

## Allegato 3.1

# RILANCIARE L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA E UTILIZZARE BENE LO STOCK ABITATIVO PRIVATO

*La crisi Covid-19 è tornata a mostrare in tutta la sua evidenza l'esistenza in Italia di una grave crisi abitativa, che colpisce in particolare la popolazione delle periferie urbane, ma anche di altre aree marginalizzate del paese: un sovraffollamento assai superiore a quello degli altri principali paesi europei; un modestissimo peso dell'edilizia residenziale pubblica; una larga domanda inevasa di case che si tramuta in gravissime condizioni di precarietà e in forme innovative di occupazione di edifici inutilizzati e auto-organizzazione da parte dei cittadini, che li condanna tuttavia a condizioni di forte precarietà; la contemporanea esistenza di un largo patrimonio abitativo inutilizzato e di una parte della popolazione anziana che combina elevato patrimonio abitativo con povertà di reddito; una diffusa povertà energetica legata alla assai scarsa qualità delle abitazioni.*

*In questo contesto, il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e un assai migliore utilizzo dell'attuale stock abitativo privato sono due priorità di un cambio di rotta nello sviluppo del paese. Sono due priorità dell'investimento di risorse pubbliche che ci si appresta a compiere. Ma, come per tutte le altre tematiche toccate, deve trattarsi di un investimento realizzato con una forte partecipazione strategica di cittadini e cittadine.*

## 1. Il contesto

Il patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica oggi disponibile nel nostro Paese è pari a circa il 4% dello stock abitativo complessivo, con punte che superano il 10% a Napoli (11,2%) e Trieste (11,1%) mentre i valori corrispondenti in Francia e nel Regno Unito attestano, rispettivamente, sul 16,5% e 17,6%<sup>1</sup>. A fronte di una consistenza di oltre 900mila alloggi di proprietà pubblica, di cui circa 700mila in gestione alle aziende pubbliche per la casa, non è dato sapere con assoluta certezza quante domande dei nuclei giacciono in attesa nelle graduatorie ERP dei comuni italiani. Secondo Federcasa<sup>2</sup>, queste oscillano tra le 600mila e le 650mila, mentre secondo le fonti istituzionali<sup>3</sup> si attestano a 320mila, sulla base dell'aggiornamento al 2016 da parte delle regioni. Nonostante sia sempre più urgente monitorare con certezza il fabbisogno di ERP, in entrambi i casi riportati i numeri attestano in modo inequivocabile la scelta dei Governi succedutesi negli ultimi 25 anni – nel silenzio colpevole delle Amministrazioni regionali e locali più interessate - di non dare una risposta a una domanda di case sociali in continuo aumento e verosimilmente destinata a incrementare ulteriormente.

I residenti negli alloggi ERP per il 58% ricadono nella fascia di età attiva (18-64 anni), mentre la componente anziana rappresenta il 27,5% del totale e quella giovane il 14,3%. I cittadini extracomunitari rappresentano una quota pari al 12,8% degli utenti. I nuclei familiari con una morosità superiore ai 12 mesi rappresentano il 18,6% dei nuclei familiari che alloggiano nell'ERP,

<sup>1</sup> Cfr, Housing Europe, *The State of Housing in the EU 2019*, Bruxelles ottobre 2019

<sup>2</sup> Cfr, *La Mediazione Sociale nell'attività di gestione del patrimonio ERP* – Indagine Federcasa-Nomisma | Roma, febbraio 2018

<sup>3</sup> Cfr, allegato al DM del 4 luglio 2019 in cui trova applicazione la Delibera CIPE del 22 dicembre 2017 (*Programma integrato di edilizia residenziale sociale*)

con un *range* che va tra il 17,8% nel Nord-Ovest e il 34,3% nel Sud e nelle isole. Il numero degli alloggi abusivamente occupati non è più un dato statistico certificabile (l'ultima stima si attestava attorno ai 30mila alloggi): a questo risultato hanno concorso il ricorso ciclico all'adozione di normative regionali di sanatoria, diretta o indiretta e l'incapacità delle amministrazioni di perseguire l'illegalità.

Dalla fine degli anni '90, con il venir meno delle risorse GESCAL, si è assistito a una progressiva rarefazione dell'intervento pubblico sull'ERP che, nell'ambito delle politiche abitative, è divenuta, di fatto, una modalità di intervento residuale. A fronte di una richiesta in costante aumento, la già esigua offerta di alloggi pubblici si è progressivamente ridotta, a causa dei processi di alienazione iniziati nel 1993 (L. 24 dicembre 1993, n. 560) che hanno determinato la perdita di oltre il 22% del patrimonio. Si è anche alienato male, creando condomini misti, che hanno reso più complicata la gestione del patrimonio soprattutto per quanto riguarda l'efficientamento energetico che potrebbe ridurre drasticamente la spesa delle bollette per gli utenti, spesso più elevata rispetto ai canoni applicati. Su questo *trend* hanno anche influito gli scopi "aziendalistici" perseguiti dalle Agenzie per la casa e casi frequenti di gestione politico-amministrativa quanto meno discutibili.

