



Rilanciare le politiche pubbliche per l'abitare

Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana

Rilanciare le politiche pubbliche per l'abitare

Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana¹

¹ Questo testo è il frutto di un lavoro collettivo, promosso dal Forum Disuguaglianze e Diversità e da altri soggetti, che ha coinvolto nei mesi da gennaio a giugno 2022 un gruppo di esperti, organizzazioni sindacali, associazioni, operatori e operatrici del settore, studiosi e ricercatori, analisti di politiche della casa che, spinti dalla necessità di affrontare con urgenza, sistematicità e pragmatismo la questione dell'abitare, hanno messo in comune saperi, competenze, punti di vista ed esperienze, dando vita all'*Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana*. Fanno parte dell'Osservatorio: Forum Disuguaglianze e Diversità, Caritas, Legambiente, Unione Inquilini, Sunia, UNIAT, Cgil, Cisl, Uil, Siset, Forum Terzo Settore Lazio, Rete Numeri Pari, Libera, VAS-Verdi Ambiente e Società, Università La Sapienza, Politecnico di Milano, Politecnico di Bari, IUAV, Università di Catania, Università di Trieste.

Indice

Premessa. Inquadramento generale	7
Per una rinnovata politica pubblica dell'abitare	9
Struttura del documento	10
1. Gli indirizzi generali	11
1.1 <i>La centralità del pubblico nelle politiche per la casa</i>	11
1.2 <i>Investire in conoscenza</i>	11
1.3 <i>Ricostruire e ricompattare le filiere istituzionali, rafforzandole</i>	12
2. Le politiche abitative	13
2.1 <i>Le misure</i>	13
LA PRIORITA' DELL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA (ERP)	13
RECUPERO E RIUSO DEL PATRIMONIO PUBBLICO E PRIVATO	14
EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE (ERS)	15
GESTIONE E TUTELA DELL'AFFITTO	16
ATTIVAZIONE DI FORME DI AUTORECUPERO	17
2.2 <i>La gestione degli enti deputati</i>	18
AGENZIE SOCIALI DELLA CASA	18
3. Politiche abitative e rigenerazione urbana. L'integrazione necessaria	20
4. Tempi e risorse	22

Premessa. Inquadramento generale

La pandemia da Covid 19 e la crisi economica e occupazionale che ne è conseguita hanno acuito le disuguaglianze già ampiamente presenti nel nostro paese. In questo scenario è emerso in modo dirompente come l'abitare sia uno tra i diritti negati ad una parte sempre più significativa della nostra popolazione. Alle fasce tradizionalmente riconosciute nella storia della politica della casa come destinatarie, almeno sul piano formale, di un'abitazione di edilizia residenziale pubblica o comunque di forme di supporto pubblico, si sono aggiunte, nel corso degli anni Duemila, nuove e diversificate situazioni di disagio grave, temporaneo o stabile, che hanno coinvolto quote della popolazione che fino ad allora potevano considerarsi "al riparo" da questo tipo di problema. Un universo variegato sotto il profilo socio-economico, culturale, fasi del ciclo di vita, accesso al lavoro e disponibilità di reddito, che esprime una gamma articolata di istanze e di bisogni connessi alla casa e al ruolo che essa può svolgere nei propri percorsi di vita e rispetto alla possibilità/capacità di crescita e di autonomia.

Un'ingiustizia sofferta in primo luogo dai più vulnerabili, ma che coinvolge, quindi, in misura crescente fasce sempre più ampie di popolazione che per via delle loro condizioni non possono accedere e vivere in case dignitose, sicure, salubri ed economicamente sostenibili. Un'ingiustizia alimentata per di più, dalla carenza e cattiva qualità dei servizi essenziali disponibili (scuola, mobilità, salute). Si pone quindi l'attenzione sull'accesso ad un abitare funzionale e sostenibile, come diritto, ma anche come strumento di contrasto delle disuguaglianze e supporto a processi di crescita individuale e della società in senso lato.

A fronte di questi problemi, che tendono ad aggravarsi nel tempo, oggi l'offerta pubblica di abitazioni e le politiche correlate risultano del tutto inadeguate. Da un lato, il patrimonio abitativo pubblico (ERP) esistente – come noto estremamente esiguo, il 4% del numero totale di abitazioni rispetto a valori quattro volte superiori in Francia o in Gran Bretagna – riesce a soddisfare solo una percentuale stimata tra il 3 e il 5% delle domande ora presenti nelle graduatorie. Dall'altro, mancano misure volte a favorire l'accesso ad abitazioni in affitto a costi economicamente sostenibili.

Questa situazione non è frutto di casualità ma l'esito di un lungo concatenarsi di scelte susseguitesesi nel tempo: dopo il lungo ciclo iniziato nell'immediato dopoguerra con il Piano Fanfani e che si chiude con la messa in atto dei progetti promossi dal Piano Decennale (1978-88) e rifinanziamenti (1989-1991), il problema della casa gradualmente scompare dall'agenda pubblica e dal dibattito disciplinare, con una drastica contrazione dei finanziamenti, della produzione di nuove abitazioni di edilizia residenziale pubblica² e delle attività di riqualificazione e adeguamento del patrimonio esistente. Un tacito abbandono delle politiche precedenti, senza un dibattito pubblico né una riflessione sugli esiti positivi o negativi prodotti e sulle ragioni di un cambiamento, peraltro necessario, considerato l'evoluzione in atto. Negli ultimi decenni sono mutati non solo i profili sociali dei beneficiari di abitazioni pubbliche, ma ha subito modifiche anche il senso dell'abitare in generale e il ruolo della casa nei percorsi di vita e di lavoro delle persone. Sono inoltre profondamente mutati i processi di crescita e trasformazione urbana e le modalità di gestione di questi processi, creando un campo molto diverso di problemi e di opportunità per la predisposizione di politiche per la casa (basti pensare al ruolo importante svolto in passato dai PEEP³ rispetto alle potenzialità per ora non chiaramente definite dei progetti di rigenerazione urbana). E, seppure a livello locale il quadro sia molto eterogeneo, l'approccio speculativo, senza alcun contrasto efficace, ha continuato ad essere ampiamente utilizzato guidando la crescita delle nostre città, e trasformando il diritto all'abitare in occasione di profitto e di sfruttamento insensato del territorio. E anche quando le iniziative di rigenerazione urbana succedutesi in questi ultimi anni hanno assunto il tema della "qualità dell'abitare", alcune scelte non hanno consentito di intaccare un quadro di sostanziale abbandono del tema casa da parte delle politiche pubbliche: l'occasionalità ed estemporaneità degli interventi pubblici affidati a bandi non riconducibili ad una visione strategica di medio lungo periodo (anche per l'assenza di un'agenda urbana nazionale), e quindi la discontinuità delle politiche; errori di impostazione dei bandi stessi che in diversi casi hanno sollecitato l'utilizzo di progetti rimasti nel cassetto, o

2 In questo periodo la produzione di abitazioni di Erp si è quasi annullata, passando dai circa 20.000 alloggi per anno prodotti negli anni Ottanta, ai 7.000 del decennio successivo e ai 1.550 del 2005 (Storto, 2018; p. 188).

3 PEEP - Piani di Edilizia Economica e Popolare, previsti dalla L. 162/1967.

condizionato la possibilità di sviluppare l'approccio integrato necessario per catturare la multidimensionalità dei fenomeni da affrontare.

I dati sulla precarietà abitativa danno plastica evidenza delle conseguenze di scelte che si sono succedute nel tempo:

- in Italia ci sono 650 mila famiglie nelle graduatorie comunali per l'accesso ad una casa popolare (circa 1,4 milioni di persone)⁴;
- ogni anno vengono emesse tra le 40.000 e le 50.000 sentenze di sfratto che coinvolgono almeno 120.000 persone con almeno 30.000 minori; ogni anno vengono eseguiti con la forza pubblica tra i 25.000 e i 30.000 sfratti che vedono coinvolti almeno 15/18.000 minori⁵. Mai, nei casi di esecuzione degli sfratti, si assiste ad un passaggio da casa a casa, quasi mai sono presenti assistenti sociali o rappresentanti dei Comuni. Al massimo e raramente si propone alle famiglie a tempo determinato alberghi o case famiglie, sempre dividendo le famiglie, in evidente violazione della Convenzione internazionale sull'infanzia e l'adolescenza.
- Sono almeno 50.000, in Italia, ma è un dato sottostimato, le persone senza dimora⁶.
- In Italia ci sono almeno 48.000 case popolari non utilizzate per mancata manutenzione.
- Il 41% (866.000) delle famiglie in povertà in Italia abitano in affitto contro la media nazionale del 18%. Per questa categoria la voce affitto rappresenta il 35,9% della spesa familiare rispetto al 22,3% dei non poveri⁷.

