

nuovo di compartecipazione alla realizzazione dei servizi, degli *standard* tecnologici e ambientali commisurato al valore della rendita generata al momento della sua cristallizzazione nei piani operativi stessi.

#### 5.4 *Le iniziative del Governo. Per una sistematizzazione*

La presenza di un quadro di riferimento organico per il governo del territorio, sia in termini normativi, sia sotto il profilo della presenza di una sede istituzionale, consentirebbe, altresì, di valorizzare e sistematizzare, come da più parti auspicato alcune significative iniziative del Governo (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 maggio 2016), come lo stanziamento di 500 milioni di euro per finanziare i primi 24<sup>62</sup> progetti selezionati nell'ambito del "*Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia*", successivamente integrato fino a raggiungere un totale di 2.100 milioni necessari a finanziare anche le rimanenti 96 domande presentate<sup>63</sup>.

Il Bando, a carattere concorrenziale, è stato finalizzato al finanziamento di progetti di rigenerazione delle periferie, intese come "le aree urbane caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi"<sup>64</sup>.

I progetti, basati sulla integrazione tra diverse tipologie di intervento, hanno coinvolto e hanno previsto la cooperazione di amministrazioni comunali, Città metropolitane, Regioni, sotto la guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mettendo in campo ingenti finanziamenti pubblici, anche per ottenere una significativa attivazione di risorse private e di energie provenienti da associazioni di terzo settore, attraverso procedure di evidenza pubblica.

In particolare, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del Bando, gli interventi, da attuarsi senza ulteriore consumo di suolo, dovevano essere riconducibili ad almeno una delle seguenti tipologie di azione:

- "progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano;
- progetti di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti, per finalità di interesse pubblico;
- progetti rivolti all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana;

<sup>62</sup> Con D.P.C.M. del 6 dicembre 2016 è stata approvata la graduatoria dei complessivi 210 progetti presentati ai sensi del Bando. I Comuni dal n. 1 al n. 24 hanno avuto accesso alle risorse previste all'articolo 1, comma 978 della legge 28 dicembre 2015, n. 208. I primi 24 progetti finanziati (le cui convenzioni sono state siglate il 6 marzo 2017, ad eccezione di quella con il Comune di Cagliari siglata il 18 febbraio 2017) sono quelli delle Città metropolitane di Bari, Firenze, Milano, Bologna e dei Comuni capoluogo di provincia o di città metropolitana di Avellino, Lecce, Vicenza, Bergamo, Modena, Torino, Grosseto, Mantova, Brescia, Andria, Latina, Genova, Oristano, Napoli, Ascoli Piceno, Salerno, Messina, Prato, Roma, Cagliari.

<sup>63</sup> Il finanziamento dei rimanenti progetti è stato assicurato parte con il D.P.C.M. 29 maggio 2017, che stanziava un importo pari a 800 milioni di euro del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale, di cui all'articolo 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio per il 2017), e parte con Delibera CIPE del 7 agosto 2017, che stanziava l'importo complessivo residuo di 761,32 milioni di euro.

<sup>64</sup> Cfr. articolo 4, comma 2, del "*Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia*", approvato con D.P.C.M. 25 maggio 2016.

- progetti per il potenziamento delle prestazioni e dei servizi di scala urbana, tra i quali lo sviluppo di pratiche del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e la realizzazione di nuovi modelli di *welfare* metropolitano e urbano;

- progetti per la mobilità sostenibile e l'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati”.

Il Bando prevedeva, inoltre, la possibilità di destinare una quota non superiore al 5% delle risorse dell'investimento alla predisposizione di piani urbanistici, piani della mobilità, studi di fattibilità e/o atti necessari per la costituzione di società pubblico-private e/o interventi in finanza di progetto, investimenti immateriali quali *e-government*, marketing territoriale, sviluppo di nuovi servizi, formazione.

I progetti sono stati valutati da un apposito Nucleo per la valutazione, istituito con D.S.G. del 6 settembre 2016, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 maggio 2016, in coerenza con i criteri di carattere generale, così come definiti dal Bando.

In particolare:

- tempestiva esecutività degli interventi;
- capacità di attivare sinergie tra finanziamenti pubblici e privati, laddove il contributo finanziario di questi ultimi sia pari almeno al 25% dell'importo complessivo necessario alla realizzazione del progetto proposto;
- fattibilità economica e finanziaria e coerenza interna del progetto, anche con riferimento a singoli moduli funzionali;
- qualità e innovatività del progetto sotto il profilo organizzativo, gestionale, ecologico ambientale e architettonico;
- capacità di innescare un processo di rivitalizzazione economica, sociale e culturale del contesto urbano di riferimento.

Il lavoro del Nucleo ha costituito anche un'occasione per mettere a punto, declinare e rendere operativi, a partire e in coerenza con le indicazioni del Bando, sub-criteri di valutazione dei progetti di rigenerazione per la prima volta prevalentemente qualitativi, che trovano riscontro nei caratteri precipui delle strategie di rigenerazione urbana.