Il ritorno a un forte investimento pubblico su questo patrimonio (in termini di politiche, risorse, competenze e capacità) con l'obiettivo di ampliarne l'offerta e migliorarne la qualità è ormai ineludibile. Ed è oggi più che mai urgente alla luce della drammatica divaricazione, che le recenti misure hanno fatto emergere, con una crudezza più vivida che mai, tra chi può "restare (comodamente) a casa" e chi invece non ha una casa dove restare o se ce l'ha è costretto a vivere in condizioni di grave disagio e degrado.

Un investimento che può dare un forte impulso alla ripresa, con un mix di interventi in grado di riattivare le economie locali e che può efficacemente sostenere la transizione verso un nuovo modello di sviluppo, coniugando assieme obiettivi di giustizia sociale con quelli di giustizia ambientale, combinando l'urgenza di una risposta nei tempi brevi richiesti dalla drammatica crisi in corso, con il respiro di medio-lungo periodo necessario a realizzare cambiamenti strutturali.

È, infatti, proprio nei quartieri ERP che l'intreccio tra povertà abitativa e povertà energetica è più che mai evidente: sono questi i quartieri dove, come molte esperienze locali dimostrano, la riconversione in chiave ecologica delle abitazioni, riducendone a monte il fabbisogno energetico, rappresenta una risposta strutturale e ben più efficace di qualsiasi sussidio<sup>4</sup>. La spesa per il riscaldamento delle abitazioni è oggi la voce principale delle bollette energetiche delle famiglie (variando tra 800 e 1500 euro all'anno in media), con circa 2 milioni di famiglie che vivono in una condizione di povertà tale da essere in costante difficoltà per pagare la bolletta del riscaldamento, nel colpevole silenzio delle istituzioni (più attente agli equilibri di bilancio delle aziende) che non pubblicizzano la possibilità di rateizzare le bollette di consumi superiori ai 50 €. Negli edifici ERP, a causa della non recente epoca di costruzione, delle tecniche di prefabbricazione a basso costo spesso utilizzate, del degrado delle strutture, la spesa per il riscaldamento rappresenta la voce principale dei costi di gestione e, per tante famiglie, quella più difficile da sostenere, con molte situazioni di morosità, uno dei primi passi verso il progressivo sovra indebitamento familiare.

Intervenire in queste aree con una politica che sostenga la transizione ecologica (intervenendo non solo sulle abitazioni ma anche sugli spazi comuni, sul verde pubblico, sulla riduzione delle isole di calore, sull'accesso alla mobilità sostenibile che oggi esclude la gran parte delle periferie urbane) non solo migliorerebbe sensibilmente la qualità della vita degli abitanti, rompendo il

<sup>4</sup> A supportare uno scenario di forte spinta in questa direzione sono le innovazioni tecniche e progettuali che permettono oggi di realizzare interventi di *retrofit* energetico nei condomini capaci di ridurre di oltre il 50% i consumi degli edifici esistenti, fino a raggiungere anche l'80-90% a seconda delle situazioni degli edifici.

perverso intreccio tra degrado ambientale e disuguaglianze economiche e sociali, ma rilancerebbe anche investimenti e occupazione di qualità, includendo la necessaria formazione, in un settore vitale per la ripresa.

Accelerare l'attuazione di questa strategia nel patrimonio edilizio pubblico rappresenta una occasione per dimostrarne la fattibilità e l'utilità, in funzione dell'estensione del processo di rigenerazione a tutto il patrimonio edilizio. L'esperienza in corso in Paesi come Olanda, Francia, Germania dimostra che proprio il patrimonio edilizio pubblico può essere il laboratorio per avviare una strategia di riqualificazione diffusa che dia risposta ai problemi sociali, ambientali e climatici del Paese.

Ma perché questo accada occorre superare l'attuale situazione di frammentazione: i processi di riqualificazione edilizia ed energetica non sono assenti in Italia ma mancano una visione strategica e una regia efficace che, tenendo conto delle differenze fra le varie aree del Paese, identifichino le priorità, le questioni da affrontare, gli strumenti da utilizzare, assicurando il coordinamento necessario fra i diversi soggetti in campo e i diversi livelli di governo. Questo consentirebbe anche di dare un chiaro messaggio, alle famiglie così come al settore edilizio, che si vuole realizzare un salto di scala e di qualità per accelerare processi oggi ancora a macchia di leopardo e spesso inadeguati, che si vogliono realizzare interventi ambiziosi per ridurre disuguaglianze sempre più insopportabili.

