

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

**Padovani L. Politiche della casa in Italia, tra
globalizzazione, un federalismo
incerto e pratiche locali**

www.planum.net
ISSN 1723-0993

Politiche della casa in Italia, tra globalizzazione, un federalismo incerto e pratiche locali

Liliana Padovani, Facoltà di Pianificazione del territorio, Università Iuav di Venezia

email: lipadov@tin.it, padovani@iuav.it

atelier di riferimento: la nuova questione urbana e il problema della casa

parole chiave: abitare, pratiche e politiche, sussidiarietà.

Introduzione

Dopo anni di assenza dal dibattito e dalla agenda pubblica, il tema della casa è tornato nella seconda metà degli anni 2000 ad essere oggetto di discussione e di intervento pubblico. Un aspetto che sorprende del riproporsi del problema della casa in Italia è il 'modo' di manifestarsi di un'istanza forte e per altro condivisibile di 'discontinuità' rispetto alla tradizione politica, sociale, istituzionale che ha connotato i periodi precedenti. Discontinuità, che risulta problematica perché motivata non tanto dall'esigenza di rispondere ai mutamenti in atto nelle società ex-industrializzate e di guardare criticamente ai percorsi sperimentati nel periodo precedente, quanto piuttosto da una sorta di pulsione, poco elaborata e per questo a rischio di derive di vario tipo anche di carattere ideologico, a discostarsi dalle precedenti modalità di strutturazione dell'intervento pubblico nella casa e dagli esiti prodotti che sono ritenuti negativi - e che in effetti tali si sono rivelati sotto molti aspetti. Poca attenzione critica viene così dedicata ai cambiamenti che stanno interessando la concezione dell'intervento pubblico ai vari livelli territoriali (dal complesso percorso di declinazione del principio di sussidiarietà, all'ancora più problematico percorso verso il federalismo, alle nuove forme di governance) e alle implicazioni che ne possono derivare in termini di progettazione, programmazione e gestione delle politiche della casa. Altrettanto sorprendente è il profilo debole tenuto nell'indagare sui mutamenti intercorsi nel periodo recente in termini di bisogni, esigenze, aspirazioni per quanto concerne l'abitare, ma soprattutto in termini di pratiche di produzione e di accesso al bene casa che sono state sperimentate localmente da diversi attori sociali e istituzionali, separatamente, o in forme innovative di partenariato.

La tesi avanzata è che tradizione, mutamento, discontinuità costituiscano, proprio nella loro interazione, risorse interessanti sulle quali riflettere con più attenzione per delineare politiche abitative meglio rispondenti ai nuovi modi di abitare i territori e le città. Quello che si vuole sottolineare è come il patrimonio di tradizioni espresso attraverso pratiche, procedure consolidate o sperimentali possa giocare un ruolo propulsivo, se messo in condizione di dialogare con l'innovazione delle politiche, o come al contrario tenda a proporsi come elemento di freno e di stallo in un contesto di non riconoscimento o di contrapposizione. E questo sembra essere uno dei limiti degli orientamenti espressi dal governo centrale, ma anche da alcuni contesti locali, al quale è stata dedicata scarsa attenzione dal dibattito in corso.

Proprio in funzione della attuale situazione di passaggio verso configurazioni estremamente articolate di profili di bisogni e di istanze dell'abitare e del processo di ridefinizione delle modalità di relazione tra i vari livelli territoriali e settoriali di governo, è necessario un mutamento di ottica di osservazione. Sembra infatti importante spostare l'attenzione dal livello del governo centrale verso il governo locale, rovesciando la tradizionale struttura gerarchica delle modalità di produzione delle politiche abitative, che sostanzialmente assegna al governo centrale un ruolo propositivo e innovativo e ai livelli locali (regionale e comunale) compiti di carattere eminentemente attuativo. I processi di mutamento economico, sociale e territoriale in atto e lo spazio dato nella riforma della pubblica amministrazione al principio di sussidiarietà e alla governance, spostano l'attenzione verso approcci più attenti all'interazione tra i diversi attori coinvolti e in particolare all'interazione tra le istituzioni pubbliche che producono politiche e la capacità dei destinatari di queste politiche di definire i propri bisogni e di attivare risorse, conoscitive, di lavoro ed economiche per dare loro una risposta. In questo quadro le innovazioni emergono dalle pratiche messe in atto e sperimentate nei contesti locali dove proprio il 'locale' (non più percepito come insieme di aree variamente normate

come edificabili, in trasformazione, da demolire e ricostruire, ma visto come territorio, come insieme di luoghi nella loro stratificazione di risorse amministrative, culturali, spaziali) si pone come elemento di ‘costrizione’ e quindi anche di ‘opportunità’ per l’interazione tra attori e risorse diverse. Dall’analisi di queste ‘pratiche’ possono derivare indicazioni interessanti per l’amministrazione pubblica su come promuove innovazione nelle politiche per la casa. Il modello è rovesciato, l’innovazione si produce al livello locale e sta al governo centrale di interpretarla e rielaborarla per definire un quadro coerente di politiche. Tracce di orientamenti verso la direzione indicata emergono anche dal dibattito internazionale sulle nuove politiche per la casa

Nel quadro delineato, vengono proposti come elementi di riflessione:

- una rilettura critica della vicenda della politica della casa in Italia che colga gli aspetti di sedimentazione di risorse – ma anche di problemi - materiali (casa in proprietà, patrimoni ERP) e immateriali (pratiche di produzione e accesso al bene casa, formali e informali) che sembrano rilevanti rispetto alla situazione che si sta venendo a configurare al rispetto al dibattito più generale in corso a livello europeo e internazionale sulla ridefinizione delle politiche abitative;
- una interpretazione degli orientamenti in atto da parte del governo centrale per quanto concerne la ridefinizione della politica della casa:
- una prima esplorazione dei caratteri innovativi riscontrabili in alcune iniziative sperimentate a livello locale sul tema casa, con attenzione a due aspetti ritenuti di particolare rilievo. Innanzitutto, l’orientamento rispetto al destino del concetto di edilizia residenziale pubblica, al percorso di ridefinizione che lo sta interessando e al suo ruolo rispetto alle forme di disagio grave. In particolare interessa mettere in discussione la tendenza a considerare superata *tout court* l’utilità sociale di una offerta di edilizia residenziale pubblica, comunque ridefinita e interpretata (patrimonio esistente incluso). E, secondo aspetto, l’orientamento nei confronti del cosiddetto *social housing* e delle sue diverse declinazioni con particolare attenzione ai contesti urbani dove più forti sono i processi di mutamento e l’esplosione della domanda abitativa in una varietà di situazioni di difficoltà ad accedere al bene casa a prezzi di mercato.

1. Stato dell’arte

Una rilettura della vicenda italiana

E’ oggi una convinzione condivisa –nella forma, forse meno nella sostanza- che il lungo ciclo di politiche della casa, sostanzialmente incentrate dall’immediato dopoguerra sino a tutti gli anni ottanta su un modello relativamente standardizzato di produzione di abitazioni da offrire a canone sociale o da acquisire in proprietà a condizioni particolari, si sia concluso e anche nel nostro paese sia necessario avviare un processo di ridefinizione, tanto dei termini del problema della casa e dell’abitare, che delle politiche pubbliche da mettere in atto per trattare i nuovi termini della questione. Il tema della casa scomparso dall’agenda pubblica del governo centrale nel corso degli anni novanta (l’ipotesi sottesa e non verificata, era quella di essere usciti dall’emergenza abitativa come effetto dell’espandersi del patrimonio abitativo in generale e della grande crescita del patrimonio abitativo in proprietà), riemerge nei primi anni due mila per diventare di nuovo oggetto di azione pubblica da parte del governo centrale, ad iniziare dal secondo anno di mandato del governo Prodi e da parte del governo attuale.