Il recente aumento del prezzo dell'energia fa presagire un ulteriore aggravamento del disagio economico, in primo luogo perché i rincari energetici colpiscono con una intensità doppia le famiglie con i redditi più bassi rispetto a quelle con i redditi più alti e poi perché le spese per l'abitazione sono quelle più interessate dai rincari e che pesano di più sul reddito delle famiglie più in disagio. Il fenomeno della povertà energetica, dato dall'impossibilità di sostenere i costi delle bollette a causa sia della povertà di reddito, sia del livello di consumi imposto da abitazioni fortemente energivore, interessa infatti ormai quasi il 10% delle famiglie.

A fronte di questo quadro, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non ha impresso il cambio di rotta atteso. Il tema della casa è presente nel Programma Qualità dell'Abitare, condivisibile negli obiettivi perseguiti, meno nella strumentazione adottata, che finanzia solo gli investimenti fisici, lasciando quindi ai Comuni il compito di attivare altri strumenti e fonti di finanziamento per assicurare il conseguimento degli obiettivi annunciati. Lo ritroviamo, variamente declinato perché lasciato alla sensibilità e interesse dei singoli Comuni, nei Piani Integrati Urbani, nonché nelle misure rivolte ai senza dimora. È invece solo nel Programma complementare, alimentato dai fondi nazionali, che ritroviamo la misura espressamente dedicata all'Edilizia Residenziale Pubblica, declinata in chiave di efficientamento energetico e riqualificazione sismica. Nell'insieme, è un quadro in cui prevale la relativa marginalità del tema della casa, per tre ragioni: ridotte e insufficienti le risorse dedicate (data la perdurante assenza di politiche e interventi non sarebbe comunque stato possibile recuperare con il solo PNRR i gravissimi ritardi); assente una appropriata focalizzazione della centralità del tema; e, infine, il metodo seguito, che ha portato a sommare iniziative già in itinere e nuove, senza neanche tentare la necessaria ricucitura fra loro, né correggerne l'impostazione, laddove necessario, né tantomeno prefigurare l'avvio di un percorso di superamento della perdurante frammentazione, dell'assenza di coordinamento, della mancanza di visione strategica che emancipi definitivamente dalla deleteria ed iniqua logica del bando, che favorisce solo chi ce la fa a salire sul treno.

Stante la gravità della situazione, non è più rinviabile l'apertura di un dibattito pubblico su questi temi con l'obiettivo di alimentare, attraverso il confronto, la costruzione politiche pubbliche per l'abitare rinnovate e durature.

4 Dato Federcasa (elaborato da Nomisma nel 2015) e ripreso da Openpolis: <https://blog.openpolis.it/2017/01/26/capacita-comuni-rispondere-emergenza-abitativa/13692>.

5 I dati sugli sfratti sono forniti dal Ministero degli Interni. Per lo storico dei dati del Ministero cfr.: http://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/Procedure_di_rilascio_di_immobili_ad_uso_abitativo_int_00004-7734141.htm. Il dato del 2020 è di poco inferiore anche perché per molto mesi i tribunali sono stati chiusi o hanno lavorato in forma ridotta. I dati del 2021 sono attesi per giugno/luglio 2022.

6 Cfr. il Rapporto dell'Istat del 2015: https://www.istat.it/it/files/2015/12/Persone_senza_dimora.pdf.

7 Cfr. Il Rapporto sulla povertà in Italia dell'Istat: https://www.istat.it/it/files/2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf.

Per una rinnovata politica pubblica dell'abitare

È dunque necessario reintrodurre nell'agenda politica il tema delle politiche dell'abitare, in primo luogo riconoscendo il valore che assume il pubblico nella loro costruzione e attuazione, sia che si tratti di intervenire rafforzando e migliorando l'offerta, in tutte le sue articolazioni, sia che si intervenga a sostegno della domanda, sia, infine, che si tratti di aggiornare e migliorare la normativa e la regolazione. Occorre ribadire la centralità del ruolo del pubblico, un valore che abbiamo visto progressivamente messo in ombra con l'arretramento delle istituzioni e delle politiche pubbliche da questo tema e l'affermarsi del *social housing* come (illusoria) soluzione.

Servono politiche dell'abitare che siano in grado di mettere al centro le persone, guardando non soltanto alla casa, ma all'ambiente in cui vivono, agli spazi comuni, ai servizi, alle attrezzature, che siano capaci di graduare le risposte in funzione dei diversi bisogni, rifuggendo dagli standard per costruire, invece, soluzioni “*a misura delle persone nei luoghi in cui vivono*”. Politiche che, muovendo tutti i tasti, siano fortemente innovate nel merito e nel metodo e affrontino, risolvendole, alcune questioni trasversali:

- chiarire utilità, senso, caratteristiche e destinatari di un'offerta pubblica di abitazioni nella società contemporanea. Un'offerta che non si caratterizzi più come una componente residuale, 'caritatevole', per gruppi in condizioni di disagio grave, ma che possa essere politicamente sostenuta e pubblicamente percepita come una risposta a diritti riconosciuti, ma anche come un'opportunità e una risorsa per i progetti di crescita di una società nel suo insieme. Un abitare decoroso per chi è in difficoltà grave, ma anche un supporto per chi attraversa e deve affrontare momenti particolari del ciclo di vita, o una risorsa utile per rispondere ad esigenze specifiche dei territori (presenze temporanee di personale amministrativo, altro) o di gruppi di popolazioni (sostegno alla autonomia delle persone anziane o di situazioni di disagio);
- costruire un senso di dignità e di valore di bene comune condiviso attorno a questa offerta abitativa, sollecitando 'rispetto' e 'cura' tanto da parte dei fruitori, che dei gestori, delle istituzioni pubbliche e dei cittadini. Il tema è anche quello di decostruire l'immagine negativa ed escludente per chi vi abita, che ripetitivamente viene associata a questa tipologia di offerta. Immagine veicolata dai media, ma anche potenziata dalla successione di programmi di “s-vendita” di questo patrimonio da parte degli enti gestori o su indicazione del governo centrale. La necessità, quindi, di costruire un clima in cui si condivide l'idea che l'accesso ad una casa 'dignitosa' nel senso della qualità edilizia, urbana e di contesto sociale, resa disponibile a 'costi sostenibili' sia un tassello importante delle misure di contrasto alle disuguaglianze, nei percorsi di inserimento sociale e per gli stessi processi di crescita dei territori;
- su un versante più operativo, affrontare una serie di questioni relative alla acquisizione e gestione di questo tipo di offerta abitativa: profilo e doveri degli enti proprietari, degli enti di gestione e dell'utenza; interpretazione e articolazione del concetto di abitazione pubblica come servizio⁸; messa a punto di sistemi di governance che permettano di dialogare con gli attori e le risorse presenti nei territori; individuazione di modalità di sostegno economico di carattere strutturale partendo dal presupposto che il concetto di auto sostenibilità che si è cercato di applicare in questi anni non ha funzionato.
- chiarire i rapporti e le sinergie tra tre diverse modalità di offerta di alloggi in affitto a costi sostenibili: nuove e potenziate forme di offerta di *abitazioni pubbliche*; le iniziative di *housing sociale*; le iniziative che spingono, attraverso una serie di incentivi, supporti, garanzie, la proprietà privata a mettere in affitto a canoni controllati, alloggi non utilizzati e lasciati vuoti. In merito alle difficoltà incontrate dalle diverse amministrazioni che hanno attivato interventi in questa direzione e alla reticenza dei proprietari a fare proprie queste opportunità, di certo tra le motivazioni gioca un ruolo anche l'assenza di una visione chiara e pubblicamente espressa da parte delle amministrazioni (centrale, regionali e locali) sul senso e valore attribuito alle politiche pubbliche per la casa e delle relazioni tra i tre tipi di offerta indicati.