In particolare, per il criterio *d)* qualità e innovatività del progetto sotto il profilo organizzativo, gestionale, ecologico ambientale e architettonico rilevano:

- *per il profilo organizzativo:*

- la presenza di obiettivi chiari e raggiungibili con esplicitazione strategia;

- *per il profilo gestionale:*

- l'integrazione e complementarietà con altri interventi/piani/programmi;
- la presenza di un piano di manutenzione e gestione;

- il coinvolgimento di reti di cittadini singoli e associati nella gestione dei beni oggetto di intervento;

- per il profilo ecologico ambientale:

- la presenza di interventi con tecnologie innovative (*smart city, mobility, building*) sul patrimonio edilizio e sulle infrastrutture;

- la presenza di indicatori di qualità ecologico ambientali (aree verdi, eccetera);

- la presenza di interventi di rifunzionalizzazione/adeguamento di edifici e infrastrutture esistenti;

- per il profilo architettonico urbanistico:

- la presenza di nuovi edifici ed infrastrutture pubbliche;

- l'attenzione agli aspetti architettonici del progetto;

- la presenza di *mix* funzionali di tipologie di servizi pubblici (ivi comprese residenze sociali).

Degno di nota è, inoltre, la istituzione, da parte del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 dicembre 2016, a seguire la fase di valutazione dei progetti, di uno specifico Gruppo di monitoraggio, per il controllo e la verifica dello stato di avanzamento, nei differenti livelli dell'iter realizzativo dei progetti presentati ai sensi del Bando, così come individuati nei cronoprogrammi. Monitoraggio che, in termini generali, appare una procedura fondamentale per garantire l'efficacia e la buona riuscita di tutti i programmi nazionali e regionali per la rigenerazione urbana.

Il Governo, all'interno della proposta di legge di bilancio 2018 (articolo 95, lettera l)), inoltre, ha previsto lo stanziamento di un ulteriore Fondo di investimenti finalizzato al finanziamento, tra gli altri, di "investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie", nell'ottica di una riproposizione strutturale del Bando anche nel prossimo triennio (2018-2020).

In questo confermando alcune istanze che richiamano la necessità di un piano per le periferie con programmazione pluriennale, con finanziamenti dedicati e costanti, che integri risorse ordinarie e straordinarie, con azioni di sistema e non di singoli progetti che coinvolgano più ambiti e più attori<sup>65</sup>.

Il tema della rigenerazione urbana, nelle sue differenti linee di azione e sotto il profilo delle risorse pubbliche necessarie alla sua attuazione, per renderla concretamente praticabile, partendo dal principio che generare sviluppo è l'unico modo per avere le risorse da reinvestire nella rigenerazione, è certamente un nodo cruciale al centro delle politiche di spesa e di bilancio dell'attuale Governo, che risponde a un più generale progetto di "cura" del territorio.

Questo è evidenziato dagli strumenti di finanziamento su richiamati e dalle misure di finanziamento e di detrazione fiscale già sperimentate, come gli "Ecobonus" e

---

<sup>65</sup> Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione di rappresentanti della Cgil – Confederazione generale italiana del lavoro*. XVII legislatura, 17ª Seduta. 30 maggio 2017.

i “Sismabonus” per la riqualificazione energetica e sismica degli edifici, introdotti dalla Legge di stabilità 2017.

Peraltro, la legge di stabilità 2018, oltre a confermare, integrare e migliorare “Ecobonus condomini” e “Sismabonus”, nella direzione di una stabilizzazione e coordinamento delle norme, per un maggiore radicamento, e di una più ampia considerazione dei benefici complessivi in sede di valutazione dei costi di queste misure per lo Stato, introduce nuove importanti misure, tutte riconducibili alla più generale messa in campo di una strategia unitaria di governo pubblico per la rigenerazione urbana, che può, in ogni caso, trovare nelle politiche e nella Riforma per il governo del territorio, un quadro di riferimento e di stabilizzazione.

Tra le misure, in particolare: *una proroga per la riqualificazione edilizia; l’allargamento all’edilizia residenziale pubblica del bonus sismico; la defiscalizzazione delle spese per la classificazione del rischio sismico (“Classificazione sismica diffusa”); il miglioramento del massimale di spesa del bonus sismico per i capannoni; la cessione del credito alle banche per gli incapienti anche per i bonus sismico; il potenziamento della politica di bonifica dall’amianto; l’introduzione del “bonus verde” per la qualificazione a verde e la cura delle aree di pertinenza del patrimonio privato; una proroga per il “bonus mobili”*<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Camera dei deputati. Commissione VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici. *Resoconto stenografico. Audizione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Graziano Delrio, sul rafforzamento delle misure per la riqualificazione, la messa in sicurezza e il risparmio energetico del patrimonio edilizio da inserire nel prossimo disegno di legge di bilancio. XVII legislatura. 27<sup>a</sup> seduta. 28 settembre 2017.*

## CAPITOLO 2

---

### L'abitare

PAGINA BIANCA

## **1. L'ABITARE COME CONDIZIONE STRATEGICA PER LA RIGENERAZIONE DELLE PERIFERIE**

### *1.1 Casa come abitare*

Dal lavoro svolto dalla Commissione emerge in modo inequivocabile che il tema delle periferie si sovrappone per molti aspetti con il problema della casa inteso come abitare in un luogo, sentirsi cittadino, appartenere ad una comunità.

La gran parte delle periferie sono ambiti urbani disgregati, programmati e costruiti senza un disegno complessivo di inserimento in un contesto urbano più ampio, una risposta ai bisogni dei cittadini di tipo quantitativo finalizzato a ridurre il fabbisogno abitativo trascurando le altre componenti che qualificano una condizione di vivibilità non inferiore alle altre zone della città.