Tuttavia, se è condivisa l’esigenza di dovere di nuovo guardare al problema della casa, meno chiara è la necessità di innovare la costruzione delle politiche da mettere in atto per affrontare il problema. Infatti il percorso che viene avviato è incerto, a volte contraddittorio, in una successione di tematizzazioni diverse del problema della casa:

- all’inizio anni novanta le politiche abitative si spostano dagli orientamenti più tradizionali culminati con l’adozione del piano decennale 1978-88 verso la il tema della riqualificazione urbana. La bassa qualità delle periferie delle città e al loro interno della “città pubblica” viene riconosciuta come un problema grave da affrontare e come innovazione si da avvio alla

- promozione della famiglia dei programmi integrati di rigenerazione urbana. Dai Programmi Integrati della legge del 1992, ai Programmi Integrati di riqualificazione e di Riutilizzo urbano, ai PRUSST, ai Contratti di quartiere. Una parte non irrilevante degli stanziamenti pubblici per la casa ancora disponibili vengono orientati in questa direzione (Cremaschi, 2002; Padovani; 2002).
- verso la fine anni novanta l'attenzione si sposta verso il problema del disagio grave. Gli intensi processi di polarizzazione sociale e le nuove povertà indotti dagli effetti della globalizzazione da un lato e dall'altro, l'attenzione della UE per le politiche urbane e il Programma europeo Pic URBAN hanno contribuito a mettere in luce il formarsi all'interno dei sistemi urbani di vaste aree dove problemi di degrado urbano si incrociano con problemi di disagio grave che penalizzano fortemente i gruppi di popolazione che vi rimangono intrappolati e costretti (Donzelot, Estèbe, 1994; Brun, Rhein, 1994). Questo viene percepito come problema in termini di equità e di diritti di cittadinanza in senso lato, ma anche come elemento che riduce la competitività delle città europee nelle nuove gerarchie che si stanno venendo a configurare a livello mondiale. Il problema non può essere affrontato solo attraverso interventi di carattere fisico edilizio, ma è necessario agire con un approccio di carattere integrato agendo sulla molteplicità delle cause alla base del formarsi di queste situazioni. La questione casa viene vista come problema che interessa soprattutto se non esclusivamente le fasce del disagio grave (povertà, immigrati, esclusione sociale e spaziale) con un sostanziale spostamento delle politiche abitative nell'area delle politiche di welfare: politica della casa come politica di welfare (Tosi, 2000; Tosi, 2006).
 - Nel periodo più recente viene riconosciuto che il problema della casa si è articolato in una gamma molto più variegata di difficoltà di accesso al bene casa, che si estendono dalle aree del disagio grave, a una molteplicità di situazioni espressi da profili sociali riconducibili al nebuloso universo di quelli che si possono considerare i nuovi ceti medi (Bagnasco, 2008). Il problema della casa, non più visto come problema marginale connesso al disagio grave coinvolge una molteplicità di situazioni e viene così visto in una dimensione più ampia e ridefinito come questione di interesse pubblico. La difficoltà di accedere al bene casa ad un costo tollerabile incide su molti aspetti del vivere, da quello demografico (denatalità), a quello sociale (popolazione a rischio di esclusione) all'occupazione e allo sviluppo economico (rigidità di mobilità sul territorio e di spostamento dove si prospettano occasioni di occupazione). A fronte del delinearsi di queste nuove consapevolezza è vasto il numero di attori che esprimono un nuovo interesse –anche se con diverso grado di legittimazione- per il problema casa, dalle amministrazioni locali che si trovano a dovere affrontare con scarse risorse le nuove dimensioni assunte dalla questione abitativa, alle imprese che richiedono mano d'opera, al settore edilizio che alla fine dell'ondata di boom edilizio si trova con un esubero di produzione. Il concetto di bisogno abitativo si disarticola così in una gamma estremamente variegata di situazioni che richiedono di essere affrontate in un'ottica di soluzioni su misura, calibrate sulle risorse e sulle esigenze specifiche di quanti esprimono dei bisogni abitativi. L'accesso alla casa diventa una questione di interesse generale che attraversa più campi e in questo quadro emerge il grande divario tra offerta e domanda di abitazioni in affitto e l'esigenza condivisa di ampliare questa offerta.

I principali provvedimenti anni ottanta novanta

Dalla fine anni 80 alla prima metà anni 2000 la politica della casa (intesa come produzione edilizia sovvenzionata e agevolata e messa a disposizione di aree a costo controllato) scompare dai programmi di governo

- 1993 Legge alienazione alloggi ERP
- 1998 Approvata riforma equo canone (L 431/98) insuccesso patti in deroga
- 1998 Attribuzione competenze in materia abitativa alle regioni
- 1999 sciolto Comitato Edilizia Residenziale, eliminati contributi ex-Gescal, non c'è più un flusso finanziario continuo destinato all'edilizia residenziale sociale.

Questo complesso percorso di ri-tematizzazione del problema della casa, pur con tutte le debolezze e contraddizioni che lo hanno connotato, è comunque servito a mettere in discussione alcuni dei pilastri delle precedenti politiche della casa: una concezione settoriale fortemente incentrata sulle

componenti edilizie delle questioni dell'abitare; un approccio marcatamente quantitativo e la fiducia nelle capacità dei meccanismi di filtraggio come forma di allocazione virtuosa delle risorse; una forte separazione (formale) tra l'apparato istituzionale che gestisce l'azione pubblica nel settore casa e i destinatari di queste politiche. Meno messa in discussione sembra essere stata la fiducia negli effetti propulsivi del settore edilizio, come si vedrà dall'esame delle politiche più recenti. E' in questa fase che concetti come quello dell'approccio integrato, del partenariato, del coinvolgimento, dell'attivazione dei contesti locali, entrano nel dibattito disciplinare e incominciano, forse ancora con troppa timidezza a fare parte del linguaggio comune.

Alcuni elementi del dibattito

Il percorso schematicamente delineato si colloca nel contesto di un dibattito più generale che si è sviluppato in diversi paesi dell'occidente industrializzato che ha messo in luce come la questione della casa e i modi di abitare la città e i territori si siano profondamente modificati nel passaggio verso le società post-industriali (Bianchetti, 2008; Clapham, 2002; Cremaschi, 2008) e richiedano innovazioni sia di ottica di osservazione su come guardare al problema (Gabriel e Jacobs, 2008; Tosi, 2006), sia di approccio in termini di politiche pubbliche per la casa.

In relazione al primo aspetto è cambiata la configurazione sociale della domanda (trasformazione della famiglia, erosione del suo ruolo come agente di welfare in particolare nei paesi del sud Europa (Alle net alii, 2004), trasformazione del mercato del lavoro e nuove mobilità territoriali, multi-appartenenze territoriali, reti translocali). Di conseguenza è cambiato il profilo dei gruppi sociali ai quali è stato tradizionalmente rivolta l'azione pubblica (da una dominanza di *blue collar* ad una forte presenza di una molteplicità di profili del ceto medio che incontrano crescenti difficoltà di accesso alla casa). Le esperienze in atto in molti paesi mostrano come questi gruppi incomincino a farsi attori (nel caso italiano forse il fenomeno è più evidente nel caso dei migranti) sia nel rivendicare attenzione pubblica rispetto alle loro istanze abitative sia nello sperimentare percorsi autonomi.

