare il 43% nello scenario “Worse”.

In definitiva, in riferimento al fabbisogno di nuove abitazioni e a partire dal dimensionamento della domanda abitativa nel breve, medio e lungo termine descritta nella tavola 5, con il Piano ABITARE LIVORNO – in relazione agli approfondimenti di NOMISMA – viene stimata la quota di abitazioni nuove che potrà essere assorbita in un arco temporale di 10 anni.

In particolare, per quanto riguarda l’abitare sociale, si tiene conto della domanda abitativa che, pur non avendo un mercato allo stato attuale, potrà essere assorbita in ragione delle iniziative di casa sociale che potranno essere realizzate nell’arco dei dieci anni analizzati. **Tale componente di domanda genera un fabbisogno complessivo di nuove abitazioni di abitare sociale che varia tra circa 1.000 abitazioni nello scenario “Best” a 1.500 nello scenario “Worse”, per effetto di un peggioramento delle condizioni socioeconomiche delle famiglie** (con contestuale allargamento anche della fascia grigia della popolazione).

Fabbisogno di nuove abitazioni da destinare a:	Scenario BASE		Scenario BEST		Scenario WORSE	
casa sociale	1.249	36,8%	1.015	31,6%	1.531	42,3%
Totale abitazioni nuove (Acquisto e locazione nel libero mercato + Residenza sociale)	3.339	100,0%	3.214	100,0%	3.620	100,0%

*Tavola 6 – Fabbisogno di nuove abitazioni nell’arco di 10 anni nei 3 Scenari definiti
(Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Istat e sull’indagine Nomisma sulla “Condizione abitativa delle famiglie”)*

Circa la valutazione del dimensionamento attuale previsto nel Piano Strutturale vigente del Comune di Livorno, le dimensioni per la categoria funzionale residenziale, a livello complessivo e per l'intero territorio urbanizzato, fanno riferimento a 187.645 mq di SUL, di cui 87mila mq di SUL di nuova edificazione e circa 100mila di riuso, corrispondenti a 2.345 abitazioni circa (della dimensione media di 80 mq).

Dal confronto con il fabbisogno di nuove abitazioni stimato emerge un sottodimensionamento del PS vigente per la funzione residenziale, rispetto ai tre scenari "Base", "Best" e "Worse" prospettati, che varia:

- **da un deficit di 312 abitazioni di casa sociale nello scenario "Best"** (tale scenario prevede 1.016 abitazioni sociali pari al 31,6% sul totale del fabbisogno stimato di nuove residenze);
- **a un deficit di 525 abitazioni di casa sociale nello scenario "Base"** (tale scenario prevede 1.229 abitazioni sociali pari al 36,8% sul totale del fabbisogno stimato di nuove residenze);
- **fino ad arrivare a un deficit di 828 abitazioni di casa sociale nello scenario "Worse"**, per il quale il fabbisogno collegato alla residenzialità sociale aumenta in modo rilevante (tale scenario prevede 1.531 abitazioni sociali pari al 42,3% sul totale del fabbisogno stimato di nuove residenze).

PS - dimensionamento		scenario BEST		
<i>tot. res.</i>	<i>res. sociale</i>	<i>tot. res.</i>	<i>res. sociale</i>	<i>Differenza con dimens. del PS</i>
100%	30%	100%	31,6%	
2.345	704	3.214	1.016	-312
		scenario BASE		
		<i>tot. res.</i>	<i>res. sociale</i>	<i>Differenza con dimens. del PS</i>
		100%	36,8%	
		3.339	1.229	-525
		scenario WORSE		
		<i>tot. res.</i>	<i>res. sociale</i>	<i>Differenza con dimens. del PS</i>
		100%	42,3%	
		3.620	1.531	-828

Vista la carenza attuale di offerta di casa sociale presente nel Comune di Livorno e il fabbisogno di abitare sociale che scaturisce dai tre diversi scenari, i contenuti del Piano ABITARE LIVORNO determinano la necessità di implementare il patrimonio di casa sociale nella città di Livorno, in modo da diminuire il *gap* tra la domanda abitativa e l'offerta.

Inoltre, in ragione dei diversi *target* di popolazione (es. anziani che vivono da soli) in ABITARE LIVORNO si richiama l'opportunità di delineare differenti formule abitative che tengano conto non solo della sostenibilità economica degli interventi, ma anche dei fabbisogni di tipo sociale ed abitativo espresso dalle famiglie livornesi.

Passando alla domanda attuale e potenziale legata alla dimensione del *senior housing*, come emerso dalla survey somministrata alla popolazione del Comune di Livorno, la popolazione over 65 anni presenta un livello di debolezza complessiva inferiore rispetto alla popolazione generale. Presenta infatti almeno una debolezza (tra economica, abitativa e sociale) il 44,4% degli anziani, contro il 64,4% della fascia di età 18-44. Più nel dettaglio, con riferimento all'approfondimento della quota di popolazione anziana che presenta almeno una debolezza, la tavola seguente evidenzia che gli over 65 che vivono soli (39% degli over 65):

- versano in condizioni di debolezza sociale nel 31,9% dei casi (circa 1 su 3);
- presentano criticità legate alla salute nel 26% dei casi (circa 1 su 4);
- soffrono la mancanza di relazioni nel 20,5% dei casi (circa 1 su 5).

La componente anziana della popolazione non esprime una domanda abitativa esplicita in quanto tale, quanto piuttosto una domanda potenziale di sostituzione legata a nuove esigenze della vita e riconducibili:

- ai bisogni di superamento delle barriere architettoniche e di supporto ai servizi essenziali, da un punto di vista fisico;
- al bisogno di comunità, da un punto del benessere emotivo.

Il mercato europeo e internazionale si è già da tempo orientato verso soluzioni di *senior housing*, che in Italia ancora non sono diffuse a causa della diversa attitudine culturale verso il bene casa (in Italia oltre il 75% delle famiglie residenti vive in casa di proprietà, diversamente dall'estero).

La formula del *senior housing*, che si rivolge ad anziani autosufficienti, prevede un sistema di alloggi indipendenti organizzati intorno a una serie di servizi comuni. Si tratta di immobili dotati di funzioni private e collettive in grado di coniugare le esigenze di indipendenza della persona con quelle di socialità e prima assistenza. Un sistema che si distingue dalle soluzioni classiche dell'abitare per l'accesso a spazi comuni

(ristoranti, biblioteche, palestre, ecc.) e per la possibilità di godere di alcuni servizi dedicati.

L'opzione di ricorrere a soluzioni di senior housing a mercato, laddove presenti, non può prescindere dalla componente di costo, che per il livello elevato, riserva di fatto il servizio ad una nicchia di popolazione.

Il 36% dei pensionati italiani (oltre 64 anni), infatti, ha un reddito annuo compreso tra 6.000 e 15.000 euro, equivalente a un reddito mensile tra 500 e 1.250 euro e un rimanente 6,2% ha un reddito inferiore.

Tali livelli di reddito, escludono l'accessibilità a soluzioni residenziali di *senior housing* a mercato, secondo le modalità e tipologie organizzate dai principali operatori del settore (internazionali) e comunque ad oggi non presenti sul mercato livornese.

Si ritiene pertanto che possa esistere uno spazio di mercato per un social senior housing (ricompreso nell'ambito dell'Edilizia Residenziale Sociale - ERS), sia per i fabbisogni abitativi degli over 65 (ma soprattutto over 75) nel breve-medio periodo, sia per i fabbisogni crescenti che si genereranno nel lungo periodo, in seguito al forte aumento dell'invecchiamento della popolazione.

Da un punto di vista prospettico, le previsioni demografiche ben spiegano il fenomeno in atto. Ai fini della programmazione urbanistica e dei fabbisogni abitativi sottostanti, infatti, oltre alla fotografia attuale, va considerato, anche quella prospettica che deve tenere conto dell'ingresso in fascia anziana nei prossimi 10-20 anni della popolazione nata negli anni Sessanta e, a seguire, negli anni Settanta del secolo scorso.

Le proiezioni NOMISMA per il Comune di Livorno stimano infatti che nel 2030 gli over 65 anni rappresenteranno il 30% della popolazione, contro il 26,6% di appena dieci anni prima (2020).

Per quanto riguarda la domanda attuale e potenziale di *student housing*, facendo riferimento ai singoli mercati universitari italiani, in un recente studio², CDP ha analizzato il fabbisogno di alloggi per studenti riguardo a tre determinanti chiave (domanda potenziale di posti letto, mercato delle locazioni private e dinamiche della popolazione studentesca fuorisede).

Le tre dimensioni sono state aggregate in un Indice di Fabbisogno di Alloggi per Studenti (IFAS) che può assumere un valore compreso tra 0 e 100. Quanto più le tre variabili assumono valori elevati, tanto più l'indice assume un valore più vicino a 100,

² Cfr. Cassa Depositi e Prestiti (CDP), *Brief - Student housing: quale futuro tra pubblico e privato?*, Marzo 2022

suggerendo una maggiore urgenza di interventi volti ad incrementare l'offerta di posti letto per gli universitari fuorisede.

Dalla lettura dell'indice si evince che il fabbisogno di alloggi per studenti risulta particolarmente urgente nelle grandi aree metropolitane (Milano, Torino, Roma, Bologna), mentre invece a Livorno l'indice è modesto e pari al 18,5.

Con riferimento al dimensionamento della domanda potenziale di *student housing*, emerge che ad oggi la presenza studentesca nel comune di Livorno non esprime un volume di domanda sufficiente a supportare la sostenibilità di uno sviluppo privato nel breve periodo. La conferma viene inoltre dalle informazioni desunte dalle interlocuzioni con i portatori di interesse (Sede universitaria di Livorno, CIBM, ISSM Mascagni).

Il mercato sembra invece oggi sostanzialmente carente su un'offerta adeguata di locazione tradizionale, pur rivolta agli studenti.

5. I SERVIZI PER L'ABITARE SOCIALE E LE COMPONENTI IMMATERIALI

5.1 Il modello di offerta dei servizi abitativi del Comune di Livorno

I modelli di gestione rivolti all'abitare sociale possono essere diversi e la valutazione circa la loro adeguatezza dipende dal contesto cui ci si riferisce, nonché dall'utenza cui ci si rivolge e dagli obiettivi che si intende raggiungere. In alcuni casi, come nell'edilizia residenziale pubblica, il modello di gestione è definito dal legislatore, in altri (gestione di strutture di accoglienza o di alloggi di proprietà pubblica o privata destinati a finalità sociali) l'ente ha facoltà di individuare il modello di gestione che ritiene più appropriato a seconda dei bisogni cui vuole rispondere e delle finalità perseguite. In questo senso, l'Amministrazione Comunale, a seconda delle opportunità e dei vincoli normativi, ha sperimentato diversi modelli di gestione, che si differenziano dal punto di vista organizzativo a seconda delle caratteristiche e della natura del patrimonio gestito.

Per quanto riguarda l'ERP il ripristino degli alloggi ripresi in consegna è stato assicurato in questi anni principalmente dalle risorse derivanti dalla vendita degli alloggi ERP, prevista dalla L. 560/1993 e conclusasi nel 2016 e dai trasferimenti derivanti dalla L. 80/2014. A causa dell'esaurirsi di tali fonti di finanziamento l'Amministrazione comunale dal 2020 ha trasferito ulteriori risorse a carico del proprio bilancio per sostenere l'attività di ripristino, il miglioramento della qualità della stessa (favorendo l'installazione di impianti di riscaldamento) nonché l'abbattimento delle barriere architettoniche.

Le risorse attualmente disponibili, nel bilancio di CASALP Spa oppure oggetto di trasferimento, comunque non permettono il ripristino del 100% degli alloggi che rientrano in disponibilità al gestore, per cui il numero degli alloggi che possono essere assegnati attraverso lo scorrimento delle diverse graduatorie varia intorno ai 120-150 alloggi all'anno.

La legge regionale 2/2019 invece attribuisce e disciplina i compiti del soggetto gestore in merito alla gestione amministrativa del rapporto contrattuale (autorizzazione variazioni anagrafiche, ospitalità temporanea, subentro temporaneo nella titolarità del diritto di assegnazione, accertamento periodico della situazione

reddituale, verifica dei requisiti di mantenimento dell'assegnazione, ecc.) e all'amministrazione condominiale degli edifici. Nel rispetto del contratto di servizio, nella realtà livornese il gestore si occupa anche della riscossione dei canoni di locazione, nonché le azioni di recupero del credito in caso di inadempimento.