Data la concentrazione dell'ERP nei comuni capoluogo di provincia, è nei contesti di frangia delle aree metropolitane e nelle città medie che un intervento di questo tipo è maggiormente necessario. In situazioni urbane disperse, come nei centri di piccole dimensioni delle aree interne, il peso dell'ERP si assottiglia, sia come attuale disponibilità di patrimoni pubblici, sia come capacità di costituire una valida alternativa all'abitare di proprietà o in affitto sul mercato. Ciò non toglie che anche in questi contesti più periferici si possano immaginare prospettive per un rilancio dei patrimoni residenziali pubblici da integrare nella più complessiva azione di contrasto alla povertà abitativa.

## 2. Le questioni da affrontare e le indicazioni di policy.

**Costruire un quadro aggiornato e affidabile del patrimonio ERP**, articolato territorialmente e in grado di restituire una conoscenza adeguata delle sue condizioni e della popolazione che vi risiede, della domanda insoddisfatta e dei bisogni abitativi. A fronte di situazioni molto diversificate, le informazioni disponibili sono datate e frammentate all'interno di differenti database, per quanto in alcuni casi sistematizzate da ricerche ad hoc. La costruzione di una conoscenza approfondita e territorialmente articolata dell'offerta disponibile, dei luoghi e di chi li abita nonché delle misure già attivate per il contrasto alle diverse fragilità che si intrecciano con la povertà abitativa, è quindi una premessa indispensabile per qualsiasi politica di rilancio dell'ERP. A tal fine occorre: **accelerare la costituzione dell'Osservatorio nazionale** previsto dalla Legge 431/1998 e mai pienamente attuato, se non a livello regionale e solo per mere funzioni di monitoraggio delle spese e non del fabbisogno o della condizione abitativa delle famiglie assegnatarie; **sviluppare e mettere in rete gli osservatori locali**, costruendo sedi di confronto tra attori pubblici, per definire soluzioni personalizzate e integrate; **territorializzare le istituzioni e la costruzione di conoscenze** (dai portierati ai *living lab* di quartiere); assicurare **l'integrazione dei sistemi informativi della PA, tanto a livello locale quanto a livello centrale** (in particolare INPS e Agenzia delle Entrate) oltre a quelli degli enti del terzo settore o del volontariato, così da evitare i cosiddetti "cortocircuiti" del welfare.

**Armonizzare e adeguare quadri regolamentari e operativi.** A fronte della grande articolazione di soggetti e competenze, della rilevante produzione normativa e procedurale, della pluralità di modalità di gestione, della ricchezza di esperienze, sarebbero molto utili quadri di indirizzo, definiti in collaborazione fra i diversi livelli di governo, capaci, fra l'altro, di stimolare l'innovazione di criteri e modalità di gestione del patrimonio.<sup>5</sup> Si pensi ad esempio alla gestione delle graduatorie ERP, che oggi si oppongono alla costruzione di soluzioni abitative più articolate (per destinatari, ma anche per risorse pubbliche e private attivabili), favorendo il perpetuarsi della concentrazione di situazioni di disagio. O alle difficoltà nello sperimentare forme collaborative di recupero e manutenzione del patrimonio. La **costituzione di una sede nazionale e permanente di confronto** tra diversi attori rilevanti (Regioni, Comuni, sindacati inquilini, cooperative, ...) potrebbe efficacemente supportare il rinnovamento delle politiche abitative e dei loro strumenti.

**Ripensare la fiscalità sull'ERP.** La sentenza della Cassazione n. 20135, depositata il 25 luglio 2019, ha definito che gli immobili gestiti dalle aziende per l'edilizia pubblica non sono soggetti ad IMU solo se utilizzati direttamente dall'ente e non per attività produttive di reddito. Tale decisione è legata al fatto che su base annua le abitazioni regolarmente assegnate agli IACP (circa 600.000) pagano circa 76 milioni di euro di IMU<sup>6</sup> un importo che, se eliminato, metterebbe in seria difficoltà i bilanci comunali. Sulla fiscalità, ma in generale rispetto agli investimenti, occorre prendere una decisione in merito all'inclusione dell'edilizia residenziale pubblica sovvenzionata tra i SIG (servizi di interesse generale) o i SIEG (servizi di interesse economico generale).

