

urbanistica

INFORMAZIONI

Intervista al *Presidente dell'INU Michele Talia*. Il quadro istituzionale ha prodotto un **CAOS NORMATIVO** che tende a determinare un'autentica paralisi amministrativa degli enti di governo, e *i danni prodotti* al territorio sono sotto gli occhi di tutti. L'INU intende aprire *un nuovo "cantiere"* nel quale pervenire alla definizione di una legge quadro, con anticipazioni riguardanti la disciplina in materia di *rigenerazione urbana* e la predisposizione di una **NUOVA LEGGE SUL SUOLO**, in grado di favorirne la *messa in sicurezza* e il contenimento del suo *consumo*. Il **CAMMINO** come modalità di fruizione e occasione di valorizzazione degli attrattori naturali e culturali dei *territori urbani* e delle *aree interne*. *Sistemi di gestione* per i siti del Patrimonio Mondiale **UNESCO**: il caso del Veneto. Verso un ridisegno delle *politiche abitative* nel **PORTOGALLO** post-crisi. L'intervista alla *Segretaria di Stato alla Casa Ana Pinho* chiarisce il quadro delle politiche abitative di nuova generazione e il modo in cui si inseriscono nelle politiche di governo territorio. La *vulnerabilità del territorio italiano*. Una fotografia dalle tesi di laurea presentate al *Premio Ilaria Rambaldi* nato in ricordo della studentessa che ha perso la vita nel sisma del 2009.

283

Rivista bimestrale
Anno XXXVI
Gennaio-Febrero
2019
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU
Edizioni

Rivista bimestrale urbanistica e ambientale
dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Salzano
Anno XXXVI
Gennaio-Febbraio 2019
Euro 10,00

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

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

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

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:

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

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale Inu:
Alberti Francesco, Amante Enrico, Arcidiacono Andrea,
Barbieri Carlo Alberto, Bruni Alessandro, Capurro Silvia,
Cecchini Domenico, Centanni Claudio, Dalla Betta Eddi,
De Luca Giuseppe, Fantin Marisa, Fasolino Isidoro,
Gasparrini Carlo, Giaimo Carolina, Giannino Carmen,
Giudice Mauro, Imberti Luca, La Greca Paolo, Licheri
Francesco, Lo Giudice Roberto, Mascarucci Roberto,
Moccia Francesco Domenico, Oliva Federico, Ombuen
Simone, Pagano Fortunato, Passarelli Domenico,
Pingitore Luigi, Porcu Roberta, Properzi Pierluigi, Rossi
Iginio, Rumor Andrea, Sepe Marichela, Stanghellini
Stefano, Stramandinoli Michele, Tondelli Simona, Torre
Carmelo, Torricelli Andrea, Ulrici Giovanna, Vecchiatti
Sandra, Viviani Silvia.

Componenti regionali del comitato scientifico:

Abruzzo e Molise: Di Ludovico Donato (coord.) donato.
diludovico@gmail.com
Alto Adige:
Basilicata: Rota Lorenzo (coord.) aclarot@tin.it
Calabria: Foresta Sante (coord.) sante.foresta@unirc.it
Campania: Coppola Emanuela (coord.) ecoppola@unina.
it, Berruti G., Arena A., Nigro A., Vanella V., Vitale C.,
Izzo V., Gerundo C.
Emilia-Romagna: Tondelli Simona (coord.) simona.
tondelli@unibo.it
Lazio: Giannino Carmela. (coord.) carmela.giannino@
gmail.com
Liguria: Balletti Franca (coord.) francaballetti@libero.it
Lombardia: Rossi Iginio (coord.) iginiorossi@teletu.it
Marche: Angelini Roberta (coord.) robyarch@hotmail.
com, Piazzini M., Vitali G.
Piemonte: Saccomani Silvia (coord.) silvia.saccomani@
polito.it, La Riccia L.
Puglia: Milano Giuseppe (coord.), Petralia Cristina,
Maiorano Francesco, Mancarella Genni.
Sardegna: Barracu Roberto (coord.)
Sicilia:
Toscana: Rignanese Leonardo (coord.) leonardo.
rignanese@poliba.it, Alberti F, Nespolo L.
Umbria: Murgante Beniamino (coord.) murgante@gmail.com
Veneto: Basso Matteo (coord.) mbasso@iuav.it

Foto in IV di copertina:

Bologna 29 settembre 2019, Giuseppe Campos Venuti ci
ha lasciati. L'originale è a colori.