8 Su questo aspetto cfr. Saporito R., Perobelli E., (a cura di, 2021), *Management dei servizi abitativi pubblici*, Egea, Milano, Italia.

Struttura del documento

In questo documento si affrontano e approfondiscono alcune delle questioni sopra elencate, elaborando per esse indicazioni e proposte di policy che si vuole porre all'attenzione pubblica al fine di stimolare un dibattito partecipato e un confronto aperto con tutti i soggetti che vorranno contribuire al rilancio di queste politiche.

Esso si compone di quattro capitoli principali, poi articolati al loro interno. Nel primo si affrontano alcuni temi generali che hanno ispirato l'elaborazione delle proposte di policy messe a punto: la centralità del ruolo pubblico nelle politiche per la casa e di una adeguata conoscenza del fenomeno a partire da una attenta ricognizione dell'esistente, la necessità di ricompattare la filiera istituzionale e attuativa. Il secondo, dopo aver motivato la scelta della definizione di "politiche abitative" che l'Osservatorio adotta per riferirsi al complesso di interventi che riguardano il tema dell'abitare, ospita una ampia panoramica delle misure che l'Osservatorio propone di riformulare e valorizzare e della loro gestione, includendo anche alcune considerazioni sulla riforma degli enti di gestione. Nel terzo paragrafo vengono affrontati i nessi tra le politiche abitative e quelle di rigenerazione urbana, nella loro accezione più propria di "sviluppo locale *con* i territori". Infine, nell'ultimo paragrafo vengono esaminati i punti dei tempi e delle risorse economiche.

Il documento attinge ampiamente a documenti e studi disponibili, in alcuni casi citandoli direttamente

Il documento potrà essere sviluppato e approfondito tramite le future discussioni e gli ulteriori contributi che potranno essere acquisiti.

1. Gli indirizzi generali

1.1. La centralità del pubblico nelle politiche per la casa

Il primo passo per restituire centralità al ruolo del pubblico nelle politiche abitative è riconoscere che il solo social housing (peraltro interpretato in Italia in modo assai ampio e ambiguo, secondo l'accezione datane dal Decreto Ministeriale 22 aprile 2008) non possa essere una soluzione al problema. Nel tempo abbiamo assistito alla progressiva sostituzione del termine “pubblico” con il termine “sociale”, che avrebbe potuto avere un'accezione positiva solo se fosse stata riaffermata e ampliata la centralità del controllo e della direzione del pubblico. Al contrario si è ritenuto che fosse conveniente per i privati non solo investire nella realizzazione di patrimonio abitativo destinato alle fasce sociali non in grado di accedere agli alloggi offerti alle condizioni di mercato, ma anche a gestirne una parte, ossia quella destinata in locazione. Tuttavia, se escludiamo le cooperative di abitazione, tradizionalmente attive nel settore, e il contributo pubblico in forma diretta o indiretta, nelle forme previste dalle norme consolidate in materia di Edilizia Residenziale Pubblica, questo può avvenire solo in casi eccezionali, grazie alla discesa in campo di fondi immobiliari, società di gestione del risparmio, organismi senza fini di lucro che abbiano sufficienti risorse finanziarie da investire in scopi sociali, soprattutto le fondazioni bancarie (dove ci sono, e quindi soprattutto al Nord, con evidenti conseguenze in termini di nuove disuguaglianze). Si è così palesata la limitatezza delle convenienze del privato e l'insostituibilità dell'intervento pubblico per rendere il diritto ad un alloggio “adeguato, salubre, sicuro” esigibile da tutti, anche da coloro che non sono in grado di accedere alle condizioni di mercato. Un intervento che dovrà ovviamente essere tanto maggiore quanto più deboli sono le fasce sociali alle quali garantire tale diritto.

“Restituire al pubblico” comporta alcune chiare conseguenze nel modo con cui il pubblico si deve riappropriare di queste politiche, come illustrato di seguito.

1.2. Investire in conoscenza

Innanzitutto, occorre tornare a investire nella conoscenza dei fenomeni e delle realtà da affrontare. A monte della strutturazione di una politica abitativa pubblica si pone, infatti, il problema della conoscenza, in termini di analisi, ricognizione, mappatura. Esso riguarda principalmente tre aspetti, fondamentali sia per lo sviluppo di politiche adeguate ed efficaci, sia per la gestione ordinaria del patrimonio pubblico:

- la domanda abitativa
- il patrimonio esistente (edifici e aree)
- il patrimonio dismesso utilizzabile

Sono aspetti che possono assumere connotazioni anche molto differenti nei diversi contesti: da situazioni più “ordinarie” di un patrimonio pubblico carente e di una forte domanda abitativa come spesso avviene nelle grandi aree metropolitane a forte tensione abitativa ai contesti in cui a fronte di un rilevante patrimonio inutilizzato, vi è minore domanda abitativa, ovvero una domanda abitativa concentrata in alcune fasce sociali. Le politiche pubbliche, pur mantenendo unitarietà di impianto, devono quindi essere adattate alle specificità dei contesti in cui devono essere attuate, anche tenendo conto dei cambiamenti intervenuti nei bisogni espressi dai diversi luoghi.

In questo quadro, anche l'organizzazione dell'Osservatorio nazionale della condizione abitativa (OSCA), finalmente rilanciato in seno al MIMS - Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili, richiede una particolare attenzione. È necessario che esso non si limiti a essere solo un luogo di elaborazione dei dati, ma che si configuri come luogo in cui si rilevano sistematicamente i bisogni, si valutino le misure intraprese, eventualmente suggerendo correzioni di rotta per far sì che le scelte di policy e gli strumenti attuativi utilizzati pienamente rispondenti alle esigenze da soddisfare. In questo senso, è importante che ne siano partecipi anche quei soggetti, come i sindacati e le forme associative, che hanno un rapporto più diretto con i territori e con gli abitanti e gli utenti del servizio pubblico. La necessaria maggiore attenzione ai territori e ai processi concreti che li interessa-

no, per quanto riguarda sia le politiche abitative che quelle di rigenerazione urbana, richiede la formazione di Osservatori locali, con le stesse caratteristiche, ovvero di raccolta ed elaborazione dati, ma anche di rilevamento dei bisogni e di valutazione delle attività messe in campo. La messa in rete dell'Osservatorio nazionale con gli Osservatori rappresenta un ulteriore, indispensabile, passo favorire lo scambio di esperienze e conoscenze e per valorizzare le attività svolte ai diversi livelli.

1.3. Ricostruire e ricompattare le filiere istituzionali, rafforzandole

Per sviluppare adeguate politiche abitative, è una pre-condizione irrinunciabile il rinnovamento delle amministrazioni pubbliche, nella loro composizione, anagrafica e professionale, nella loro organizzazione e modalità di lavoro. Questo richiede di agire su diversi fronti, a partire da una accurata ricostruzione delle filiere istituzionali e verticali coinvolte, che dovranno essere rinnovate e rafforzate, con adeguate politiche di reclutamento. Una azione che dovrà essere guidata dalla esplicitazione di una chiara missione nazionale di rilancio delle politiche abitative pubbliche, in grado di mobilitare e motivare tutta l'amministrazione, ricompattandola sui comuni obiettivi da raggiungere. Stante l'imprescindibile dimensione multilivello della governance di queste politiche, la chiarezza della missione e dei suoi obiettivi è essenziale per scongiurare rischi di autoreferenzialità sempre insiti in processi che si sviluppano attraverso catene decisionali lunghe. È da questa chiarezza che dipende anche la necessaria responsabilizzazione di tutta la filiera investita (dal livello centrale, a quello regionale, a quello comunale) sui risultati da conseguire. Una responsabilizzazione che, accanto a un forte rinnovamento dell'azione dei livelli territoriali, richiede di ripensare il ruolo del centro, non più solo erogatore di risorse o controllore a distanza di programmi e progetti, ma pienamente partecipante della loro realizzazione, capace di spendersi sul terreno (in tutti i contesti italiani) con appropriate attività di accompagnamento, favorendo scambio di esperienze, condivisione e valutazione, delle criticità incontrate, delle soluzioni adottate, dei risultati raggiunti.