Il canone medio mensile dell'anno 2020 è stato €. 96,09. Nonostante il canone ERP sia stabilito sulla base del reddito del nucleo familiare assegnatario, uno degli aspetti gestionali maggiormente critici per l'Edilizia Residenziale Pubblica è rappresentato dal fenomeno della morosità. Al fine di contrastare il fenomeno, oltre alle azioni volte al recupero del credito attraverso lo strumento dell'ingiunzione fiscale promosse dal gestore, si è voluto intervenire in modo maggiormente strutturato sul fronte della decadenza dall'assegnazione, di competenza comunale. Nel 2019 tra il Comune di Livorno e CASALP Spa è stato sottoscritto un Protocollo operativo per la gestione dei procedimenti di decadenza (Deliberazione di Giunta comunale n. 728 del 15/10/2019) con il quale sono stati definiti i criteri attraverso i quali individuare le posizioni oggetto di decadenza e le modalità operative con le quali procedere, al fine di semplificare i procedimenti.

Oltre alle suddette funzioni il contratto di servizio attribuisce a CASALP Spa un ruolo nella promozione di azioni dirette a migliorare le relazioni sociali all'interno delle comunità di assegnatari, all'integrazione con le altre comunità urbane, alla prevenzione di situazioni di degrado e marginalità. Questi ultimi aspetti sono quelli che nell'esperienza di gestione dell'Edilizia Residenziale Pubblica hanno evidenziato maggiori criticità, soprattutto nelle zone periferiche e degradate delle città, nelle quali emerge un forte malessere sociale dei nuclei familiari e una crescente difficoltà nell'amministrazione condominiale. Con l'obiettivo di intervenire per la facilitazione e la promozione dell'integrazione sociale, il legislatore regionale ha teso a valorizzare lo svolgimento di attività di mediazione sociale e culturale volte a favorire la pacifica convivenza all'interno degli immobili di ERP, con particolare riferimento ad eventuali situazioni di disagio sociale, economico o familiare. Tali iniziative nella realtà livornese devono essere ancora implementate e potrebbero essere sperimentati modelli di gestione innovativi nei quali servizi di affiancamento, accompagnamento, mediazione facilitino le relazioni sociali e promuovano il benessere sociale e lo spirito comunitario.

Nell'offerta di servizi abitativi sociali sono comprese le strutture Casa delle donne e Centro Homeless, insieme al S.E.F.A, che rientrano all'interno della normativa di cui

all'art. 22 L.R. 41/2005 (regolamento di attuazione dell'art. 62 della suddetta legge 41/2005, approvato con delibera G.R.T del 25 Marzo 2008 n. 231) per cui, in riferimento ad azioni rivolte alla marginalità estrema e ai senza fissa dimora, è prevista la possibilità per le amministrazioni locali di realizzare strutture a carattere semi-residenziale di accoglienza diurna o notturna, tese a soddisfare bisogni primari di vita delle persone che versano in gravi condizioni di disagio economico, familiare e sociale in stretto collegamento con i servizi territoriali.

Il modello organizzativo/gestionale di Casa delle donne e del Centro Homeless, entrambe aperte 365 giorni all'anno h24, prevede una copertura assistenziale per alcune ore del giorno (3 ore) e per almeno 16 ore settimanali. Inoltre, è prevista la presenza di un operatore ausiliario reperibile in caso di emergenza o improvvisa necessità dalle ore 21:00 alle ore 8:00 tutti i giorni della settimana.

Il S.E.F.A. è invece rivolto a persone senza fissa dimora, che accedono liberamente o su segnalazione dei servizi sociali e/o socio-sanitari. L'accoglienza ha carattere temporaneo ed è limitata a 20 giorni consecutivi, con pause di 20 gg., dalle ore 20:00 alle ore 8:00. Il dormitorio è aperto anche nella fascia pomeridiana dalle 15:00 alle 18:00 e garantisce la presenza di almeno due operatori in modo tale da permettere la realizzazione di un luogo di accoglienza che possa essere un punto di riferimento e di socializzazione in orario diurno.

Al soggetto gestore dei servizi abitativi anzidetti compete:

- assicurare il corretto uso dei locali, delle attrezzature e dei beni consegnati e provvedere alla loro manutenzione ordinaria;
- verificare l'andamento del progetto individuale di intervento;
- la sorveglianza, custodia, igiene e pulizia di tutti gli ambienti con propri mezzi;
- la gestione ordinaria della struttura (assicurare il cambio della biancheria, la fornitura materiali di consumo e di igiene, controllare il rispetto del regolamento di utenza, curare il registro delle presenze, la cartella personale, ecc.).

Se per le strutture Casa delle donne, Centro Homeless e S.E.F.A è prevista una completa esternalizzazione del servizio, nel caso delle sistemazioni non classificate ERP assegnate all'Ufficio programmazione e servizi per il fabbisogno abitativo, la gestione è diretta da parte dell'Amministrazione Comunale, con la previsione di un servizio di accompagnamento e supporto nei confronti dell'utenza inserita che invece è gestito in appalto. L'inserimento nelle sistemazioni non classificate ERP è infatti seguito direttamente dall'Ufficio programmazione e servizi per il fabbisogno abitativo, che ha assegnato a questo scopo un'unità di personale socio-pedagogico (assistente sociale) che si occupa della gestione e del monitoraggio dell'accoglienza.

L'affiancamento dei servizi di supporto è garantito soprattutto nelle fasi di ingresso e di uscita, nonché nel corso dell'inserimento con una modulazione oraria diversificata a seconda della tipologia di sistemazione. L'intervento ha la finalità di favorire la positiva coabitazione tra le famiglie (prevenzione e gestione del conflitto), la rilevazione tempestiva di eventuali bisogni e la risoluzione delle problematiche presenti.

Il servizio di sostegno all'abitare, affidato fino al 30/3/2024 alla Cooperativa Il Simbolo, in A.T.I. con la Cooperativa sociale Humanitas, offre:

- sostegno alla corretta conduzione degli alloggi/Centri volta a favorire la responsabilizzazione dell'utenza con riferimento al corretto uso degli ambienti e degli arredi disponibili, al risparmio energetico, allo smaltimento dei rifiuti e al rispetto delle normative relative agli impianti di riscaldamento ed energetici ove disponibili;
- supporto alla pianificazione delle attività riferite alla cura quotidiana degli ambienti comuni con predisposizione di un calendario da condividere con l'utenza al fine di ridurre eventuali conflitti e prevenire il degrado degli ambienti;
- facilitazione delle relazioni di coabitazione, svolgendo attività di mediazione in caso di conflitti, riguardanti prevalentemente le utenze eventualmente intestate, la cura degli spazi comuni e il rispetto delle regole di civile convivenza.

Il servizio, inoltre, controlla il rispetto del regolamento di utilizzo delle strutture non classificate ERP, la cui violazione nei casi più gravi comporta la decadenza dall'autorizzazione. Il livello di affiancamento e la frequenza del monitoraggio sono diversificati a seconda di coabitazioni o di sistemazioni autonome.

L'appartamento di Via Eugenia, coabitazione destinata all'accoglienza di soli uomini, si caratterizza per una minore copertura assistenziale rispetto al Centro Homeless, ma maggiore rispetto agli alloggi autonomi. È previsto un supporto quotidiano (limitato ad un'ora al giorno) mirato soprattutto a supportare gli ospiti nella organizzazione e gestione degli spazi comuni e alla mediazione dei problemi di convivenza. Gli ospiti sono autonomi ed è garantito solo un servizio di sostegno nelle pulizie degli ambienti comuni una volta a settimana.

Sul piano dell'organizzazione degli spazi, negli appartamenti in coabitazione rivolti a nuclei familiari, nei quali sono generalmente con figli minori, si condividono alcuni spazi comuni (cucina-soggiorno-servizi igienici), mentre sono riservate le camere. Le coabitazioni sono tra non più di due nuclei familiari, esclusa una struttura che consente l'accoglienza di tre nuclei in coabitazione con servizi riservati. In tali forme di coabitazione le famiglie sperimentano un livello ancora maggiore di autonomia e possono avvalersi del supporto del personale di supporto al bisogno e/o con cadenza

come minimo mensile. Gli ospiti sono tenuti al rispetto di un regolamento relativo all'uso degli ambienti assegnati nonché a partecipare alle spese relative alle utenze. Negli alloggi autonomi il monitoraggio è sempre mensile, ma in questi casi la richiesta di intervento e di supporto da parte dei nuclei è generalmente meno frequente. È infatti la gestione delle coabitazioni che presenta maggiori fattori di criticità, emergendo spesso conflitti per il pagamento delle utenze e/o per la cura degli ambienti o per le abitudini personali. Per tale ragione negli ultimi due anni sono stati destinati all'emergenza abitativa alloggi autonomi e alcuni ambienti precedentemente destinati alla coabitazione sono stati destinati ad uso esclusivo di nuclei familiari più grandi, questo anche al fine di non creare situazioni di sovraffollamento all'interno delle strutture di accoglienza e di migliorare il comfort abitativo.

Qualora si sia in presenza di situazioni che richiedono la presa in carico del servizio sociale professionale, comunale (area marginalità e famiglia) oppure specialistico (SerD, salute mentale, ecc.), l'intervento di sostegno si integra con gli altri professionisti coinvolti, attraverso momenti di incontro e confronto nonché la definizione di progetti integrati di aiuto e sostegno.



L'Ufficio programmazione e servizi per il fabbisogno abitativo (Ufficio casa) mantiene un ruolo di coordinamento delle attività e nella definizione del progetto di aiuto concertato nel quale le diverse azioni si integrano. Intorno ad ogni inserimento ruotano, pertanto, diverse figure professionali con compiti diversi, ognuna delle quali gioca un ruolo fondamentale nella gestione dell'inserimento e nel raggiungimento di

obiettivi di autonomia ed inclusione sociale, come si può desumere anche dal grafico soprastante.

Nel corso del 2021, al fine di incrementare l'offerta di sistemazioni abitative di emergenza, l'Amministrazione comunale ha ampliato l'offerta di sistemazioni alloggiative temporanee avvalendosi della collaborazione anche del Terzo Settore. Avvalendosi dell'Accordo quadro per l'affidamento di servizi di accoglienza in favore di nuclei familiari in emergenza abitativa, (sottoscritto con Fondazione Caritas, Venerabile Misericordia ed Hotel Giappone) sono stati reperiti ulteriori 8 alloggi (n. 4 monocalci, 2 bilocali e due trilocali) che sono stati messi a disposizione per l'emergenza abitativa del Comune di Livorno. Tali sistemazioni temporanee sono gestite in collaborazione con il Terzo settore, proprietario degli immobili, il quale si occupa direttamente degli interventi di sostegno e controllo attraverso proprio personale. Anche in questo caso l'Ufficio casa mantiene però un ruolo di coordinamento e monitoraggio degli inserimenti.

Per quanto riguarda i meccanismi di fuoriuscita dalle sistemazioni di emergenza abitativa, a causa della fragilità socio-economica dei nuclei, l'assegnazione di un alloggio di Edilizia Residenziale Pubblica rappresenta l'unico meccanismo di soluzione stabile del problema abitativo. Eccetto casi di rinuncia e/o trasferimento in altro territorio, tutti i nuclei inseriti sono usciti dalle strutture a seguito dell'assegnazione in utilizzo provvisorio di un alloggio ERP destinato all'emergenza abitativa (ai sensi art. 14 co. 6 della L.R. 2/2019 relativo ai casi di soggetti fruitori interventi socio-assistenziali o terapeutici) o dell'assegnazione ordinaria di un alloggio ERP attraverso il Bando generale o integrativo. Il tempo medio di permanenza nelle strutture è intorno ai tre-quattro anni.

Sempre in tema di servizi abitativi pubblici, nel 2019 l'Amministrazione ha avviato una sperimentazione sull'accoglienza degli *homeless* (senza fissa dimora) che trova il suo fondamento teorico nel modello dell'*housing first*. Il progetto è stato avviato dal Comune di Livorno all'interno dell'Accordo di collaborazione per la co-progettazione di interventi per il contrasto alla grave marginalità adulta e alla condizione dei senza dimora, in attuazione dell'Avviso pubblico n. 4/2016 PON Inclusione. Attraverso la collaborazione della Cooperativa sociale "Il Simbolo" è stato possibile avviare nel Comune di Livorno una sperimentazione di accoglienza secondo il modello dell'*housing first* reperendo nel mercato locativo privato tre alloggi da destinare all'accoglienza di singoli o nuclei in condizione di emarginazione estrema, individuati dal servizio sociale professionale. I soggetti individuati sono stati seguiti ed

accompagnati per favorirne l'accesso a una sistemazione abitativa autonoma in affitto privato, con oneri a carico dell'Amministrazione comunale, attraverso il finanziamento del Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale e l'adozione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà.