Progetto grafico: Hstudio

Impaginazione: Iliaria Giatti



Associato all'unione stampa periodica italiana

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

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

Aperture

Dopo il XXX Congresso dell'INU, intervista al Presidente Michele Talia

Francesco Sbetti

09 | Il cammino come modalità sostenibile per lo sviluppo del territorio

a cura di Carmen Giannino

12 **La "Periferia delle Meraviglie", un cammino di scoperta tra il Trullo e Corviale a Roma**

Ilaria Canali

13 **Camminare lungo le mura di Roma**

Rosario Pavia

16 **"Il cammino nelle terre mutate", per contribuire al rilancio economico e sociale dei territori colpiti dal sisma**

Cecilia Ruscitto

17 **L'esperienza di "cammina, Molise!", un tassello per la costruzione di un progetto di sviluppo possibile**

Giovanni Germano

19 **Rigenerare cittadini e città con il Piedibus del Ben Essere**

Erminia Battista

21 **Una possibilità di valorizzazione del dialogo interreligioso e di inclusione delle disabilità.**

Luisa Mostile

22 **Cammina Italia. Un reportage lento nel Paese reale**

Alfredo Di Giovampaolo

24 | Reti della mobilità dolce per la sostenibilità urbana

a cura di Iginio Rossi e Francesco Sbetti

25 **Governo del territorio e mobilità sostenibile**

Michela Tiboni

28 **Ciclabilità tra turismo, casa-lavoro e paesaggio nei territori della Città del Sile**

Matteo D'Ambros

32 **Ciclovie e riciclovie per dar vita a parchi ciclistici territoriali**

Luca Bonechi

34 | Sistemi di gestione per i siti del Patrimonio Mondiale UNESCO: il caso del Veneto

a cura di Anna Agostini, Remi Wacogne

40 | Una finestra su: Portogallo

a cura di Enrica Papa

40 **Verso un ridisegno antropocentrico delle politiche abitative nel Portogallo post-crisi**

Giovanni Allegretti

45 **Intervista ad Ana Pinho, Segretaria di Stato alla Casa del XXI governo portoghese**

a cura di Giovanni Allegretti (trad. di Sheila Holz)

53 | Strumenti di lavoro

53 **Una conversazione con Peter Newman**

La Sostenibilità nel 2020: manifesto visionario o paradigma contemporaneo?

Andrea Marçel Pidalà

58 **Storia dell'arte come geografia della città**

Patrizia Ferri

60 **Continuità e discontinuità delle città tra questioni ambientali e demografia**

Luca Imberti

63 | Rassegna urbanistica

63 **Tra fragilità ambientali e marginalità territoriali: il consumo di suolo in Puglia**

Giuseppe Milano

65 **Il processo partecipativo per l'ex campo di calcio della Roma nel rione Testaccio**

Cinzia Bellone, Paolo Trevisani, Antonio Colonna

68 **La città sopra (e sotto) la città: parchi lineari e nuove connessioni urbane**

Giampaolo Evangelista

70 **Governo del territorio e pianificazione paesaggistica, una difficile coesistenza. il caso della Regione Friuli Venezia Giulia**

Sandro Fabbro

72 **La città di notte, interrogativi per le città italiane**

Alessia Cibir

75 | **La vulnerabilità del territorio italiano. Una fotografia dalle tesi di laurea**

a cura di Paola Rizzi, Maria Grazia Piccinini, Marino Bruno, Valeria Baglione

76 | **La riqualificazione urbanistica per la sicurezza dei centri storici. Il caso di Sulmona (AQ)**

Chiara Capannolo

77 | **Affrontare le sfide dei cambiamenti climatici. Proposte per la gestione sostenibile delle acque nel Comune di Verona**

Chiara Brugnara

78 | **Pianificare la temporaneità. Storie di gestione e autogestione nel post-sisma del Centro Italia**

Gaia Biccheri

79 | **OLTRE L'EMERGENZA - Un nuovo approccio alla pianificazione dei territori a rischio. Il caso studio della Garfagnana nell'appennino toscano**

Roberto Fiaschi, Marco Natali, Francesca Tommasoni

80 | **Re-active Camerino. Architettura co-dividuale con tecnologie a secco e struttura sismo resistente in acciaio in luoghi colpiti dal terremoto**

Fabio Angeloni, Claudio Avila e Andrea Sala

81 | **Assurb**

a cura di Daniele Rallo

81 | **Professionisti e pagamenti della PA**

Daniele Rallo, Luca Rampado

83 | **Libri e altro**

a cura di Federico Camerin

92 | **Indici**

in quarta

Bologna 29 settembre 2019,
Giuseppe Campos Venuti ci ha
lasciati



a cura di Enrica Papa

Una finestra su: Portogallo

Giovanni Allegretti*

Verso un ridisegno antropocentrico delle politiche abitative nel Portogallo post-crisi

Il Portogallo, ripresosi da una pesante crisi economico-finanziaria e divenuto il simbolo di una possibile ricetta politica progressista, affronta oggi nuove sfide che destano curiosità in chi ha seguito i progressi di un paese che oramai è tra le mete turistiche ed anche tra le destinazioni d'immigrazione favorite dagli italiani. Tra le sfide principali, vi sono quelle legate alle politiche della casa, ripensare le quali è divenuto necessario a seguito del boom dei prezzi di affitto e vendita causato anche dagli investimenti stranieri e della forte pressione del turismo. L'intervista alla Segretaria di Stato alla Casa Ana Pinho (riconfermata alla guida di questo dipartimento del Ministero delle Infrastrutture dopo le elezioni del 6 ottobre 2019) chiarisce il quadro delle politiche abitative di nuova generazione e il modo in cui si inseriscono nelle politiche di governo territorio.