Quindi il tema casa non può essere disgiunto dal tema periferie. Se l'obiettivo è quello di creare le condizioni affinché le città siano sempre più il luogo dell'integrazione, occorre garantire un adeguato livello di servizi (a partire da quelli educativi), in modo tale da sviluppare una vita individuale e comunitaria in un contesto che favorisca opportunità relazionali e operative.

Casa come abitare deve essere ripensata anche alla luce delle nuove dinamiche e dei differenti bisogni sociali che si manifestano, assai più di un passato anche recente, nell'inserimento della popolazione di nuova immigrazione in costante aumento, nel fornire sostegno alla maternità e alla popolazione anziana, nell'aiuto alle giovani generazioni condizionate dalla flessibilità che caratterizza il mondo del lavoro.

Casa come abitare è un concetto che trae origine da una idea di abitare diversa e più complessa di quella fino ad oggi usata nel linguaggio comune – abitare non può coincidere con aver soddisfatto soltanto l'esigenza di una abitazione. Una idea non statica ma processuale, che comprende l'abitare (casa) ma anche una molteplicità di forme di interazione sociale e spaziale, differenti modi di usare e di occupare gli spazi pubblici da parte di cittadini, residenti e non, e di strutturare il territorio anche con attività commerciali e imprenditoriali.

“Le condizioni del successo di una città contemporanea, nel suo tentativo di acquisire un nuovo ruolo nell'organizzazione globale e di riuscire a conservarlo, è la capacità di ricomporre lo spazio dei flussi e delle funzioni con lo spazio dei luoghi e delle persone” (Manuel Castells).

Se fruire di una casa è la prima e più ovvia condizione dell'abitare, questa condizione, che potrebbe definirsi irrinunciabile, non appare scontata dovendo riscontrare allo stato attuale una nuova e per alcuni aspetti inaspettata emergenza abitativa che si contrappone a una convinzione largamente condivisa negli anni passati in base alla quale è stato ritenuto superato il problema del disagio abitativo come problema di rilevanza sociale.

Al contrario, occorre riconoscere che la questione abitativa è una complessa questione sociale che deve essere correlata con la più generale condizione dell'abitabilità e della vivibilità delle città e dei loro quartieri. Da un lato, infatti, il disagio abitativo riguarda ormai una vasta area di vulnerabilità sociale, di vera e propria sofferenza, talvolta legata ad alcune fasi di vita dell'individuo e della famiglia; dall'altro, la domanda di qualità si rapporta sempre più con le flessibili e mutevoli

esigenze degli abitanti, e supera spesso le pareti dell'abitazione cercando risposte a esigenze di relazioni e socialità.

Questa domanda articolata e multiforme interroga una pluralità di temi e politiche, facendo emergere la necessità di programmi e interventi integrati, di gestione accorta delle risorse disponibili e dell'uso del patrimonio residenziale pubblico, di coinvolgimento della società civile e degli investitori privati, oltre all'attenzione per la qualità edilizia e urbanistica degli interventi che devono privilegiare la rigenerazione della città costruita contenendo al massimo grado possibile il consumo di suolo.

La Commissione europea ha dichiarato che "l'*housing exclusion*" è la forma più evidente di povertà e di esclusione sociale e non è casuale che la carta dei diritti – oltre a quelli politici, etici e sul lavoro – sancisca il diritto all'*housing* sociale.

Non soltanto: occorre estendere il diritto alla casa al diritto all'abitare, perché ormai la casa non è più la soluzione irrinunciabile a un problema individuale, ma è parte della qualità della vita di chi ci abita e quindi il contesto urbano – gli spazi verdi, le infrastrutture tecnologiche, gli asili, i trasporti e i servizi – ne diventano componente essenziale.

Ancor più in un futuro prossimo, è necessario prevedere un'organizzazione sociale dove la mobilità del lavoro è un dato di fatto, dove le frequenti separazioni nei nuclei familiari duplicano l'esigenza abitativa, dove per studiare i giovani residenti nei centri minori devono trasferirsi in città e, infine, dove gli anziani hanno la possibilità di accedere, risultando accresciute le aspettative di vita, ad un adeguato sistema di servizi. In alcune regioni – Lombardia, Toscana e Veneto – è stato avviato un percorso innovativo con i primi esperimenti di *housing* sociale e di *co-housing* per comunità di abitanti, così come esistono esperienze virtuose nella gestione dei fondi immobiliari con la garanzia di una abitazione a vita a canoni inferiori del 30 e anche del 40% rispetto ai valori di mercato. Per accedervi, oltre alle graduatorie, occorre essere parte attiva della comunità: un modello che consente a molte famiglie di soddisfare il proprio problema abitativo in modo definitivo pur non risultando proprietari di un alloggio. Non solo, attraverso un approccio non individuale ma di sistema al problema, è possibile accantonare, sull'esempio di alcune cooperative di abitanti di Torino, Milano e Cinisello Balsamo, un fondo per la morosità incolpevole, fenomeno assai diffuso nel nostro Paese, e realizzare e gestire servizi quali: asili, poliambulatori, alloggi per anziani con badanti di condominio, *baby sitter* di comunità.