Il modello dell'*housing first* costituisce la più recente e innovativa esperienza di intervento sulla grave emarginazione. Secondo tale modello le persone, con alle spalle anni di vita in strada o a serio rischio di perdere l'abitazione, ricevono dai servizi sociali territoriali l'opportunità di entrare in un appartamento autonomo "senza passare dal dormitorio" godendo dell'accompagnamento di una equipe di operatori sociali (*supported housing*) direttamente in casa.

L'obiettivo principale a cui mira la realizzazione di tali progetti è quello di offrire una stabilità abitativa che sia un punto fermo per un successivo incremento del livello di integrazione sociale, per il raggiungimento di una maggiore autonomia e capacità di autodeterminazione degli utenti.

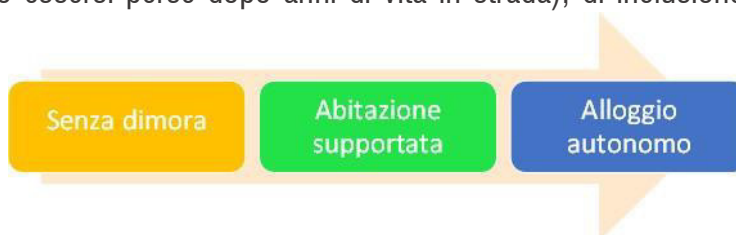
Il sistema di risposta all'emergenza abitativa dell'Amministrazione Comunale del Comune di Livorno può contare su soluzioni per gestire l'emergenza e i bisogni più urgenti e indifferibili dei senza fissa dimora (dormitorio, mensa, ecc.) e su soluzioni di medio periodo (Centri di accoglienza diurna e notturna) secondo quello che viene definito un approccio "a gradini" dove, attraverso successivi passaggi propedeutici, vengono assicurati livelli diversi di risposta ai bisogni:

- partendo da quelli fondamentali volti ad assicurare la sopravvivenza, soprattutto in circostanze climatiche più estreme (cd. "emergenza freddo" ed "emergenza ghiaccio", S.E.F.A.);
- fino a quelli più complessi attraverso una progettualità integrata e multidisciplinare (Casa donne, Centro Homeless, alloggi supportati di emergenza abitativa);
- per finire, all'offerta di un'abitazione sociale (generalmente attraverso l'assegnazione di un alloggio di Edilizia Residenziale Pubblica).



Nell'*housing first* la persona senza fissa dimora viene immediatamente inserita in un'abitazione (la casa come prima cosa ed elemento dal quale partire per la promozione del benessere) ed affiancata da un operatore che la accompagna nei percorsi di presa in carico sociale, sanitaria ed educativa. Un'abitazione stabile, sicura e confortevole costituisce il fondamento su cui edificare percorsi di crescita e acquisizione/ricostruzione da parte della persona di competenze di gestione dell'abitare (che possono essersi perse dopo anni di vita in strada), di inclusione sociale e lavorativa.

L'autonomia della persona e/o del nucleo familiare rappresenta l'obiettivo finale dell'intervento di accompagnamento.



L'iniziativa sperimentale, che ha già permesso la positiva conclusione di uno dei tre progetti iniziali di inserimento in *housing first*, è accresciuta nel 2021 attraverso l'avvio di una nuova fase rivolta, con un cambiamento di *target*, a tre nuclei familiari con minori in condizione di emergenza abitativa ed in carico al servizio sociale professionale. La gestione sociale dell'intervento è stata affidata ad un soggetto del Terzo settore, che ha provveduto al reperimento delle abitazioni nel mercato privato delle locazioni e all'implementazione dei progetti individuali di affiancamento ed accompagnamento. I contratti di locazione e le utenze sono intestati al soggetto del Terzo Settore, con oneri a carico dell'Amministrazione comunale a valere sul Fondo povertà, mentre le persone inserite partecipano alle spese in base alle proprie possibilità. Il progetto di *housing first* prevede un forte impegno di personale nelle attività di accompagnamento e questo sicuramente ha favorito il buon esito dei progetti individuali di intervento sul versante socio-sanitario. Maggiori criticità si osservano, anche qui, nei percorsi di fuoriuscita e risoluzione del problema abitativo, per i quali al momento solo l'accesso all'ERP ha rappresentato la possibile soluzione. Nonostante gli obiettivi conseguiti, difficilmente tali nuclei riescono a raggiungere un reddito o ad avere le garanzie richieste dal mercato locativo privato per poter trovare autonomamente una diversa sistemazione abitativa, né possiedono un ISEE tale da permettergli di accedere ad alloggi sociali (ISEE superiore a €. 16.500).

5.2 Le innovazioni di ABITARE LIVORNO nel modello di gestione sociale

A partire da metà del 2021, l'Amministrazione Comunale ha inteso lavorare a un **progetto pilota per la costruzione di un modulo residenziale sperimentale** destinato all'emergenza abitativa. Come detto in precedenza, il progetto, oltre a essere sinteticamente descritto nel Paragrafo 8.2, è riportato per intero nel nell'Elaborato 3. Lo sviluppo del progetto è stato affidato a un'importante società di progettazione che ne ha curato gli aspetti di approfondimento e rappresentazione progettuale, seguendo gli indirizzi del Gruppo di lavoro dell'ente. A questo proposito, trattandosi di sistemazioni abitative destinate ad una fascia debolissima della popolazione, il progetto del modulo abitativo richiederà un'attenta gestione che dovrà favorire percorsi di integrazione e risoluzione delle problematiche presenti, sostenendo la costruzione di azioni sinergiche da parte dei soggetti che ruotano intorno ai nuclei familiari.



Il modello di gestione che seguirà il progetto del modulo abitativo presterà attenzione anche a uno specifico **progetto di "generatività sociale"**, stimolando la costruzione di nuovi legami e di relazioni supportive nel più ampio contesto sociale. I nuclei familiari non dovranno qualificarsi come meri fruitori degli spazi abitativi ma partecipare attivamente alla cura e alla gestione degli stessi, lavorando insieme agli altri per promuovere coesione e socialità, spirito identitario e dimensione comunitaria.



L'attività di accompagnamento nei processi partecipativi e di coesione sociale sarà, dunque, elemento caratterizzante e qualificante di ABITARE LIVORNO. Il progetto di gestione sul quale si dovrà andare ad investire dovrà integrare l'offerta di un'abitazione con l'offerta di spazi e servizi di supporto dedicati, integrando la propria attività con il territorio (servizi pubblici, reti di volontariato, ecc.). Gli spazi comuni dovranno, pertanto, prestarsi a diversi usi, con funzionalità da individuare e costruire con gli abitanti (dalla semplice riunione condominiale, all'organizzazione di momenti di incontro o di festa, alla gestione di servizi di supporto rivolti ai minori o per lo svolgimento di altre attività ritenute utili per rispondere ai bisogni dei nuclei familiari).

In merito a quanto anzidetto, si evidenzia la scelta dell'Amministrazione di operare con una **gestione in PPP di tipo sociale**, affidata ad operatori esperti nell'implementazione di azioni partecipative e di governo dell'abitare, che dovranno qualificarsi per la loro capacità di:



- promuovere inclusione sociale e partecipazione degli abitanti;
- offrire percorsi di accompagnamento e sostegno;

- offrire servizi di supporto;
- realizzare iniziative aggregative e di socializzazione;
- di integrazione con i servizi ed il Terzo settore.

Il gestore dovrà possedere le competenze e l'energia per attivare processi di crescita individuale e collettiva e rispondere a bisogni complessi e diversificati e, nella configurazione di aggregazione di più moduli abitativi attigui, il gestore potrà sviluppare attività maggiormente strutturate rivolte ai bisogni sia del complesso edilizio, ma anche aperte alla cittadinanza (es. doposcuola per minori, servizi di mediazione, ecc.).

BOX 2 - Esempi di modelli pubblici locali di gestione sociale della casa

<p>INTERVENTO DI SOCIAL HOUSING – COHABITAT LAMBRATE</p>	
<p>Promotore</p>	<p>Cooperativa dorica e Ecopolis Casa.</p>
<p>Caratteristiche del progetto</p>	<p>Cohabitat Lambrate è una proposta abitativa fondata su un mix tipologico di alloggi con diverse opportunità insediative: in proprietà, in affitto e in coabitazione, che si completano con alcuni spazi commerciali e sale condivise.</p>
<p>Contesto</p>	<p>Lambrate è un quartiere storico milanese. L'area dell'intervento è limitrofa alle vie del Design di Lambrate (via Ventura), zona densa di attività creative (gallerie d'arte, studi di architettura) e frequentata da una popolazione giovane. Città Studi con le sue sedi universitarie (in primis il Politecnico) si trova nelle vicinanze. Tra i servizi presenti, limitrofo all'intervento sorge il centro polifunzionale e commerciale. Inoltre, la zona è ben servita da mezzi di trasporto e vicina agli ingressi dell'autostrada.</p>
<p>Formula abitativa</p>	<p>L'intervento, in edilizia convenzionata, ha visto la realizzazione di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 104 alloggi in proprietà (prezzo <i>affordable</i>); • 46 alloggi in affitto a canone concordato; • 2 unità Cohousing destinati a residenza temporanea con 26 posti letto destinati a giovani lavoratori dai 18 ai 35 anni e a genitori single (criteri di priorità alle categorie più "fragili"), integrando questa offerta abitativa con il progetto "Milano 2035" di cui CCL e Delta Ecopolis sono partner. Il progetto è stato realizzato in due palazzine di nuova costruzione.
<p>Beneficiari degli interventi</p>	<p>L'intervento è diretto ad una utenza differenziata: single, giovani coppie, studenti lavoratori dai 18 ai 35, famiglie, genitori single, classe media e fasce deboli della popolazione che non hanno accesso alla casa sul libero mercato.</p>
<p>Dimensioni</p>	<p>Superficie totale di 53.534 SLP; Superficie destinata alle residenze: 12.404 mq (8.360 mq di edilizia residenziale convenzionata agevolata di proprietà e 3.344 mq di edilizia residenziale convenzionata agevolata in locazione) e 700 mq di SLP destinato al commercio.</p>
<p>Spazi comuni</p>	<p>In Cohabitat Lambrate si adotta l'approccio del Common Housing, fondato sull'idea di dotare gli edifici di spazi comuni per favorire la socialità.</p>
<p>Valori</p>	<p>Cohabitat Lambrate, in considerazione dei costi di assegnazione degli alloggi in proprietà, affitto e coabitazione, è un'offerta abitativa "affordable housing":</p> <ul style="list-style-type: none"> • assegnazione in proprietà ai soci partire da 1.990 €/mq. con un costo medio di 2.150 €/mq; • affitto: 75 €/mq+iva annui (per un appartamento di 70 mq a titolo esemplificativo: 470 euro/mese per un bilocale oltre iva e spese); • cohousing: 200,00 € media posto letto/mese più le spese.
<p>Stato dei lavori</p>	<p>Periodo di costruzione: 2017 – 2019</p>
<p>Strumenti finanziari</p>	<p>Finanziamento bancario mediante Intesa Sanpaolo.</p>
<p>Percorso di partecipazione</p>	<p>Cohabitat Lambrate ha proposto un lungo percorso di condivisione con i 104 soci prenotati, avviatosi con la prima assemblea, svoltasi il 23 giugno 2014 e conclusasi con le assegnazioni degli alloggi in proprietà, affitto e coabitazione, avviatasi negli ultimi mesi del 2019 dopo n° 20 assemblee svolte con i soci e numerosi incontri della "Commissione Soci" per definire usi, tempi e modalità delle sale comuni.</p>
<p>Leva</p>	<p>Mix tra qualità degli alloggi ad elevata efficienza energetica e canoni di locazione accessibili.</p>

**INTERVENTO
PARMA SOCIAL
HOUSING**



Promotore

Il progetto è stato promosso dal Comune di Parma e da Parma Social House Scarl – attraverso un bando pubblico - prevedendo la realizzazione di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) comprendente 852 alloggi siti in complessi immobiliari dotati di spazi dedicati ai servizi all’abitare, prevalentemente nella zona sud parmense utilizzando aree del comune stesso.

