

FRANCO CARBONI

L'EDILIZIA SOCIALE
LA QUESTIONE ABITATIVA TRA EDILIZIA PUBBLICA E PRIVATA

Premessa

Da un lavoro di ricerca, analisi ed approfondimento molto interessante, sullo sviluppo delle politiche abitative nel nostro paese dall'inizio del secolo scorso è nata l'idea di pubblicare questa tesi di laurea. Una tesi che esce dagli schemi abituali delle dispute teoriche, delle quali tuttavia non trascura di dare conto, per "viaggiare" sul terreno più empirico delle esperienze compiute e delle decisioni politico-istituzionali che hanno caratterizzato l'impegno pubblico sulla casa.

Ne esce così un ritratto dell'esperienza italiana che ci aiuta a comprendere meglio la realtà di oggi ed a rispondere alla domanda sul perché, per esempio, si è preferito incentivare il ricorso alla proprietà della casa piuttosto che all'affitto; a valorizzare nel contempo le politiche sociali sulla casa impostate con i progetti INA-CASA e GESCAL, che hanno permesso significativi investimenti e realizzazioni in alloggi sociali, in grande parte però vanificati dal ricorso continuo alla loro alienazione e svendita, sacrificati sull'altare di scelte ideologiche e del consenso politico elettorale; a valutare infine con occhio critico la decisione della classe politica di governo di interrompere il flusso continuo dei finanziamenti pubblici, a carico della fiscalità generale, ritenendo tutto sommato ormai residuale la politica sociale per la casa.

Il caso vuole che Franco Carboni, autore della tesi di laurea, sia anche il Direttore di ACER, che ha voluto così coronare una lunga parte della propria esperienza ed impegno, prima sociale e poi professionale, con un lavoro che molto ha a che fare con la mission aziendale, fortemente legata alla promozione dell'edilizia pubblica a favore delle classi sociali più deboli ed esposte al rischio di povertà.

Ciò è stato fatto con lo scrupolo di documentare da un lato le politiche di *governance* regionale che hanno sostituito, dal 1998, la competenza esclusiva dello Stato, mettendo in evidenza luci ed ombre, potenzialità e resistenze conservatrici. Dall'altro dando conto delle "buone pratiche", di rilievo nazionale, realizzate nel contesto riminese per rispondere, in forme non tradizionali, alle situazioni di emergenza abitativa che caratterizzano ormai da molti anni la nostra realtà, che detiene fra l'altro il primato degli sfratti in rapporto al numero delle famiglie residenti, sia sul piano nazionale che regionale e come molto si possa ancora fare, a livello locale, se la politica e le istituzioni si impegnano, fino in fondo, a fare la propria parte.

Nella tesi si sostiene infine una posizione, alla quale mi sento particolarmente vicino, che attiene la funzione ed il ruolo delle istituzioni pubbliche nella promozione e realizzazione di interventi diretti ad incrementare l'edilizia sociale (ma ciò vale più in generale per il sistema di Welfare) ritenendo questo un "mercato" di scarso interesse per gli operatori privati.

Occorre però uscire dagli schemi manichei secondo cui solo il privato è in grado di garantire efficienza, efficacia ed economicità. Al contrario, se il pubblico, che ha in sé il valore aggiunto di non lavorare per il profitto, ma per l'autofinanziamento ed il pareggio di bilancio, sa coniugare questa virtù "naturale" con una propria capacità organizzativa meno burocratica ed autoreferente, può davvero fare la differenza ed occupare in permanenza lo spazio della socialità e dei servizi universali alla persona a favore dell'intera collettività.

L'Azienda Casa della Provincia di Rimini, che ho l'onore di Presiedere dal 2006, ritengo abbia saputo interpretare bene questa funzione dimostrando che l'azienda pubblica, braccio operativo dei Comuni e della Provincia, svolge un ruolo indispensabile nella promozione e gestione dell'edilizia sociale per la locazione.

La lettura di questa tesi può essere pertanto un'occasione per riflettere, in un orizzonte più ampio e meno contingente, sulle strategie in cui inserire le politiche abitative sociali, che interessano, sul piano nazionale, oltre 4 milioni di famiglie e circa 12 milioni di individui e a livello provinciale almeno 26.000 famiglie per circa 78.000 persone destinate, in entrambi i contesti, ad una potenziale crescita.

Il Presidente di ACER
(Prof. Cesare Mangianti)



www.uniurb.it

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO "CARLO BO"
FACOLTÀ DI SOCIOLOGIA
CORSO DI LAUREA TRIENNALE IN SOCIOLOGIA

TESI DI LAUREA
IN
SOCIOLOGIA URBANA

L'EDILIZIA SOCIALE.
LA QUESTIONE ABITATIVA TRA EDILIZIA PUBBLICA E PRIVATA

Relatore:


Chiar.mo Prof. YURI KAZEPOV

Candidato:

FRANCO CARBONI

Matr. 206384

ANNO ACCADEMICO 2009-2010

INTRODUZIONE	pag. 11
I PARTE - IL CONTESTO GENERALE	
1. La rivoluzione industriale e la questione abitativa	pag. 17
2. Alle origini della casa popolare in Italia	pag. 19
3. Diritto alla casa e cittadinanza sociale	pag. 21
4. Il dopoguerra e la ripresa edilizia	pag. 23
5. Le politiche pubbliche, dall'INA CASA (1949) al piano decennale (1978)	pag. 37
6. Il mercato della locazione: dall'equo-canone alla liberalizzazione	pag. 42
7. Le cifre del disagio abitativo e la domanda sociale di alloggi	pag. 51
8. La casa in proprietà e in affitto: comparazione fra i 27 paesi membri della Comunità Europea	pag. 58
9. Il Piano casa e l'Housing sociale	pag. 52
II PARTE - LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA	
1. Il passaggio di competenze alle Regioni in materia di Edilizia Residenziale Pubblica	pag. 65
2. La legislazione Regionale e le politiche di Governance: un bilancio sulla efficacia della Legge Regionale, 24/2001:"Disciplina generale pubblica nel settore abitativo"	pag. 65
3. L'edilizia residenziale pubblica, fra assistenzialismo e nuovo Welfare	pag. 80
4. Le Aziende casa nella sfida fra intervento pubblico e privato	pag. 83
III PARTE - LE BUONE PRATICHE-CASO STUDIO	
1. Focus sulla Provincia di Rimini	pag. 86
2. Il contesto economico	pag. 88
3. Il mondo del lavoro	pag. 89
4. La popolazione	pag. 91
5. I cambiamenti delle aree territoriali	pag. 93
6. Le abitazioni	pag. 95
7. Il mercato immobiliare: compravendita e locazione	pag. 96
7.1. L'analisi sui rendimenti immobiliari	pag. 99
7.2. Gli alloggi in affitto	pag. 100
8. La questione sociale dell'abitazione	pag. 101
9. Le buone pratiche	pag. 106
9.1 La costruzione di alloggi pubblici	pag. 107
9.2 Edilizia convenzionata a costi calmierati	pag. 108
9.3 L'autocostruzione	pag. 108
9.4 Dal recupero edilizio di 50/60 alberghi per uso residenziale, 1000 alloggi a canone calmierato	pag. 110
9.5 Il servizio di agenzia pubblica per la locazione e l'emergenza abitativa	pag. 110
9.6 Promuovere i canoni concertati	pag. 116
CONCLUSIONI	pag. 119
BIBLIOGRAFIA	pag. 123
DOCUMENTI E RICERCHE	pag. 125

L'EDILIZIA SOCIALE

LA QUESTIONE ABITATIVA TRA EDILIZIA PUBBLICA E PRIVATA

Introduzione

Nel 2008, secondo il rapporto ISTAT (Annuario statistico italiano 2009), ben il 75,1 per cento delle famiglie residenti risultava proprietario dell'abitazione in cui viveva (era il 70,8 per cento nel 2007); tale quota sale addirittura all'87,3 per cento tra le famiglie che hanno occupato l'abitazione prima del 1960, mentre si ferma al 66,0 per cento tra quelle che vi hanno fatto ingresso dopo il 1990. Le famiglie che, al contrario, pagano un canone di affitto rappresentano appena il 17,1 per cento delle residenti; di queste, circa i tre quarti vive in alloggi di proprietà di privati e appena il 20,1 per cento in case che appartengono a enti pubblici (nel 2007 era il 22,3 per cento).

Con questa tesi sulla condizione abitativa ed il mercato della locazione, intendo indagare, da un lato, le ragioni storiche e sociali che hanno portato l'Italia ai primi posti, fra i paesi avanzati, per numero di famiglie che dispongono dell'abitazione in proprietà, dall'altro il paradosso di una situazione nella quale il problema casa, per molti anni "rimosso", nella convinzione diffusa che l'elevato tasso di proprietà costituisse una risposta sufficiente alla soddisfazione del fabbisogno abitativo, si è riproposto con forza in relazione a fenomeni e dinamiche sociali vecchie e nuove, fra cui: la crescita del numero delle famiglie, l'aumento dei flussi migratori, l'invecchiamento della popolazione, la precarizzazione del lavoro e le difficoltà delle giovani coppie di uscire dalle famiglie di origine; il crescente indebitamento delle famiglie e le difficoltà connesse all'andamento delle dinamiche salariali e della crisi economica in corso.

La congiuntura economica, con il crollo delle borse e il collasso dell'economia finanziaria, gettano un'ombra pesante sul futuro delle famiglie, sul loro tenore di vita e sulla effettiva disponibilità di reddito.

I valori immobiliari in forte crescita dalla fine degli anni '90, la consistente riduzione dei tassi d'interesse, ed insieme ad essi la liberalizzazione dei canoni d'affitto, con il loro peso sui redditi familiari avevano spinto, negli anni passati, numerose famiglie a contrarre mutui che oggi, con la perdita di reddito e l'incertezza sul futuro, vedono rimesso in discussione il "sogno" di una sistemazione definitiva e di una casa in proprietà.

Di fronte a questi fenomeni, le soluzioni tradizionali offerte dal sistema pubblico: attraverso il fondo affitti, la liberalizzazione del mercato della locazione (L. 431/'98) ed i modesti investimenti in nuovi alloggi (60.000 negli ultimi 10 anni), non sono in grado di fornire risposte adeguate (le domande giacenti negli 8.000 Comuni italiani ammontano a 600.000).

Con l'esaurirsi del flusso continuo dei finanziamenti ex Gescal (1963-1998) lo Stato non ha più alimentato un canale di finanziamento pubblico a carico della fiscalità generale, si è quindi proceduto in questi ultimi 10 anni a singhiozzo con le poche risorse residue, attraverso iniziative sporadiche e discontinue (Contratti di Quartiere, Piani di Recupero Urbano, "20.000 alloggi in

locazione", ecc) sostenute dall'intera filiera istituzionale: Stato, Regioni, Comuni ed Aziende Casa, che hanno promosso e realizzato gli interventi.