Negli ultimi quattro anni, il Portogallo è divenuto un caso "internazionale" per come si è risollevato dalla crisi economico-finanziaria che lo ha severamente colpito nel 2008, assurgendo a esempio di compatibilità tra il sostegno deciso dato a politiche "anti-austerità" e la capacità di rimanere all'interno dell'Eurozona. Soprattutto in Italia, molti giornali e riviste (come Millelunium, Internazionale o l'Espresso) hanno dedicato *reportage* e numeri monografici a questa realtà in rapida evoluzione: un paese che, dalla fine del 2015, è uno dei pochi dell'Unione Europea ancora governati da un partito socialista, con il supporto esterno di tutte le altre forze di sinistra rappresentate in Parlamento. L'esperimento politico – ormai conosciuto come "*geringonça*" (che richiama un "aggeggio cervelotico e complicato da gestire", Freire, 2017) - si è andato gradualmente consolidando, e viene guardato con attenzione dalle opposizioni di molti paesi europei, essendo spesso recepito come un esempio da emulare, come ipotizzato nel libro del sociologo portoghese Boaventura De Sousa Santos "Sinistre di tutto il mondo, unitevi!", appena tradotto in Italiano dall'editore Castelvecchi.

In Portogallo, in attesa delle elezioni parlamentari previste per l'ottobre 2019, vi è una diffusa percezione che la parte peggiore della grave crisi finanziaria e delle politiche che la hanno accompagnata sia ormai alle spalle. Tuttavia, non sono pochi i critici - spesso anche vicini ai partiti al governo - che ritengono che non tutte le politiche che un efficace neologismo ha

definito "austeritarie" (austerità combinata con autoritarismo istituzionale) siano state capovolte e superate. Infatti, l'accordo triennale firmato nel maggio 2011 dal governo e dalla cosiddetta "Troika" (FMI, BCE e Commissione Europea) in cambio di un riscatto di 78 miliardi di euro - ha dominato le politiche portoghesi ben oltre le barriere delle differenze tra partiti e ideologie: e - pur non conquistando alleati nei livelli locali dell'amministrazione politica e dell'opinione pubblica - ha sprofondato il paese in un periodo quasi privo di autonomia politica, rendendolo sottomesso ai suoi "donatori" e alla loro ricetta neoliberale estremamente caotica per fronteggiare il *default* del paese. L'aggiustamento strutturale, che ha probabilmente ritardato la ripresa economica - cominciata davvero solo con la nomina di una coalizione politica unita dalla forte opposizione alle misure austeritarie (David, 2018) - ha inciso profondamente nella mentalità diffusa, in un paese già sfiduciato e orientato all'auto-flagellamento ipercritico (Santos, 2012). E lascia l'impressione che il Portogallo non possa risollevarsi senza dipendere quasi totalmente dall'investimento estero, per conquistare il quale partiti e istituzioni di diversa matrice politica accettano riduzioni dei diritti e dei salari, svendita di importanti "gioielli di famiglia" pubblici, e di lasciare che le due maggiori aree metropolitane si polarizzino socialmente ancora di più del passato, svuotando i centri storici di abitanti permanenti e consegnandosi - senza quasi riserve - al miglior offerente,

* con la collaborazione di Sheila Holz e Giorgio Pirina

senza interrogarsi sugli effetti di medio termine portati da fenomeni come la turisticizzazione.

Il fatto che il Portogallo - e soprattutto Lisbona - sia diventato "di gran moda" negli ultimi anni (crescendo a spese dei paesi del bacino sud del Mediterraneo martoriati dall'insicurezza e dai rischi di terrorismo) sembra sufficiente a riempire l'orgoglio cittadino e le casse delle diverse amministrazioni, che solo oggi - passata l'euforia degli inizi - cominciano a interrogarsi su quanto sostenibile sia la battaglia tra diversi attori forti del panorama mondiale che lottano per conquistare le stesse fette di territorio per funzioni diverse.