Caratteristiche del progetto

Parma Social House è un progetto che mira a promuovere stili di vita basati sulla sostenibilità sociale, economica e ambientale della comunità attraverso la riqualificazione urbana e architettonica in coerenza con le indicazioni strategiche di sviluppo urbanistico della città. È nato così un progetto che si pone l’obiettivo di realizzare nuclei urbani e residenziali che, oltre ad offrire alloggi a prezzi e canoni calmierati alle famiglie con redditi più contenuti, sia in grado di arricchire la dotazione di servizi sociali, favorendo la formazione di nuove comunità e processi di integrazione e scambio con il quartiere esistente.

Contesto

Il progetto si colloca in un’area di espansione del Comune di Parma, nella fascia sud, dalla forte connotazione residenziale. Alla corte centrale, che si può configurare come piazza o area gioco per bambini, viene affidato il compito di riconnettere il nuovo intervento con il tessuto urbano esistente, garantendo la mixité funzionale.

Formula abitativa

La prima fase del progetto nasce in attuazione delle schede norma relative al POC (Piano Operativo Comunale) e prevede la realizzazione di circa 852 alloggi di cui:

- 265 in affitto a canone sostenibile,
- 182 in affitto con previsione di riscatto all’ottavo anno,
- 405 in vendita a prezzo convenzionato.

Valori

E’ previsto un canone medio di 350 euro mensili per un periodo non inferiore a 25 anni.

Dimensioni

- Area interessata: 7 aree di trasformazione urbana.
- Area edificata: 63.000 mq di superficie lorda utile 1.400 mq di servizi locali e urbani, destinati alla socializzazione, alla cura della persona e al tempo libero.
- 600 mq di servizi integrativi all’abitare, destinati ai residenti per attività ricreative e servizi collaborativi.

Spazi comuni

Servizi locali e urbani, destinati alla socializzazione, alla cura della persona e al tempo libero, attività ricreative e servizi collaborativi.

Gestore sociale

Attraverso la costituzione del Gestore Sociale, alla cui formazione partecipano le cooperative di abitazione coinvolte nel Progetto, viene promossa la sperimentazione di un modello innovativo di gestione degli immobili che prevede la partecipazione attiva dei residenti attraverso processi guidati di empowerment.

Aspetti finanziari

Parma Social House è il primo progetto cofinanziato dal Sistema Integrato dei Fondi (SIF) previsto dal Piano Casa nazionale: il Fondo Investimenti per l’Abitare, gestito da CDPI SGR, dopo un’approfondita istruttoria, ha deliberato la sottoscrizione fino a Euro 25 milioni di quote del fondo immobiliare chiuso Polaris Parma Social House, strumento attraverso cui verrà attuata l’iniziativa Parma Social House. La provvista finanziaria del Fondo raccoglie il significativo impegno dell’Amministrazione Comunale di Parma, in aggiunta alla cessione del diritto di superficie delle aree oggetto di intervento, alla sottoscrizione, attraverso la controllata Servizi di Trasformazione del Territorio S.p.a., di quote del Fondo per euro 15 milioni. La Fondazione Cariparma ha sottoscritto quote del Fondo per 10 milioni di euro che si aggiungono ai 5 milioni sottoscritti dai soggetti promotori (Parma Social House scarl) e ai 1,5 milioni di euro deliberati da COOPFOND (Fondo di promozione cooperativa di LEGACOOOP) che rafforza l’investimento già sottoscritto dalle cooperative.

**INTERVENTO DI
SOCIAL HOUSING
OSTERIA SOCIAL
CLUB**



Promotori

Fondo Housing Toscano; Investire Social Housing; CDP Immobiliare SGR S.p.A., Comune di Firenze, Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze.

**Caratteristiche del
progetto**

L'intervento disposto su 4 piani di circa 6.000 mq, situato nel Quartiere de Le Piagge. Il nuovo complesso residenziale "Osteria Social Club", disposto su quattro piani, è suddiviso in 83 appartamenti interamente destinati a locazione convenzionata, con pertinenze esterne e posti auto, interrati e non. Le unità immobiliari situate al piano terreno sono destinate ad attività collettive e a servizi alla residenza. La corte interna è attrezzata per essere vissuta dagli abitanti di Osteria Social Club, mentre nel piano interrato sono state realizzate le lavanderie comuni oltre a spazi di rimessaggio per biciclette. E' un intervento contestualizzato in un ampio progetto di riqualificazione urbana che ha previsto il recupero dell'edificio, in passato occupato abusivamente.

**Tipologia
appartamenti e
formula abitativa**

Osteria Social Club dispone di unità residenziali di diverso taglio, quali bilocale, trilocale e quadrilocale. Gli appartamenti si compongono di una zona giorno, una cucina o angolo cottura, un numero variabile da una a tre camere da letto a seconda del taglio dell'alloggio, uno o due bagni, una cantina e posto auto di pertinenza al piano interrato. Si tratta di locazione convenzionata: 83 appartamenti a canone calmierato da assegnare a famiglie con difficoltà abitative.

**Beneficiari degli
interventi**

Giovani coppie, famiglie, selezionate con un bando dal Comune di Firenze. Tra i requisiti di selezione: la residenza o svolgimento di attività lavorativa nell'ambito territoriale regionale e un reddito familiare superiore a quello previsto per gli alloggi ERP, ma non sufficiente per sostenere gli affitti presenti sul libero mercato immobiliare privato.

Valori

Il canone locativo è determinato sulla base dell'accordo integrativo agli Accordi territoriali sottoscritto tra InvestiRE SGR, per conto del Fondo, e le associazioni sindacali degli inquilini.

Dimensioni

Superficie del Progetto: circa 16.400 mq; Edilizia in locazione Convenzionata 5.900 mq; Verde urbano e parcheggi: 10.000 mq

Spazi comuni

La convenzione integrativa sottoscritta tra InvestiRE Sgr e il Comune di Firenze prevede la destinazione di una quota a servizi per la realizzazione di progetti di comunità gestiti da soggetti del Terzo Settore. Il progetto si prefigge una sperimentazione di welfare di comunità tramite la realizzazione di servizi collaborativi e di attività di inclusione sociale per un progressivo miglioramento delle condizioni di vita degli inquilini.

Iter e valori

L'intervento di via dell'Osteria è stato possibile grazie a un'azione congiunta di Fondazione CR Firenze e Comune di Firenze con l'intervento finanziario del Fondo Investimenti per l'Abitare (indirettamente investito in maggioranza da Cassa depositi e pre-stiti) *anchor investor* del Fondo Housing Toscano gestito da InvestiRE SGR. Il canone locativo è determinato sulla base dell'accordo integrativo agli Accordi territoriali sottoscritto tra InvestiRE SGR, per conto del Fondo, e le associazioni sindacali degli inquilini.

Gestore sociale

La gestione degli interventi, sia dal punto di vista immobiliare che di accompagnamento sociale, è affidata ad Abitare Toscana.

Partecipazione

A supporto della futura comunità è prevista la APP 'Abita in Community', realizzata da Abitare Toscana, che consente gratuitamente di gestire servizi quali il car pooling, gruppi di acquisto, banca del tempo, gestione di spazi e organizzazione di eventi, divenendo potenziale generatrice di impatto sociale.

6. POLITICHE PER LA CASA, MISURE ATTUATE O DI PROSSIMA ESECUZIONE

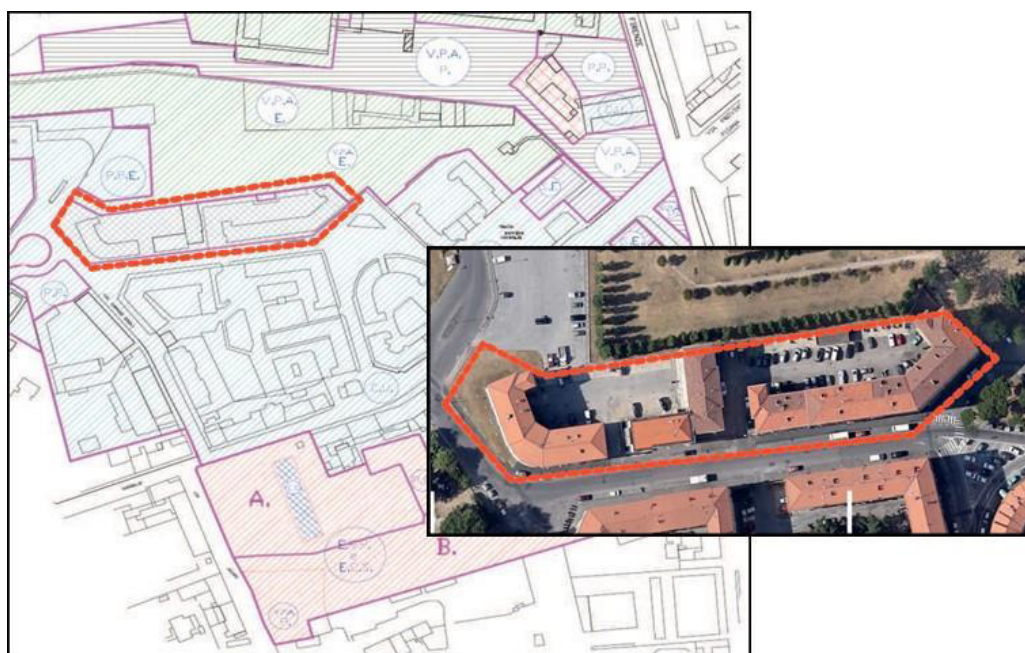
6.1 L'Edilizia Residenziale Pubblica

Nell'ambito della programmazione triennale elaborata da CASALP Spa, articolata nel Piano d'Impresa 2020/2022 (approvato dal CDA il 22.09.2020 e subito dopo dall'Assemblea dei Soci) una sezione è interamente dedicata al settore delle *Nuove Costruzioni* in ambito ERP.

La strategia attuativa che CASALP intende intraprendere riguarda sia i programmi costruttivi già destinatari di finanziamenti, sia la localizzazione di ulteriori risorse di cui si verrà in disponibilità nel periodo di prossima programmazione. Per quanto riguarda i primi, si tratta dei seguenti interventi.

Nuova costruzione di 60 alloggi nel Quartiere Fiorentina, Via Giordano Bruno

L'intervento costruttivo è inquadrato urbanisticamente nel Piano Particolareggiato "Quartiere Garibaldi", approvato con Delibera del C.C. n. 139 del 15.11.2011, e interessa in particolare l'Ambito di intervento n. 4 dove insistono quattro edifici ERP, uno di recente costruzione e gli altri tre, risalenti alla prima metà del XX secolo, di cui è prevista la demolizione e ricostruzione.



Con Deliberazione della Giunta Regionale n.803/2013 è stata approvata la proposta di intervento redatta congiuntamente da CASALP e dal Comune che prevede la demolizione degli edifici ERP (civici 14 e 16/18) e la successiva ricostruzione di tre edifici per complessivi 60 alloggi.

L'attuazione degli interventi previsti è articolata in due Lotti:

Lotto A

Fase 1 - Demolizione dell'edificio di Via G. Bruno 14 (completata nel 2014)

Fase 2 - Costruzione edificio "3" (20 alloggi)

Lotto B

FASE 1 - Trasferimento assegnatari edificio Via Bruno 16/18 (28 nuclei familiari) e avvio espropri (4 alloggi + 5 u.i.)

FASE 2 - Demolizione edificio Via Bruno 16/18;

FASE 3/4 - Costruzione edificio "1" (20 alloggi) e "2" (20 alloggi);

L'intervento è finanziato in parte con le risorse della Legge Regionale 25/2011, art. 22 ed in parte con le risorse ex L.560/93; pertanto, è ascrivibile a programmazione precedente al 2019.

Il costo totale degli interventi ammonta a € 9.965.648,13.

Alla data di adozione del Piano ABITARE LIVORNO è stata completata la progettazione definitiva dei tre edifici per complessivi 60 alloggi, in fase di approvazione da parte dell'Amministrazione Comunale.

Nuova costruzione di 54 alloggi nel Quartiere Shangay, Isolato 417

L'intervento costruttivo è inquadrato urbanisticamente nel Piano di Recupero approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 166 del 12.10.2005 e interessa, in particolare, l'Isolato 417 cosiddetto della *Chiccaia* costituito da due edifici (Via Bixio 54/70 e Via Bixio 58/66) di cui il Piano prevede la demolizione e ricostruzione.

Il costo complessivo dell'operazione ammonta a € 9.223.586,99, la cui copertura è prevista in parte con le risorse ex L. 560/93 e in parte con risorse derivanti dal Bando pubblicato con DPCM 25/05/2016 (cd. "Bando Periferie") la cui Convenzione di finanziamento è stata



sottoscritta dal Comune di Livorno nel mese del dicembre 2017.