**Migliorare la gestione ordinaria dell'ERP.** Occorre usare in maniera più efficace il patrimonio già disponibile: c'è un ampio margine di miglioramento e un forte potenziale di innovazione nella gestione ordinaria dell'ERP. Molti dei fenomeni di appropriazione e occupazione abusiva si legano a un "vuoto" gestionale.<sup>7</sup> E sono molto spesso innescati dall'abbandono di fatto, da parte della proprietà pubblica, di quelle unità immobiliari che necessitano di manutenzione straordinaria, causa l'eccessivo costo da sostenere per l'adeguamento ai requisiti ERP. Per uscire dalle logiche di sanatoria delle occupazioni abusive puramente emergenziali, non è più rinviabile una programmazione su base pluriennale, che dia orizzonti certi, anche in termini di risorse, alle ordinarie attività di manutenzione e ristrutturazione.<sup>8</sup> E solo innescando una dinamica virtuosa di gestione e recupero delle condizioni di abbandono, anche attraverso il coinvolgimento di abitanti e di altri soggetti locali, è possibile **assumere la prospettiva dell'ERP come un bene pubblico, da curare e mantenere quotidianamente, in collaborazione con gli inquilini e le comunità locali.** Questo comporta la costruzione di alleanze tra gli attori dell'abitare sociale (dalle Fondazioni, al Terzo settore, ai comitati e raggruppamenti di inquilini), anche **attraverso l'istituzione di spazi fisici e stabili di dialogo, confronto, co-progettazione**, imparando da programmi complessi già sviluppati in diversi contesti (dai Contratti di quartiere agli Urban). E richiede di ampliare le esperienze che vedono l'affidamento in uso ventennale di quegli immobili, previa fuoriuscita

5 Ad esempio, come modulare/comporre i requisiti di accesso e la gestione delle graduatorie, i limiti di reddito per la decadenza dall'assegnazione, la determinazione dei canoni, la durata delle locazioni.

6 Si veda la relazione tecnica allegata al D.L. 102/2013)

7 Del totale di alloggi ERP gestiti in locazione (circa 790.000), l'86% è regolarmente assegnato, mentre circa 100.000 abitazioni, un dato costantemente in aumento, non sono assegnate regolarmente (perché sfitte o occupate abusivamente).

8 Nelle città metropolitane, circa il 40% degli alloggi è stato realizzato precedentemente agli anni '70 e richiede quindi manutenzione. Inoltre, il taglio degli alloggi spesso non trova corrispondenza con la tipologia della domanda (dimensione ridotta dei nuclei familiari, persone anziane sole, accessibilità problematica ad alloggi e servizi).

dagli elenchi ERP locali, al Terzo Settore o a soggetti senza scopo di lucro che li riattivano a proprie spese facendo pagare un canone sociale all'inquilino e, al contempo, fornendo un minimo di canone all'Ente proprietario<sup>9</sup>.

**Migliorare le capacità di utilizzo del patrimonio esistente.** Anche le modalità di utilizzo e recupero del patrimonio esistente possono sostenere una più efficace articolazione dell'offerta in funzione delle diverse tipologie di destinatari, all'interno di insediamenti che oggi soffrono della concentrazione di situazioni multiproblematiche. **Autorecupero e automanutenzioni** sono due modalità di intervento interessanti anche per l'entità delle risorse necessarie, ma richiedono un forte investimento da parte degli inquilini e, in assenza di idonee garanzie pubbliche, risultano poco concorrenziali rispetto al mercato privato degli affitti, in particolare nelle situazioni più periferiche. Almeno nel caso dell'autorecupero, **serve un supporto pubblico, in termini di procedure e risorse dedicate**, peraltro di entità molto contenuta rispetto ai normali costi degli interventi pubblici di ristrutturazione. Molte le soluzioni, inoltre, per favorire le **coabitazioni sociali**, animate dall'intento di stimolare la costruzione di una dimensione dell'abitare più ricca in termini di "mix sociale", rapporti di vicinato, offrire spazi comuni e servizi e attività economiche complementari alla mera dotazione di un alloggio pubblico: **dai condomini solidali, ai progetti di domiciliarità avanzata** (assistenza fornita da altri inquilini in cambio dell'abbattimento del canone di affitto), **a diverse forme di abitare temporaneo, all'affidamento in gestione di spazi comuni per attività sociali ed economiche ad associazioni di abitanti e imprese sociali**. Forme di condivisione, solidarietà e mutuo aiuto tra abitanti possono fornire risposte non istituzionalizzanti e preventive (con riduzione della spesa pubblica) alle esigenze di persone anziane, di soggetti in condizioni di disagio sociale ed economico (per sfratto, licenziamento, separazione/divorzio, ...) e rappresentano opportunità per forme di abitare temporaneo (giovani, studenti) e per ricostruire condizioni di legalità (occupazioni abusive). Per favorire la più ampia diffusione di queste soluzioni, sarebbe utile ripensare le modalità con cui le attività delle fondazioni bancarie sono oggi orientate, nell'intento di ampliare la gamma delle prestazioni normalmente offerte dall'attore pubblico all'interno di interventi integrati.