Il trend naturale, rafforzato tra il 2016 e il 2017 dalla vittoria di ben 61 premi internazionali da parte di Lisbona (culminati dal *World Travel Awards* come "Migliore destinazione europea" vinto per due anni di seguito), ha reso il paese appetibile per giovani professionisti, *start-up* innovative e studenti stranieri. Nel momento in cui stimati politici portoghesi venivano nominati al coordinamento dell'Eurogruppo o alla Presidenza dell'ONU, manifestazioni internazionali itineranti come l'Eurofestival, il Websummit, la Fiera dei Porti da Crociera o gli Incontri Internazionali della Gioventù Cattolica passavano per il Portogallo, o vi opzionavano una presenza per il prossimo biennio. Mentre i 60 milioni di pernottamenti annui portavano il turismo a rappresentare quasi il 10% del PIL e il 15% delle esportazioni totali, lo Stato ha lavorato per aumentare l'attrattività per gli investimenti internazionali nel settore immobiliare, attraverso misure controverse introdotte durante la fase dell'austerità e mai revocate, come i cosiddetti "Retired Visa" (che concede forti esenzioni fiscali a residenti europei "non permanenti" in pensione) e il "Golden Visa". Quest'ultimo - in un momento in cui la fortezza-Europa si chiude all'immigrazione dai paesi poveri - fornisce l'accesso al mercato europeo e alla residenza nello spazio Schengen ai ricchi che fanno investimenti immobiliari da € 500.000; e questi sono resi attrattivi dagli elevati rendimenti garantiti dalla crescita verticale dei prezzi degli immobili, con annuali incrementi a doppia cifra nella maggior parte dei comuni delle zone metropolitane di Lisbona e Porto.

Nel suo ultimo rapporto del 2018 sulla stabilità finanziaria, la Banca Centrale Portoghese ha sottolineato il ruolo degli investimenti esteri nella crescita dei prezzi delle abitazioni e ha avvertito della possibilità di esplosione di una bolla speculativa, mentre il New York Times - nel maggio 2018 - ha promosso un'inchiesta per capire "a scapito di quali abitanti e a quale prezzo" Lisbona e la sua regione metropolitana - che hanno già registrato gli impatti più pesanti della crisi economica nazionale e delle politiche di austerità - pagheranno quest'ondata di successo e attrattività. Il giovane Nuno Teles, esperto di finanziarizzazione dell'economia, nel suo recente saggio sulla "Illusione Portoghese" (2018) ha sottolineato che la stessa coalizione politica che ha meritoriamente riaumentato le pensioni e fermato il taglio dei salari del settore pubblico, bloccato molte privatizzazioni pianificate e alzato il salario minimo ben al di sopra dell'inflazione, non ha sufficientemente riflettuto su come la spinta al consumo interno guidata da queste misure (pur aumentando il gettito fiscale e diminuendo la spesa sociale e, così, anche l'indebitamento) non si sia tradotta in maggiori investimenti nel settore pubblico né in qualità dei servizi per i cittadini.

Oggi, il Portogallo continua ad avere il più basso investimento pubblico rispetto al PIL in tutta la UE (sceso dal 2,2% del PIL nel 2015 all'1,8 nel 2017); la stessa spesa per la sanità pubblica è stata più elevata durante il precedente governo conservatore, riducendosi da un picco del 6,9% del PIL nel 2009 al 5,9%. Anche l'istruzione ha visto diminuire gli investimenti, pur in forma minore (0,2%), e oggi rappresenta il 4,9% del PIL. Molti servizi pubblici - come quelli della mobilità locale e nazionale - sono ancora soggetti alle norme di austerità, rimanendo cronicamente a corto di personale e sottofinanziati. La discesa del tasso di disoccupazione dal 17% circa nel 2013 all'8% di oggi è dovuta principalmente al risultato di nuovi posti di lavoro in servizi ad alta intensità di manodopera come negozi, alberghi e ristoranti; ma l'occupazione in questi settori resta precaria, spesso mal pagata, con contratti atipici e segnata dall'elevato *turnover* dei dipendenti. I dati statistici rivelano che nel periodo 2013-

2017 sono stati firmati 3,8 milioni di nuovi contratti di lavoro, di cui 2,6 milioni sono stati chiusi nello stesso periodo; e poco più di 1/3 di questi nuovi contratti è permanente. Nonostante il salario minimo più elevato, questi posti di lavoro forniscono salari ben al di sotto della media nazionale. Secondo l'Osservatório delle Crisi e delle Alternative, la retribuzione media mensile dei nuovi contratti a tempo indeterminato è diminuita da 961 euro a metà 2014 a 837 euro agli inizi del 2018. E si percepisce una certa riluttanza del governo attuale a investire molte delle riforme neoliberaliste del mercato del lavoro imposte nel 2012, che avevano attaccato tutti gli aspetti dei diritti dei lavoratori (tipi di contratti, orari di lavoro, ferie, contrattazione collettiva, ecc.). L'intervento di regolarizzazione di UBER e di altre piattaforme elettroniche per la mobilità - voluto dal governo nel luglio 2018 - è esemplare: infatti, ha riequilibrato i vantaggi che possono procedere per la collettività dal regolare pagamento delle imposte, ma non ha voluto mettere in discussione l'abbassamento di qualità e la precarizzazione del lavoro, anche dovuta alla crescita dei servizi di intermediazione. Anche su altri fronti, il turismo, motore principale della ripresa economica portoghese, con la sua crescita di oltre il 10% all'anno, non pare portare risultati di qualità per i portoghesi.