Anche questo intervento è articolato in due lotti di attuazione: il primo riguarda gli espropri degli edifici e la loro completa demolizione (con fondi della Legge 560/93); il secondo lotto interessa la costruzione dei nuovi quattro edifici e relative autorimesse, che ospiteranno i cinquantaquattro alloggi di nuova costruzione.

Nel corso di attuazione dell'intervento, che ha visto il completamento del primo lotto con la demolizione degli edifici esistenti nel mese di novembre 2020, è stata necessaria una revisione dei costi che ha comportato un'integrazione economica da parte del Comune di Livorno.

Più in dettaglio, il progetto prevede la realizzazione di quattro edifici, di due differenti tipologie denominate "A" e "B".

Negli edifici di tipologia "A" sono collocati cinque appartamenti a piano, per complessivi quindici alloggi per edificio, serviti da vano scala centrale e pianerottoli di distribuzione, mentre al piano terra sono presenti anche due autorimesse.

Negli edifici di tipologia "B" sono collocati quattro appartamenti a piano, per complessivi dodici alloggi per edificio, serviti da vano scala centrale e pianerottoli di distribuzione, con un'autorimessa a piano terra.

Alla data di adozione del Piano ABITARE LIVORNO il progetto definitivo è stato approvato dall'Amministrazione Comunale, è stata completata la progettazione esecutiva che si trova in fase di verifica per la sua successiva validazione ed avvio delle procedure di gara.

Nuova costruzione di 33 alloggi nel Comune di Collesalveti, Località Vicarello

L'intervento costruttivo è inquadrato urbanisticamente nel Comune di Collesalveti, frazione di Vicarello, area Peep lotto 5 b, di superficie complessiva di circa mq. 8.000. Originariamente l'intervento costruttivo doveva essere attuato direttamente da CASALP su area acquisita in proprietà dal Comune di Collesalveti, e gli alloggi sarebbero stati destinati alla vendita. Ciò nell'ambito di un Protocollo d'intesa stipulato nel 2006 con l'Amministrazione Comunale che prevedeva, in aggiunta a tale intervento, la realizzazione di sedici alloggi su altra area di proprietà CASALP, da assegnare a Canone concordato. Questo secondo intervento è stato realizzato nei tempi previsti mentre per il primo, a causa della profonda mutazione del mercato immobiliare intercorsa, non è stato possibile per CASALP procedere con l'attuazione. Conseguentemente, in accordo con i Comuni di Collesalveti e di Livorno, CASALP si è resa disponibile a mettere a disposizione l'area edificatoria ed il progetto, affinché questo fosse candidato alla localizzazione di risorse ex L.560/93 nell'ambito di un POR successivamente approvato dalla GRT 497/2019.

In ragione dell'importo necessario per la realizzazione dell'intervento e delle sue dimensioni, si è convenuto che questo fosse attuato a livello intercomunale Livorno/Collesalveti nelle quote rispettivamente di ventuno alloggi al primo e dodici al secondo, previa stipula di apposita Convenzione fra le due Amministrazioni.

Successivamente i due Comuni hanno concordato l'inversione dell'attribuzione del numero di alloggi, in ragione delle rispettive esigenze di assegnazione.

Il piano di lottizzazione approvato prevede, pertanto, la realizzazione di trentatré alloggi per una superficie utile complessiva di circa 3.390 mq.

I fabbricati si sviluppano per tre piani fuori terra ed hanno come pertinenze terrazze, e giardini per i piani terra.

Il costo complessivo dell'operazione ammonta a € 6.150.000,00 interamente a carico delle risorse ex L. 560/93 nell'ambito del POR approvato dalla Regione.

La quota relativa al Comune di Livorno per i dodici alloggi ammonta proporzionalmente a € 2.236.363,64.

Alla data di adozione del Piano ABITARE LIVORNO il progetto definitivo è stato completato e depositato presso gli Uffici comunali per la sua approvazione; la progettazione definitiva dell'intervento è in fase di conclusione.

Nuova costruzione di 78 alloggi nel Quartiere Fiorentina (ex Mercato Ortofrutticolo)

Le aree individuate per gli interventi sono identificate nell'Allegato grafico alla Delibera G.C. 317 del 04/08/2009 e sono denominate rispettivamente:

Ambito 1a – Edilizia Residenziale Pubblica (18 alloggi);

Ambito 1b – Edilizia a canone sostenibile ed edilizia a prezzi convenzionati (24+36 alloggi).

L'intervento costruttivo è inquadrato urbanisticamente nel Piano Particolareggiato "Quartiere Garibaldi" (di seguito PUA) approvato con Delibera del C.C. n. 139 del 15/11/2011; interessa, in particolare, l'Ambito di intervento n.5A.

Il progetto complessivo prevede la realizzazione di tre corpi di fabbrica rispettivamente da diciotto, ventisei e trentaquattro alloggi da destinarsi a Edilizia Residenziale Pubblica.



Tale soluzione proviene da un precedente programma costruttivo elaborato da CASALP e dal Comune di Livorno, nell'ambito del *Programma di riqualificazione urbana* finanziato in parte dalla Regione Toscana con DGR 831/2010 ed in parte dallo Stato con DM 1237/2010.

L'intervento prevedeva originariamente la realizzazione di diciotto alloggi da destinarsi all'ERP, finanziati interamente dallo Stato, di ventiquattro alloggi destinati alla locazione a canone sostenibile cofinanziati dalla Regione e da CASALP e, infine, trentasei alloggi di edilizia residenziale destinati alla vendita, realizzati interamente con fondi della stessa CASALP.

Il suddetto programma non è stato portato a compimento, ma la progettazione dell'intervento è stata portata ad un livello di dettaglio definitivo e il suo utilizzo consente un sensibile contenimento dei tempi di attuazione. Per questo motivo la Società e il Comune di Livorno ne hanno proposto il finanziamento con risorse della Legge 560/93 al fine di realizzare l'intervento interamente destinato ad alloggi ERP, nell'ambito del POR approvato dalla Giunta Regionale n.1208 del 07.09.2020 e per un importo complessivo stimato in € 9.937.314,00.

Per tale intervento si consideri che l'Amministrazione Comunale (con Decisione di GC 265 del 09/11/2022) ha espresso indirizzi programmatici per il riassetto complessivo dell'area, da considerare nell'ambito dell'aggiornamento degli strumenti di pianificazione comunali.

Nuova costruzione di 16 alloggi nel Quartiere Corea, ex Isolato B

L'area oggetto dell'intervento nel Quartiere Corea è posta all'interno del cosiddetto Isolato "B".

L'intervento ERP progettato da CASALP e originariamente destinato alla locazione a canone concordato di tredici alloggi, rispetta i parametri edilizi indicati dal PUA; si dispone su tre piani fuori terra serviti da due vani scala interni che distribuiscono due alloggi al piano terreno, sei alloggi al primo piano e cinque ulteriori alloggi al terzo piano.



La Giunta Comunale, a seguito del mutamento delle esigenze legate alla situazione di crescente emergenza abitativa che hanno connotato la situazione cittadina negli ultimi anni, ha valutato l'opportunità di modificare l'originaria destinazione degli alloggi (canone concordato) in favore del loro utilizzo nell'ambito dell'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP). La Giunta, in particolare, ha deciso sulla trasformazione dell'Isolato B da alloggi a canone sostenibile in ERP e su un aumento degli alloggi da

tredici fino ad un massimo di sedici. Per questo motivo CASALP e il Comune di Livorno ne hanno proposto il finanziamento con risorse della Legge 560/93, nell'ambito del POR approvato dalla Giunta Regionale (DGC n. 1208 del 07.09.2020) per un importo complessivo stimato in € 2.438.842,32.

Il progetto prevede che al piano terreno siano posizionati i posti auto coperti, un locale tecnico e due appartamenti. I due piani soprastanti prevedono sette alloggi ciascuno, di taglio dimensionale differenziato. La particolare conformazione dell'edificio rende necessaria una distribuzione "a ballatoio".

L'ultimo piano è caratterizzato da una terrazza condominiale accessibile dai vani scala, coperta con una struttura leggera, con funzione anche di ombreggiamento e regolazione degli scambi termici.

Riepilogando, il quadro della programmazione sopra richiamata viene riportato qui a seguire: si tratta complessivamente di oltre 31,5 milioni di euro, per 220 nuovi alloggi ERP e 597 posti letto.

Intervento	Finanziamento €	Fonte	N. Alloggi	N. posti letto
Via Bruno, 14	1.465.648,13	L.560/93	10	30
	1.372.635,76	L.R.25/2010	10	30
Via Bruno, 16/18	7.127.364,24	L.R.25/2010	40	100
Shangay, Isolato 417 Chiccaia	2.239,151,96	L.560/93	54	156
	6.984.435,03	DPCM/2016		
Collesalveti, Vicarello	2.236.363,64	L.560/93	12	43
Mercato Ortofrutticolo	9.937.314,00	L.560/93	78	198
Corea, Isolato B	2.438.842,32	L.560/93	16	40
	31.562.603,12		220	597

6.2 L'Edilizia Residenziale Sociale

Per quanto riguarda l'offerta di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) nel Comune di Livorno sono presenti due esperienze pubbliche e due di iniziativa privata.

A Livorno, a partire dal 2005, con la partecipazione all'avviso pubblico della Regione Toscana per "la realizzazione di interventi finalizzati all'incremento e alla diversificazione dell'offerta di abitazioni in locazione" (D.C.R.T. 51/2004, D.G.C.T. 94/2005), fu avviata un'iniziativa finalizzata all'incremento dell'offerta pubblica di abitazioni in locazione in favore di categorie sociali la cui condizione reddituale è tale

da collocarsi nella cd. “zona grigia”, in quanto con redditi tali da non poter acquistare in proprietà un alloggio e allo stesso tempo tali da escluderli dall'accesso all'edilizia residenziale pubblica. Il programma integrato di intervento ammesso a finanziamento prevedeva la riqualificazione/ristrutturazione del complesso dell'ex caserma Lamarmora, per la realizzazione di n. 26 alloggi da locare a canone calmierato, ossia non superiore del 75% del canone concordato stabilito dagli Accordi territoriali previsti dalla Legge 431/1998. I lavori si sono conclusi nel 2012 e gli alloggi sono stati concessi in locazione ai beneficiari individuati attraverso un bando pubblicato dall'Amministrazione comunale. Il progetto d'intervento è stato realizzato dal Comune di Livorno e a CASALP Spa, soggetto gestore dell'ERP, è stata affidata la gestione delle locazioni.

Sempre attraverso la partecipazione all'Avviso regionale per le “Misure straordinarie, urgenti e sperimentali, integrative delle azioni previste dal programma di Edilizia Residenziale Pubblica 2003-2005” di cui alla D.C.R.T. n. 43/2009 e G.G.R.T. n. 320/2010, CASALP Spa ha predisposto un intervento di ristrutturazione su un immobile di sua proprietà posto in via Galilei 11-13, con la realizzazione di n. 13 alloggi di edilizia residenziale da destinare alla locazione per almeno 50 anni a canone sostenibile, anche questi attribuiti tramite bando pubblico pubblicato dall'amministrazione comunale nel 2012 e poi gestiti da CASALP Spa.

A fronte degli interventi di natura pubblica anzidetti la città di Livorno si è cimentata con un primo intervento di *social housing* sfruttando l'occasione di un apposito finanziamento regionale nell'ambito degli Interventi di edilizia agevolata ricadenti in programmi integrati di cui all'art. 16 della legge 179/1992, con un contributo di 853.254,49 per la realizzazione di immobile di ERS (il cosiddetto “UMI 8” all'interno del Quartiere Shangay) di 28 alloggi destinati all'affitto permanente. Tale primo intervento, realizzato nel 2013 ha, tuttavia, avuto un epilogo infelice, che ha di fatto azzerato la funzione sociale ERS dell'iniziativa: difatti, a distanza di meno di 10 anni la stessa iniziativa è finita all'interno di una controversia tra Istituto di credito che aveva cofinanziato l'intervento e la cooperativa realizzatrice, nel frattempo finita in procedura concorsuale.