Più in generale le politiche abitative di nuova generazione vanno orientate secondo due principali indirizzi. Il primo si dovrà porre l'obiettivo di un utilizzo ottimale del patrimonio residenziale esistente, sia pubblico che privato, in modo da rapportarlo alla domanda solvibile diversificata nei diversi segmenti che la compongono e a tal fine è decisivo adottare i criteri del recupero e della riqualificazione come metodo per rendere gli interventi compatibili con un assetto urbano che garantisca equilibrio tra residenze e spazi pubblici, anche densificando le strutture edilizie esistenti; il secondo dovrà misurarsi con il bisogno sempre più pressante di incrementare l'offerta di alloggi in locazione permanente e a canoni moderati, risultando oggi il mercato relativo al comparto affittivo e dimensionato in quantità insufficienti rispetto alle reali esigenze e a costi decisamente elevati in relazione alle disponibilità di reddito di una quota consistente delle famiglie.

## 1.2 Domanda e offerta di alloggi. L'emergenza abitativa

Sull'utilizzo del patrimonio residenziale, il confronto tra i due ultimi censimenti registra una crescita delle famiglie inferiore alle abitazioni considerate nel complesso (incrementate del 14,3%) ma superiore alle abitazioni occupate (10,0%): al 2011 la percentuale di quest'ultima componente sul totale è pari al 77,3% (la restante quota del 22,7% è dovuta al non occupato o occupato da persone non residenti). Conseguenza dei diversi andamenti della crescita delle famiglie e delle abitazioni occupate è il fenomeno della coabitazione: in dieci anni il numero è triplicato, da 236.064 a 695.908.

Conferme attese invece sull'evoluzione del titolo di godimento delle abitazioni: la proprietà raggiunge il 72,1% a discapito dell'affitto che si riduce al 18,0% (la differenza, pari al 9,9%, è relativa al titolo gratuito o come corrispettivo di prestazione di servizio). Rispetto al censimento del 2001, si sono avuti incrementi per la proprietà e l'affitto rispettivamente pari al 13,8 e 0,9%.

Una recente indagine, avviata nel 2011 dal Centro Einaudi e da Banca Intesa Sanpaolo, evidenzia come la preoccupazione dell'acquisto della casa sia solo al quarto posto nella gestione dei risparmi delle famiglie, costrette, in molti casi, a mantenere i figli in attesa di occupazione e a incrementare forme forzose di risparmio nell'incertezza del mantenimento del posto di lavoro. La conferma nelle percentuali riportate nell'indagine: "Chi risparmia avendo in mente uno scopo preciso, lo fa principalmente per cautelarsi da eventi imprevedibili (48%). I figli sono al secondo posto, citati dal 23% dei risparmiatori, mentre la casa è al quarto, indicata solo dal 9%: in generale, i figli hanno sostituito la casa come motivazione per accantonare parte delle entrate. Al terzo posto c'è il risparmio per la vecchiaia: lo cita il 19% dei risparmiatori. Un terzo di coloro che risparmiano per la vecchiaia lo fa per l'assistenza medica: è dunque ridotto il numero di coloro che risparmiano per una motivazione generica legata al reddito nell'età anziana".

Diversamente dagli ultimi decenni del secolo scorso, la domanda abitativa insoddisfatta non si esprime in termini rilevanti dal punto di vista quantitativo ma proviene dalle fasce deboli costituite da categorie definite e circoscritte per le quali la casa ed il *welfare* sono strettamente collegate (anziani, giovani coppie, studenti fuori sede, famiglie monoreddito, immigrati). Si tratta di un disagio abitativo ancora vasto che non trova risposte nel libero mercato, la cui offerta è indirizzata ad una domanda generica e comunque solvibile, e le insoddisfacenti soluzioni abitative a cui i nuclei familiari devono adeguarsi risente molto spesso – in particolare nelle zone periferiche delle grandi aree urbane – anche di un contesto degradato dal punto di vista edilizio e carente di infrastrutture e servizi pubblici.

La dinamica degli sfratti testimonia le dimensioni del disagio e le difficoltà di questi anni: si è passati da 40.000 sfratti emessi nel 2001 a circa 80.000 nel 2014. Nello stesso periodo la quota di sfratti per morosità è aumentata dal 66% all'89%.

Le proiezioni dell'ultimo rilevamento sul bisogno di case sociali evidenziano che presso i Comuni italiani giacciono circa 650.000 domande di assegnazione alloggi con le seguenti caratteristiche:

- 49,8% sono persone o famiglie a basso reddito;
- 45,6% sono immigrati (comunitari 8,2% extracomunitari 37,3%);

- 9,8% sono giovani;
- 14,6% sono anziani;
- 12,2% sono famiglie con disagio abitativo (sovraffollamento, abitazione impropria, antigienica e con barriere architettoniche).

L'emergenza abitativa riguarda in particolare modo le Città Metropolitane dove i costi delle abitazioni in affitto sul libero mercato sono sensibilmente più elevati che nel resto del Paese e sempre meno sostenibili per i ceti medio-bassi, ma in queste aree emerge anche la problematica degli appartamenti gravati da ipoteche, in particolare negli insediamenti costruiti negli anni Sessanta e Settanta per accogliere popolazioni urbane lavoratrici non più in grado di farsi carico degli oneri relativi alla proprietà e alla gestione degli immobili.