Se l'80% di tutte le vendite di immobili commerciali nel 2017 ha avuto non residenti come compratori, sono i fondi immobiliari stranieri che hanno fatto incetta di grandi masse di immobili nei centri urbani - spesso usati per ospitare alloggi temporanei per turisti -, mentre il crescere del fenomeno definito "Airbnbizzazione" ha teso a spingere gli abitanti (specie i portoghesi, che hanno potere d'acquisto inferiore a molti stranieri) verso la periferia. Per avere un'idea della crescita del fenomeno, nel 2009 nell'Area Metropolitana di Lisbona (AML), sulla piattaforma Airbnb vi erano solo 3 offerte registrate, tutti appartamenti interi concentrati 100% nella capitale; nel 2012 erano 1.734 gli appartamenti offerti online; nel 2015 erano 15.557 (68% dei quali a Lisbona), mentre l'AML aveva online, a fine 2018, 48.724 proprietà, ossia un valore tre volte superiore, di cui il 65,4% nella capitale (Rio Fernandes, 2019).

Tabella 1. Dati sulla crescita sostenuta delle proprietà in affitto di breve durata nelle Aree Metropolitane (e nei due comuni) di Lisbona e Oporto.

Anno	N. di proprietà online nell'Area Metropolitana di Lisbona	N. di proprietà online nel Comune di Lisbona	N. di proprietà online nell'Area Metropolitana di Oporto	N. di proprietà online nel Comune di Oporto
2009	3	3	1	1
2010	68	49	12	8
2011	523	331	149	94
2012	1734	1212	462	324
2013	3583	2508	935	684
2014	7844	5382	1880	1436
2015	15577	10614	4478	3388
2016	26514	17786	8584	6499
2017	38856	25411	13862	10337
2018	48785	31866	15610	11583

Fonte: Rio Fernandes et al. 2001 e 2019.

Oggi, in rapporto al 2011 (quando vi era una media di 1,28 alloggi per proprietario) sulla piattaforma vi è una media di 2,16 Unità per proprietario (che nel Comune di Lisbona diventa 2,33), a indicare un graduale aumento degli “anfitrioni professionisti”. La dinamica di “concentrazione della rendita” – in un giro d'affari che ogni anno nella sola AML è di oltre 24,4 milioni di € - diventa più chiara considerando che nel 2018, i 20 proprietari maggiori mettevano a disposizione oltre 3.000 alloggi (6% del totale), responsabili per circa l'8% della rendita totale. La maggiore difficoltà di contrastare simili dinamiche è che le statistiche dicono che il guadagno mensile medio di ogni proprietario a Lisbona rappresenta quasi l'86% del salario medio mensile dei residenti del municipio, costituendo – per chi ha la fortuna di avere proprietà da affittare - un importante complemento al reddito familiare (id.). Finora molte città (come alcune di quelle della Rete “*Cities for Adequate Housing*” a cui il Comune di Lisbona ha di recente aderito) sono riuscite a regolamentare almeno la possibilità di non mettere sul mercato di Airbnb appartamenti interi (che nel caso dell'AML rappresentano il 68,62% del totale) con l'obiettivo di frenare l'emorragia di abitanti di molti quartieri. Non va dimenticato, che l'offerta di Airbnb si somma a quella di altre forme di “Alloggio Locale” (come la legge definisce la fattispecie di unità che possono essere affittate a turisti previa registrazione in uno specifico albo), e che a metà del 2019 i dati

dell'Associação do Alojamento Local em Portugal (ALEP) rivelano circa 18.000 proprietà registrate che muovono l'1% del PIL. Secondo l'Associazione Portoghese degli Hotel, Restaurants e simili (AHRESP), oltre il 60% gli alloggi usati per scopi di affitto breve a turisti avrebbero utilizzato parte delle oltre 50.200 unità abitative che risultavano vuote e/o abbandonate sul totale delle oltre 322.600 censite nel 2011.

Questi ultimi dati vengono spesso usati – nei dibattiti pubblici – per negare che vi sia un nesso tra la turistizzazione della capitale e i dati dell'Istituto nazionale di statistica (INE) che mostrano come, nell'ultimo decennio, Lisbona sia stata il comune in cui il numero di giovani-adulti residenti (20-34 anni) è diminuito maggiormente. Resta, comunque, necessario interrogarsi continuamente sul perché nel periodo 2011-2016, Lisbona abbia perso il 29,1% dei giovani adulti (passati da 95.830 a 67.916, mentre le città dell'area metropolitana si posizionano tra 18,9% e 7,4%) e perché Oporto abbia avuto una dinamica del tutto convergente. Del pari, merita interrogarsi in permanenza sulle statistiche nazionali sui prezzi medi di vendita delle case portoghesi (aumentati del 27% in termini reali in tutto il Paese la metà del 2013 e la fine del 2017, con punte di 39% nelle due aree metropolitane e in Algarve) e sul fenomeno parallelo e drammatico della contrazione dell'offerta di unità residenziali in locazione per contratti di medio e lungo termine. Ad esempio, il

Portale immobiliare Casa Sapo, tra maggio 2013 e maggio 2016, ha registrato ribassi del 75% del numero di appartamenti sul mercato, con picchi di oltre il 90% in alcuni quartieri centrali.