Un secondo intervento di edilizia residenziale sociale di iniziativa privata a canone sostenibile a Livorno è stato realizzato nell'ambito del Piano di recupero per la riqualificazione dell'area ex Fiat posta in Viale Petrarca (Delibera di Giunta comunale 654/2018), che ha permesso l'assegnazione in locazione a canone calmierato

(ridotto rispetto al canone previsto dagli Accordi territoriali) per 15 anni, con possibilità di acquisto al termine, di n° 18 alloggi sociali. L'individuazione dei beneficiari è pubblica, mentre la gestione delle locazioni è attribuita al privato.

6.3 L'emergenza abitativa

Per fronteggiare situazioni di emergenza abitativa i modelli organizzativi e gestionali si sono adattati nel tempo al cambiamento dei bisogni e alle modifiche normative intervenute.

Se si guarda agli ultimi anni, un'importante riforma del sistema di risposta all'emergenza abitativa è stata avviata dal Comune di Livorno nel 2017, a seguito dell'approvazione del nuovo "Disciplinare per l'accesso all'emergenza abitativa", approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 618 del 1° dicembre 2016.

L'occasione in anni recenti è stata fornita dalla novella della legge 96/1996 operata dalla Legge 41/2015, che ha reso obbligatorio l'utilizzo dello strumento della graduatoria quale elemento regolatore dell'accesso all'utilizzo provvisorio di un alloggio di Edilizia Residenziale Pubblica destinato all'emergenza abitativa. Al momento in cui è intervenuta la riforma della legge, l'Amministrazione comunale affrontava i bisogni emergenti attraverso la Commissione emergenza abitativa (D.G.C. 349/2011) e la Commissione Territoriale per il contrasto del disagio abitativo (L.R. 75/2012).

L'esperienza maturata sul fenomeno dell'emergenza abitativa e degli sfratti per morosità incolpevole ha permesso di sistematizzare il sistema di risposta, includendo nella riforma del modello gestionale che si è delineato anche la regolazione dell'accesso al complesso di sistemazioni abitative non di natura ERP che l'Amministrazione Comunale destina all'emergenza abitativa (Centri di accoglienza per singoli e nuclei familiari e gli alloggi in coabitazione). L'idea di fondo è stata quella di prevedere un unico modello di domanda di emergenza abitativa valido sia per l'accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica che per l'accesso alle sistemazioni non classificate ERP, caricandone i dati in un sistema informativo per la formazione della graduatoria in rapporto alle condizioni di attribuzione del punteggio riconosciute dalla Commissione emergenza abitativa.

La banca dati delle domande di emergenza abitativa costituisce oggi un fondamentale strumento per la valutazione del fabbisogno abitativo al punto che essa permette all'Amministrazione Comunale di conoscere in modo approfondito tale fenomeno.

In questi anni il disciplinare è stato più volte modificato (Deliberazioni di Giunta comunale n. 383/2018, 342/2019, 149/2020) sia per intervenire sui requisiti di accesso che sulle condizioni di attribuzione del punteggio. L'impianto generale è comunque rimasto immutato.

Oggi le istanze di emergenza abitativa da rinnovare annualmente, pena l'esclusione dalla graduatoria, possono essere presentate in ogni momento. Il cittadino ha facoltà di aggiornare la propria istanza ogni volta che interviene un cambiamento della propria situazione personale e familiare. Gli aggiornamenti della graduatoria avvengono indicativamente ogni tre-quattro mesi.

Il Disciplinare per l'accesso all'emergenza abitativa prevede che vengano predisposte due graduatorie: una graduatoria di emergenza abitativa e una graduatoria sfratti. Nella prima confluiscono tutte le istanze di emergenza abitativa e la stessa è valida sia per l'accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica (destinata prevalentemente a situazioni che beneficiano di interventi socio-assistenziali e terapeutici od espropriazioni a seguito di pignoramento dell'alloggio di proprietà privata) sia per l'accesso alle sistemazioni abitative dell'Amministrazione comunale destinate all'emergenza abitativa (Centri di accoglienza, alloggi in coabitazione). La Graduatoria sfratti è destinata esclusivamente all'accesso agli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica destinati a coloro che hanno subito uno sfratto per morosità incolpevole e/o finita locazione. La graduatoria di emergenza abitativa include le domande presenti nella graduatoria sfratti, di cui quest'ultima costituisce un'estrapolazione.

Ad ogni aggiornamento vengono escluse le domande di coloro che hanno avuto accesso all'utilizzo autorizzato di un alloggio ERP e sono ricalcolati i punteggi di coloro che permangono in graduatoria in riferimento alle richieste di aggiornamento presentate dai cittadini. Il risultato è una graduatoria che rispecchia molto da vicino la situazione cittadina, le criticità emergenti ed i bisogni in continua crescita.

L'Amministrazione Comunale destina all'emergenza abitativa una parte del suo patrimonio non classificato ERP e, in relazione a questo indirizzo, intende ancor più contrastare questo fenomeno con le ulteriori azioni anticipatrici inserite in ABITARE LIVORNO.

Mentre si provvede alla messa a terra delle azioni anticipatrici anzidette, all'aprile 2022 il Settore politiche sociali e socio-sanitarie è già impegnato, sia direttamente che in appalto, con le seguenti sistemazioni di emergenza abitativa:

- una struttura di accoglienza per soli uomini (Centro Homeless – 16 posti letto);
- una struttura di accoglienza per sole donne (Casa delle donne – 14 posti letto);
- il SEFA, *Self emergency first aid*, dormitorio (max 23 posti letto uomo/donna);
- un alloggio in coabitazione per soli uomini (10 posti letto);
- quattro monolocali per soli uomini;
- una struttura organizzata per più moduli abitativi per immigrati (Via della Bassata – max 20 persone);
- tre appartamenti in coabitazione per due-tre nuclei familiari;
- dodici alloggi autonomi per nuclei familiari.

Nella tabella accanto il dettaglio delle sistemazioni destinate all'emergenza abitativa ad oggi a disposizione dell'Amministrazione Comunale destinate a tale finalità.

strutture/alloggi per l'emergenza abitativa	numero ospiti	tipologia	target
Via del Cedro	max 8-9 persone	Alloggio in coabitazione con bagno riservato	Due nuclei familiari grandi
V.Le Carducci	4	Monolocali, piano Terreno	Solo uomini
P.zza Dante	max 3-4 persone	alloggio in coabitazione - comodato Ferrovie dello Stato in scadenza 2022	due donne sole con figli
Via Romagnosi	max 5 persone	Alloggio autonomo, possibilità di dividerlo per coabitazione con bagno riservato	Un nucleo grande o due piccoli in coabitazione
Via Bartelloni	max. 2 persone	Monocale con barriere architettoniche	Donne sole con figli o singoli
Via Gazzarrini	max 4 persone	Alloggio autonomo - bilocale con barriere architettoniche	Nucleo familiare
Via Eugenia	10	Alloggio in coabitazione (2-3 persone per camera) e servizi comuni (con barriere arch.)	Solo uomini
Centro Homeless	16 posti letto	Struttura con operatori con ascensore – coabitazione e nessuno spazio riservato	Solo uomini
Via Campania	max 5 persone	Alloggio con barriere architettoniche	Nucleo grande o e nuclei piccoli in coabitazione
Via Ozanam	max 10 persone	Alloggio con cucina comune e servizi riservati con barriere arch.	3 nuclei familiari in coabitazione
P.zza del Fiore	max. 3-4 persone	Alloggio a piano Terreno	Uno o due nuclei familiari
Casa Donne Via del Cedro	14 posti letto	Struttura con operatori con ascensore – coabitazione – nessuno spazio riservato	Solo donne
Via Solferino	max 5-6 persone	Alloggio autonomo	Un nucleo familiare
Via della Bassata (a)	un nucleo grande o 5 posti letto uomo	Alloggio autonomo o in coabitazione, piano terreno	Nucleo familiare o posti letto uomo – solo stranieri
Via della Bassata (b)	max 6-8 persone	Due mini appartamenti autonomi, piano terreno	Nuclei familiari Solo stranieri
Via della Bassata (c)	max 5 persone	Autonomo o in coabitazione, piano terreno	Nucleo numeroso o coabitazione sole donne (stranieri)
Via Cesare Battisti	max 5 persone	Alloggio autonomo con barriere architettoniche	Nucleo familiare

7. PATRIMONIO ESISTENTE, INCENTIVI FLESSIBILI E SEMPLIFICAZIONI

7.1 Sui limiti del patrimonio esistente

Nel reperimento di **patrimonio, inteso come immobili esistenti e disponibili allo scopo, occorre tener conto, innanzitutto, delle forti limitazioni e scarsità dello stesso: il perseguimento dell'obiettivo di contenimento del consumo di suolo nella messa in opera delle politiche per l'abitare sociale verte, pertanto, su un impegno riguardante la situazione patrimoniale, dentro il territorio urbanizzato, e agente su ambiti degradati oggetto di trasformazione** (per approfondimenti su questo si rimanda ai contenuti dei nuovi strumenti di pianificazione).

Gli audit interni e la ricognizione (su basi informative del Settore Patrimonio) effettuate dall'Ufficio di Piano, nell'ambito del lavoro svolto per la costruzione del quadro conoscitivo dei nuovi strumenti di pianificazione, dimostrano l'indisponibilità di beni patrimoniali tali da poter perseguire l'indirizzo programmatico e, dunque, il carattere di strategicità attribuito al tema dell'abitare sociale. In sostanza, il dato incontrovertibile è che il ridotto patrimonio comunale disponibile, costituito da singoli immobili e di modesta consistenza, non consente di mettere in atto politiche efficaci. In questo senso, ABITARE LIVORNO è stata, piuttosto, occasione anche di una verifica puntuale al fine di generare mutazioni positive di alcune condizioni urbane, oggi disagiate, in termini di servizi e qualità dell'abitare (per approfondimenti su questo si rimanda ai contenuti dei nuovi strumenti di pianificazione). Questa impostazione punta a non arrecare significativi danni all'ambiente dall'uso di nuovo suolo naturale, ma interessa quasi totalmente su aree degradate o collocate in contesti già urbanizzati.

Ed è proprio nell'ambito dei limiti predetti che ABITARE LIVORNO non interviene (anche se tuttavia delinea il quadro generale di orientamento progettuale) sulla riqualificazione urbana dei quartieri residenziali storici della città, demandata agli approfondimenti del Piano Operativo Comunale e al progetto di piano in esso contenuto.

7.2 I nuovi meccanismi incentivanti flessibili e di semplificazione

In considerazione dei limiti del patrimonio pubblico richiamato sopra, per la messa in opera delle politiche e delle azioni per la casa sociale, trovano una componente determinante i nuovi meccanismi incentivanti flessibili e di semplificazione di ABITARE LIVORNO. In più, si consideri che le previsioni di casa sociale in ABITARE LIVORNO agiscono in simbiosi con le verifiche dei servizi di prossimità e gli orientamenti progettuali di dotazioni/servizi urbani (riportate in un apposito elaborato sempre nel Piano Operativo) che ne definiscono più diffusamente i canoni della qualità urbana e che andranno opportunamente considerati, insieme ai meccanismi qui descritti, per poterne cogliere la portata di rigenerazione urbana insita nella singola previsione.

In sostanza, si individuano due grandi famiglie di supporto pubblico, che hanno in comune un **dispositivo normativo nelle NTA del POC in applicazione dell'art. 63, LR 65/2014:**



- Il primo supporto riguarda il rafforzamento di norme specifiche che favoriscano i cambi delle destinazione d'uso del patrimonio edilizio esistente verso l'Abitare sociale;
- Il secondo riguarda l'inserimento di norme specifiche che introducano meccanismi incentivanti flessibili (quindi non fissati rigidamente) per la realizzazione di Edilizia Residenziale Sociale, pubblica o privata, nelle aree di trasformazione individuate dal Piano Operativo.

A tal proposito, si evidenzia che negli elaborati del Piano Operativo relativi alle aree di trasformazione vi sarà un segno tipografico di riconoscibilità che segnalerà graficamente (laddove ciò si tradurrà in specifiche previsioni) le interrelazioni di ABITARE LIVORNO con lo stesso piano.

8. LE TRE GAMBE DI ABITARE LIVORNO E LE FASI ATTUATIVE DEL PIANO

8.1 Indicazioni generali di ordinamento del piano

L'attuazione del Piano ABITARE LIVORNO è articolata in **due fasi temporali**:

- **una prima fase, che è assegnata al Piano quale insieme di azioni anticipatrici legate all'emergenza abitativa;**
- **una seconda fase che, in termini previsionali, di fatto costituisce parte della messa a terra del redigente POC, vigente probabilmente dal 2023.**

Come conseguenza alla composizione nelle due fasi temporali anzidette, ABITARE LIVORNO assume un arco di validità pari alla vigenza del POC di prossima adozione e di quello successivo andando, perciò, ben oltre il singolo mandato amministrativo. L'attribuzione della valenza di piano è, dunque, convalidata anche dalla sua durata: un atto che per natura, rango e periodo di operatività invita la comunità, le rappresentanze organizzate di interessi, le istituzioni a lavorare all'interno di esso e non al di fuori.