Questo patrimonio diviene oggetto di degrado e di reiterate, quanto inefficaci, procedure di pignoramento. È emblematico il caso del Quartiere Satellite di Pioltello (Milano) dove si concentrano fasce deboli colpite aspramente dalla crisi, costituite in gran parte da popolazione straniera, e dove le abitazioni soggette a procedure esecutive da parte di Istituti di credito rappresentano circa il 50% dell'intero patrimonio residenziale. A queste nuove problematiche è necessario far fronte con strumenti e modalità di intervento innovativi e determinanti appaiono gli strumenti che vedono il soggetto pubblico acquisire un nuovo ruolo di garante e mediatore per scongiurare sfratti e ricercare una soluzione. Si fa riferimento, in particolare, ai dispositivi messi a punto da ABI e dal MEF, quali il Fondo solidarietà per la sospensione delle rate di mutuo o l'istituto dell'OCC (Organismo Composizione Crisi) previsto dalla legge n. 3 del 2012 che consente di applicare un'intermediazione istituzionale nelle vertenze tra debitori e creditori.

### *1.3 Fabbisogno di edilizia residenziale pubblica. L'housing sociale*

Il numero di alloggi necessari a soddisfare la domanda abitativa non dipende in maniera esclusiva dal movimento demografico, ma sempre più dai cambiamenti endogeni delle strutture familiari: la formazione di famiglie monoparentali, l'aumento della longevità e i normali processi di autonomia abitativa dei giovani fanno sì che la famiglia tradizionale non sia più l'unità sociale predominante. Oltre a ciò dobbiamo considerare l'aumento dei flussi migratori, l'invecchiamento della popolazione e la precarietà lavorativa, tutti fenomeni che portano a livello di vera e propria emergenza la necessità di accedere al bene casa.

Vi è poi un'ampia categoria di soggetti – quali nuclei familiari, giovani coppie a basso reddito o anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate – che pur avendo livelli di reddito troppo alti per accedere alle assegnazioni di alloggi di edilizia pubblica, non riescono a soddisfare sul libero mercato le proprie esigenze abitative.

La questione abitativa in Italia investe quindi due grandi aree di disagio.

La prima area è costituita da quanti si trovano in una condizione di emergenza abitativa assoluta. In questo caso l'obiettivo è quello di garantire nel tempo il diritto ad un'abitazione per chi si trova in condizioni economiche effettivamente critiche e non è nelle condizioni di pagare un affitto, se non estremamente modesto. È questa una

domanda sociale, per così dire “strutturale”, sulla quale si è intervenuti prioritariamente attraverso il rafforzamento dell’offerta abitativa pubblica di edilizia residenziale.

La seconda area di disagio, generalmente identificata come “area grigia”, comprende, invece, persone che a partire dall’inizio degli anni 2000 e, soprattutto, in seguito al manifestarsi della crisi economica, pur disponendo di un reddito o di una pensione, non sono comunque in grado di confrontarsi con le condizioni di mercato della casa. Si tratta, ad esempio, di famiglie monoreddito, lavoratori precari, famiglie monogenitoriali, giovani e anziani: un universo di famiglie sempre più esposte al problema della casa tanto nella ricerca di un’abitazione adeguata a costi accessibili, quanto nella difficoltà di mantenerla.

Sulla base di elaborazioni svolte da Nomisma per Federcasa, è stato calcolato che 1,7 milioni di famiglie in locazione versano oggi in una condizione di disagio abitativo (incidenza del canone sul reddito familiare superiore al 30%) e conseguentemente corrono un concreto rischio di scivolamento verso forme di morosità e di possibile marginalizzazione sociale. Sono prevalentemente cittadini italiani (67%), distribuiti sul territorio nazionale in maniera omogenea, e, se non vi sono dubbi che il fenomeno risulti più accentuato nei grandi centri, dall’analisi non sembrano emergere ambiti territoriali esenti, con una diffusione che interessa anche capoluoghi di medie dimensioni e centri minori.

Per rispondere a tale fabbisogno la dotazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (case di proprietà comunale o delle agenzie regionali) si conferma del tutto insufficiente, consentendo di salvaguardare appena poco più di 700 mila nuclei familiari, vale a dire un terzo di quelli che attualmente versano in una situazione problematica.

A fronte dell’inadeguatezza dell’offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), in alcuni contesti urbani sono stati introdotti ulteriori strumenti di politica abitativa (edilizia residenziale sociale di proprietà pubblica o privata) nel tentativo, quantomeno, di coprire le fasce meno problematiche della domanda. Lo strumento più efficace, anche in termini di risposta al disagio, è quello degli alloggi a canone calmierato. In tale gruppo di immobili rientrano principalmente alloggi di edilizia agevolata, costruiti in parte con i finanziamenti derivanti dalle dismissioni previste dalla legge n. 560 del 1993, e in parte con mutui concessi alle Aziende Casa.

Altri alloggi a canone calmierato sono stati realizzati con risorse pubblico/private attraverso il sistema dei fondi immobiliari che sta rappresentando una risposta innovativa ma piuttosto marginale rispetto al crescente fabbisogno. Ad oggi circa 16.000 alloggi sono rientranti nei progetti acquisiti e deliberati dal fondo FIA.

Si deve quindi registrare il permanere di una scarsità di offerta in quanto la parte rilevante di alloggi rimane comunque quella inserita nelle graduatorie ERP, mentre gli alloggi a canone calmierato e le altre iniziative non hanno fin qui consentito di aumentare lo *stock* abitativo disponibile nella misura auspicata.