In relazione al secondo aspetto, l'innovazione delle politiche per la casa, riconosciuta la crisi dell'intervento pubblico nella casa come concepito dalle politiche social-democratiche dei primi decenni del dopoguerra si delineano varie forme di apertura verso modalità di interazione tra azione pubblica, iniziativa privata e comunità locali. L'accesso all'abitazione (sociale) viene inteso come esito di processi di interazione, in particolare tra istituzioni e destinatari (Jacobs et alii, 2003; Clapham, 2005; Paris, 2007), in un tendenziale passaggio da un *provider paradigm* verso un *support paradigm*, dove l'interesse è rivolto alle nuove relazioni pubblico-privato, ai processi di capacitazione, alla promozione della varietà, al carattere incrementale dell'intervento attraverso la formazione di reti complesse di agenti. Si registra nel dibattito internazionale la tendenza verso un radicale mutamento dell'obiettivo dell'azione pubblica non più 'produzione pubblica' di un patrimonio di edilizia residenziale sociale, quanto sostegno a forme diverse di 'messa a disposizione' da parte di diversi tipi di operatori pubblici e privati, inclusi i nuovi attori emergenti - come per esempio le fondazioni o il terzo settore - di abitazioni a costi controllati e con una forte componente dell'offerta in affitto.

Perdono di peso alcune categorie, come quelle di bisogno e di fabbisogno, assumono invece rilievo l'intreccio tra pratiche e politiche, l'interazione tra reti istituzionali e soggetti locali, il che porta a riflettere sulle percezioni dell'abitare (sia da parte delle istituzioni, che dei nuovi attori emergenti, che dei destinatari), sulle esperienze abitative, sulle strategie familiari e istituzionali. Il tema-chiave è l'attenzione verso le pratiche (che vedono attivi e interagenti istituzioni ed attori locali), come elementi in grado di contribuire alla produzione di coesione sociale e di apprendimento istituzionale e sociale.

Ed è in questo conteso di ridefinizione delle politiche della casa che ha senso riguardare con più attenzione a quelli che si possono interpretare come tratti peculiari della vicenda delle politiche della casa nel periodo dopoguerra nel caso italiano.

Peculiarità della vicenda italiana

Viene proposta una lettura della costruzione della politica della casa in Italia nel lungo percorso dall'immediato dopoguerra ai giorni nostri dove la chiave interpretativa è la compresenza - con varie modalità di intreccio - di due approcci apparentemente conflittuali: un approccio istituzionale-pubblico, a carattere fortemente regolativo, strutturato in sistemi organizzativi complessi¹, ed una politica di 'anomalie' che lascia spazio alle componenti informali offrendo campi di sperimentazione alle pratiche, strategie, tattiche, dei destinatari delle politiche.

Queste forme di ibridazione hanno prodotto degli effetti ai quali vale la pena di prestare attenzione. Da un lato hanno contribuito ad attenuare la frattura tra le istanze delle famiglie e una concezione amministrativo-istituzionale dei bisogni e delle risposte da offrire attraverso le politiche pubbliche, contribuendo così ad ibridare l'implementazione del concetto di modernità. Dall'altro hanno contribuito nella loro declinazione positiva al riconoscimento della capacità di attivarsi delle risorse locali (in quella più negativa, all'attivarsi invece di fenomeni di carattere clientelare e/o illegale). Nella vicenda dell'evoluzione della politica della casa l'interazione e il peso reciproco delle due componenti sono variati nel tempo alternando fasi di distanza, o di tacita accettazione della seconda componente da parte della prima (è il caso della fase espansiva e del più consistente intervento pubblico del primo dopoguerra², a fasi di contrasto e di regolazione (per esempio nel periodo delle riforme in materia di politiche abitative e urbanistica della fine degli anni '70, sino a quella che si delinea oggi come una fase di possibile incontro tra innovazione e apertura dei processi di costruzione delle politiche e l'emergere di nuove forme di capacitazione dei destinatari delle politiche. Questo percorso di rilettura delle specificità del caso italiano rispetto agli altri paesi europei, mette in luce aspetti di cultura e tradizione che offrono ai destinatari delle politiche forme diverse, per quanto deboli e a volte discutibili, di legittimità pubblica e in questo senso costituisce un punto di partenza interessante per guardare all'oggi.

Gran parte della letteratura che ha guardato all'evolversi delle politiche della casa in Italia ha interpretato questa vicenda secondo l'ottica - riduttiva - di una politica della casa di stampo riformista. (intervento diretto per la produzione di quote non marginali di patrimoni abitativi da offrire a condizioni calmierate rispetto al mercato) oscurando così altre dimensioni delle politiche abitative - o meglio degli esiti indiretti o delle conseguenze di non-politiche³ - che sono invece utili per intervenire nella situazione che si sta venendo a configurare oggi. Mettere in luce come si siano diversamente intrecciati, nelle diverse fasi in cui può essere periodizzata questa vicenda, linee di intervento di matrice riformista con altre azioni di supporto all'autonomia dei destinatari (in particolare della famiglia) nell'accesso alla casa -in proprietà- sembra utile per meglio capire la situazione attuale. In realtà, delle costruzioni di nessi significativi tra politiche abitative e strategie familiari dell'abitare emergono nella letteratura negli anni ottanta, dove il tema-chiave è quello dell'efficacia della politica riformista della casa, nel quadro delle peculiarità del welfare nazionale. In queste riflessioni appare evidente come un nodo interpretativo risiedesse nell'intreccio tra approcci tipicamente riformisti e una costellazione di azioni - anche informali - di supporto all'autonomia dei 'destinatari' nell'accesso alla casa in proprietà (Folin, 1982; Tosi, 1984, 1987; Padovani, 1988). Anche nella fase più recente, il tema dei nessi tra le due componenti viene considerato in connessione con l'analisi delle trasformazioni socio-demografiche delle famiglie e dei mercati del lavoro, la strozzatura dell'offerta di case in affitto (Balducci e Rabaiotti, 2001, Rabaiotti, 2007), l'emergere di nuove domande sociali, come quelle dei ceti medi in trasformazione (Bagnasco, 2008; Watt, 2005; Karsten, 2007) o di nuove disuguaglianze (Ranci, 2002).

¹ Basti pensare alla complessità dell'apparato istituzionale preposto alla ideazione e gestione dell'intervento pubblico nella casa, dal CER, alle regioni, ai comuni e gli altri operatori locali come gli IACP, alle loro reti di relazione e alle relazioni con i soggetti attuatori, cooperative, consorzi di imprese.

² Buoni esempi in questa direzione sono stati per esempio i larghi margini di discrezionalità al settore delle cooperative a proprietà indivisa nel concedere varianti e personalizzazioni all'interno del regime dell'edilizia residenziale agevolata.

³ Intendendo per non-politiche la gamma di azioni di non rispetto o di non implementazione delle regole.

Questo percorso di rilettura delle specificità del caso italiano rispetto agli altri paesi industrializzati europei (Allen et alii, 2004), mette in luce aspetti di cultura e tradizione che offrono ai destinatari delle politiche forme diverse, per quanto deboli e a volte discutibili, di legittimità pubblica e in questo senso costituisce un punto di partenza interessante per guardare all'oggi. Su questi temi, tuttavia, sia il dibattito internazionale (cfr. ad es. Malpass e Murie, 1999; Mc Dermott, 2004; Hickman e Robinson, 2006) che quello nazionale (cfr. ad es. Minelli, 2004) sembrano non considerare e trattare adeguatamente la questione dell'intreccio tra politiche e pratiche dell'abitare, nei suoi risvolti sia interpretativi che normativi.

Per tutte queste ragioni sorprende che la attenzione degli ultimi anni sui nuovi problemi dell'abitare e sulle politiche da mettere in atto nel caso italiano sia concentrata sul presente mostrando un marcato disinteresse per quanto è stato sedimentato, nel bene e nel male, delle esperienze precedenti.