Mentre i diversi Governi procedevano con il contagocce ad alimentare il patrimonio pubblico di case - oggi riproposto con il "piano casa" del governo - si è dato corso alla svendita del patrimonio abitativo pubblico (1.560/'93), attraverso il quale è stato, solo parzialmente, compensato il numero di alloggi alienato (uno nuovo ogni quattro venduti).

L'aiuto fornito alle famiglie con il fondo affitti è inadeguato a raggiungere tutte le richieste - cala di anno in anno mentre dovrebbe salire almeno al doppio - è una misura assistenziale che non risolve in via definitiva il problema, pesa sulla spesa corrente di tutti i soggetti istituzionali (Stato, Regioni, Comuni) e rischia di fornire alibi al mercato della locazione che si adatta agli aiuti, mantenendo alti i prezzi dei canoni di affitto.

Così anche la legge 431/'98 che ha liberalizzato i canoni di affitto nel mercato privato della locazione, superando sia l'"equo canone" che i "patti in deroga", ha mancato l'obiettivo più ambizioso, per le aree a più alta tensione abitativa, di calmierare i prezzi attraverso l'incentivo fiscale offerto ai locatori.

E' in questo contesto che nel febbraio 2007 il Parlamento approva la legge 9, con la quale si stabiliscono procedure e tempi per la predisposizione di un Piano Nazionale di edilizia abitativa e l'obbligo di garantire il passaggio da casa a casa per alcune categorie di cittadini, sottoposti a sfratto esecutivo.

Verso la fine dello stesso anno si potevano contare finanziamenti per un miliardo e 60 milioni di euro, dei quali 640 milioni destinati all'edilizia residenziale pubblica.

Cambia il Governo e con il Decreto Legge 112, poi convertito nella legge n° 133/2008, vengono sospesi quei finanziamenti e riorganizzato l'intero programma d'intervento, denominato "Piano nazionale di edilizia abitativa" o "Piano Casa", con l'obiettivo di favorire, attraverso la costituzione di un fondo immobiliare nazionale presso la "Cassa deposito e prestiti", il concorso dei privati.

Scopo di questa tesi è quindi anche quello di verificare lo stato di attuazione di questo programma che ha messo in moto due percorsi uno, ormai concluso, volto ad incentivare l'attività edilizia attraverso l'incremento delle superfici esistenti, ed alla cui definizione e regolamentazione hanno concorso le Regioni; il secondo che dovrebbe portare al recupero e alla nuova costruzione di alloggi sia pubblici che privati da mettere in affitto a canone sociale e/o calmierato (*social housing*).

In questo contesto sarà interessante verificare sino a che punto ed a quali condizioni, le finalità sociali dichiarate si possano incontrare con l'interesse e le aspettative dei privati che hanno nella remunerazione dell'investimento effettuato il loro principale scopo. E' infatti noto che l'interesse per il mercato della locazione, tanto più per quello calmierato, è sempre stato molto scarso - causa il rischio morosità, e un ammortamento molto lungo nel tempo, dell'investimento effettuato - prevalendo invece quello della costruzione per la vendita.

Occorre mettere alla prova la volontà dichiarata di attivare sinergie con gli operatori privati, le banche e le fondazioni, per dare luogo ad investimenti finalizzati a rispondere a quell'area di

famiglie che non hanno redditi e capacità di risparmio sufficiente per comprare casa nel libero mercato, ma non rientrano utilmente nelle graduatorie di ERP e che però rischiano di scivolare nella povertà se continuano a pagare canoni di mercato di 600/700 euro al mese. A queste famiglie che rappresentano la platea più ampia di chi si rivolge all'affitto occorre dare una risposta mettendo in campo iniziative e proposte concrete.

Sarà in grado il programma messo in atto dal Governo di rispondere a questa domanda sociale e ridisegnare l'architettura di una nuova politica sociale per la casa?

Altro tema di approfondimento, avendo questa tesi un taglio prevalentemente empirico, sarà quello di verificare il livello di *governance* messo in atto dalla Regione Emilia Romagna sul tema della casa, attraverso l'analisi della normativa e dei regolamenti attuativi, dei finanziamenti erogati, e del raccordo con l'intera filiera istituzionale, il mondo economico e gli operatori privati. Come risponde una delle Regioni più avanzate d'Italia e d'Europa alle sfide di riorganizzazione del sistema sociale di fronte alla crisi fiscale dello stato.

Caso studio e buone pratiche

Il caso studio proposto è il territorio riminese, provincia atipica rispetto alle altre province d'Italia per essere nel contempo una "metropoli turistica balneare", dotata di una struttura ricettiva senza eguali in Europa (oltre duemila alberghi) di un patrimonio abitativo sovradimensionato rispetto alla domanda dei soli residenti, centro d'interesse regionale e nazionale del mercato immobiliare per la compravendita; attraversata da fenomeni di mobilità sociale ed immigrazione, ed al tempo stesso area di forte tensione abitativa dove si rileva una percentuale di sfratti, per numero di famiglie, fra le più alte d'Italia, una elevata domanda sociale di alloggi e contributi per il fondo affitti, uno stock di abitazioni pubbliche fra i più bassi della Regione ed un mercato privato della locazione con un'offerta abbondante ma con prezzi alti.