Un altro tassello indispensabile è quello del coordinamento dei diversi soggetti coinvolti, che necessita di appropriate soluzioni tanto a livello centrale, attraverso una Cabina di Regia Nazionale nella quale ricondurre l'azione dei diversi Ministeri coinvolti, quanto a livello territoriale (Regioni e Comuni). Si tratta di superare la segmentazione settoriale, l'agire per silos verticali, che impedisce qualsiasi possibilità di attuare una efficace politica integrata, capace di considerare la multidimensionalità dei bisogni legati alla "qualità dell'abitare".

Ma il rinnovamento della PA non può dirsi compiuto se, contestualmente, non si sviluppa una sistemica azione per rendere più aperte e partecipate queste politiche, assicurando il più ampio ricorso alla coprogrammazione e coprogettazione, da una parte, e alla contrattazione, dall'altra, nella consapevolezza che solo la circolazione dei saperi, la loro messa a confronto e sistematizzazione, sia che essi vengano dai centri di competenza nazionali, come le università che investono in conoscenza utile per le politiche, sia dalle forze sindacali e da chi opera sul territorio, come le organizzazioni di cittadinanza attiva, possono garantire scelte efficaci e il sostegno alla loro attuazione.

2. Le politiche abitative

Si intende parlare espressamente di “politiche abitative” e non semplicemente di “politiche per la casa”. Le politiche per la casa sono ovviamente un problema centrale e una condizione essenziale per sviluppare politiche più articolate oltre che per rispondere ad una emergenza sociale, ma qui non si tratta solo di reperire nuovi alloggi per rispondere adeguatamente alla domanda di case da parte delle famiglie in disagio abitativo, sociale ed economico, sebbene questo sia già un obiettivo rilevante, soprattutto nel contesto italiano, così indietro in questo campo.

Le acquisizioni maturate in questi anni, ci pongono l'obiettivo più ampio e integrato del “diritto all'abitare”: si tratta ora di affermare un diritto all'abitare di qualità, un abitare sostenibile e anche un abitare pubblico, che non significa soltanto efficientamento energetico (pure importante), ma anche servizi e attrezzature, qualità dell'ambiente urbano, accessibilità, attenzione alla dimensione dell'urbanità, ecc. Per questo il riferimento è all'abitare “pubblico”, perché riguarda la “città pubblica”.

La diffusione dello smartworking, tra l'altro, ha reso necessario ripensare l'“abitare” rispetto ai canoni a cui eravamo abituati, rendendo irrinunciabile la realizzazione di spazi condivisi dove poter svolgere la propria attività lavorativa (il c.d. coworking, su cui alcune Regioni hanno posto precisi obiettivi, come nel caso delle “officine municipali” e dei “poli civici” della Regione Lazio), alleggerendo la pressione sulle abitazioni e sulla sfera privata, soprattutto in quei contesti dove le dimensioni degli alloggi sono ridotte o vi è un forte affollamento o infine vi sono condizioni di disagio, come nel caso dei quartieri ERP. Fondamentale quindi la funzione dei poli civici (o poli di comunità, laboratori di quartiere, ecc.), in cui ospitare tra l'altro servizi pubblici ed esperienze associative, per coadiuvare quella componente sociale fondamentale per innescare un reale processo di rigenerazione urbana con la più ampia partecipazione degli abitanti e degli assegnatari.

Consideriamo di seguito l'ampio ventaglio di politiche e misure che riteniamo debbano essere promosse all'interno di un rinnovato approccio “pubblico” all'abitare.

2.1 Le misure

LA PRIORITA' DELL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA (ERP)

Si tratta della risposta primaria e prioritaria, da realizzare recuperando un intervento diretto pubblico intelligente e di qualità. Il nostro Paese sconta uno straordinario ritardo in questo campo e ora è necessario un intervento che innalzi significativamente il numero delle abitazioni disponibili così da soddisfare il fabbisogno dei ceti meno abbienti, a cominciare dalle tantissime persone che si trovano in condizione di povertà assoluta⁹.

Proprio alla luce di quanto detto, quindi, per arginare il disagio abitativo nel nostro Paese, devono essere messe in campo due strategie parallele:

- la prima, volta ad affrontare l'emergenza, attraverso misure di mitigazione del costo dell'affitto, come il Fondo Sostegno all'Affitto, necessario per contenere il numero delle nuove convalide di sfratto, ed il Fondo Morosità Incolpevole, che andrebbe coordinato con un ulteriore e specifico dispositivo normativo di carattere nazionale finalizzato a favorire la sottoscrizione in sede locale dei protocolli per la graduazione programmata delle esecuzioni degli sfratti per consentire il passaggio da casa a casa delle famiglie disagiate che non sono in grado di provvedere autonomamente a reperire una nuova soluzione alloggiativa.
- la seconda, di più ampio respiro ma prioritaria, volta a dar vita ad una strategia politica di rilancio dell'Edilizia Residenziale Pubblica, attraverso strumenti e risorse per incrementare significativamente l'offerta di alloggi a canone sociale.

Si tratta di procedere alla definizione di un vero e proprio Piano pluriennale per l'edilizia residenziale pubblica,

⁹ Stando all'ultimo rapporto Istat in Italia la povertà assoluta è cresciuta nel 2020 coinvolgendo più di un milione di persone rispetto a quelle censite nel 2019; si tratta complessivamente di oltre 5,6 milioni di individui che rappresentano al tempo stesso il livello più elevato di incidenza della povertà assoluta registrato dal 2005, anno di inizio delle statistiche in materia.

attraverso cui incrementare il patrimonio di alloggi pubblici. Si può stimare, sulla base dei dati forniti in premessa e di alcuni studi¹⁰, un fabbisogno di almeno 500.000 alloggi, che potrebbe arrivare a richiedere un importo nell'ordine del 2% del PIL, un livello che potrebbe essere tuttavia significativamente ridotto attraverso una più incisiva ed estesa azione di recupero del patrimonio edilizio non utilizzato. È un programma ambizioso, ma ineludibile che potrà essere attuato in un arco di tempo non inferiore ai dieci anni. Bisogna quindi attivarsi già oggi per raggiungere l'obiettivo di lungo periodo.

In questo ambito, la legislazione vigente (articolo 59 Decreto Legislativo 112 del 1998) prevede non solo che lo Stato sia tenuto a concorrere all'elaborazione dei programmi di ERP aventi interesse nazionale, ma anche, e prima ancora, che abbia il dovere di definire i livelli minimi del servizio abitativo e degli standard di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Da qui l'obbligo dello Stato di ripristinare un fondo per garantire un'offerta di case popolari in linea con il reale fabbisogno e la puntuale manutenzione del patrimonio già esistente.

Naturalmente, poiché con la riforma del Titolo V della Costituzione è stata devoluta alle Regioni la competenza in materia di Edilizia Residenziale Pubblica, anche esse devono concorrere al rifinanziamento dell'edilizia sovvenzionata integrando le risorse stanziare e i programmi definiti a livello nazionale.

Passaggio tutt'altro che scontato visto che non di rado le Regioni cercano di aggirare l'ostacolo mediante svariate operazioni di autofinanziamento e/o contenimento degli oneri. In particolare, oltre ai piani di vendita degli alloggi e all'aumento indiscriminato dei canoni al fine di produrre il più possibile extraggettito, vanno contrastate le varie modifiche della legislazione regionale (ad esempio mediante l'irragionevole innalzamento del limite reddituale di decadenza dall'assegnazione oppure con la fissazione di una percentuale assai limitata degli alloggi assegnabili agli sfrattati o agli indigenti o, ancora, con punteggi premiali elevati per la composizione della graduatoria legati all'anzianità di residenza o comunque non riconducibili ad una condizione di disagio vera e propria) rivolte ad ottenere un'utenza maggiormente remunerativa e meno problematica sul piano socio-assistenziale.