2. Gli orientamenti del governo centrale

Quando nel 2007 nel secondo anno di mandato del Governo Prodi il tema della casa viene riproposto a livello di politica nazionale, la spinta iniziale è ancora dovuta più a ragioni di carattere emergenziale e contingente che da riflessioni connesse al dibattito più generale cui si è fatto cenno. A metà anni 2000 la percezione di un problema casa è stata ulteriormente acuita da una serie di fattori concomitanti. Tra questi il boom speculativo del mercato immobiliare del 1997-2005 che ha prodotto una crescita eccezionale di nuova produzione e di compravendite di abitazioni con un forte incremento dei prezzi. Il che, in presenza del manifestarsi della crisi economica, ha peggiorato il già grave e crescente divario tra evoluzione dei prezzi delle abitazioni e incremento dei redditi⁴. Ne sono derivati da un lato situazioni di rischio alloggio per un numero non indifferente di famiglie certamente non collocabili nelle categorie del disagio grave e dall'altro fenomeni di invenduto. La situazione è stata ulteriormente aggravata dalla impreveduta domanda di abitazioni prodotta da una elevata crescita del numero delle nuove famiglie. Infine il disinteresse delle politiche pubbliche per la casa e la conseguente forte contrazione degli interventi di edilizia pubblica (negli anni 2000 sono stati prodotte circa 2.000 abitazioni per anno, contro le 30-45.000 degli anni ottanta) e la cessione del patrimonio di proprietà pubblica (più di 11.000 abitazioni cedute per anno dal 1993 al 2006⁵) ha reso ingestibile il problema degli sfratti e la domanda di abitazione da parte dei ceti più fragili. (Bellicini, 2010).

E' in questo contesto che il Governo Prodi adotta due primi provvedimenti in materia abitativa. Si tratta della legge *Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali*⁶ che oltre a varare misure di natura emergenziale (la temporanea sospensione delle esecuzioni dei provvedimenti di rilascio per finita locazione delle abitazioni) per i comuni ad alta tensione abitativa, prevede la predisposizione di un *Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica*⁷. Obiettivo del Programma è quello di individuare degli interventi prioritari e immediatamente realizzabili nelle aree a tensione abitativa. Sono promossi: interventi di recupero e adeguamento di alloggi di proprietà degli ex-IACP o dei Comuni che risultano non occupati; l'acquisto o la locazione di alloggi; la costruzione di alloggi da destinare a soggetti sottoposti a

⁴ Si vedano i dati pubblicati in Nomisma (2007, p.77)

⁵ Secondo l'Indagine Censis-FederCasa del 2008, dal 1993, anno di adozione della legge n 560 del 1993, "Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica", al 2008 è stata venduta una quota vicina al 20% del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, ad un prezzo medio per alloggio di oscillante dai 23 ai 27 mila Euro.

⁶ Legge n. 9 del 8 febbraio 2007 Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali

⁷ I connotati di questo programma verranno poi definiti dal DL 159, 1 ottobre 2007 (convertito in legge il 29 novembre 2007, L. n. 222 Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica (si vedano i documenti: Programma, Allegati 1, Allegato 2, Circolare attuativa)

procedure esecutive di rilascio⁸. A questo fine vengono stanziati 544 milioni di Euro che vengono assegnati alle regioni e Province di Trento e Bolzano.

L'ultimo provvedimento del governo è il Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile⁹ adottato nel marzo del 2008. In seguito ad una sentenza del Tar Lazio che annulla gli stanziamenti destinati al completamento del programma Contratti di Quartiere II, si rende disponibile uno stanziamento di fondi (311,445 milioni di Euro) che vengono utilizzati per finanziare il programma di riqualificazione. Sono ripartiti tra le regioni 280,309 milioni di Euro. Si tratta di un co-finanziamento e quindi a questa cifra vanno aggiunti un co-finanziamento regionale pari al 30% e co-finanziamento comunale pari al 14% del finanziamento complessivo stato/regione. I finanziamenti sono destinati ad iniziative di recupero o costruzione di alloggi di edilizia residenziale sociale promosse sia da operatori pubblici (comuni ex-Iacp) che da operatori privati (imprese, cooperative, fondazioni¹⁰) e ad opere di urbanizzazione secondaria e di servizio. Gli interventi sono destinati sia alle fasce sociali in possesso dei requisiti per accesso all'edilizia residenziale pubblica che a categorie di cittadini che superano i limiti di accesso ma sono in condizioni di disagio abitativo.

Questi primi gesti di attenzione per il problema della casa hanno comunque ancora connotati di carattere emergenziale e in questo senso ricalcano le orme dei (pochi) provvedimenti adottati nel decennio precedente. Dove invece si avvia un processo di elaborazione dei contenuti e delle finalità del programma e inizia un percorso di ridefinizione di una politica della casa, è in sede di definizione del programma attraverso la istituzione del Tavolo di concertazione tra governo centrale e regioni.

Gli orientamenti di questo governo, come si possono dedurre dagli accordi espressi come esito del tavolo di concertazione, si possono riassumere nei punti seguenti:

- la scelta di considerare la materia dell'edilizia residenziale sociale come parte essenziale del sistema di welfare e di definire l' "edilizia residenziale sociale" come servizio di interesse generale;
- l'impegno a dare priorità al recupero del patrimonio edilizio esistente rispetto alla nuova edificazione e all'interno delle più generali politiche di rivitalizzazione urbana di destinare particolare attenzione al recupero dei centri storici e degli ambiti urbani degradati. Nel recupero deve essere prestata attenzione anche agli aspetti dell'efficienza energetica e della sostenibilità;
- la scelta di potenziare l'offerta di edilizia residenziale sociale, sia attraverso la manutenzione che la realizzazione di interventi o progetti speciali di edilizia sovvenzionata e agevolata. In questa direzione e in presenza di carenza di risorse pubbliche viene assunto nel caso di nuove urbanizzazioni di considerare l'edilizia residenziale pubblica parte aggiuntiva degli standard urbanistici da garantire come servizi generali in rapporto ad ogni utente da insediare;
- promuovere misure diverse per potenziare l'offerta in affitto a canoni sostenibili (programmi sviluppati da aziende, creazione di Agenzie per l'affitto).

Emergono quindi: un orientamento verso la scelta di mantenere, ma anche di potenziare e valorizzare, attraverso nuove modalità di produzione e di gestione, il patrimonio di edilizia residenziale pubblica esistente; la scelta, ancora timida, di allargare l'offerta in affitto a canoni sostenibili. Sembra interessante riconoscere l'avvio di un primo, ancora embrionale ragionamento sul ruolo cruciale che può essere giocato da un settore di edilizia residenziale pubblica che sia diversamente strutturato e soprattutto diversamente gestito rispetto al passato, per dare risposta ai bisogni variamente articolati e quantitativamente crescenti dei gruppi sociali più disagiati (area della povertà, ma anche anziani, immigrati giovani in cerca di lavoro ecc.).

⁸ E in possesso dei requisiti prevista dalla legge n. 9 del 2007

⁹ Il provvedimento è adottato con decreto ministeriale del 26 marzo 2008

¹⁰ Gli alloggi realizzati da operatori privati devono essere offerti in locazione a canone agevolato

Nel maggio 2008 cade il Governo Prodi e si dà avvio alla XVI legislatura con l'insediamento del Governo Berlusconi.