**Incrementare e articolare l'offerta.** Diverse sono le possibili strade da percorrere per ampliare la disponibilità di case e al contempo avviare a politiche che in passato (si pensi ai PEEP) hanno spesso portato a una concentrazione in specifici ambiti delle componenti della popolazione più fragili:

- usare gli strumenti della pianificazione urbanistica locale, introducendo, tra *standard* e oneri urbanistici (oggetto di cessioni e/o scambi obbligatori con i privati), la destinazione a tempo di quote di edilizia residenziale a locazione convenzionata, da assoggettare a forme di prelazione sull'acquisto da parte dei conduttori, delle amministrazioni locali e delle Agenzie per la Casa;
- orientare a usi abitativi 'complessi' e/o "misti" altri patrimoni pubblici (di proprietà del demanio statale o militare, delle amministrazioni locali) che non trovano sbocchi di valorizzazione, definendo progetti di riuso localmente determinati e condivisi. Per quanto possa trattarsi di soluzione talvolta particolarmente sfidante sotto il profilo della sostenibilità economica, sarebbe opportuno non tralasciare di verificare le opportunità che si presentano in questo ambito. Gli immobili demaniali (ex caserme, aree ferroviarie dismesse, ecc) possono rappresentare in molti

<sup>9</sup> Così realizzando sia un risparmio sulla manutenzione straordinaria, sia un'entrata altrimenti non preventivabile; *cfr.*, fra le altre, le esperienze promosse dal Comune di Milano, sia con la Fondazione S. Carlo, sia con la Fondazione Cariplo, o i progetti *housing first* realizzati dal Comune di Bologna e dal Comune di Rimini

contesti metropolitani veri luoghi di sperimentazione per rigenerare tessuti dismessi e realizzare operazioni per il diritto all'abitare;

- costruire alleanze con i piccoli patrimoni privati, dando risposta, contestualmente, ai bisogni abitativi e alle necessità dei piccoli proprietari che spesso faticano a realizzare anche limitati interventi di manutenzione per rimettere a reddito il proprio patrimonio, o che non si sentono garantiti qualora si esponano alla messa in locazione a soggetti particolarmente fragili. In questo caso, occorre lavorare in maniera integrata su un margine, spesso risicato, di convenienze, garantendo stabilità nel tempo alle diverse misure<sup>10</sup>. A fianco di una politica che interviene sullo “stock” abitativo con politiche urbanistiche/edilizie, è necessario puntare anche su due aspetti: a) regolare le politiche fiscali e tributarie armonizzandole all'obiettivo del sostegno alla locazione (dal dopoguerra la politica fiscale ha sostenuto quasi esclusivamente l'acquisto della casa, la sua ristrutturazione, il miglioramento energetico ecc.); b) costruire le condizioni (anche normative) per la gemmazione e lo sviluppo di “imprese sociali” di stampo nord europeo (come le “housing associations”), cioè di un “terzo anello” nella filiera dell'abitare, che sta a metà strada tra Stato (Iacp, Aler/Acer, ecc.) e mercato, col compito di costruire/ristrutturare e gestire in modo sociale e partecipativo patrimoni (qui si può pensare ad una evoluzione del tradizionale e nostrano mondo cooperativo dell'abitare). E occorre, infine, per completare il quadro delle misure necessarie al rilancio dell'offerta, introdurre coraggiose leve fiscali incentivanti l'acquisto pubblico di proprietà private dismesse o non utilizzate da destinare a locazione a canone sociale;
- razionalizzare l'esistente laddove possibile, tenendo conto sia delle dimensioni dei nuclei familiari, sempre meno numerosi, per i quali poco utili sono gli appartamenti di dimensioni elevate, sia dei cambiamenti che la crisi del COVID 19 ha indotto nelle necessità di spazi di vita, privata e lavorativa, da parte delle famiglie. Non si tratta tanto e solo di frazionare appartamenti sovradimensionati (da riassegnare con la mobilità interna salvaguardando i soggetti più fragili) quanto di assicurare funzioni o meglio polifunzioni all'interno di un nucleo abitativo, di un caseggiato, per un miglior utilizzo degli spazi disponibili.

**Promuovere strategie integrate e multidimensionali sulla qualità dell'abitare.** A fronte della diffusione di processi di degrado e sottoutilizzo del ricco patrimonio di spazi e attrezzature di interesse collettivo realizzate all'interno dei quartieri ERP (che pure hanno contribuito alla qualità dell'abitare in più ampi settori della città, ma il cui degrado è oggi spesso uno dei fattori che contribuiscono all'isolamento e allo stigma dei quartieri e di chi li abita), l'individuazione di questi spazi come componenti di più ampie strategie di rigenerazione urbana è venuta progressivamente meno. Viceversa, proprio la generosa dotazione di spazi e attrezzature di interesse collettivo può essere la presa da cui “sviluppare” strategie integrate di rigenerazione delle città, che perseguano assieme giustizia sociale e giustizia ambientale, anche attraverso sperimentazioni che coinvolgano università e centri di ricerca. **I quartieri pubblici possono e devono tornare al centro di strategie integrate di rigenerazione urbana, attente a tutte le dimensioni della vita delle persone e alla costruzione di opportunità di lavoro che diano nuove prospettive alle economie locali e nuove speranze alle persone che li abitano.** Lavorare sulla ricostruzione della fiducia nel futuro è indispensabile anche per ridurre la quota criminogena di un'emarginazione conclamata.