E' in questo contesto che nel corso degli ultimi 12 anni, insieme alla istituzione della Provincia e dello IACP provinciale, oggi ACER, è iniziato un rilancio forte delle politiche sociali per la casa che hanno portato ad un aumento significativo del patrimonio pubblico ed alla sperimentazione di iniziative di rilievo nazionale, quale quella dell'agenzia pubblica per la locazione ed il servizio di emergenza abitativa.

Per riassumere, nella prima parte della tesi si cerca di descrivere l'evoluzione storico-sociale della "questione abitativa": dalla crescita della società industriale, all'espansione delle aree urbane e delle città, con i processi di emigrazione ed immigrazione connessi; passando poi alle origini della legislazione sociale in Italia, con i governi liberali dei primi anni del XX secolo, dove si pongono le basi di un' iniziativa pubblica dello Stato per la promozione dell' edilizia popolare, attraverso la istituzione degli ICP (Istituti Case Popolari) nelle diverse realtà provinciali del paese. C'è poi il dopoguerra e la ripresa economica, con al centro lo sviluppo edilizio ed il "Piano Fanfani" per la crescita dell'occupazione che darà, con la costituzione dell'INA-CASA, una spinta decisiva alla costruzione di alloggi per le fasce più deboli della popolazione ed in particolare per i lavoratori dipendenti.

La casa mito e simbolo dell'“individualismo proprietario”, da un lato, e dall'altro un vero e proprio diritto sociale sancito dalla Costituzione e dal diritto internazionale, parte del sistema di Welfare e della rete di protezione sociale sviluppata nei paesi occidentali a favore della parte più debole della popolazione, che si traduce nell'esperienza Italiana in modi e forme contraddittorie: con “ondate di piena” che permettono lo sviluppo dell'edilizia sociale attraverso un intenso investimento di risorse pubbliche (anni 50-80) ed al tempo stesso la “risacca” dei piani di alienazione e svendita, dello stock abitativo accumulato, attraverso il quale si trasforma, per ragioni politiche e culturali, un bene pubblico in proprietà privata.

Si analizza inoltre il passaggio di fase dal regime vincolistico (equo canone), da sempre abbinato alle situazioni di emergenza ed allarme sociale, alla liberalizzazione richiesta dall'economia di mercato che, se da un lato libera l'offerta di alloggi dall'altro pone problemi enormi alla domanda, dati gli alti costi richiesti per gli affitti, ipotecando il 50/60% di salari e stipendi.

Si cerca inoltre di mettere a fuoco la domanda sociale di alloggi cercando da fornire le “cifre” del disagio abitativo e delle componenti sociali più deboli della società, più esposte al rischio di povertà ed emarginazione.

Non poteva mancare, inoltre, una comparazione fra i 27 paesi della UE, sulla proprietà e l'affitto, attraverso cui misurare, se pure indirettamente, le politiche di Welfare. C'è poi un richiamo all'attualità e quindi al “piano casa” del governo ed alla programmazione, da questo proposta, per lo sviluppo dell'*housing sociale*, avendo ormai a disposizione il riscontro dell'adeguamento normativo svolto dalle Regioni e gran parte dei Comuni, agli indirizzi nazionali, mentre per quanto riguarda l'edilizia sociale si registra ancora una situazione di stallo ed una scarsa disponibilità degli operatori privati, al di là degli entusiasmi iniziali, nel farsi carico di questa parte del mercato della locazione.

Nel legare il percorso nazionale con quello regionale e locale (II° e III° PARTE) si è cercato infine di attribuire ad ogni protagonista istituzionale la propria parte di responsabilità sulle politiche abitative, poiché la rivendicazione dell'autonomia e del federalismo porta con se anche l'onere della prova e quindi la evidenza di politiche attive che dimostrino la volontà di farsi carico del problema. E' in questo contesto che viene valutata l'esperienza dell'Emilia Romagna mentre, per quanto riguarda il territorio provinciale riminese, si pone l'accento sulla specificità e le condizioni ambientali, oltre che sulla soggettività dei protagonisti sociali ed istituzionali che hanno favorito, e lo possono fare ancora per il futuro, la nascita di esperienze e di buone pratiche, sia sul delicato fronte dell'emergenza abitativa che di più lungo periodo.

I PARTE

1. LA RIVOLUZIONE INDUSTRIALE E LA QUESTIONE ABITATIVA

Che la questione abitativa abbia assunto un significato ed una valenza sociale rilevante a partire dalla rivoluzione industriale è fuori di dubbio, direi che qui c'è un vero e proprio spartiacque fra un prima, costituito da una società prevalentemente agricola e rurale, con piccoli centri abitati e case sparse, ed un poi nel quale la rivoluzione industriale, che parte dall'Inghilterra, produce una crescita delle città molto sostenuta insieme ad un afflusso imponente di manodopera dalle campagne.

Proprio in Inghilterra si hanno alcuni esempi clamorosi di questo fenomeno: a Manchester nel 1760 vi erano 12.000 abitanti, a metà ottocento se ne contavano 400.000; Londra che alla fine del settecento già contava un milione di abitanti nel 1851 conterà due milioni e mezzo di abitanti, "superando per grandezza qualsiasi città del mondo antico e moderno" (L.Benevolo, *Storia della città*. 4. *La città contemporanea*: 22, Editori Laterza, Bari 1993). Nel complesso l'Inghilterra passerà da 7 milioni di abitanti del 1760 ai 14 milioni del 1830.

F. Engels ci consegna un "affresco" impressionante della penuria di alloggi e delle condizioni abitative vissute nelle grandi città nel libro: (*La situazione della classe operaia in Inghilterra*, da pag. 63 a pag.112, Editori Riuniti, IV ed. Roma 1992).