Ciò detto, è naturale che la Fase 1 del piano sia quella indirizzata a dare risposte ai bisogni pressanti; difatti, la situazione emergenziale in atto impone una programmazione che passa inevitabilmente da azioni nel breve periodo. In questo senso sono orientati i documenti di programmazione dell'ente (in primo luogo il DUP) al fine di consentire, con risorse proprie dal Bilancio, un'azione volta alla prima applicazione del modulo sperimentale destinato all'emergenza abitativa (già anticipato nel Paragrafo 5.2). E sempre in quest'ottica, da diversi approfondimenti, sono state complessivamente individuate tre aree di proprietà comunale aventi le caratteristiche necessarie per ospitare proprio il modulo abitativo. Per inciso, il progetto pilota del modulo, oltre a essere sinteticamente descritto nel successivo Paragrafo 8.2, è riportato per intero nel "Elaborato 3: Progetto pilota del modulo residenziale sperimentale per l'emergenza abitativa", mentre i siti individuati per la realizzazione del progetto sono indicati negli elaborati grafici del Piano Operativo: le schede delle aree di trasformazione e completamento.

Delle tre aree di proprietà comunale aventi le caratteristiche necessarie per ospitare il **modulo abitativo, il sito di Via dei Pelaghi** (Quartiere Nuovo Centro) è risultato



essere quello che meglio si presta alla realizzazione del primo intervento sopra richiamato. L'area, infatti, si trova in un contesto urbanizzato, dotato di servizi adeguati ed ha dimensioni tali da consentire di realizzare fino a tre moduli residenziali per l'emergenza abitativa – max 35 alloggi più uno spazio per servizi comuni – oltre ad avere le potenzialità necessarie per poter avviare esperienze innovative di inclusione sociale.

Le altre due aree valutate positivamente dall'Amministrazione – l'atto amministrativo, una Decisione di G.C., è del luglio 2021 – si trovano, volutamente, in altri quartieri della città: il Quartiere Coteto ed il Quartiere La Leccia. Si tratta di aree pubbliche che presentano le caratteristiche necessarie per la realizzazione di interventi analoghi, punto di forza del lavoro portato avanti: difatti, insieme alla facile replicabilità, il progetto pilota consentirà all'Amministrazione di poter partecipare a bandi pubblici di finanziamento e, al contempo, la documentazione predisposta per l'appalto, potrà anch'essa e più facilmente essere utilizzata anche per gli appalti successivi.

Collegata a quanto anzidetto, una problematica affrontata nell'ambito di ABITARE LIVORNO riguarda la possibilità di realizzare i moduli residenziali per emergenza abitativa con una **deroga al Regolamento Edilizio Comunale**³ rispetto alle dimensioni minime previste per le unità abitative (mentre più complessa è risultata la deroga agli standard igienico-sanitari derivanti dalla normativa nazionale, in considerazione del fatto che si tratta di alloggi destinati ad ospitare nuclei familiari per periodi medio/brevi). In questo senso, trattandosi di alloggi che rispondono ad esigenze di carattere eccezionale e transitorio, gli approfondimenti svolti hanno portato a prevedere una singolarità agli standard dimensionali comunali per la residenza – il dimensionamento minimo degli alloggi residenziali nel REC, a oggi, è fissato in 45 mq – introducendo una riduzione, nel caso di interventi per l'emergenza abitativa, a 36 mq. Con atto del Consiglio Comunale verrà promossa, nei tempi coerenti con la realizzazione degli interventi, una modifica in tale direzione.



³ Regolamento Edilizio Comunale del Comune di Livorno (gennaio 2021):
La disposizione del Comma 3, Art. 77 (Dimensione dei locali e delle unità abitative di cui al comma 1 lettera a dell'art. 75) prevede:
Fatto salvo quanto previsto da norme di legge per speciali tipologie di immobili e quanto previsto dall'art. 15 delle NN.TT.AA. del Regolamento Urbanistico, ogni unità abitativa deve avere una superficie utile abitabile o agibile (Sua) minima di mq. 45.

8.2 Fase 1: Azione anticipatrice per l'emergenza abitativa

L'emergenza abitativa, per come ampiamente richiamato anche nei capitoli precedenti, è un fenomeno legato prioritariamente ad una condizione di povertà che non permette ai nuclei familiari – sottoposti a provvedimenti di rilascio di varia natura, o che vivono in una condizione di precarietà abitativa o, ancora, in condizioni di marginalità estrema – di accedere al mercato delle abitazioni sociali, compreso l'accesso agli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica; difatti, **rispetto alla platea che compone la domanda debole di casa, secondo gli ultimi dati in possesso del Comune, la metà dei soggetti si trova nella criticità di non avere “requisiti ERP”**. Per l'accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica destinata all'emergenza abitativa, infatti, la legge regionale toscana prevede, oltre ai requisiti generici (es. residenza sul territorio, possesso permesso di soggiorno almeno biennale, ecc..) la necessità di appartenere ad una delle seguenti casistiche:

1. morosità incolpevole;
2. in stato di esproprio incolpevole del bene abitato;
3. fruitore di interventi a carattere sociale o socio-terapeutico.

Pertanto, l'esigenza è di avere una sorta di “offerta parallela” all'ERP per soggetti che, pur incapienti, non hanno accesso agli alloggi popolari, oppure che si trovano sottoposti a provvedimenti di rilascio di immediata esecuzione e che non possono contare nel breve periodo nell'assegnazione di un alloggio poiché si stimano tempi lunghi per lo scorrimento delle graduatorie. Da ciò deriva la necessità e urgenza di realizzare abitazioni pensate per una permanenza media degli utenti di tre anni, dove gli spazi comuni sono ridotti (anche per ragioni di contenimento dei costi del gestore sociale) ad alcune “zone living”, mentre rimangono riservate le zone-notte e i servizi.

Dagli elementi di lettura e analisi anzidetti l'impegno del Comune di Livorno è stato indirizzato anche al concepimento di un progetto pilota per la costruzione di un modulo residenziale sperimentale destinato all'emergenza abitativa. Nell'ambito, dunque, della definizione di ABITARE LIVORNO, al fine di dotarsi di nuovi e differenti strumenti atti a fornire risposte operative e concrete alla tensione abitativa esistente sul territorio, l'Amministrazione Comunale ha inteso sviluppare lo studio di un modello tipologico e edilizio replicabile ed adattabile a diversi contesti urbani.

Gli obiettivi generali del progetto del modulo abitativo sono principalmente legati alle seguenti quattro qualità o requisiti prestazionali:

- flessibilità (alloggi in grado di essere facilmente modificabili per essere adattati

- ai bisogni contingenti);
- replicabilità (modulo abitativo con caratteristiche di realizzabilità per siti e contesti diversi);
 - rapidità esecutiva (intesa come alta ingegnerizzazione del sistema costruttivo tale da ridurre sensibilmente i tempi di realizzazione rispetto a interventi tradizionali);
 - scomponibilità (approccio progettuale che considera l'eventualità di un modulo abitativo scomposto e ricomposto in un luogo diverso dal sito originario).

Considerata **la composizione dei nuclei bisognosi, composti in media da 2,3 componenti**, le indicazioni di indirizzo progettuale dell'ente hanno cercato di comprendere la curva massima dei casi, disarticolata con buona approssimazione tra famiglie mononucleari (in misura minore) e famiglie di quattro componenti (in misura maggiore); in sostanza, il taglio degli alloggi che ne è derivato ha considerato mini appartamenti composti da monocalci (intorno ai 30-33 mq) ma, soprattutto, quadrivani (intorno ai 55-60 mq).

Sempre dalla stessa composizione familiare più ricorrente, vista la casistica rilevante di persone con handicap/invalidità di vario genere, condizione particolarmente grave per persone sole, l'ulteriore indirizzo progettuale ha considerato la necessità di avere un numero di alloggi con una accessibilità di grado elevato (valutandone in questo senso anche l'impatto economico-gestionale) tramite soluzioni domotiche oltre gli standard di legge.

Il progetto pilota per la costruzione un modulo residenziale sperimentale destinato all'emergenza abitativa rappresenta l'esito e lo sviluppo di precedenti ricerche disciplinari in materia di edilizia temporanea, connessa alla gestione di eventi calamitosi ed alle necessità di ricostruzione post sisma, tra le più avanzate; un progetto innovativo concepito per l'emergenza abitativa in funzione delle richieste dell'Amministrazione Comunale e delle specifiche esigenze territoriali, i cui approfondimenti progettuali e le relative rappresentazioni tecniche sono stati affidati alla società di progettazione IPOSTUDIO, soggetto qualificato di comprovata esperienza, con titoli e referenze anche nel campo della ricerca accademica.

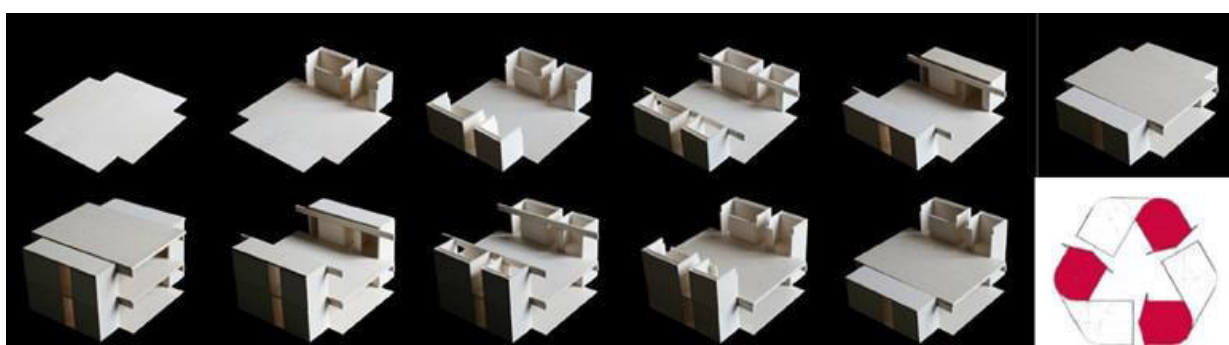
L'analisi preliminare del contesto e delle specifiche criticità alla scala locale ha consentito, all'Amministrazione, di definire i lineamenti per orientare la progettazione del modello abitativo richiesto che sinteticamente possono essere riassunti in tre specifiche indicazioni:

- realizzazione di un'offerta abitativa parallela per una permanenza media

dell'utenza pari a circa tre anni;

- specificazione dei beneficiari: famiglie mononucleari e famiglie con quattro componenti, con riserva per le persone con limitazioni fisiche di vario genere;
- traduzione progettuale dei requisiti prestazionali del modello di sistema sopra richiamati.

Il sistema edilizio prefabbricato prevede la definizione di un "blocco" edilizio tipo che consente molteplici e differenti articolazioni compositive e assemblaggi in relazione alla natura e alla configurazione del sito di realizzazione dell'intervento.



Il modello consente numerose modalità di aggregazione tipologica e una svariata gamma di soluzioni strutturali e configurazioni di finiture e materiali; un sistema che nasce anche a seguito di un'attenta analisi del ciclo produttivo che non trascura gli aspetti manutentivi dei fabbricati e quelli di gestione dei modelli insediativi che possono essere connessi e conseguenti alla sua applicazione.

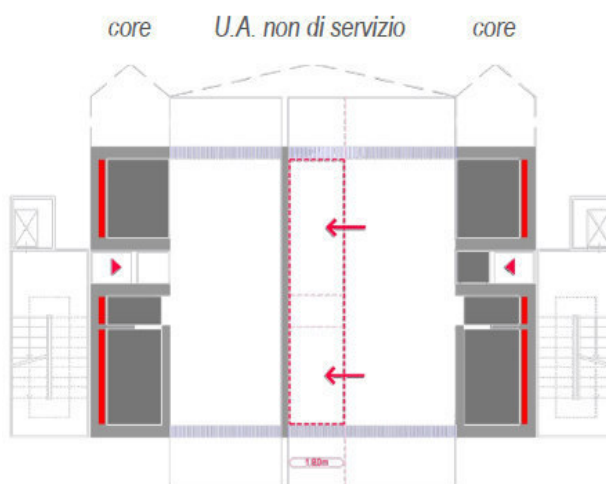
La configurazione del modello di alloggio per l'emergenza abitativa è basata sulla scomposizione e aggregazione degli elementi fondamentali, invariati e variabili, costituenti il sistema residenziale: il *core* strutturale, le unità ambientali non di servizio, il corpo scale e l'involucro.