Per realizzare gli obiettivi indicati di ampliamento dell'offerta di ERP, una particolare attenzione andrà poi data al mix sociale per evitare l'estrema concentrazione delle famiglie disagate in un ristretto ambito¹¹.

Così pure si possono considerare l'introduzione di regole per l'accesso alle abitazioni, mutate dalle esperienze più avanzate in Italia e di altri paesi, con impegni di mutualismo (spesso, per i più vulnerabili, maturati in contesti abitativi di occupazione di massa) e l'introduzione di forme di cohousing e/o forme di collaborazione intergenerazionale, ragionando anche in rapporto alle necessità della popolazione studentesca (soprattutto nelle grandi città universitarie) e quindi in termini di realizzazione di ostelli (e simili).

Ciò a patto, però, di non perdere di vista l'obiettivo prioritario di fornire una risposta adeguata al fabbisogno abitativo delle famiglie più povere che sono del tutto impossibilitate a sostenere i canoni praticati sul mercato, compresi quelli concordati dalle organizzazioni sindacali.

RECUPERO E RIUSO DEL PATRIMONIO PUBBLICO E PRIVATO

L'incremento dell'offerta di edilizia residenziale pubblica può e deve essere raggiunto senza accrescere l'occupazione di suolo pubblico, partendo dal recupero e dal riuso del patrimonio edilizio esistente e dismesso.

L'Istat ci indica 7 milioni di immobili inutilizzati, un dato forse sottostimato e che non tiene, per esempio, conto dei 1,2 milioni di case non adeguatamente registrate al catasto. A questo bisogna aggiungere che lo stesso patrimonio pubblico spesso non è adeguatamente censito e conosciuto, mentre è proprio da questo che abbiamo necessità di ripartire, soprattutto per realizzare quella rigenerazione urbana che guarda al recupero degli spazi, al

¹⁰ Tra i testi che propongono ragionamenti su questi aspetti: Nomisma Federcasa, *Dimensioni del disagio abitativo pre e post emergenza covid-19. Numeri e riflessioni per una politica di settore*, maggio 2020.

¹¹ A questo proposito, vanno inseriti adeguati criteri di progettazione e programmazione, tra cui, ad esempio, considerare che la percentuale di edilizia residenziale pubblica nei quartieri non deve superare la percentuale del 20-30%. In ogni caso, vanno definite adeguate forme di integrazione.

riutilizzo dell'esistente. Il patrimonio abbandonato inoltre spesso innesca e favorisce fenomeni di degrado. In ogni quartiere incontriamo quei "buchi neri" nei quali troppo spesso si consumano fatti di cronaca nera che richiamano l'attenzione mediatica per alcuni giorni senza affrontare i nodi fondamentali. Nell'ambito, quindi, del necessario rafforzamento delle conoscenze, indispensabile, come detto, per sviluppare politiche pubbliche efficaci, un primo passo dovrà essere la mappatura e il censimento di tale patrimonio esistente dismesso.

Si pone qui un interrogativo sull'obbligo, da porre ai proprietari, di utilizzo dei propri immobili e della loro manutenzione, a cominciare dalle proprietà pubbliche.

In termini operativi, si tratta di intervenire, in primo luogo, sui complessi di edilizia residenziale esistenti, riqualificandoli e riadattando l'offerta alle nuove dimensioni dei nuclei familiari.

In secondo luogo, significa recuperare il patrimonio pubblico dismesso e inutilizzato, o attraverso la cessione del patrimonio da parte di diversi soggetti (come l'Agenzia del Demanio) che non lo hanno in disponibilità per questo scopo, o attraverso l'acquisizione (l'acquisto) da parte degli enti interessati (a partire da Regioni e Comuni). Qui si pone un grande e difficile problema, poiché spesso i proprietari di questo patrimonio pubblico o i soggetti che lo gestiscono (dall'Agenzia del Demanio a Cassa Depositi e Prestiti hanno altri interessi e altre missioni. Bisogna quindi verificare la disponibilità di questi soggetti nelle differenti situazioni. Il caso della caserma di Porto Fluviale a Roma (su cui c'è un impegno alla cessione da parte dell'Agenzia del Demanio perché la sua riqualificazione è stata finanziata nell'ambito del PINQUA) o quello dell'occupazione abitativa di *Spintime* a via di Santa Croce in Gerusalemme, sempre a Roma (dove la Regione ha dichiarato la disponibilità all'acquisto) illustrano la possibilità concreta di praticare queste strade. Affinché questo accada è indispensabile un forte impulso politico che faccia convergere su questa missione tutti i soggetti interessati e appiani le non poche difficoltà che inevitabilmente devono essere affrontate.

In terzo luogo, anche se ancor più difficile, non può mancare una azione rivolta al recupero del patrimonio privato inutilizzato, agendo quindi contro il mantenimento di case vuote e sfitte. Questo può avvenire attraverso la leva della fiscalità, come peraltro avviene in altri paesi europei, rendendo oneroso il mancato utilizzo degli immobili di cui i proprietari sono in possesso.

Infine, bisogna considerare altre forme di recupero e riuso, come le diverse forme di autorecupero e autocostruzione, laddove possibile (come ripreso successivamente).

EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE (ERS)

Se per l'edilizia residenziale pubblica il problema principale si identifica con la necessità di ristabilire un capitolo nel bilancio statale destinato al settore dotato di risorse congrue, per l'edilizia sociale è necessario configurare un quadro normativo idoneo e fare chiarezza rispetto all'ambiguità oggi presente sui caratteri che devono contraddistinguere.

È infatti da constatare che al richiamo all'edilizia sociale corrispondono riferimenti tutt'altro che univoci. Vi è convergenza solo nel dato che l'ERS debba identificarsi come un segmento della produzione edilizia che si proponga nel mercato per un periodo di tempo in genere definito, con valori dei canoni inferiori, ma tutti gli altri parametri che dovrebbero fornire certezza che ciò avvenga in modo programmato e programmabile dagli enti locali - chi sono i promotori, quale l'utenza, come definire i canoni, ecc - restano incerti e spesso contraddittori¹².

Il social housing può essere una risorsa nel contesto delle politiche abitative, ma questo richiede la capacità di superare la maniera occasionale ed episodica, e non di rado opaca e distorta, che ha spesso caratterizzato il suo sviluppo in Italia. Vi è sempre di più la necessità di rispondere al fabbisogno abitativo di una fascia di persone e

¹² Una eventuale normativa quadro dovrebbe quindi definirne i principali aspetti come, ad esempio: permanenza significativa nel mercato delle locazioni al fine di perseguire l'obiettivo di incrementare il comparto dell'affitto a prezzi calmierati, operatori che la realizzano (pubblici, privati, cooperative, soggetti no profit); soggetti gestori da istituire con questa specifica finalità; requisiti dell'utenza soggettivi e oggettivi, livello dei canoni, caratteristiche, anche qualitative, degli alloggi. Indicazioni specifiche devono essere fornite sulle competenze multilivello, su principi cui devono ispirarsi le legislazioni regionali e sulle modalità di reperimento delle aree, in modo da incidere in modo contenuto sui costi finali.

famiglie che non ha i requisiti per accedere alle case popolari, la cui ampiezza è peraltro accresciuta dalla perdurante limitatezza della loro disponibilità. Il carattere assai diversificato della domanda sociale in questione – che comprende dalle famiglie monoreddito o monogenitoriali ai lavoratori precari, dai giovani (compresi gli studenti) agli anziani e agli stranieri – richiede la capacità degli enti locali di programmare forme di intervento differenziate e talvolta anche innovative. Purtroppo, mancano ricognizioni sistematiche delle iniziative realizzate e dei relativi esiti. Le informazioni disponibili inducono a ritenere che gli esempi virtuosi siano pochi. In ogni caso, tale mancanza non consente di mettere a fuoco una casistica significativa delle distorsioni e dei problemi sorti nei diversi contesti territoriali, sia nelle fasi di progettazione e attuazione sia in quelle di assegnazione e gestione degli alloggi.