<sup>10</sup> Agenzie per l'affitto per l'incontro tra domanda e offerta; fondo sociale di garanzia per le morosità; sgravi fiscali ai locatori privati in cambio dell'applicazione di canoni concordati; incentivi/forme di microcredito vincolati per piccole manutenzioni degli alloggi; innovazione di procedure e supporto agli interventi da parte delle aziende per la casa.

**Valorizzare complementarità e sinergie tra ERP e housing sociale.** Con l'housing sociale<sup>11</sup> si è inteso intercettare domande abitative presenti e crescenti (temporanee, da parte di ceti medio-bassi a rischio di 'scivolamento' in condizioni di più grave disagio), attraverso il coinvolgimento di una pluralità di soggetti promotori (privati, del privato sociale, fondazioni...) attenti alla sostenibilità sociale, ma anche economica, delle operazioni. Molte le soluzioni di interesse, anche se, a parte le situazioni urbane più dinamiche, la loro tenuta è oggi di frequente messa a dura prova da condizioni di stallo del mercato abitativo. Ma questo non può avvenire in sostituzione a soluzioni tese a dare risposta al permanere e all'esacerbarsi di forme radicate di disagio. Se l'obiettivo prioritario delle politiche abitative è favorire l'accesso alla casa in locazione a condizioni sostenibili in rapporto a varie forme di impoverimento/povertà abitativa, è importante confermare la centralità del soggetto pubblico, pur in un contesto di soluzioni e attori plurali e di risorse scarse<sup>12</sup>. Si tratta quindi di **costruire un sistema di offerta, 'unitario' ma differenziato, a regia pubblica, guidato da obiettivi ben definiti e in grado di coprire un'ampia gamma di bisogni** (emergenza abitativa e prima accoglienza, edilizia sociale con differenti canoni, interventi a canone concordato e per particolari utenze). In questa prospettiva, non solo il pubblico e i soggetti economici (profit e non), ma anche gli abitanti possono giocare un nuovo ruolo.

**Rinnovare gli strumenti per far marciare assieme riqualificazione edilizia ed energetica.** Negli ultimi anni le politiche per la riqualificazione del patrimonio edilizio hanno finalmente spostato l'attenzione dai singoli alloggi a interi edifici. Nel 2016 è stato introdotto un incentivo per la riqualificazione energetica dei condomini (Ecobonus, fino al 75% di detrazione), con la possibilità di abbinarlo alla messa in sicurezza antisismica (Sismabonus, fino all'85% di detrazione). Malgrado l'entità degli incentivi sono stati pochissimi gli interventi realizzati, in particolare sul patrimonio ERP<sup>13</sup>, e in edifici con famiglie a basso reddito.

Nel 2020, con il cosiddetto "Decreto rilancio", l'incentivo è stato portato al 110%, fino a Dicembre 2021, per i condomini e anche per gli interventi su edifici di edilizia residenziale pubblica. Inoltre, è stata introdotta la possibilità di cedere il credito a banche e fornitori, che prima era limitata ai soli incapienti. Con le modifiche introdotte nel 2020 dovrebbero essere state superate le barriere economiche alla realizzazione di questi interventi (le famiglie non pagherebbero per gli interventi), ma rimangono alcuni problemi aperti. L'entità dell'incentivo pubblico appare infatti sproporzionata rispetto ai risultati in termini di riduzione dei consumi energetici, e dunque di vantaggi per le famiglie e per l'ambiente. Difatti, per l'accesso agli incentivi, è previsto un salto minimo di due classi energetiche (in Italia la classe più diffusa è la G quella al più basso livello di prestazione energetica, per cui si otterrebbe al massimo il passaggio alla classe E) a fronte di una detrazione completa delle spese. La riduzione della spesa per il riscaldamento per le famiglie (ossia la voce principale dei costi di gestione energetica in una casa) potrebbe essere assai limitata. Il rischio è che, da un lato, la spesa pubblica sia enorme e senza progressività rispetto ai redditi – visto che è previsto il completo rimborso per tutti – e, dall'altro, che proprio gli interventi più importanti da un punto di vista sociale, nelle periferie, che darebbero un beneficio rilevante e immediato alle famiglie in condizioni di povertà, non partano (in assenza di una campagna di informazione e

11 Si fa riferimento in particolare all'intervento rivolto ad ampliare l'offerta di case in affitto a costi accessibili per famiglie che hanno redditi superiori a quelli che consentono l'accesso agli alloggi ERP promosso da investitori privati o attraverso forme di partenariato pubblico-privato.