Il sistema edilizio ipotizzato concentra, infatti, la complessità dell'alloggio in un *core* strutturale e impiantistico, quale parte invariante, che accoglie le parti "bagnate" dell'alloggio: il bagno e la cucina, abbinandolo alle unità ambientali che contengono gli spazi residenziali dell'alloggio (elemento variabile del sistema compositivo e funzionale) e affiancandolo al corpo scala secondo regole aggregative date che consentono varie configurazioni planimetriche e distributive.

Dalla contrapposizione tra due *core* strutturali e impiantistici si sviluppano le unità ambientali che ospitano gli spazi abitativi (zona giorno e zona notte) che risultano liberamente configurabili e adattabili a varie esigenze funzionali e distributive in virtù

dell'assenza di vincoli strutturali e impiantistici, garantendo pertanto un elevato grado di flessibilità nella definizione di differenti tagli di alloggio (flessibilità orizzontale).

Il *concept* architettonico del singolo blocco edilizio risponde all'esigenza di realizzare 11-12 alloggi di taglio idoneo ad ospitare nuclei di 1-2 o 3-4 persone, distribuiti su tre livelli fuori terra serviti da un unico blocco di distribuzione verticale scala/ascensore, che può fungere da raccordo nell'assemblare più corpi di fabbrica.

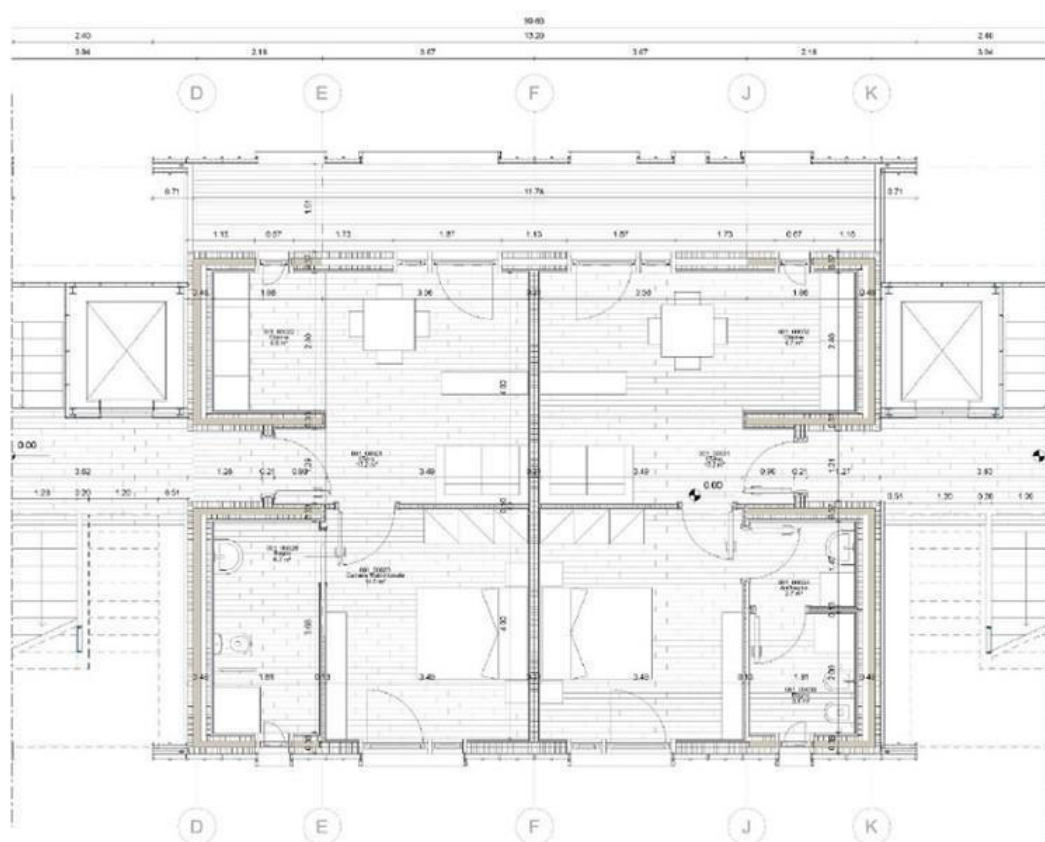


La scelta della tipologia in linea (facilmente adattabile alla tipologia a ballatoio a seconda dei contesti localizzativi e in funzione di differenti esigenze) permette di garantire ventilazione trasversale e doppio affaccio a tutte le unità abitative. Il ricorso a modelli tipologici ad alta densità abitativa consente la minimizzazione del consumo di suolo anche in termini di infrastrutturazione del territorio e massimizza, al contempo, le potenzialità in termini di flessibilità e razionalizzazione degli spazi privati. Per la fragilità e la diffusione dell'utenza interessata, il progetto permette di adattare la distribuzione planimetrica e l'articolazione degli alloggi in maniera da consentire la realizzazione di spazi collettivi di socializzazione o per il coinvolgimento e le attività di un gestore sociale, in grado di stimolare una più ampia coesione dei nuclei familiari interessati.

Il blocco edilizio di base prevede la realizzazione di:

- n. 6 per nuclei da 1-2 persone;
- n. 5/6 per nuclei da 3-4 persone (n. 1 alloggio eventualmente adattabile a spazio collettivo o per servizi ed attività del gestore sociale).

Il blocco si articola, come accennato, in tre livelli fuori terra, con un'altezza complessiva di 13,00 mt a partire dalla quota del piano terra, che risulta leggermente rialzato, e uno sviluppo lineare longitudinale di circa 37,00 mt per una larghezza del corpo di fabbrica di circa 10,50 mt totali; prevede un interpiano di 3,30 mt, con 2,70 mt di luce libera per gli spazi della zona giorno e notte e di minimo 2,40 mt per gli ambienti di servizio (bagno e cucina). Ogni alloggio è dotato di una loggia di 1,50 mt di profondità che si sviluppa per l'intero fronte del fabbricato (immaginate anche come spazi di possibile ampliamento degli alloggi).



La componente del sistema che contribuisce più visibilmente a conferire variabilità morfologica al modello è certamente l'involucro: ad esso – alla possibilità di articolare i fabbricati con balconi o logge, coperture piane o inclinate, al corposo repertorio di soluzioni architettoniche, scelte materiche e di finitura, al maggiore o minore grado di chiusura dei prospetti consentiti – è demandato il compito di differenziare il modello del sistema edilizio a differenti contesti geografici e sociali, a differenti orientamenti dei fabbricati nei lotti di riferimento evitando le possibili criticità

connesse alla replicabilità del modello edilizio in termini di omologazione dei valori percettivi dei sistemi insediativi e effetti di alienazione dei residenti.

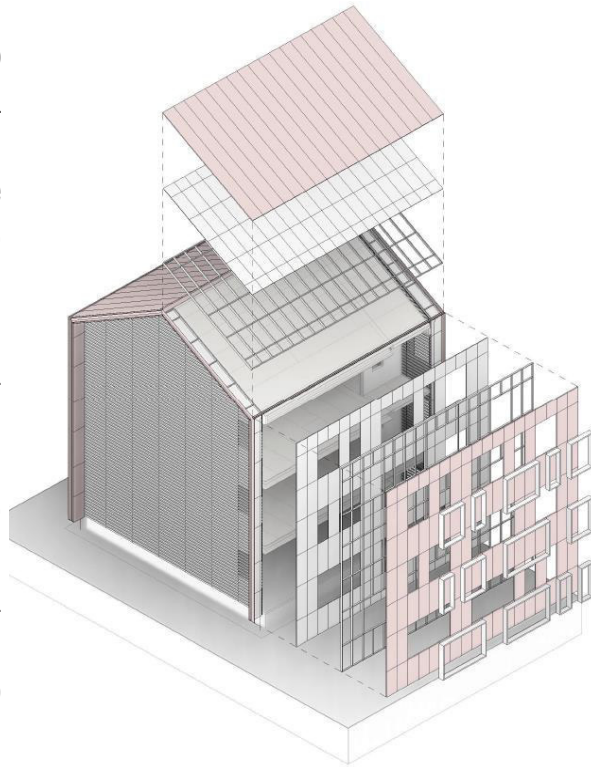


Il sistema immaginato da IPOSTUDIO sostanzialmente adotta metodi di assemblaggio a secco di pezzi 2D (pannelli) o 3D (*core* strutturali), permette la coesistenza di sistemi tecnologici in legno (*Platform Frame* o *X-LAM*), strutture intelaiate in acciaio (ad es. per il corpo scale) orientati a promuovere e valorizzare i requisiti di rapidità di realizzazione, contenimento dei costi, facilità della manutenzione, reversibilità dell'opera (in relazione alla temporaneità dell'esigenza). Il mix tecnologico concepito si completa ricorrendo al calcestruzzo armato unicamente per le strutture di fondazione.

Il progetto ricerca una sistematica integrazione delle parti che lo costituiscono; la struttura del sistema edilizio consente di concentrare e risolvere la complessità delle dotazioni impiantistiche (adduzioni e scarichi) attraverso i *core* e il sistema di cavedi

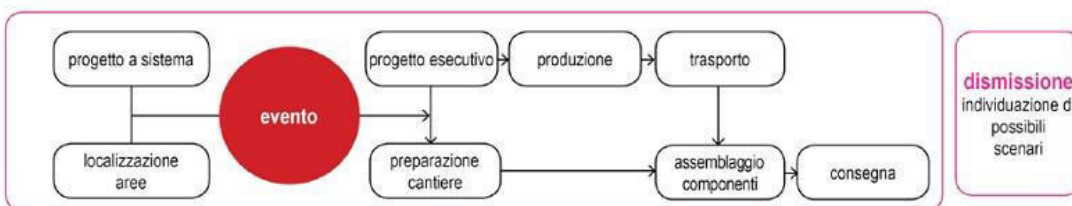
che lo compongono andando a semplificare le fasi di realizzazione/montaggio e quelle di dismissione/disassemblaggio.

Dal punto di vista prestazionale il modello delineato prevede il rispetto dei requisiti di legge dal punto di vista dimensionale, ambientale e di sicurezza; si ipotizza di ricorrere unicamente all'approvvigionamento di energia elettrica per l'alimentazione degli impianti di riscaldamento, raffrescamento e acqua calda sanitaria.



Nella definizione del modello edilizio ed insediativo non è trascurabile l'adozione di un approccio orientato a criteri di inclusività e *mixité* sociale; il progetto integra una, per quanto limitata, offerta di alloggi per nuclei familiari costituiti da persone non autosufficienti, tanto che gli alloggi sono attrezzati con dispositivi domotici, connotandosi così anche per l'applicazione dei principi di accessibilità universale verso la più ampia inclusività dei fruitori.

Il ricorso a sistemi di costruzione industrializzati e assemblaggio a secco semplifica le attività manufatture (pensate fin dall'inizio per componenti) riducendo gli oneri connessi al ciclo di vita utile dei blocchi edificati, che in prima approssimazione e nella logica della flessibilità e della reversibilità degli interventi è stimato pari a venti anni e, nella logica complessiva del programma, il sistema costruttivo prevede il ricorso a elementi e componenti recuperabili o riutilizzabili, elaborando, in tale chiave anche possibili scenari tecnico-procedurali della fase di dismissione degli alloggi.



Sotto l'aspetto dei costi, il modulo presenta un ammontare più contenuto rispetto a un edificio tradizionale.

Ai fini di un utile raffronto, il costo unitario a mq di SC per un immobile ERP tradizionale è pari a 1.434,66 €/mq di S.C., mentre il modulo residenziale per l'emergenza abitativa presenta un costo unitario a mq di SC pari a 1.263,82 €/mq di S.C. Si tratta del 12% in meno dei costi. A ciò si aggiungono i rilevanti requisiti prestazionali del modulo che, nel caso di interventi tradizionali, rappresenterebbero ulteriori "costi indotti", mentre sono già interiorizzati nel progetto del modulo. Si pensi, a questo proposito, ai requisiti prestazionali di alta sostenibilità ambientale, flessibilità abitativa, replicabilità progettuale, rapidità esecutiva, scomponibilità costruttiva.