Quel che appare certo è che il canone calmierato deve essere utilizzato con criteri adeguati e che, anche per il social housing non si può fare a meno del contributo finanziario pubblico, diretto o indiretto.

Un ampio campo di intervento, che finora sembra essere stato scarsamente praticato, riguarda la promozione di social housing da parte degli Enti ex Iacp, i quali hanno strutture ed esperienza per gestire gli alloggi in locazione. A tal fine occorre incentivare i Comuni a riqualificare e ri-utilizzare per l'housing sociale l'ingente patrimonio non residenziale di proprietà pubblica, rendendolo disponibile a canoni fortemente accessibili, per quanto superiori rispetto a quelli stabiliti per l'ERP.

Quanto all'apporto delle istituzioni no profit, e in particolare delle Fondazioni bancarie, sarebbe opportuno prevedere modalità di incentivazione degli interventi tenendo conto della distribuzione geografica dei bisogni sociali, allo scopo di evitare di aggravare le diseguaglianze legate alla maggiore presenza di tali istituzioni nelle regioni più ricche del Paese.

Sulla base delle esperienze note, occorre prestare particolare attenzione all'assegnazione degli immobili di social housing, puntando alla massima trasparenza e quindi prevedendo che l'assegnazione degli alloggi sia possibile esclusivamente tramite bandi gestiti dai Comuni. La definizione degli affitti è opportuno che avvenga attraverso appositi accordi integrativi in rapporto al reddito con i sindacati inquilini, tenuto conto del valore dell'apporto del pubblico fornito in termini di immobili messi a disposizione, risorse finanziarie stanziare, ecc. Questo anche per evitare che il grado di solvibilità degli affittuari diventi fattore di selezione dominante, provocando l'orientamento dell'offerta verso categorie ritenute maggiormente 'affidabili'.

GESTIONE E TUTELA DELL'AFFITTO

La priorità e la preminenza già sottolineate delle politiche a favore dell'edilizia residenziale pubblica deve essere integrata con un'adeguata gestione del mercato dell'affitto, per favorire una maggiore sostenibilità dei canoni che, come è noto, successivamente all'entrata in vigore della Legge 431 del 1998 sono cresciuti a dismisura rispetto ai redditi e alle reali disponibilità economiche delle famiglie.

In questo senso andrebbero quanto meno rafforzati i due istituti previsti da quella stessa legge 431 e volti a compensare gli inevitabili squilibri provocati da un mercato completamente liberalizzato (contrattazione e fondo affitto).

Inoltre, stante l'obiettivo generale di favorire un trattamento economico e normativo migliore rispetto a quello praticato sul libero mercato, la contrattazione sindacale di settore andrebbe valorizzata il più possibile.

Allo stesso tempo, andrebbe eliminata la cedolare secca per i canoni a libero mercato. Questo, oltre a favorire l'utilizzo del canone concordato, consentirebbe di recuperare parte degli sgravi fiscali che vengono concessi in mancanza di un trattamento di favore accordato agli inquilini.

Ma soprattutto si avrebbe di riflesso una maggiore diffusione di questa tipologia contrattuale definita dalle organizzazioni sindacali di settore e, in buona sostanza, un miglioramento delle condizioni in cui versano attualmente gli inquilini del settore privato.

Sarebbe poi da prevedere una nuova tornata contrattuale volta a definire una ridefinizione degli accordi sindacali e dei canoni in senso ancora più favorevole per gli inquilini. Operazione non semplice ma che potrebbe essere agevolata non poco introducendo incentivi fiscali per la rinegoziazione dei canoni di locazione ed una loro diminuzione con contestuale passaggio al canale concordato.

Nel ripensamento degli strumenti per la tutela dell'affitto, bisogna poi considerare che il fondo per il sostegno all'affitto, istituito dalla L. 431/98 come misura strutturale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in affitto con lo scopo di alleggerire la pressione del pagamento dell'affitto sulle famiglie più a basso reddito, nonostante le tante criticità continua ad essere una misura fondamentale in una fase come quella attuale in cui il disagio abitativo è ai massimi livelli.

Ciò a patto che si attuino alcune modifiche nei criteri di assegnazione, nelle modalità di utilizzo, nei tempi di erogazione, che vanno accelerati, e nel sistema di finanziamento. Oltre alla necessità di un finanziamento nazionale adeguato alla *ratio* della norma, certo e continuo, una parte delle risorse del fondo sostegno affitto (accresciute dagli stanziamenti regionali) così come quelle per la morosità incolpevole dovrebbero essere gestite “a sportello” dai Comuni o dalle Agenzie per la locazione, utilizzando il ventaglio di possibilità previsto già dalla normativa (dalla rinegoziazione dei canoni, all'erogazione dei canoni non pagati direttamente al locatario, ecc.) o integrandolo con scelte locali. Altra possibilità, per superare i ritardi eccessivi e per rimarcare il valore di misura strutturale per quella parte delle somme che verrà utilizzata con l'obiettivo di alleggerire la pressione del pagamento dell'affitto, è quella di usare un sistema analogo a quello utilizzato per l'erogazione del contributo locazione collegato al Reddito di cittadinanza, semplificando la documentazione da allegare e assicurandone la continuità con cadenza mensile sino a che le condizioni di reddito e/o di locazione delle famiglie non siano cambiate. Tra le Regioni italiane solo alcune come l'Emilia-Romagna e la Toscana hanno finanziato i fondi con risorse proprie e hanno individuato criteri più attinenti alle esigenze della popolazione dei territori.

In termini più generali, posto l'obiettivo di costruire politiche abitative integrate, orientate alla definizione di visioni e soluzioni d'insieme (ERP, ERS, alloggi a canone convenzionato, ...), a misura di specifici contesti e delle domande che li connotano, e condivise con un ampio parterre di stakeholder (attori istituzionali, in primis, organismi sindacali e di rappresentanza di domanda e offerta, organizzazioni di cittadinanza attiva), esperienze già sviluppate in ambito nazionale da cui partire e da implementare sono quelle delle Agenzie sociali per la casa (v. punto successivo) specificamente rivolte, tra l'altro, ad ampliare l'offerta di alloggi attraverso la “smobilitazione” di patrimoni privati attualmente dismessi o sottoutilizzati, e la loro reimmissione sul mercato degli affitti sociali. Obiettivo delle Agenzie (nelle loro molte forme e possibili evoluzioni) deve essere anche quello di mettere a sistema incentivi e defiscalizzazioni, nonché assicurare supporto ai proprietari privati nella ristrutturazione dei loro immobili, attraverso strutture dedicate.

ATTIVAZIONE DI FORME DI AUTORECUPERO

L'autorecupero costituisce una modalità di intervento utile e di supporto nel campo dell'edilizia residenziale sociale, per quanto riguarda sia la manutenzione che per il recupero di nuovi alloggi. Può essere molto problematico nelle fasi attuative e di gestione e quindi deve essere adeguatamente supportato.

Sostanzialmente, esistono due forme principali di autorecupero¹³. Una prima riguarda gli interventi da parte degli inquilini assegnatari all'interno dei propri alloggi di edilizia pubblica, ovvero gli interventi per rendere nuovamente agibili ed utilizzabili singoli alloggi rimasti inutilizzati, ma che necessitano di interventi di ristrutturazione o manutenzione ordinaria e straordinaria per essere riutilizzati (e questo favorisce il recupero di patrimonio inutilizzato). In questo caso, l'autorecupero prevede che l'inquilino svolga l'intervento di riqualificazione in autonomia con un proprio investimento iniziale che potrà poi recuperare sulle quote di affitto dovute. Gli

¹³ Cfr. M. Bricocoli, C. Cellamare, F. Cognetti, E. Marchigiani, “Edilizia residenziale pubblica: leve per incrementare il patrimonio disponibile”, in A. Coppola, M. Del Fabbro, A. Lanzani, G. Pessina, F. Zanfi, Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica, il Mulino, Bologna, 2021.

interventi devono quindi essere alla portata di queste operazioni, a cominciare dalle parti terminali degli impianti negli alloggi, dagli infissi, forme di isolamento ed efficientamento energetico interne, ecc. Difficilmente potranno riguardare aspetti strutturali o il complessivo sistema degli impianti (che rimangono in carico all'ente di gestione). Si tratta, quindi, di impegni economici contenuti, ma si sono incontrate alcune difficoltà essenzialmente di carattere gestionale. Infatti, non sempre gli inquilini sono in grado di sostenere l'investimento, oppure questi interventi possono essere praticabili soltanto dai soggetti con maggiori capacità. Bisogna allora pensare a forme di sostegno (anche in termini di accesso al credito). Ad esempio, fondi di garanzia a sostegno dell'accensione di piccoli mutui e prestiti presso le banche o sistemi analoghi.