Le prime iniziative del nuovo governo in materia abitativa vengono adottate nel giugno del 2008¹¹. Secondo linee di azione che si discostano sostanzialmente dal quadro che si stava venendo a delineare con il governo precedente. L'orientamento è verso una forte riduzione dell'intervento pubblico nel settore abitativo sia in termini di finanziamento pubblico che in termini di produzione e gestione di un patrimonio di edilizia residenziale sociale. Viene introdotto un nuovo piano per la casa, "Piano nazionale di edilizia abitativa", che propone l'adozione delle logiche del *project financing* e il supporto all'iniziativa privata per la realizzazione di alloggi e la riduzione al minimo del ricorso a risorse gravanti sul bilancio pubblico. Sono inoltre adottati provvedimenti ("Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico") per accelerare l'alienazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto devono essere presi accordi tra enti locali e regioni al fine di semplificare le procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli istituti autonomi case popolari. Al di là del titolo, nessuna attenzione, almeno nelle fasi iniziali per azioni di valorizzazione o innovazioni nella gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, problema che verrà fatto riemergere nel marzo del 2009 attraverso l'accordo tra Stato e Regioni.

All'interno degli orientamenti descritti, negli anni 2008 e 2009 il governo vara due programmi per il settore abitativo, il primo è costituita dal "Piano Nazionale di edilizia abitativa"¹² rivolto a dare una risposta ai problemi della casa dei nuovi gruppi del ceto medio non più in grado di accedere alle abitazioni offerte in proprietà o in affitto a prezzi di mercato. Il secondo, il cosiddetto "Piano casa"¹³, ha un'ottica molto diversa e si propone di rilanciare l'attività edilizia e attraverso questa promuovere sviluppo, oltre che rispondere alle –supposte– istanze di migliorare la propria condizione abitativa espresse da cittadini già proprietari della abitazione che occupano. E' forse utile esaminare più a vicino alcuni aspetti dei contenuti dei due provvedimenti.

Piano Nazionale di edilizia abitativa

L'obiettivo del piano è quello di promuovere interventi di realizzazione, acquisizione o recupero di alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile secondo diverse modalità che si estendono dall'offerta in locazione per durate superiori ai 25 anni (con eventuale trasformazione in riscatto), all'offerta in affitto a tempo determinato; all'edilizia residenziale pubblica a canone sociale, oppure offerti in proprietà. L'intento è quello di garantire sul territorio nazionale una risposta ai livelli 'minimi essenziali' del fabbisogno abitativo aumentando l'offerta di alloggi destinati a gruppi sociali deboli. (famiglie, anziani, sfrattati, immigrati, studenti fuori sede)

Le risorse economiche messe a disposizione dal piano derivano da una molteplicità di percorsi: dalla promozione di strumenti immobiliari innovativi, il nuovo Sistema Integrato di Fondi Immobiliari; all'impiego di risorse finanziarie dello stato, delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e di altri enti pubblici (comprese le risorse derivanti da alienazione di patrimonio); al *project financing*; alla attività di cooperative di abitazione; agli interventi già programmati con il precedente Piano nazionale (Governo Prodi, 2007). Attraverso diverse tipologie di intervento in gran parte appoggiate all'intervento di privati, il piano si propone di mettere a disposizione un'offerta differenziata di modalità di accesso alla casa. Non sono precisate né le dimensioni del fabbisogno al quale si intende rispondere né le dimensioni degli interventi che si intendono promuovere.

¹¹ Decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008 (che fa parte della manovra finanziaria 2009) convertito, con modificazioni in sede di dibattito parlamentare, nella legge n. 133 del 6 agosto 2008. Gli interventi nella casa sono contenuti negli: articolo 11, Capitolo IV casa e infrastrutture e articolo.13, Capitolo IV casa e infrastrutture "Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico".

¹² Art. 11 del decreto legge del 25 giugno 2008 n. 112 convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008.

¹³ Proposto dal Presidente del consiglio nel marzo 2009.

Il Piano nazionale di edilizia abitativa si struttura in tre componenti principali.

La prima è costituita dalla creazione del *Sistema Integrato dei Fondi Immobiliari*. La finalità del sistema è quella di promuovere lo sviluppo di reti di fondi e di altri strumenti finanziari che contribuiscano ad accrescere la dotazione di “alloggi sociali” nelle diverse parti del territorio nazionale attivando capitali privati e pubblici. I sottoscrittori sono investitori istituzionali di lungo termine. L’attivazione del fondo ha richiesto varie procedure: la stesura di un regolamento (approvato nel giugno 2010), la pubblicazione di un bando per l’individuazione di due Sistemi di gestione dei risparmi (SGR) che dovranno gestire per 30 anni i Fondi, ai quali viene attribuito uno stanziamento pubblico di 140 milioni di Euro (70 per ciascuno dei due SGR). Le disponibilità del Fondo nazionale devono essere investite in fondi locali o altri strumenti finanziari capaci di rendere disponibili alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile. Come incentivi a supporto di questo tipo di interventi è prevista la possibilità di fare riferimento alle opportunità di leva urbanistica consentite dalle normative nazionali e regionali. Sono definiti dei criteri per giudicare ammissibile un programma¹⁴ (si veda Tav 1 Linea di intervento a).

La seconda componente è costituita da una molteplicità di programmi che promuovono la partecipazione di soggetti pubblici e privati, con principale intervento finanziario privato, per l’attuazione di interventi diversi (per un elenco di questi interventi si vedano voci dalla b) alle e) tavola 1).

La terza componente riguarda gli interventi già compresi nel *Piano straordinario di edilizia residenziale Pubblica* approvato dal governo precedente nel dicembre 2007 (voce f), Tavola 1).. Sono qui inclusi gli interventi già oggetto del Programma straordinario che erano stati regolarmente inoltrati al ministero e sono ubicati in comuni ad elevata domanda abitativa. Ai fini di valutare l’effettiva fattibilità di questi interventi, è richiesto alle regioni di inviare la documentazione sullo stato delle procedure entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto che da attuazione al Piano di edilizia abitativa (quindi entro l’agosto 2009). Nel corso del mese di novembre 2009 viene conclusa la fase istruttoria e viene prodotta una graduatoria approvata con decreto ministeriale (18 novembre 2009) e successivamente dalla Corte dei Conti. Le risorse disponibili sono 197,7 milioni di euro (che secondo le stime del Ministero dovrebbero rendere disponibili circa 5000 abitazioni.(delle quali 4.200 attraverso interventi di recupero e manutenzione).

Tavola n 1. Schema riassuntivo dei tipi di intervento attivati dal Piano nazionale di edilizia abitativa

Sei linee di intervento	Dotazione finanziaria
a) costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari	150 milioni di Euro. Partecipazione SGR sino 40%
b) incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (risorse Stato, regioni, province autonome, enti locali, altri enti pubblici (anche risorse derivanti alienazione alloggi ERP)	contributi per il finanziamento: nei limiti delle risorse residue
c) promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati, di interventi ai sensi Parte II, titolo III, capo III, decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;	contributi per il finanziamento: risorse residue
d) agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi;	contributi per il finanziamento: risorse residue
e) programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale;	contributi per la promozione di programmi integrati: risorse residue
f) interventi di competenza degli ex IACP o dei comuni, già compresi nel Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica (D.M. Ministro delle infrastrutture 18/12/2007) regolarmente inoltrati al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, caratterizzati da immediata fattibilità e ubicati nei comuni ove è più alta la domanda di alloggi sociali	Fino a 200 milioni di Euro 197.663.998,83 ¹⁵

¹⁴ Un programma di intervento per essere giudicato ammissibile deve prevedere la realizzazione di un quota di alloggi sociali maggiore di quella che potrebbe essere ottenuta attraverso un investimento pubblico “effettuato direttamente mediante corresponsione di un contributo pari al 30% del costo di realizzazione o di recupero degli alloggi” (Nomisma, 2010 p. 157).