12 Secondo le stime Nomisma- Federcasa sono 1,708 milioni le famiglie che vivono in una situazione di disagio economico da locazione (il 41,8% dei 4,086 milioni di famiglie in locazione sul libero mercato).

13 Nell'ambito del quale, peraltro, non sono ancora stati censiti gli edifici con bassa classe energetica

accompagnamento degli Enti Locali, ma anche perché le imprese si dedicheranno a quartieri e zone più “tranquille”) o siano inadeguati da un punto di vista della riduzione dei consumi.

Due sono gli interventi indispensabili per fare della riqualificazione energetica del patrimonio edilizio uno strumento utile ad aiutare anche le famiglie più povere. La prima è di fare in modo che gli incentivi producano riduzioni consistenti e certificate dei consumi energetici. Per questo occorre condizionare l’accesso agli incentivi da parte delle imprese che realizzano gli interventi ad una riduzione minima del fabbisogno energetico di almeno il 50%<sup>14</sup> o al raggiungimento della classe energetica B, in modo da aiutare le famiglie a risparmiare. Questa scelta è tra l’altro coerente con le Direttive europee sull’efficienza energetica (2002/2018 e 844/2018, da recepire entro il 2020) che spingono un approccio prestazionale per l’accesso agli incentivi, per garantire una corretta allocazione delle risorse pubbliche con riduzioni dei consumi verificata. Inoltre, occorre dare supporto ai Comuni e alle aziende che gestiscono il patrimonio di Edilizia residenziale pubblica e stimolarli in modo da accelerare la realizzazione di interventi. In questa direzione occorre individuare una struttura nazionale che svolga questo ruolo in modo da superare le barriere che oggi esistono nell’informazione rispetto agli incentivi, nella progettazione e nel rapporto con imprese e banche, nella promozione da parte dei Comuni di interventi integrati di riqualificazione energetica e urbanistica che interessino le aree prioritarie sotto il profilo ambientale e sociale.

**Rinnovare la PA.** Ciascuna di queste azioni richiede un forte rinnovamento della PA, nelle sue varie articolazioni, in termini di risorse umane e competenze dedicate, organizzazione, metodi e procedure. Come primo passo, occorre ricostruire le filiere amministrative interessate, in senso verticale (dal centro, passando per le Regioni sino ai Comuni e alle loro articolazioni amministrative) e orizzontale (per assicurare quell’integrazione settoriale indispensabile alla necessaria multidimensionalità dell’intervento). L’individuazione delle filiere è indispensabile per: **orientare in modo mirato le misure di rafforzamento e diversificazione delle competenze**, rese oggi possibili dallo sblocco del turn-over, individuando, caso per caso, le professionalità necessarie (sarebbe esiziale utilizzare questa opportunità per limitarsi a reiterare l’esistente in una logica di mero rimpiazzo delle leve uscite); accomunare i diversi livelli di governo e le diverse strutture della PA coinvolte da questa politica in **una missione unificante**, di cui devono essere molto chiari e motivanti gli obiettivi, con la finalità di **costruire “comunità di pratiche”**; attuare le misure idonee a **liberare la discrezionalità e capacità di innovazione** dei singoli funzionari e a **mantenere alta la loro attenzione sui risultati da raggiungere**.

**Migliorare la capacità della domanda pubblica di sostenere queste politiche.** Il ruolo che la committenza pubblica può svolgere per promuovere le innovazioni necessarie a rendere più efficaci gli interventi di riqualificazione del patrimonio ERP può essere decisivo. Ma affinché questo avvenga occorre che **i bandi pubblici, anziché essere guidati dalla logica del massimo ribasso, includano i criteri di qualità necessari a premiare le tecnologie più appropriate** per rafforzarne l’impatto in termini di riduzione dei fabbisogni energetici. Questo richiede un forte investimento nella formazione specialistica della PA (sin qui del tutto trascurato) e nello scambio di buone pratiche.

<sup>14</sup> La riduzione dei consumi proposta è semplice da conseguire con un intervento che utilizza gli incentivi previsti per gli interventi più diffusi (cappotto termico, isolamento di pareti e infissi, sostituzione di impianti, ecc.). Per un edificio di classe G, il più diffuso in Italia, con consumi superiori a 160 kWh/mq anno, vorrebbe dire passare almeno alla classe D, che ha consumi compresi tra 71 e 90 kWh/mq anno. Per un edificio di classe D, significherebbe passare alla classe B, con consumi medi annui compresi tra 31 e 50 kWh/mq anno.