E' convinzione di chi scrive che l'Inghilterra, costituisca il paradigma di un fenomeno che si diffonderà, con scansioni temporali diverse, in tutti i paesi che affronteranno il passaggio da una economia agricola ad un economia industriale, dove la questione abitativa acquisterà una dimensione inedita, per queste ragioni ritengo utile segnalare, attraverso alcuni brani del libro-inchiesta sopra citato, questa evoluzione storica.

..."La cosiddetta carestia di alloggi, di cui oggi si fa un così gran discorrere sulla stampa, non sta nel fatto che la classe operaia viva per lo più in abitazioni scadenti, strapiene e malsane. Questa carestia non è qualcosa che sia peculiare del presente; non è neppure una delle pene che siano peculiari del proletariato moderno e lo distinguono da tutte le classi oppresse d'altri tempi: al contrario ha colpito in misura abbastanza uniforme tutte le classi oppresse d'ogni tempo. Per mettere fine a questa penuria di abitazioni, non vi è che un mezzo: eliminare lo sfruttamento e l'oppressione della classe lavoratrice da parte della classe dominante. Quel che oggi s'intende per crisi degli alloggi non è che un particolare acutizzarsi delle già cattive condizioni abitative dei lavoratori, provocato dall'improvviso afflusso demografico verso le grandi città: un enorme aumento dei canoni d'affitto, un ancor pronunciato pigiarsi di inquilini in ogni singolo caseggiato, e per taluni l'impossibilità di trovare un alloggio qualsiasi. E questa penuria di abitazioni fa parlare tanto di sé per la sola ragione che non è limitata alla classe operaia, ma colpisce altresì la piccola borghesia".

"Ogni grande città ha uno o più "quartieri brutti", nei quali si ammassa la classe operaia.

Questi quartieri brutti in Inghilterra sono fatti più o meno nella stessa maniera in tutte le città: le case peggiori nella zona peggiore della città; per lo più lunghe file di costruzioni in mattoni a uno o due piani, possibilmente con cantine abitate, e quasi sempre disposte irregolarmente.

Queste casette di tre o quattro stanze con cucina sono chiamate cottages e in tutta l'Inghilterra - tranne qualche parte di Londra - sono le normali abitazioni della classe operaia. Quanto alle strade, di solito non sono lastricate ma piene di buche, sporche, cosparse di rifiuti vegetali e animali, senza canali di scarico o fogne, ma provviste di fetide pozzanghere stagnanti".

"Ma la zona operaia più vasta è a oriente della Torre, a Whitechapel e Bethnal-Green, dove è concentrata la massa principale degli operai di Londra. Ascoltiamo ciò che dice il sig. G. Alston, predicatore a St. Philip, Bethnal-Green, sulle condizioni della sua parrocchia": essa contiene 1400 case, che sono abitate da 2.795 famiglie, ovvero circa 12.000 persone. Lo spazio in cui abita questa grande massa di popolazione misura meno di 400 yarde quadrate (1.200 piedi), e dato tale affollamento, non è cosa eccezionale che un uomo, sua moglie, quattro o cinque figli e talvolta anche il nonno e la nonna, abitino in una sola stanza di dieci o dodici metri quadrati, nella quale lavorano, mangiano, e dormono. Credo che, prima che il vescovo di Londra attirasse l'attenzione pubblica su questa parrocchia così miserabile, la gente del West End la conoscesse un po' come conosce i selvaggi australiani o le isole dei mari del sud. E se veniamo a conoscere, per osservazione diretta, i mali di questi infelici, dopo aver spiato il loro magro pasto e averli visti piegati dalle malattie o dalla disoccupazione, troveremo un abbandono e una miseria tali che una nazione come la nostra deve vergognarsi che ciò sia possibile.

"Nelle città industriali troviamo esattamente le stesse cose. A Nottingham vi sono in tutto 11.000 case, delle quali 7.000 o 8000 hanno in comune il muro posteriore, il che rende impossibile la ventilazione; inoltre esiste spesso una sola latrina comune per parecchie case.

A Glasgow la classe operaia rappresenta il 78% della popolazione (circa 300.000 abitanti), e abita in quartieri che superano per miseria e orrore i più infimi angoli di St. Giles e Whitechapel, i Liberties di Dublino, i wynds di Edimburgo.

Questi quartieri ospitano i membri più poveri, più depravati, più avviliti della popolazione, e devono essere considerati le fonti di quelle spaventose febbri epidemiche, che da qui si diffondono seminando la morte in tutta Glasgow".

"Ma è nel Lancashire, e particolarmente a Manchester, l'industria britannica trova al contempo il suo punto di partenza e il suo centro; la Borsa di Manchester è il termometro di tutte le oscillazioni del traffico industriale, l'arte moderna della fabbricazione ha raggiunto a Manchester la sua perfezione.

Ecco i vari quartieri operai di Manchester, che io stesso ho avuto occasione di esaminare durante venti mesi. Riassumendo i risultati del nostro giro attraverso queste contrade, dobbiamo dire che trecentocinquanta mila operai di Manchester e dei suoi sobborghi abitano quasi tutti in cottages miseri, umidi e sudici, che le strade che li accolgono si trovano per lo più nelle condizioni peggiori di sporcizia ed abbandono, e sono state costruite senza alcuna considerazione per l'areazione, ma considerando unicamente il guadagno che affluisce al costruttore. In una parola,

nelle abitazioni operaie di Manchester non vi è pulizia, non vi è comodità, e quindi non è possibile neppure un vero spirito casalingo; soltanto una razza disumanizzata, degradata, ridotta intellettualmente e moralmente al livello della bestialità, fisicamente malata, può sentirsi comoda e a suo agio in queste abitazioni.