¹⁵ La disponibilità finanziaria complessiva era pari a 543.955.500 Euro destinata al Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica di cui art.21 del decreto legge 1 ottobre 2007 convertito con modificazioni dalla legge 29 novembre 2007, n.222

Come si vede il percorso di approvazione del piano, proposto da Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, è stato lungo, passa un anno dalla adozione della legge il 6 agosto 2008 alla approvazione del piano con Decreto del presidente del consiglio dei ministri nel luglio del 2009. Sono infatti previsti una serie di passaggi intermedi: un'intesa con la Conferenza unificata in merito alla proposta di piano (avvenuta nella seduta del 17 marzo 2009), il parere del Comitato interministeriale per la programmazione economica CIPE (ottenuto con deliberazione dell'8 maggio 2009). Di fatto le risorse allocate si rendono disponibili solo a partire dal novembre 2009 per gli interventi che fanno capo agli ex-IACP e ai comuni e a partire dalla seconda metà del 2010 per gli interventi che fanno riferimento al sistema dei Fondi immobiliari.

Piano casa

Nel marzo del 2009 il presidente del Consiglio presenta la proposta di un "Piano casa" che, come già anticipato si pone come obiettivo prioritario quello di intervenire in una situazione di recessione rilanciando il settore dell'edilizia, e che nello stesso tempo vada incontro alle esigenze delle famiglie italiane.

Il Piano si articola in due sottoprogetti:

- il primo offre ai cittadini proprietari di abitazioni la possibilità di effettuare interventi di ampliamento, o di ricostruzione, della propria abitazione. Più precisamente viene offerto ai privati proprietari di un'abitazione mono o bi-familiare di ampliarla fino al 20% della volumetria, oppure di demolirla e ricostruirne una nuova con un aumento di volumetria fino al 35%. E' un piano che non apporta oneri per lo stato e anzi permette ai comuni di riscuotere gli oneri per le cubature aggiuntive;

- il secondo introduce, per facilitare la concreta attuazione delle iniziative, semplificazione delle procedure inerenti lavori di edilizia da mettere in atto con un provvedimento del governo centrale. Nel corso della conferenza stampa di presentazione del progetto viene fatto osservare che se il 10% degli italiani decidesse di mettere mano alle proprie abitazioni si attiverebbero investimenti dell'ordine di 60-70 miliardi di euro. La proposta, ed in particolare le parti relative agli aumenti di volumetrie e la liberalizzazione di alcuni interventi edilizi hanno suscitato molte preoccupazioni e perplessità soprattutto in una fase di non crescita economica durante la quale il continuo consumo del suolo, la compromissione di valori storici, paesistici e culturali visti anche come importante risorsa economica per il paese, si manifesta in tutta la sua incongruità. Inoltre il provvedimento rilancia l'attività edilizia privata senza cercare quantomeno di orientarla verso l'adozione di modalità di produzione più virtuose sul versante dell'innovazione tecnologia o il raggiungimento di maggiore produttività o nei confronti della crescente esigenza di orientare la produzione verso obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale, di garanzia della qualità del prodotto in termini di durabilità, dei costi di gestione, della sicurezza e della salute. Il piano ritorna in modo esplicito all'idea che l'edilizia possa porsi come volano per l'economia con ricadute positive sull'occupazione, nonostante le critiche avanzate in passato sulla effettiva portata di queste ripercussioni¹⁶ e le perplessità espresse ora sull'effettivo manifestarsi di questi risultati in una fase di difficoltà congiunturale.

Il piano comporta deroghe rispetto alla programmazione urbanistica delle regioni e dei comuni, che devono quindi attivarsi in questa direzione. Di fronte a queste reazioni, essendo inoltre stato fatto osservare che dal 2001 il governo del territorio è di competenza concorrente tra stato e regioni e enti locali, per evitare che il governo centrale si appropri di competenze che non gli spettano più in maniera esclusiva viene aperto un dialogo con le regioni, che hanno nel progetto un ruolo

¹⁶ Sono state numerosi le prese di posizione negli anni settanta sulla effettiva portata delle ripercussioni sul sistema economico dello sviluppo del settore edilizio

importante dovendo farsi carico di approvare leggi in materia urbanistica che contengano la possibilità di aumenti di volumetria o possibilità di demolizione e ricostruzione¹⁷.

Su questa parte del progetto viene sottoscritto un accordo stato regioni¹⁸ che si impegnano ad approvare proprie leggi regionali a sostegno del settore edilizio. In base all'accordo viene offerta ai cittadini la possibilità di effettuare interventi di ampliamento, o di ricostruzione, della propria abitazione sino al venti per cento della volumetria, o al trentacinque per cento nel caso di demolizioni e ricostruzione con miglioramenti della qualità architettonica e dell'efficienza energetica dell'edificio. Sono esclusi interventi di ampliamento su edifici abusivi, nei centri storici o in aree in edificabili. Nell'accordo vengono contestualmente confermati gli impegni a sostegno dell'edilizia residenziale sociale assunti dal precedente accordo tra le parti sottoscritto il 15 marzo 2009 in occasione della predisposizione del Piano nazionale di edilizia abitativa.

Per quanto concerne la seconda componente del Piano casa, la semplificazione delle procedure inerenti lavori di edilizia, nel maggio del 2010 è convertito in legge (L.n.73 del 22/5/2010) il DL n.40 del 2010 che concede incentivi ai settori in crisi e liberalizza alcuni interventi edilizi.

- 6 marzo 2009 presentazione del Piano casa
- 31 marzo 2009 intesa con le regioni Piano casa
- 15 maggio 2009 informazioni iter procedurale Piano casa
- 30 marzo 2010 aggiornamento leggi regionali

Il piano casa ad oggi ha dato risultati molto ridotti è stato molto basso il numero di domande presentate e questo sia nelle regioni che hanno approvato leggi di recepimento del Piano casa, sia in quelle che non lo hanno fatto (Repubblica 8 febbraio 2010) Per fortuna viene da pensare, al di là delle scelte di governo, la riproposizione nella fase attuale di modalità di rilancio dell'edilizia, vista come motore dell'economia, attraverso forme istituzionalizzate di *laissez faire* non sembra incontrare più gli interessi e le risorse dei cittadini. Sembra lontano il successo di formule come quella delle legge ponte dei 1967, tanto più che altri provvedimenti come quello dell'eco- incentivo sembrano riscuotere più successo.

Qualche considerazione sulle politiche messe in atto a livello di governo centrale nel periodo recente.

Dagli elementi riportati appare come le linee di politica della casa proposte siano lontane da quelli che erano stati prospettati come orientamenti interessanti per riformulare delle politiche di intervento in grado di rispondere ai cambiamenti in atto. Un esito che si può citare come positivo è l'apertura verso una molteplicità di forme di intervento aperte a più profili di attori e a modalità diverse di interazione. Tuttavia rimane dominante l'attenzione per la dimensione edilizia delle politiche della casa e nell'interazione sembra dominate l'interesse per il settore della promozione immobiliare.

Non viene affrontato problema della riorganizzazione delle competenze tra governo centrale, regioni e comuni dopo che le leggi Bassanini e le modifiche al testo costituzionale del 2001 hanno trasferito al livello regionale la gran parte delle competenze nel campo dell'edilizia residenziale pubblica. In un campo in cui i confini tra competenze concorrenti ed esclusive non sono facili da identificare e andrebbero costruiti processualmente anche in funzione delle strategie più generali che si intendono perseguire, questa scarsa attenzione si è tradotta più in conflittualità con ricorso alla Corte Costituzionale perdendo così l'opportunità di una declinazione più interessante dei confini e dei ponti (e delle sinergie) tra livelli e competenze.