Nonostante ambiguità e differenze di prospettiva possibili nella loro interpretazione, i dati sopra riportati, negli ultimi 4 anni, sono stati oggetto di un forte dibattito, che ha visto crescere la capacità organizzativa e la visibilità di movimenti sociali dedicati a battaglie per il diritto alla casa e il diritto alla città, ma anche di istituti universitari e di ricerca militante, e di movimenti artistici che – per primi – hanno denunciato (già nel 2012) i rischi di di gentrificazione e di turistizzazione del tessuto urbano di molte città, e soprattutto delle espulsioni di abitanti, centri ricreativo, associazioni culturali e stabilimenti commerciali storici di alcune zone centrali della capitale. La “Triennale di architettura” di Lisbona 2016 ha rappresentato un importante catalizzatore per queste organizzazioni, proprio mentre un ampio gruppo di singoli cittadini, associazioni di quartiere e movimenti informali scriveva una lettera aperta al sindaco e ai politici nazionali intitolata “Vivere a Lisbona”, poi divenuta una petizione che ha raccolto oltre 4.950 firme. La missiva conteneva una diagnosi delle dinamiche abitative e del cambio dei prezzi di affitto e compravendita, che portano il tasso di sforzo per avere un alloggio dignitoso a livelli tra il 40 e il 60%, concentrandosi sulla proposta di regolamentazione degli affitti a breve termine a scopo turistico e sostenendo la necessità di nuove politiche di housing e pianificazione. Tra i risultati più importanti della lettera vi è stata l'opportunità per gli attori del movimento di cementarsi e rafforzarsi nel dialogo mutuo e con le istituzioni, ma – di certo – essa ha inciso sulla decisione del XIX governo nazionale di accelerare la costruzione di nuovi quadri di riferimento normativo e di nuove politiche e strumenti programmatori. Questa urgenza ha preso una forma al contempo simbolica e pratica con la nomina – annunciata nel discorso sullo Stato della Nazione fatto dal Primo Ministro nell'estate del 2017 - di una Segreteria di Stato alla Casa, localizzata nel Ministero dell'Ambiente, che potesse contribuire ad affrontare problemi che inficiano la coesione territoriale e l'inclusione so-

ciali dei gruppi piú vulnerabili, ma anche rispondere alle necessità dell'ampia classe media e medio-bassa, e in particolare alle nuove generazioni. La Segreteria di Stato alla Casa é stata affidata ad una professionista indipendente dal sistema dei partiti, considerata ideale per affrontare la natura transcalare dei problemi (che richiede un forte articolazione tra strategie municipali e nazionali) e costruire ponti di dialogo con movimenti e organizzazioni sociali cittadine, ma anche con categorie economiche, ordini professionali e associazioni di proprietari e inquilini. L'intervista alla Segretaria di Stato Ana Pinho, ha lo scopo di fotografare un importante momento di transizione nel ripensamento dei modi (spesso non convergenti) di pensare i problemi della casa e del territorio in Portogallo. L'architetto Pinho gode di forte fiducia in diversi ambienti, anche per la sua coerenza di comportamenti, in un momento in cui questa dote é fondamentale: le forti critiche al Presidente della Commissione Casa del Parlamento (per aver sfrattato un negozio storico da una sua proprietá a Oporto) e le dimissioni a cui é stato forzato l'assessore di Lisbona Robles (un campione delle proposte di legge contro la speculazione, trovato a vendere un immobile comprato ad un'asta a investitori legati al turismo, con un guadagno di oltre il 1500% sul costo iniziale) fotografano un momento delicato e ipersensibile su questi temi. Tanto piú in un paese che ha uno dei livelli di disuguaglianza sociale piú alti in Europa.

Tutto il vasto ventaglio di soluzioni descritte nell'intervista, messe in campo dal XIX Governo portoghese in un anno simbolico (il 2018) in cui ricorreva il centenario del primo provvedimento nazionale sulla edilizia sociale, va certamente messo in prospettiva nelle peculiaritá di un paese che – come ha ben fotografato nel dicembre 2016 la Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sull'adeguatezza abitativa nell'ampio rapporto sulla sua visita (Fahra, 2017) - sta attraversando una crisi degli alloggi profonda.