## 2. L'INADEGUATEZZA DELLA VIGENTE LEGISLAZIONE

### 2.1 *Il disimpegno per le politiche abitative*

Al 31 dicembre 1998 si interrompe il prelievo *ex Gescal* che ha costituito la più importante risorsa finanziaria per l'edilizia residenziale pubblica avendo alimentato con continuità e con finanziamenti significativi l'intero piano decennale, avviato nel 1978 con la legge n. 457 e successivamente ampliato per una durata complessiva di venti anni. In questo periodo, infatti, con tali proventi e con alcune leggi finalizzate a ridurre l'emergenza abitativa – in particolare la legge n. 25 del 1980 e la legge n. 94 del 1982 – l'ERP ha potuto fruire di risorse cospicue valutabili mediamente in un miliardo di euro l'anno, raggiungendo anche, nei primi anni Novanta, valori prossimi a 1,5 miliardi di euro. L'entità e la certezza della continuità nella disponibilità dei finanziamenti ha consentito a regioni e comuni di attivare le procedure per la programmazione degli investimenti sui territori di competenza anche se numerosi sono stati i casi in cui l'apertura dei cantieri, pur nella certezza del finanziamento, ha scontato tempi eccessivamente dilatati.

Alla fine degli anni Novanta, in concomitanza dell'esaurirsi dei fondi *ex Gescal* avvenuto, dopo alcune proroghe, senza un particolare dibattito di merito, viene emanato il decreto legislativo n. 112 del 1998 di trasferimento di compiti e funzioni amministrative alle regioni: in tale nuovo contesto lo Stato trattiene, per quanto concerne l'edilizia residenziale pubblica, competenze alquanto generiche di indirizzo e coordinamento con la sola possibilità di elaborare programmi di edilizia residenziale pubblica "aventi interesse a livello nazionale". Da evidenziare, come aspetto di primaria importanza, il fatto che il trasferimento avviene, diversamente dalle altre materie trattata dal decreto legislativo, senza alcun impegno nella previsione di un accantonamento nel bilancio statale di un fondo per l'ERP da ripartire poi tra le regioni.

A partire dall'inizio del trascorso decennio, l'edilizia residenziale pubblica di fatto non viene più finanziata dallo Stato a meno di sporadici programmi finalizzati alla riqualificazione urbana le cui risorse possono, ma non necessariamente, essere destinate anche alla realizzazione o alla ristrutturazione di alloggi pubblici. Di positivo è il recente finanziamento per recuperare la quota di patrimonio gestito dagli istituti e dai comuni che non può essere dato in assegnazione sia per le condizioni di degrado che per l'inidoneità della parte impiantistica.

Non è infine irrilevante evidenziare che il Fondo nazionale di sostegno all'affitto previsto dalla riforma delle locazioni (legge n. 431 del 1998), la cui istituzione era finalizzata a sostenere con una integrazione al canone i nuclei familiari in possesso dei requisiti per accedere ad un alloggio pubblico, dopo il primo anno in cui la disponibilità era prossima ai 400 milioni di euro, ha scontato nel tempo una drastica riduzione che ne ha di molto attenuato la possibilità di cogliere l'obiettivo ipotizzato dal legislatore.

## 2.2 I programmi statali

Nel corso dell'audizione<sup>67</sup>, il Vice Ministro Riccardo Nencini ha sottolineato la necessità di ridisegnare un nuovo modello di politica abitativa con specifico riferimento alle categorie sociali deboli e, in particolare, a quelle sottoposte a sfratto esecutivo per morosità incolpevole. Le nuove politiche dell'abitare non possono che prendere atto del fatto che con l'esaurirsi dei finanziamenti provenienti dalla ritenute Gescal (1998) è venuta a mancare la fonte finanziaria a cui ha fatto riferimento, per tutti gli anni Ottanta e Novanta, la programmazione dell'edilizia residenziale pubblica (oltre 66 mila miliardi di lire, pari a circa 33 miliardi di euro, nell'arco dei venti anni di durata del programma).

Si è quindi posta la necessità, anche a seguito del trasferimento delle competenze in materia di edilizia residenziale alle regioni, di individuare nuove modalità di reperimento di risorse da destinare al comparto dell'edilizia residenziale e delle aree urbane. Conseguentemente, a partire dai primi anni dello scorso decennio – ha ricordato il Vice Ministro – le risorse destinate al comparto abitativo ed urbano sono state di volta in volta individuate con stanziamenti straordinari e puntuali all'interno delle leggi di stabilità succedutesi nel tempo. Questi i principali programmi finanziati:

- contratti di quartiere II (2002): circa 800 milioni di euro;
- ventimila alloggi in affitto (2002): 250 milioni di euro;
- programma per la riduzione del disagio abitativo nei comuni metropolitani (2006): 99 milioni di euro;
- programma di riqualificazione per alloggi a canone sostenibile (2008): 280 milioni di euro;
- piano nazionale per l'edilizia abitativa (PNEA, 2009): 377+112 milioni di euro per Accordi di programma con le regioni; 200 milioni di euro per interventi per il recupero di immobili ERP; 140 milioni di euro per la sottoscrizione di n. 280 quote del Fondo per investimenti per l'abitare (FIA) promosso da CDP Investimenti Sgr;
- piano per le città (2012): 224 milioni di euro, recuperati da residui di precedenti programmi del Ministero delle infrastrutture;
- programma di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica (2015): 467,9 milioni di euro per il 2014 e 25 milioni di euro nel 2015 (programma tuttora in corso);
- programma di recupero ai fini abitativi degli immobili confiscati alla criminalità (2015): 13,5 milioni di euro;
- programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie (2015, 2016): 500+761,3 milioni di euro.