Il rischio della epidemia di colera, già conosciuto in altre circostanze, portò alla costituzione di una commissione d'igiene per ispezionare questi quartieri e fare un preciso rapporto in consiglio comunale sulle loro condizioni.

Furono ispezionate in tutto 6.951 case - naturalmente nella Manchester propriamente detta, escludendo Salford e gli altri sobborghi - delle quali 2.565 avrebbero dovuto essere imbiancate all'interno con la calce, 960 avevano la necessità di immediate riparazioni, che erano state trascurate, 939 non avevano scarichi sufficienti, 1435 erano umide, 452 erano mal aerate, 2221 senza latrine. Delle 687 strade ispezionate, 248 non erano lastricate, 53 lo erano solo in parte, 112 erano mal ventilate, 352 contenevano pozzanghere permanenti, mucchi di immondizie, rifiuti, ecc.

"Per concludere, riassumiamo brevemente ancora una volta i fatti. Le grandi città sono abitate principalmente da operai, poiché nei casi più favorevoli vi è un borghese ogni due, spesso anche ogni tre e talvolta ogni quattro operai; questi operai non posseggono nulla e vivono del salario che è quasi sempre appena sufficiente ai bisogni quotidiani; la società dissolta totalmente in atomi non si cura di essi, lascia ad essi occuparsi di sé e della propria famiglia, e tuttavia non fornisce loro i mezzi per poterlo fare in modo efficace e durevole; perciò ogni operaio, anche il migliore è costantemente esposto al pericolo della disoccupazione, che equivale alla morte d'inedia, e molti vi soccombono; le abitazioni degli operai generalmente sono mal raggruppate, mal costruite, tenute in cattivo stato, mal aerate, umide e malsane; gli abitanti sono costretti a vivere in uno spazio ristrettissimo, e nella grande maggioranza dei casi almeno una famiglia intera dorme in una sola stanza; l'arredamento interno delle abitazioni è misero fino a giungere alla mancanza totale dei mobili anche più necessari; parimenti il vestiario degli operai è generalmente povero, e per una grande parte dei casi addirittura a pezzi; i cibi in generale sono cattivi, spesso quasi immangiabili e in molti casi in quantità insufficiente, almeno in certi periodi, si che nei casi estremi sopravviene la morte per inedia".

Ma vediamo adesso come si presenta la situazione in Italia e soprattutto come la mano pubblica si organizza e risponde alla domanda sociale di alloggi.

2. ALLE ORIGINI DELLA CASA POPOLARE IN ITALIA

I primi insediamenti di edilizia residenziale pubblica, in Italia, vengono realizzati nell'arco di un periodo storico che va dal 1891 al 1938.

L'avvio del processo si svolge dentro la cornice nazionale dei governi liberali, sotto la guida di G. Giolitti, che arriva con fasi alterne sino al 1914. Almeno per tutto il primo decennio del novecento - sino a quando non cominciò a delinarsi, in conseguenza delle stesse trasformazioni economiche e sotto la spinta di nuovi acuti conflitti ideologici, un processo di radicale

polarizzazione della società italiana che il sistema giolittiano non riuscì più a padroneggiare - la ricomposizione della frattura fra società civile ed istituzioni si accompagnò ad un programma di governo dinamico ed efficace, basato sullo sviluppo della legislazione sociale, sullo stimolo all'industria e sull'incremento delle opere pubbliche. L'industrializzazione crescente fu motivo di grande esodo verso le aree urbane del nord Italia; il 59 per cento degli incrementi complessivi della popolazione urbana, degli inizi del '900, si deve attribuire all'immigrazione dalle campagne. "Dagli inizi del secolo i problemi legati all'aumento degli affitti e all'espansione della rendita fondiaria accompagnarono ogni passo dell'urbanizzazione, del risanamento edilizio, della realizzazione di nuove opere pubbliche. La legge presentata da Giolitti nel 1904 per la tassa sulle aree fabbricabili, l'affermazione del principio dello svincolo degli espropri dal valore venale dei terreni, e la nascita dei primi Istituti per le case popolari, cercarono di porre un correttivo alla speculazione e di rispondere ai bisogni più urgenti di case operaie a buon mercato."

(Valerio Castronovo, V. 4° parte seconda: *"La fase espansiva in età Giolittiana"*, in Storia d'Italia Einaudi, Torino 1975)

Nel 1901 il censimento nazionale rivela per la prima volta l'entità delle trasformazioni in atto e le drammatiche condizioni abitative presenti in alcune grandi città della penisola.

L'anno dopo il deputato Luigi Luzzatti (Ministro del Governo Giolitti fra il 1902-1905), propone la creazione di una organizzazione nazionale per l'edilizia economica popolare. Nel 1903 viene approvata la legge Luzzatti per la costituzione degli Istituti autonomi delle case popolari che avviano faticosamente la loro attività nelle città più importanti del paese.

Se l'attività degli Istituti autonomi, nei pochi anni che dividono la loro costituzione dallo scoppio della prima guerra mondiale, si caratterizza per una insufficiente produzione di alloggi, a fronte del reale fabbisogno, va riconosciuta tuttavia l'importanza che la produzione edilizia pubblica assume nei confronti di quella affidata all'iniziativa privata. Attraverso il dibattito, l'aggiornamento tecnico-professionale la promozione di concorsi e la progressiva verifica sui risultati l'alloggio popolare diventa il terreno su cui si sperimentano le innovazioni tipologiche e costruttive che ispireranno le ricerche del razionalismo europeo.