Si è introdotto il concetto di Edilizia Sociale come campo più ampio portatore di un offerta più differenziata e meno segregante rispetto al concetto di Edilizia Residenziale Pubblica. Non sono

¹⁷ Le regioni avrebbero potuto respingere in toto il piano casa del governo perché il suo recepimento in leggi regionali costituisce condizione necessaria per la sua operatività "Ma il fascino del mattone è ancora molto forte specie in un periodo di difficoltà economica generale" (Baldini pag 71)

¹⁸ Accordo tra Stato e regioni sottoscritto il 31 marzo 2009

però precisate le modalità di trattamento del disagio grave e delle categorie che soprattutto a partire dalla fine degli anni 80 hanno costituito il target dell'edilizia residenziale pubblica. Sono pochissimi i finanziamenti pubblici: dai provvedimenti del Governo Prodi ad oggi per l'edilizia residenziale sociale sono stati messi a disposizione 500 + 300 milioni di Euro, con un sostanziale riciclo degli stanziamenti, bloccati dal cambiamento di governo. Mentre è stato alienato un 20% del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, già molto ridotto rispetto agli standard della media dei paesi europei. Altrettanto difficilmente valutabile sono estensione e successo delle iniziative di *social housing* che hanno invece come obiettivo l'accesso alla casa delle nuove aree del bisogno espresso da categorie sociali del ceto medio.

3. L'innovazione locale e l'apprendimento dal basso

Alcuni testi recenti di documentazione¹⁹ sulle esperienze condotte nei contesti locali indicano la presenza di una grande varietà di iniziative promosse a livello comunale per allargare l'offerta di abitazioni a costo sostenibile. Si tratta di iniziative probabilmente portatrici di innovazioni in materia di costruzione di politiche abitative sulle quali sarebbe interessante indagare. Le indagini condotte ad oggi fanno emergere spezzoni di conoscenza, interessanti, dai quali è però difficile trarre indicazioni di carattere più generale. A fronte di questa esplosione di iniziative sarebbe interessante provare a ricostruire dei percorsi riconoscibili, per modalità operative, attori coinvolti, esiti sociali. In particolare emergono a mio giudizio tre questioni sulle quali indagare:

- a) per quanto concerne le diverse proposte in termini del cosiddetto *social housing*, cercare di coglierne le dimensioni sociali ed operative (profili sociali dei destinatari delle iniziative, modalità organizzative, risorse, attori coinvolti, forme di gestione del bene) così come le implicazioni in termini di sostenibilità e di capacità di rinnovamento delle risorse messe in gioco dalle varie modalità operative;
- b) in relazione al *patrimonio di edilizia residenziale pubblica* ancora esistente, indagare sugli orientamenti assunti, con attenzione per le iniziative di valorizzazione e reinserimento di questi patrimoni potenziandone le capacità di dare risposta alle crescenti e diversificare aree del disagio grave;
- c) infine, la presenza di strategie a livello comunale (o sovra-comunale se necessario) che definiscano orientamenti e obiettivi per quanto concerne le questioni dell'abitare e del diritto ad una casa decente a costi sostenibili, che si pongano come quadro di senso alle iniziative indicate ai due punti precedenti: una sorta di piano casa con un orientamento strategico e trasversale rispetto alle diverse dimensioni implicate dall'abitare i territori.

Quello indicato è un percorso di ricerca e non ho risultati da utilizzare. Vorrei però cercare di esemplificare questi punti facendo riferimento, in termini più occasionali che sistematici (e me ne scuso) al caso di Torino.

Il comune di Torino negli ultimi due bienni ha attivato in quello che l'assessore Roberto Tricarico ha definito come il passaggio dalle *Politiche per la casa* alle *Politiche dell'abitare*, una varietà di iniziative tese ad ampliare l'offerta abitativa a prezzi sostenibili, con particolare attenzione all'offerta di abitazioni in affitto. Con questa finalità è stata ideata e sperimentata una gamma estremamente variegata di progetti.

Un primo fronte di iniziative riguarda il problema di allargare l'offerta di alloggi in affitto. A questo fine viene istituito dal Comune di Torino il centro di servizi Lo.C.A.Re (Locazioni convenzionate assistite residenziali) che si propone di favorire l'incontro tra domanda e offerta sul mercato degli appartamenti privati in affitto. L'attenzione è rivolta ai nuclei che si trovano in emergenza abitativa

¹⁹ *La condizione abitativa in Italia. Dalle esperienze di housing sociale alla risposta del Piano Nazionale di Edilizia abitativa e del Piano Casa. 2° Rapporto Nomisma 2010*

e che fruiscono però di un reddito certo anche se non elevato. L'idea è di incentivare i privati proprietari di abitazioni non occupate ad offrirli a questi gruppi sociali all'interno di un quadro di garanzie e in alcuni casi di facilitazioni offerte dal Comune. L'iniziativa viene fatta precedere da un'indagine accurata presso rappresentanze e organizzazioni della proprietà tesa a mettere in luce le motivazioni che spingono la proprietà a non offrire in affitto le unità immobiliari in loro possesso. Questo lavoro ha permesso di mettere in luce una serie di problemi, reali o temuti e di produrre e proporre un quadro di garanzie capace di trattare la gran parte dei problemi esposti e di superare così gli atteggiamenti di cautela e di attesa assunti dai proprietari. L'iniziativa ha avuto successo, sin dall'inizio è riuscita ad immettere nel mercato ogni anno un numero di abitazioni pari a quello offerto dal settore dell'edilizia residenziale pubblica (circa 500-700 abitazioni per anno). Il servizio è attivo da otto anni e dal 2007 ha esteso il proprio campo all'area metropolitana torinese. I contratti di affitto possono essere liberamente concordati tra le parti con durata di 4 più 4 anni, oppure "convenzionati" il canone non deve superare i massimali previsti dall'accordo territoriale tra il sindacato della proprietà e degli inquilini, in questo caso sono previste una serie di facilitazioni e riduzioni fiscali.

Un secondo fronte di iniziative, più direttamente riconducibile al concetto di abitare sociale è rivolta alle situazioni di impossibilità di accesso al mercato privato che si possono venire a creare nelle traiettorie delle persone per una serie di mutamenti nelle loro condizioni sociali o economiche (perdita del lavoro, separazioni, malattia). Le soluzioni proposte sono molte. Si estendono dalla casa albergo residenza sociale (che attraverso un'offerta variegata, dall'alloggio di tre locali, alla camera singola, agli alloggi per disabili motori, e in grado di rispondere a una molteplicità di situazioni), all'albergo sociale (che offre sistemazioni abitative per un arco di tempo limitato, da poche settimane ad un anno, che si propone di venire incontro ad individui che per varie ragioni attraversano delle fasi di transizione e di difficoltà momentanea) al condominio solidale. In questi edifici possono anche essere ospitate, con affitti contenuti, attività economiche di carattere non speculativo, con servizi per gli ospiti dell'immobile e del quartiere, alle coabitazioni solidali (destinate a giovani volontari che accettano di collaborare con il comune svolgendo compiti di mediazione e di accompagnamento sociale) alle residenze collettive sociali (destinate ad offrire autonomia abitativa per persone sole in condizione di fragilità).

Un terzo fronte, detto del mix sociale, riguarda le azioni tese a ridurre i fenomeni di concentrazione spaziale di casi di disagio grave. non è possibile ottenere rigenerazione sociale perseverando sulla strada di concentrare i casi problematici nell'edilizia residenziale sociale. Viene deliberato di che nel caso di nuovi immobili sia previsti un mix di tipologie e che questa compresenza sia rispettata nelle fasi di progetto ma anche nella fase di attuazione. Per quanto riguarda il patrimonio esistente viene chiesto che una quota di alloggi, di proprietà pubblica o comunque sociali, non sia assegnata secondo i criteri dell'edilizia pubblica.