---

<sup>67</sup> Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione del Viceministro delle infrastrutture e trasporti, Riccardo Nencini. XVII legislatura. 12ª seduta. 4 aprile 2017.*

Va in ogni caso considerato come aspetto positivo che gli interventi di riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica sono stati nel tempo progressivamente riferiti non solo al singolo edificio di edilizia residenziale pubblica ma estesi fino a comprendere il tessuto urbano circostante (condizione che si verifica più negli ambiti periferici che in quelli centrali). La condizione abitativa non si risolve soltanto nella categoria “alloggio” ma si estende al di fuori di essa alla ricerca di spazi, servizi e funzioni pubbliche che ne restano comunque strettamente connessi e irrinunciabili.

L'elenco dei programmi promossi dallo Stato dà conto di un impegno consistente e non occasionale ma che tuttavia non sempre risulta efficace rispetto alle finalità che si intendono perseguire. Di sicuro interesse è l'aver posto al centro dell'attenzione la riqualificazione delle città e in particolare degli ambiti urbani degradati, favorendo in tal modo forme di sperimentazione sulla cui opportunità si è riscontrato unanime consenso. È noto infatti che gli interventi all'interno di zone già edificate comportano la risoluzione di problematiche assai più complesse se confrontate con le nuove edificazioni in aree non ancora urbanizzate e quindi risorse in questa direzione hanno avuto l'indubbio merito di stratificare esperienze e procedure innovative e anche di sollecitare, attraverso la selezione operata a seguito dei bandi previsti per l'attribuzione dei finanziamenti, le capacità progettuali dei comuni che ai bandi hanno partecipato elaborando specifiche proposte. Ancora ulteriormente da definire appaiono i confini tra il ruolo delle amministrazioni pubbliche e quello degli operatori privati dal cui confronto, irrinunciabile in operazioni di questo tipo, dipende il buon esito della trasformazione soprattutto per le ricadute sull'ambiente urbano e sul soddisfacimento dei bisogni dei residenti: in proposito è da ritenere che debba essere pienamente confermato e ancor di più consolidato negli interventi di trasformazione urbana il ruolo di regia appannaggio della sfera pubblica, promuovendo in forma più estesa possibile il confronto propositivo tra gli investitori interessati all'iniziativa. Sono inoltre emerse, come considerazione più generale, alcune insufficienze nella predisposizione delle proposte per quanto attiene il coordinamento delle diverse tipologie di azioni che devono convergere, opportunamente integrandosi, nell'ambito territoriale considerato, in mancanza del quale il programma rischia di identificarsi, per la parte pubblica, in finanziamenti di opere e infrastrutture utili ma non in grado di conferire al territorio interessato qualità urbana e migliori prospettive.

### *2.3 ERS ed ERP: uscire dall'equivoco*

Agli investimenti statali in precedenza ricordati vanno aggiunti i progetti di *social housing* promossi dal Fondo investimenti per l'abitare gestito da Cassa depositi e prestiti tramite una società di gestione del risparmio (Sgr) a cui è demandato il compito di amministrare un sistema integrato di fondi, nazionale e locali. Con le risorse rese disponibili, per un ammontare superiore ai 2 miliardi di euro, sono state avviate numerose iniziative, concentrate per la gran parte nelle regioni del nord e anche nel comparto del recupero edilizio, condizionate però dal rendere remunerative le somme investite. Necessità questa che ha comportato una attenzione ridotta nei confronti delle fasce deboli poiché i canoni di affitto proposti sono risultati inferiori ma non di molto a

quelli di mercato ed in ogni caso una quota significativa delle costruzioni realizzate sono riservate alla locazione di breve durata.

I programmi costruttivi di edilizia residenziale sociale sono dovuti alla legge n. 133 del 2008 nella quale, per la prima volta, è stata prevista la “costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all’incremento dell’offerta abitativa”, aggiudicandone nel 2011 la gestione, a seguito dei previsti adempimenti, alla Cassa depositi e prestiti. Di fatto, nelle successive normative, anche a livello regionale, il riferimento all’edilizia sociale viene costantemente riproposto, mentre tende a scomparire ogni citazione all’edilizia residenziale pubblica.

In proposito occorre evidenziare un’evidente differenza concettuale tra le due locuzioni: l’edilizia residenziale sociale, definita una prima volta dal Comitato europeo per l’abitazione (Cecodhas) alla fine degli anni Novanta, si identifica come un insieme di alloggi “per una utenza che non riesce a soddisfare il proprio fabbisogno abitativo sul mercato, per ragioni economiche o per assenza di un’offerta adeguata”. In altri termini, rientrano nell’ERS tutti gli alloggi disponibili a valori inferiori a quelli di mercato e in questo senso sono da comprendere gli alloggi dell’edilizia residenziale pubblica, anche se come una categoria di alloggi con particolari caratteri.