Nell'immediato dopoguerra l'acuirsi degli squilibri sociali e la precarietà della situazione economica avevano aggravato a livello nazionale, il problema dell'abitazione per i meno abbienti, che neppure il regime vincolistico dei fitti, poi sfociato nel 1917 nel blocco vero e proprio, era servito ad attenuare, pur calmierando significativamente la rendita urbana.

Il regime fascista introduce nella prassi degli ICP importanti modifiche statutarie che portano a smobilitare il patrimonio edilizio, costituito nei pochi anni di vita degli enti, per favorire una diffusione più capillare della casa in proprietà anche fra i ceti popolari. L'abolizione della indivisibilità e inalienabilità della proprietà degli Enti pubblici, affermata con forza nel testo unico del 1919, viene sancita da un provvedimento del 1925. (P.Sica, *Storia dell'Urbanistica. Il Novecento*: 373 e seg., Bari, 1978 (1996).

A fianco della produzione di alloggi a riscatto, tendente alla formazione di un ceto proprietario solidale col regime, si afferma l'orientamento a incrementare la costruzione di alloggi a basso

costo e di "ricoveri per sfrattati". Le così dette "popolarissime", che trovano riscontro nella costruzione delle ultime borgate romane, rispondono anche al criterio di decentramento della classe operaia in villaggi semirurali, come appare dagli orientamenti dell'IACP milanese con le quattro città satellite progettate per Vigentino, Niguarda, Lambrate e verso Legnano.

Per lo sviluppo dei quartieri periferici viene indicata "una soluzione squisitamente corporativa basata su "una figura geometrica, che già di per stessa direbbe di un ordine nuovo. Essa si presterebbe d'altra parte, ad una estrema economia di strade, ad una facilissima regolamentazione del traffico, all'abbondanza di zone verdi, a una razionale distribuzione di servizi, ad una facile sorveglianza da parte di agenti di P.S. e degli organi del Partito". (G. Patrizi, *Il villaggio fascista*, Roma 1938).

La politica dei "ricoveri" attuata in quegli anni dagli Istituti con diverse accentuazioni e caratterizzazioni dovute alle differenti condizioni materiali delle varie città in cui si attua, è resa possibile, secondo la pubblicistica ufficiale, dai progressi della "razionalizzazione costruttiva" che permettono la riduzione di standard abitativi al di sotto dei minimi tradizionali.

La "Rivista nazionale dei proprietari" teorizza le caratteristiche dei ricoveri, la cui produzione, ovviamente non competitiva con l'iniziativa privata, è caldeggiata per soddisfare le esigenze abitative dei ceti diseredati: "un grande vano, con tramezzi e divisori mobili, può spesso servire agevolmente a tutte le esigenze di una famigliola, in luogo di un appartamento di vecchio tipo, ripartito in piccoli ambienti, ognuno dei quali richiede una propria finestra, una propria aerazione, illuminazione artificiale e via dicendo". (L. Bartolotti, *Storia della politica edilizia in Italia*:63 Roma 1978).

La pubblicistica ministeriale definisce così l'affollamento: "si considerano sovraffollate le abitazioni occupate in media da più di due persone a stanza"; l'abitazione è intesa come "un insieme di stanze od anche un sola stanza destinata ad accogliere una famiglia o più famiglie insieme coabitanti" mentre viene considerata stanza "ogni ambiente o vano di dimensioni sufficienti a contenere almeno un letto" senza curarsi di stabilire dimensioni minime di superficie. E' infatti nel 1933 che venne presentato dagli architetti Bottoni e Griffini un nuovo criterio per la misurazione degli alloggi di edilizia popolare, non più basato sui metri quadrati di superficie disponibile ma sul calcolo della superficie minima abitabile per numero di abitanti, determinando in tal modo i parametri necessari per ogni nucleo abitativo.

Tale criterio ha determinato le regole per l'assegnazione degli alloggi di ERP, ancor oggi utilizzati.

3. DIRITTO ALLA CASA E CITTADINANZA SOCIALE

La Costituzione italiana, affronta il tema della casa in modo esplicito solo all'art. 47 che recita: "La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione....."

Tuttavia se ne può ricavare un riferimento, per estensione, anche all'art. 3 dei "PRINCIPI FONDAMENTALI" laddove stabilisce che: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche,

di condizioni personali e sociali. E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, impediscono di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Posto inoltre il fatto che la casa al pari del lavoro è una condizione fondamentale della cittadinanza sociale essa trova uno spazio di intervento, per il sistema legislativo ordinario, in riferimento agli art. 30-31 del titolo II "RAPPORTI ETICO-SOCIALI ed all'art. 38 del titolo III RAPPORTI ECONOMICI.

Ma il bisogno ed il diritto ad un alloggio adeguato viene citato in numerosi trattati internazionali sui diritti umani, inclusa la dichiarazione Universale dei Diritti Umani (1948, art.25); il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e culturali (1966, art.11); la Convenzione Internazionale per l'Eliminazione di tutte le forme di discriminazione Razziale (art.5); la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di Discriminazione contro le Donne (1979, art.14) e la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia (1989, art.27). Anche La Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo contiene un importante riferimento (art.8). La effettiva realizzazione, a livello nazionale, di questi patti viene monitorata da comitati di esperti delle Nazioni Unite.