Tale crisi ha una triplice natura: da un lato, la persistenza di forme di alloggi precari e di vere e proprie baraccopoli che riguardano circa 26.000 famiglie (IHRU, 2018); dall'altra un parco di alloggi pubblici minuscolo (circa il 3% del totale delle abitazioni del paese) e in pessime condizioni; infine la

crescente pressione su settori sempre piú ampi della popolazione (e in particolare sugli inquilini a basso reddito e la classe media con lavori atipici e precari), causata dalla rapida crescita del costo delle abitazioni che si è verificato negli ultimi anni, pur in un paese dove circa il 75% degli abitanti risiede in un'abitazione di proprietá. Del resto, non é possibile dimenticare che, se negli anni della dittatura (1926-1974), il discorso sul Portogallo come "un paese di proprietari" é stato fondamentale per la retorica dello Stato Nuovo, le cose sono cambiate poco con la democrazia. Infatti, i sussidi e i prestiti per l'acquisto di abitazioni, formalmente non perpetuati dopo il 2002, hanno sempre rappresentato, in tema di housing, la componente piú costosa della spesa per le casse dello Stato, e - a partire dagli anni '80 - hanno costituito la politica abitativa piú importante e stabile (o forse l'unica). Non sorprende, quindi, che il settore degli affitti sia passato da un peso del 46% nel 1970 al 20% nel 2011 (Fahra, 2017, p.7) all'interno di una adesione sostanzialmente unanime all'ideale dell'edilizia residenziale come strumento centrale di stabilitá sociale.

É questa tradizione che ci permette di porre in prospettiva i problemi dell'oggi, e soprattutto la rapida caduta del mercato degli affitti concentrato nelle grandi città (principalmente Lisbona e Oporto) cosí come l'edilizia pubblica sovvenzionata e convenzionata che necessita di forti interventi di riqualificazione fisica, funzionale e sociale. Di fatto, la stabilitá fornita dalla casa propria é meno prevalente proprio nei contesti in cui le trasformazioni del settore immobiliare risultano piú intense e turbolente. In effetti, l'indebitamento pubblico e privato, il patrimonio immobiliare legato al mercato degli affitti, e soprattutto la sua "rigiditá" (derivante da decenni di congelamenti del valore degli affitti e divenuta insopportabile con la crisi finanziaria) sono state l'obiettivo centrale delle riforme nel settore immobiliare approvate durante gli anni di austeritá. Il memorandum d'intesa firmato tra il Portogallo e le istituzioni finanziarie esterne ha esplicitamente richiesto la liberalizzazione del mercato degli affitti (EC, 2011, p.87) e il governo ha risposto con il Nuovo Regime di Affitti Urbani (NRAU, legge 31/2012) che ha ridotto le protezioni agli inquilini, e facilitato gli sfratti in caso

di lavori e di trasformazione degli alloggi in unitá per turisti. Non va neppure dimenticato che i congelamenti degli affitti sono stati indicati spesso come la ragione principale del progressivo degrado del patrimonio costruito nei centri urbani portoghesi, dato che non hanno incentivato la manutenzione degli alloggi di edilizia pubblica da parte degli inquilini, e non hanno stimolato i proprietari (spesso giá spaventati per le regole rigide di protezione dei beni immobili di valore storico e paesaggistico) a mantenere le loro proprietá come avrebbero dovuto: preferendo spesso lasciarle crollare per incuria, per potervi, poi, operare sopra in assenza di troppi vincoli architettonici. C'è anche chi va oltre, per esempio presentando le politiche pubbliche della casa fatte dagli anni '80 in poi come un mezzo per favorire l'accumulazione di capitale tramite la suburbanizzazione territoriale (*appropriation through dispossession*), di cui la strategia integrata da sussidi per l'acquisizione di alloggi sarebbe colonna portante.

Dentro tali narrative, é chiaro che il sistema portoghese dell'housing é stato caratterizzato storicamente da gravi squilibri che, alla fine, sono stati in piccola parte mitigati e in gran parte accentuati dalle politiche di austeritá degli anni tra il 2011 e il 2015. In tale quadro, é impossibile non concordare con la tesi di Ana C. Santos (2019), secondo cui il sistema di fornitura degli alloggi in Portogallo "non puó essere completamente compreso se non si considera la sua articolazione crescente con la finanza". Infatti, i crediti all'acquisto per molti anni hanno nutrito l'espansione del settore finanziario, e - successivamente - sono stati al centro di un processo di "finanziarizzazione semiperiferica" che (a seguito della crisi) va intensificando per altre vie la relazione tra housing e finanza, facendo emergere nuovi agenti finanziari come i fondi immobiliari stranieri e player minori (ma numerosi) in cerca di specifiche convenienze nel piazzare i loro beni sui diversi mercati degli affitti temporanei che si sono consolidati.

É con tale spirito di osservazione che si deve guardare al ventaglio delle politiche indicate nell'intervista alla Segretaria di Stato alla Casa, notando come esse – a dispetto del tipo di maggioranza politica che le sostiene – restino tutte nell'ambito della costruzione di incentivi ai proprietari e al mercato a gio-

care su tavoli nuovi e più diversificati del passato, operando interventi di “azione affermativa” ma raramente lavorando su “imposizioni” (come asrebbero le requisizioni di alloggi vuoti, gli espropri, etc.).