Un ultimo fronte riguarda l'atteggiamento nei confronti del patrimonio di edilizia residenziale pubblica esistente per il quale viene sostenuta una politica di salvaguardia e valorizzazione: materiale con interventi di riqualificazione, ma anche simbolica e gestionale.. Questa politica si sostanzia in iniziative che contrastano fenomeni di abusivismo, di morosità, oppure fenomeni di abbandono e degrado del patrimonio. Politiche rese fattibili proprio per la realizzazione della nuova offerta social descritta ai punti precedenti.

Quello che sembra interessante è che questa molteplicità di iniziative da un lato presenta una forte coerenza interna e dall'altro propone un nuovo senso, trasparenza, e modalità corrette di uso (da parte del locatore e del locatario) del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Un concetto interessante che viene sotteso è quello di considerare il sostegno pubblico come intervento di carattere il più possibile temporaneo connesso a situazioni che si tende a fare evolvere verso la auto-sostenibilità o verso l'ordinarietà.

Inoltre le iniziative in materia di politiche dell'abitare avvengono a valle di un lungo percorso di ridefinizione del ruolo e delle funzioni della città nel lungo periodo di passaggio dalla crisi della

Torino *company town* fordista alla nuova città della cultura, della qualità del vivere e dell'abitare. Un percorso che ha visto intrecciarsi con sinergie a volte positive a volte problematiche una successione di piani programmi e politiche diversi che hanno comunque creato aperture verso nuove forme di interazione tra istituzioni pubbliche, attori locali e cittadini.

Durante questo percorso la città di dota:

- di un Piano regolatore, 1995, incentrato sul recupero urbano delle aree dismesse (secondo un modello ancora fortemente assato su partenariati tra settore pubblico e settore immobiliare: Passante ferroviario e Spina centrale) e sulla creazione di un grande parco fluviale;
- del Progetto Speciale Periferie, 1997-2008, un programma di miglioramento della qualità della vita senso lato (casa, servizi, diritti di cittadinanza, accesso al mercato lavoro) e della qualità urbana dei quartieri disagiati. Il progetto si basa sulla valorizzazione delle risorse locali, mettendo così in discussione il concetto stesso di periferia, sul coinvolgimento dei cittadini non più solo destinatari degli interventi, e la mobilitazione degli attori locali su un progetto 'integrato' di rigenerazione urbana dove il 'quartiere' diventa leva per l'integrazione e l'inclusione;
- di un piano strategico costruito in collaborazione con i comuni dell'area metropolitana (Piano strategico 1, 1993-2001; Piano strategico 2, 2005-2006, nel 1999 la città vince la candidatura come sede dei Giochi olimpici);
- e di un piano casa.

Quello che preme sottolineare è, al di là dei problemi, dei successi o insuccessi, secondo i punti di vista e di interesse, il venirsene a creare di un contesto, di un clima, anche problematico, di supporto e di cornice alla varietà di iniziative descritte.

Dalla ricostruzione, estremamente sintetica, di quelli che sono stati considerati aspetti salienti del caso preso in esame, emerge come dall'interazione e la valutazione delle innovazioni che si stanno producendo al livello locale possano derivare elementi conoscitivi utili per orientare le iniziative del governo centrale.

Bibliografia

- Allen, J., Barlow J., Leal, J., Maloutas, T., Padovani, L. (2004), *Housing and Welfare in Southern Europe*, London, Blackwell
- Bagnasco, A. (a cura di) (2008) *Ceto medio. Perché e come occuparsene*, Bologna, Il Mulino
- Balducci S., Rabaiotti G. (2001) "Politiche per l'affitto sociale. Una necessità per la società e per la città", *Territorio* n. 16
- Baldini M.(2010) *La casa degli Italiani* Il Mulino, Bologna
- Bianchetti C.(2008) *Urbanistica e sfera pubblica*, Donzelli, Roma
- Bellicini
- Brun J., Rhein C.(eds) (1994) *La segregation dans la ville*, L'Harmattan , Paris
- Clapham D. (2002) "Housing Policies in a Risk Society", Paper for the International Research Conference: housing Cultures - Convergence and Diversity, ENHR 1-5 July 2002, Vienna
- Clapham, D. (2005), *The Meaning of Housing*, Bristol, The Policy Press
- Cremaschi M. (2002) *Progetti di sviluppo del territorio. Le azioni integrate locali in Italia e in Europa*, Milano, Il Sole 24 Ore Pirola
- Cremaschi M. (2008) "Narrazioni e cambiamento dei quartieri" in Cremaschi M. (a cura di) *Tracce di quartieri*, Milano, Angeli
- Donzelot J., Estèbe P.(1994) *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Edition Esprit, Paris
- Folin, M. (1982) (ed), *Esiti della politica socialdemocratica della casa in Europa*, Milano, Angeli

- Gabriel M., Jacobs K, (2008) "The Post-Social Turn: Challenges for Housing Research" *Housing Studies*, vol. 23, n.4 July pp527-540
- Hickman, P., Robinson, D. (2006), "Transforming Social Housing: Taking Stock of New Complexities", *Housing Studies*, 21, 2, 157-170
- Jacobs, K., Kemeny, J., Manzi, T. (2003), "Power, Discursive Space and Institutional Practices in the Construction of Housing Problems", *Housing Studies*, 18, 4, 429-446
- Karsten, L. (2007), "Housing as a Way of Life", *Housing Studies*, 22, 1, 83-98
- Malpass P. (2008) "Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone?", *Housing Studies*, vol. 23, n1
- Malpass, P., Murie, A. (1999), *Housing Policy and Practice*, London, Palgrave (5° ed.)
- McDermont, M. (2004), "Housing Associations, the Creation of Communities and Power Relations", *Housing Studies*, 19, 6, 855-874
- Minelli, A. (2004), *La politica della casa*, Bologna, Il Mulino
- Nomisma (2007) *Rapporto. La condizione abitativa in Italia*, Nomisma, Roma
- Nomisma (2010) *La condizione abitativa in Italia. 2° Rapporto 2010*, disponibile in rete.
- Padovani L. (1996), "Housing Policies in Italy" in P. Balchin (a cura di) *Housing policies in Europe*, Routledge, London
- Padovani L.(2002) "Il concetto di azione integrata", in PCP Palermo (a cura di) *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane : primo quaderno*. Franco Angeli-Diap
- Padovani, L.(1988) "Housing Provision in Italy: the family as emerging promoter. Difficult relationships with public policies", International Conference: Housing between State and Market, Inter-University Centre, Dubrovnik. 16-19 settembre 1988, *Quaderni del Dipartimento di Ingegneria*, Università degli Studi di Trento, Trento
- Paris, C. (2007), "International Perspectives on Planning and Affordable Housing", *Housing Studies*, 22, 1, 1-9
- Rabaiotti G; (2007), *Ritorno a casa*, Città Aperta Edizioni, Troina
- Ranci C. (2002), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Tosi, A. (1984), "Bisogni e pratiche abitative", *Sociologia urbana e rurale*, 14-15, 97-115
- Tosi, A. (1987), "La produzione della casa in proprietà: pratiche familiari, informale, politiche", *Sociologia e ricerca sociale*, 22, 7-24
- Tosi, A. (1995), *La casa: il rischio e l'esclusione*, Milano, Angeli.
- Tosi, A. (2000), "URBAN e le politiche sociali", in *Programma URBAN-Italia*, INU edizioni, Roma.
- Tosi, A. (2004), *Case, quartieri, abitanti, politiche*, Milano, Clup
- Tosi, A. (2006), "Povertà e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie delle politiche", *Rivista delle Politiche Sociali*, 3 (3).
- Watt, P. (2005), "Housing Stories and Fragmented Middle-class Careers", *Housing Studies*, 20, 3, 359-381
- Zajczyk F. (2005) "Segregazione spaziale e condizione abitativa" in D. Benassi (a cura di), *La povertà come condizione e come percezione*, Milano, Angeli