### 3. Tre campi di policy da declinare in strategie territoriali integrate

Rispetto al quadro sopra delineato, e a partire dalla centralità di un intervento sull'ERP, si delineano tre campi di policy fortemente interrelati, ma con ambiti e oggetti differenti che, adattandosi ai diversi contesti, dovranno trovare le più opportune declinazioni all'interno di strategie territoriali integrate.

- **Riqualficazione edilizia ed efficientamento energetico:** un primo campo attiene il patrimonio edilizio costituito per la gran parte di case degradate e poco efficienti dal punto di vista energetico. Questo fa sì che a una povertà sociale si accompagnino condizioni di povertà energetica e quindi anche ampie questioni di giustizia ambientale. Il tema si intreccia peraltro con un problema più ampio di manutenzione e del miglioramento edilizio, della riqualficazione impiantistica, della ristrutturazione del patrimonio.
- **Accesso alla casa:** un secondo campo si riferisce al miglioramento delle condizioni del patrimonio sia per quello che riguarda taglio degli alloggi, vuoti abitativi, ecc.. sia per gli aspetti relativi all'accesso a costi contenuti (considerando l'ERP all'interno di una filiera più ampia di case in affitto, da concordato al sociale)
- **Marginalità e povertà urbana:** una politica per la casa non può prescindere da uno sguardo più ampio sulla qualità dell'abitare nel suo complesso che significa guardare agli alloggi, alla disponibilità e all'accessibilità a servizi e attrezzature, ma anche alle condizioni degli abitanti, per quello che attiene situazioni reddituali e sociali, al lavoro e alle economie locali. In questo caso il tema dell'ERP si interseca con i temi delle politiche integrate per le periferie, rispetto cui la questione della casa pubblica diviene un perno di una politica più ampia. Un tema particolarmente importante e centrale è quello relativo alle condizioni di lavoro di accesso alle opportunità di impiego. I quartieri ERP sono spesso quartieri di concentrazione del disagio sociale ed in particolare della disoccupazione. La povertà peraltro favorisce il proliferare della criminalità organizzata. In questi casi la risposta può essere in un sostegno ad **una più complessiva promozione dei quartieri, a partire appunto dal lavoro e dalle economie locali**. Si tratta di mettere a punto **systemi di opportunità (legati a finanziamento, accompagnamento, contributi), capaci di sostenere le forze locali e le competenze degli abitanti**, anche attraverso la costruzione di rapporti con nuove modalità di valorizzazione dei beni comuni e di creazione del valore. I vuoti non abitativi potrebbero rappresentare una risorsa di natura spaziale in questa prospettiva, per il rilancio di nuove economie locali e per la costituzione di nuove forme di presidio locale.

Facendo leva sulla rinnovata attenzione al contrasto delle situazioni di marginalità e sulla particolare enfasi su povertà e fragilità, posta dagli orientamenti comunitari per la programmazione 2021-27 e raccogliendo la sfida di una più efficace concentrazione delle azioni nelle periferie e nelle aree più marginali, è possibile prefigurare un rinnovato impegno in questi diversi ambiti, attraverso strategie territoriali integrate che, muovendo dalle tante esperienze sin qui maturate, sappiano evolvere in particolare per:

- migliorare la capacità di selezionare le aree progetto, affinando metodi e strumenti di analisi per leggere la realtà e le sue trasformazioni e identificandole in base alla capacità di costruire una visione comune e alleanze in grado di attuarla;
- rafforzare i dispositivi che consentono di sviluppare percorsi partecipativi in grado di radicarsi sul territorio, migliorandone le capacità relazionali, investendo in conoscenza pubblica e nei

meccanismi di attivazione sociale per evitare che questi percorsi generino esclusioni (per scarsa padronanza dei mezzi, per difficoltà di accesso alle informazioni e alle opportunità, ...) anche “costruendo” luoghi stabili di incontro e confronto;

- rimuovere gli ostacoli al ricorso alla co-progettazione per disegnare interventi che incorporino tutte le conoscenze necessarie, ivi incluse quelle dei destinatari degli interventi, anche attraverso un salto di qualità e un uso più consapevole delle potenzialità della domanda pubblica di sostenere percorsi di innovazione sociale in uno con la transizione ecologica.

Questo, ferma restando la necessità di ricomporre in una sede di livello nazionale, in un quadro di obiettivi condivisi e coordinati, la forte frammentarietà di competenze, azioni e procedure oggi esistente, assicurando l'indispensabile azione di armonizzazione e adeguamento della regolamentazione assieme all'adozione da parte dello Stato in accordo con le Regioni, di quadri di indirizzo e Linee Guida, capaci di stimolare l'innovazione e di confrontarsi con le esigenze specifiche dei diversi contesti territoriali.