Per poter intravedere una prospettiva di trasformazione del “sistema abitativo” portoghese, l’ampia produzione normativa dell’ultimo biennio – ancora troppo giovane per poter essere valutata nei suoi effetti, anche solo di breve termine – deve essere letta con rigore non solo nei suoi aspetti partecipativi di nuova arena di discussione pubblica, e nei rischi di asimmetrie tra territori che la sua scommessa sul decentramento amministrativo può determinare (vedi “*Cidades, Comunidades e Territorios*”, n.38), ma necessita di essere messa in relazione con i modi dell’attuale ripresa e ristrutturazione dell’economia portoghese, che molto ha beneficiato di una combinazione tra la mite ripresa economica dell’Europa, la bassa concorrenza di mete turistiche come Egitto, Tunisia e Turchia (già oggi in via di ripresa), e la politica non convenzionale di Quantitative Easing della BCE.

Se è vero che l’economia portoghese si trova ora su “un terreno instabile, ancora dipendente dai flussi finanziari esteri e con ancora uno dei più alti livelli di debito del mondo”, bisognerà tener conto (come sottolinea Nuno Teles) del fatto che “una combinazione così unica difficilmente si manterrà in futuro” e che – se vuole prorogare la sua “prosperità apparente”, il Portogallo avrà bisogno di ripensare la sua tendenza a dipendere molto dai capitali stranieri, a proporre bassi livelli di investimento aggregato (pubblico e privato) e ad incentrarsi su settori a bassa produttività e tormentati dalla precarietà dei lavoratori. Basta, infatti, che l’economia europea vacilli, perché lo stress finanziario di un’economia pesantemente indebitata riprenda forza, e il Portogallo si trovi privato dei suoi principali motori di crescita. Anche per evitare che a questi rischi si sommi una bolla fragile guidata dal settore immobiliare, è molto importante che le nuove politiche della casa e della ristrutturazione del territorio siano capaci di ritagliarsi uno spazio centrale nel dibattito pubblico e di pensarsi costantemente in relazione con le macro-tendenze di questa nuova fase del capitalismo portoghese.

Tabella 2. Alcuni indicatori per comprendere meglio gli ultimi 40 anni

Indicatori	1970	1991	2011	2014
Demografia				
Popolazione residente (in migliaia)	8.680,6	9.960,2	10.557,6	10.401,1
Indice di fecondità (n. medio di figli per ogni donna in età fertile)	3,00	1,56	1,35	1,23
Indice di invecchiamento	33,97	72,1	127,60	141,30
Dimensione media della famiglia	3,7	3,1	2,6	
Tasso di analfabetismo	25,7	11	5,2	
% di persone con grado universitario	0,9		14,8	
% di popolazione residente in centri con oltre 10,000 abitanti	26,3	32,8	42,7	
Economia				
PIL (in milioni di €- prezzi correnti del 2011)	53.844,1	128.360,4	176.666,6	173.079,1
PIB per capita (€- prezzi correnti del 2011)	6.203	12.877	16.686	16.641
Risparmi lordi dei privati in % di PIL	14,8	11,9	5,3	3,6
Occupazione nel settore primario + (%)	28,1	13,4	9,9	7,8
Occupazione nel settore secondario (%) (*) *	33,3	35,9	22,8	24,3
Occupazione nel settore terziario – commercio e servizi (%) *	38,6	50,7	67,3	67,9
SAL (Sup. Agricola Utilizzata) -ettari**	4.974.157	3.879.742	3.668.145	3.641.592
Area Forestale***		3.305.411	3.154.800	
Notti di turisti non residenti in alberghi (in migliaia) ****		19.349	27.860	35.630
Società/Qualità della vita				
Casa di proprietà	50,4	64,7	73,2	
Alloggi con rete idrica %)	47,4	86,8	99,4	
Tasso di mortalità infantile (morte di bambini com meno di 1 anno ad ogni 1000 nati vivi)	55,5	10,8	3,1	2,9
Tasso di pre-scolarizzazione di bambini com meno di 4 anni*****		63,3	90,6	91,6
Pensione media annuale della “Segurança Social” (€, prezzi 2011)	2.136,2	2.646,6	4.226,4	4,325,1

Fonte: Adattato da Margarida Pereira (2015): 40 Anos de Reconfigurações Territoriais n(d)o Portugal Democrático (1974-2014) PORDATA; * Banco de Portugal; ** dati relativi al 1968, 1989, 2009, 2013; *** dati relativi al 1995 e 2010 (ICNF, 2013); **** dati relativi al 1990, 2011 e 2014 (Eurostat, archivio online); ***** dati relativi al a 1998, 2011 e 2012 (Eurostat, archivio online).