Una seconda forma di autorecupero riguarda la possibilità di recuperare edifici dismessi di proprietà pubblica, anche con funzionalità differenti (ad esempio, edifici scolastici inutilizzati e dismessi), che devono quindi essere resi disponibili dal soggetto pubblico proprietario. Evidentemente si tratta di edifici di piccole dimensioni (e sarà utile definire una soglia dimensionale). In questo caso, i potenziali utilizzatori si riuniscono in cooperativa e procedono alla ristrutturazione in proprio dell'edificio (si tratta di una forma di *affordable housing*, ancor più accessibile). Anche in questo caso, i maggiori problemi sono stati di carattere gestionale, su cui bisogna attrezzarsi adeguatamente per rendere lo strumento veramente efficace.

In entrambi i casi deve essere adeguatamente sostenuta un'attività di diffusione, supporto, conoscenza e monitoraggio.

2.2 La gestione degli enti deputati

Per sviluppare adeguate politiche abitative, è necessario affrontare i problemi di gestione. Essi hanno costituito uno degli ostacoli più grandi e difficili da superare. Due sono gli aspetti implicati: il coordinamento tra i diversi enti e livelli istituzionali con competenze differenti, ma concorrenti (Ministeri, Regioni, Comuni, ecc.); la riforma degli enti di gestione (Ater, ex-IACP, ecc.), paralizzati nella loro attività.

La prima questione è stata trattata al par. 1.3.

Per non ricadere nei problemi dei decenni precedenti, le politiche abitative devono poi essere accompagnate da una riforma degli enti di gestione. Questo può portare ad un ragionamento sui canoni sociali. Bisogna conciliare le esigenze di bilancio degli enti di gestione (che devono rispondere a diversi obiettivi, in primis quello della manutenzione del patrimonio) con l'esigenza di mantenere canoni accessibili (*affordable housing*). Tanto la rigidità delle entrate di bilancio degli enti gestori di edilizia residenziale pubblica, quanto l'applicazione dell'Imu alle case popolari di Ater, Aler, etc appaiono una parte del problema e richiedono soluzioni che comportano una riorganizzazione degli enti ed un intervento legislativo (sicuramente impegnativo, ma importante).

AGENZIE SOCIALI DELLA CASA

Ai fini del coordinamento tra i diversi soggetti, istituzionali e non, interessati al tema abitativo a partire dalle diverse strutture degli stessi Comuni (Servizi sociali, ufficio casa, ecc.), agli enti gestori del patrimonio pubblico, ai soggetti del terzo settore, alle associazioni dei proprietari e alle organizzazioni sindacali di settore, l'Agenzia sociale della Casa può svolgere un ruolo di assoluto rilievo, se si configura come una vera e propria Cabina di regia locale¹⁴.

La proposta è quindi quella di assegnare un ruolo centrale all'Agenzia, facendone punto di snodo delle problematiche abitative ma anche luogo di acquisizione di dati e di elaborazione di proposte. Spetterebbe pertanto all'Agenzia per la casa anche la gestione dei contributi per la morosità incolpevole e del fondo sostegno affitto, utilizzando criteri definiti a livello regionale e/o comunale (l'art.11 della 431 e successive modifiche già prevede interessanti obiettivi di utilizzo).

¹⁴ Cfr. L. Daglio, E. Marchigiani, F. Zanfi, "Case in affitto: il riuso del patrimonio privato in una prospettiva di locazione sociale", in A. Coppola, M. Del Fabbro, A. Lanzani, G. Pessina, F. Zanfi, Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica, il Mulino, Bologna, 2021.

L'Agenzia dovrà fare capo direttamente alle amministrazioni comunali (o a loro associazioni nel caso di formazioni insediative vaste e complesse), in quanto istituzioni in grado di offrire i necessari livelli di integrazione tra politiche e interventi, nonché idonee garanzie a proprietari e inquilini. I Comuni possono infatti mettere a punto azioni congiunte negli ambiti della promozione sociale, della casa, della fiscalità locale. I Comuni, se i problemi di gestione lo richiedessero, potrebbero eventualmente avvalersi – per la fase operativa – del supporto di attori e strutture esterne con una solida tradizione nel campo abitativo e di dialogo con le istituzioni pubbliche, in particolare nel campo del privato sociale, cooperative, ecc.¹⁵, a condizione che la regia del Comune permanga come fattore cardine di garanzia delle finalità dell'intera operazione e come elemento di coordinamento tra i molti livelli e attori istituzionali a cui fanno riferimento le politiche abitative locali.

È indispensabile che l'Agenzia possa accedere al patrimonio abitativo privato per il reperimento di alloggi in locazione; per questo strumenti necessari sono, tra gli altri, i fondi di garanzia e i fondi di rotazione, gli incentivi fiscali decisi a livello locale a favore dei locatori.

In particolare, nei confronti del patrimonio privato sfitto, l'obiettivo è riattivare un'importante offerta inespresa, con due principali obiettivi: ampliare l'offerta abitativa per nuclei familiari in condizioni di fragilità e con redditi medio-bassi; rispondere alle difficoltà dei proprietari che non riescono a intervenire autonomamente sul proprio patrimonio, stimolando l'affitto a canone concordato e associando, ai vantaggi fiscali già disponibili per tale modalità di locazione, specifiche garanzie e un supporto procedurale e tecnico a interventi di adeguamento e riqualificazione edilizia. A tal fine, e sulla scorta dell'esperienza delle agenzie per l'affitto, è da valutare la costituzione di un soggetto gestore in grado di ricevere “in affidato” e “rimettere al lavoro” patrimoni abitativi privati, attraverso un'azione integrata di intermediazione tra domanda e offerta e ammodernamento tipologico e prestazionale dell'immobile (progettazione e alla realizzazione – per conto e in accordo con i proprietari – degli interventi sugli alloggi stessi).

Presso l'Agenzia sociale per la casa potrebbe trovare inoltre allocazione l'Osservatorio territoriale sulla condizione abitativa, utile per acquisire quei dati su cui costruire politiche efficaci. Così come potrebbe essere utile costituire la banca dati del patrimonio pubblico non utilizzato per un possibile riuso abitativo.

15 Anche attraverso la costituzione di associazioni temporanee di imprese in grado di garantire la gestione dell'intero processo e l'erogazione dell'ampia gamma di servizi richiesti – dalla promozione dell'iniziativa, alla manutenzione e ristrutturazione degli alloggi, alle procedure di affitto.

3. Politiche abitative e rigenerazione urbana. L'integrazione necessaria

Le politiche abitative e la “rigenerazione urbana” sono strettamente interconnesse, perché attraverso gli interventi di rigenerazione urbana si tende sia a recuperare alloggi al patrimonio di edilizia residenziale pubblica sia a operare in favore di una complessiva qualità dell'abitare. In questo senso per “rigenerazione urbana” si intende e si deve intendere un sistema di azioni e interventi che intervengano su più dimensioni da quelle fisiche, edilizie ed urbanistiche, a quelle legate ai servizi e alle attrezzature, ma anche a quelle socio-economiche e culturali. La rigenerazione urbana non può essere limitata ad interventi sulle componenti fisiche (pur sempre importanti, ovviamente). Non è sufficiente, e quindi è inefficace, perché i quartieri – soprattutto quelli in difficoltà, come quelli di edilizia residenziale pubblica – e i relativi abitanti hanno ben altri problemi (la povertà, il lavoro, le disuguaglianze, la mancanza di servizi, ecc.), che vanno oltre quelli solo legati allo spazio fisico e che richiedono progetti duraturi in quei campi: sostegno alle economie locali, lotta alla disoccupazione, sviluppo dei servizi, ecc.