Favorire la realizzazione di edilizia sociale è senza alcun dubbio un fatto positivo per molte ragioni: non soltanto si perviene ad un incremento della componente in locazione considerata fortemente deficitaria rispetto alla domanda ma anche perché in tal modo si viene incontro ad un universo di famiglie che, pur non possedendo i requisiti per accedere all’edilizia pubblica, sono obbligati a canoni a libero mercato con una incidenza elevata sulla capacità di spesa tale che, in alcuni casi, le approssima verso la soglia dell’indigenza. Non da ultimo, la gestione degli alloggi affidata a soggetti idonei ne consente una conduzione più efficace e svincolata dalle attese e dai possibili conflitti di un rapporto tra singolo proprietario e inquilino. Resta intesa la necessità di regolamentare al meglio il settore conferendo maggiore protagonismo ai comuni e ricercando il giusto punto di equilibrio tra le agevolazioni concesse agli operatori, non soltanto in termini monetari, e i canoni di affitto da corrispondere.

Se quindi non si può che considerare come elemento positivo l’ampliamento di tale offerta, soprattutto se destinata a permanere nel tempo nel comparto dell’affitto, occorre evidenziare che gli alloggi sociali non rispondono alle possibilità reddituali dei richiedenti un alloggio pubblico e quindi, per rispondere alle aspettative di uno strato di popolazione ancora ampio, rimane indispensabile confermare l’intervento pubblico a favore dell’ERP.

### **3. LA GESTIONE DEGLI ALLOGGI PUBBLICI**

#### *3.1 Le illogiche differenziazioni nelle legislazioni regionali*

Dopo il 1998 le Regioni hanno avuto la responsabilità piena e diretta nel definire le proprie politiche per la casa. Ad un ventennio di distanza dall’avvio del decentramento, l’esperienza maturata dimostra l’affermarsi di una capacità d’iniziativa autonoma delle regioni nella materia per quanto attiene la produzione legislativa e regolamentare. Non molto però è stato fatto per portare a soluzione la questione casa,

spesso trascurata o trattata con politiche non incisive negli obiettivi e negli strumenti. Bisogna comunque tener conto che l'accresciuto potere normativo delle regioni non è stato accompagnato da una corrispondente attribuzione di risorse, indispensabile per poter effettivamente esercitare il nuovo ruolo che le stesse regioni sono state chiamate a svolgere.

Complessivamente la situazione ricavabile dai comportamenti regionali restituisce un quadro molto frammentato, legittimato in qualche misura dalla prolungata debolezza della politica nazionale riguardo al problema dell'alloggio pubblico che non ha favorito il costituirsi di un quadro definito nel quale ogni regione, attraverso le competenze attribuite e l'estensione del potere legislativo, avrebbe potuto trovare il modo per rispondere alle esigenze specifiche del proprio territorio.

In ogni caso le regioni hanno avviato, anche in forme originali, un processo di riforma per governare il settore, in parte non ancora concluso, pur potendo affermare che, nel disegnare i nuovi modelli per gestire l'edilizia residenziale pubblica, nessuna regione ha ritenuto di rinunciare alle aziende casa, ereditate dal precedente assetto istituzionale.

Circa la forma giuridica, alcune aziende casa sono costituite in forma societaria (Toscana e Trentino) mentre la gran parte prevedono la forma di enti pubblici economici (Emilia Romagna, Liguria, Veneto, Umbria, Friuli-Venezia Giulia, eccetera) ovvero di enti pubblici non economici (Piemonte, Campania, Puglia, Calabria, Basilicata, Sicilia, eccetera).

Le regioni inizialmente hanno optato per aziende casa con competenze su ambiti provinciali; successivamente sono state istituite aziende regionali (ad es.: in Umbria e nelle Marche) o su territori più ampi rispetto alle singole province (ad es.: in Lombardia e in Piemonte). Le differenze riguardano anche i profili patrimoniali, ma quasi ovunque le aziende casa sono proprietarie degli alloggi di edilizia residenziale pubblica presenti nel bacino di riferimento. Non mancano, tuttavia, regioni che hanno preferito assegnare la proprietà degli alloggi agli enti locali; anche se quest'ultimi si avvalgono poi delle aziende casa per la gestione del patrimonio (Emilia Romagna e Toscana).

### *3.2 La necessità di bilanci virtuosi e l'incompatibilità con il sostegno alle fasce deboli*

La gestione efficiente degli alloggi pubblici è condizionata non solo dal contesto di riferimento, ma anche dalle condizioni socio economiche delle famiglie che negli alloggi risiedono.

Secondo l'Indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia, il profilo della famiglia tipo che vive negli alloggi di edilizia residenziale pubblica è caratterizzata da una significativa presenza di pensionati (43,9%) appartenenti alla fascia di età superiore a 65 anni (38,3%). Si tratta di un *target* di popolazione caratterizzato da una profonda vulnerabilità economica tanto che più della metà delle famiglie corrisponde un canone minimo mensile inferiore a 100 euro (51,1%), trovandosi nella classe di reddito al di sotto di 10 mila euro annui (37,8% delle famiglie), con evidenti condizionamenti sulle possibili spese da sostenere (ne è una conferma il dato che l'83,3% delle famiglie dichiara di consumare tutto il reddito).

Considerando la dimensione dei nuclei familiari, si tratta per lo più di famiglie con uno o due componenti, mentre le famiglie più numerose (con più di 3 componenti)