Inoltre, nella maggior parte dei casi, nei quartieri e nelle periferie in cui intervenire, sono già attive realtà sociali locali impegnate in iniziative sociali e culturali volte ad affrontare i problemi esistenti. Si tratta di un protagonismo sociale e di attiva compartecipazione della società civile ai processi di progettazione e costruzione dei contesti locali preziose e da sostenere e valorizzare in quanto energie fondamentali per la promozione condivisa e la rigenerazione di tali contesti coerentemente con la visione di cambiamento di cui le persone sono portatrici. L'obiettivo è, in primo luogo, di sviluppare percorsi partecipativi e di coinvolgimento degli abitanti e degli attori sociali, ma più ampiamente di valorizzare e supportare il protagonismo sociale. In questo senso, sarebbe più opportuno parlare di sviluppo locale *con* i territori. In questa direzione sono adeguate quelle azioni che mirano ad attivare e sostenere poli civici o agenzie di sviluppo locale.

I bandi recentemente emanati in questo campo, nell'ambito del PNRR (PINQUA, Piani Urbani Integrati) ma anche i fondi (300 milioni di € per l'anno 2022) previsti nella Legge di bilancio 2022, destinati ai comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti per progetti di rigenerazione urbana, nonostante le buone intenzioni, appaiono carenti su questi aspetti.

Per perseguire questi obiettivi è opportuno quindi:

- in primis mappare in maniera organica e monitorare attentamente il patrimonio residenziale pubblico al fine di conoscerne alla scala locale la consistenza, i caratteri e lo stato;
- favorire percorsi di co-programmazione e co-progettazione e non bandi avulsi da qualsivoglia impianto strategico, avviando quindi un intervento basato su una politica chiara negli indirizzi e nelle scelte e continuativa nel tempo. I finanziamenti andranno (periodicamente) a sostenere quei percorsi che arrivano a maturazione e i progetti che ne scaturiscono;
- favorire sperimentazioni in campo abitativo per l'utilizzo intensivo di patrimonio pubblico non utilizzato o dismesso che possa essere riutilizzato grazie alla collaborazione tra soggetti pubblici e privati (distinguendo, ad esempio, diritto di proprietà e quello di superficie) e che contribuisca a rispondere a una domanda abitativa molto mutata;
- assumere un approccio integrato, vale a dire che le progettazioni e i programmi di intervento dovranno comprendere aspetti materiali e immateriali, ovvero interventi sia edilizi e urbanistici, sia rivolti alla coesione sociale e allo sviluppo economico dell'area (non si tratta di dare solo dei punteggi, ma anche di precisare quali azioni e quali soggetti, e finanziarle)
- qualificare gli spazi esistenti dal punto di vista dei servizi (culturali, commerciali, ecc.). Nei quartieri ERP spesso mancano servizi che sono invece parte integrante della qualità complessiva dei quartieri, contribuendo alla qualificazione degli spazi e del sistema dell'abitare complessivo;
- affrontare i problemi di carattere gestionale per garantire interventi ed assegnazioni eque, per facilitare la mobilità dei soggetti assegnatari sulla base dei bisogni e del possibile cambio di condizione di reddito, per non “ingessare” quindi il patrimonio pubblico ma far sì che sia utilizzato in maniera efficace;

- gestire complessivamente tali politiche e tali processi, sia a livello locale e regionale, che nazionale;
- sostenere gli enti locali nella gestione coordinata delle azioni e degli interventi. Si tratta di assicurare le capacità necessarie per gestire processi che si sviluppano nel tempo e coinvolgono soggetti differenti, compresi quelli espressi dalla cittadinanza attiva e dal protagonismo sociale. Sono questi, in primo luogo, i soggetti che esprimono gli anticorpi sociali necessari alla promozione dei territori, anche in contrasto con le problematiche emergenti (comprese quelle, ad esempio, della criminalità organizzata nei quartieri di edilizia residenziale pubblica).

Politiche abitative così concepite possono avere importanti implicazioni in termini di riorganizzazione della città, perché:

- si costituiscono come strumento per calmierare il mercato dell'abitazione, ma anche per sostenere un campo di intervento dove il bene casa mantiene le sue caratteristiche di valore d'uso e quindi di oggetto di un "diritto all'abitazione" rispetto allo status progressivamente dominante di bene di investimento;
- qualificano gli spazi dell'abitare puntualmente e in specifici quartieri ma con un riverbero positivo sull'intero sistema urbano;
- rappresentano modalità per riqualificare parti di città, soprattutto se si recuperano edifici dismessi in aree consolidate. Questo permette di portare servizi e attrezzature, oltre che di ricostituire aree verdi, spazi pubblici, ecc. a servizio dei territori;
- in questo senso, appare più opportuno anche sfruttare le aree già servite. Vi sono infatti aree ben servite e attrezzate che sono sottoutilizzate. È un buon modo per risparmiare e ben gestire le risorse pubbliche (in un'ottica quindi di interesse pubblico generale);
- favoriscono un consumo di suolo zero. Bisogna fare attenzione all'uso di questo obiettivo, che può favorire la valorizzazione immobiliare se non la speculazione, soprattutto considerando le leggi regionali che si innestano sul piano-casa che tanti problemi ha creato alle città. Vi è infatti un uso distorto e strumentale dei concetti di "rigenerazione urbana" e di "consumo di suolo zero" a favore di operazioni immobiliari a fini speculativi.

Pur con queste avvertenze, l'azzeramento del consumo di suolo rimane un obiettivo importante. Abbiamo bisogno di migliorare la qualità dell'abitare, recuperare gli spazi delle nostre città, piuttosto che realizzare nuova edificazione. Come presentato dall'Ispra nel Rapporto 2021 "Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici" l'edificazione non ha frenato neppure in piena pandemia nel 2020 e i suoli cementificati sono comunque aumentati, impermeabilizzando ormai il 7,11% del territorio nazionale. Ogni italiano ha a disposizione circa 360 mq di cemento (erano 160 negli anni '50).

4. Tempi e risorse

Una adeguata politica sulla qualità dell'abitare richiede la definizione di un Programma pluriennale che intervenendo tanto sull'offerta, quanto sulla domanda, contestualmente rivedendo e aggiornando, là dove necessario, la regolazione, individui chiaramente le priorità e parta da queste per orientare le risorse e definire la scansione temporale delle misure da intraprendere. Stante la gravità della situazione, al centro del Programma, ma senza esaurirsi in esso, non potrà che essere il rilancio dell'Edilizia Residenziale Pubblica.

Per quanto, quindi, esso possa anche essere sostenuto da un maggior apporto di risorse altre (attraverso una maggiore incisività, là dove possibile riorientare, del PNRR e del Fondo Complementare, un impegno più significativo rispetto al passato dei fondi UE21-27, uno spazio adeguato nella programmazione 21-27 del Fondo sviluppo e coesione, un riorientamento, ove ne ricorrano opportunità e condizioni di altri programmi esistenti o in via di attivazione), è sui bilanci ordinari che dovranno essere reperite le risorse necessarie.

Si tratta quindi di trovare i finanziamenti tra i fondi pubblici ordinari attraverso la fiscalità generale, riconoscendo l'ineludibile necessità di assicurare priorità alle politiche abitative pubbliche. A tal fine, un'importante fonte di entrata può venire da una revisione della *flax tax* destinata ai contratti a libero mercato, eliminando, come visto, la cedolare secca prevista per questo tipo di contratti. Anche regole più stringenti in materia di modalità tracciabili del pagamento dei canoni di locazione, visto che l'uso del contante rappresenta una fonte inesauribile per l'evasione, potrebbero consentire di reperire ulteriori risorse da riutilizzare.

Si tratta di scelte impegnative ma non più rinviabili se si vogliono effettivamente perseguire obiettivi di giustizia sociale e riduzione delle disuguaglianze.