Poiché l'articolo 10 della Costituzione Italiana stabilisce che l'ordinamento giuridico Italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, e l'Italia ha ratificato tutte le norme di Diritto internazionale sopra citate esse sono divenute leggi dello Stato.

Fra le più forti affermazioni internazionali del diritto all'alloggio vi è certamente il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1966, che al 1° dicembre 1995 era già stato ratificato da 133 nazioni.

Secondo quanto recita l'articolo 11.1 del patto: "gli Stati riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per se e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario, ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto....." L'Italia ha ratificato il patto con la legge 25 ottobre 1977, n. 881, si è assunta quindi l'obbligo legale, non solo morale e politico, di attuare politiche rispettose del diritto alla casa.

Uno dei testi delle Nazioni Unite sui diritti umani più ampiamente ratificati, la Convenzione Internazionale sull'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione Razziale include, nel suo art. 5, l'obbligo per gli Stati parti di garantire il diritto di ognuno, senza alcuna distinzione di razza, colore, origine nazionale o etnica, all'eguaglianza di fronte alla legge, segnatamente per quanto riguarda il godimento dei....diritti economici, sociali e culturali, in particolare.... il diritto all'abitazione....". Alla data del 1° dicembre 1995, 145 nazioni avevano ratificato il trattato.

La convenzione sull'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione contro le Donne, adottata nel 1979 risultava ratificata nel 1995 da 147 paesi.

Alle speciali necessità dei bambini si riferisce la Convenzione sui diritti dell'Infanzia, che è stata adottata nel 1989. L'art. 27, che provvede al diritto dei bambini ad un adeguato livello di vita, recita: "gli Stati parti, sulla base delle condizioni nazionali e dei loro mezzi, devono prendere le

misure opportune per assistere i genitori del fanciullo o chi ne sia responsabile nell'attuazione di questo diritto e, in caso di necessità, devono fornire un'assistenza materiale e programmi di supporto in particolare per quel che riguarda la nutrizione, il vestiario e l'alloggio". Alla data del 1° dicembre 1995, la convenzione era stata ratificata da 185 paesi.

Ora vediamo, in concreto, come questo diritto ha trovato risposta nelle politiche di Governo dello stato Italiano nel dopoguerra.

4. IL DOPOGUERRA E LA RIPRESA EDILIZIA

I danni di guerra subiti dal patrimonio edilizio italiano - più di un milione e mezzo le stanze distrutte, più del doppio considerando anche quelle gravemente danneggiate - si vengono ad aggiungere ad una situazione di già grave penuria di alloggi qual'era quella precedente il secondo conflitto mondiale. Alla vigilia della guerra, sulla base di 31.700.000 vani esistenti cui corrispondeva un affollamento di 1,4 persone per stanza, una commissione governativa fissava il fabbisogno annuo di stanze in 600.000 per venti anni (cifra poi arrotondata a 700.000 in quanto nei vani già esistenti erano stati compresi anche locali impropri come soffitte, cantine, interrati, ecc.).

Agli inizi della ricostruzione, con un fabbisogno arretrato di case valutato in circa 14.375.000 di vani, la capacità produttiva dell'industria edilizia risultava del tutto inadeguata.

Nonostante i lievissimi danni sofferti, le sue capacità produttive erano ancora quelle prebelliche (195.000 stanze l'anno fra il 1935 ed il 1940); inoltre l'attività del settore ristagnava.

Le cause che ostacolavano una pronta ripresa dell'attività edilizia, in particolare di quella privata, dipendevano principalmente dal clima di incertezza politica ed economica di quegli anni. Fino a quando l'orientamento liberista nell'organizzazione dell'economia del Paese non ha avuto il sopravvento sugli altri indirizzi che in quel momento si prospettavano, l'incertezza sul diritto di proprietà, il blocco dei fitti durato sino al 1947, un costo di costruzione stimato, nel 1945, venti volte maggiore di quello del 1940 scoraggiavano l'impiego del risparmio privato nell'edilizia.

Neppure la legge sui danni di guerra che prevedeva il concorso dello Stato, con un contributo a fondo perduto, di £ 150.000 ad immobile, ed un terzo degli interessi sul mutuo contratto riesce a stimolare una iniziativa significativa.

Tuttavia nel secondo semestre del 1947 molte incertezze si dissolvono: la stabilizzazione della lira, a seguito della scelta deflazionistica avviata da Einaudi e il grosso prestito americano all'Italia dopo la missione di De Gasperi negli Stati Uniti, pongono le premesse di un cambiamento politico e la vittoria elettorale della Democrazia Cristiana nelle elezioni del 18 aprile 1948, che insedia il primo governo di centro, insieme all'allontanamento delle sinistre dalla direzione politica del paese segna la fine di ogni ipotesi di sviluppo economico statalistico pianificato e la completa libertà d'azione per l'iniziativa privata.

Inizia così, lentamente nei primi anni, una fase di espansione dell'attività edilizia, sempre più sostenuta durante gli anni cinquanta, che diventa tumultuosa fra il 1958 ed il 1964, per poi contrarsi bruscamente toccando il minimo nel 1967. Il ventennio 1947-1967, verrà considerato, dalla pubblicistica di settore, come il 1° ciclo edilizio italiano del secondo dopoguerra.

Ma vediamo quali sono i fattori sociali che stimolano la produzione di alloggi. All'indomani della guerra l'Italia ha una economia essenzialmente agricola. Nel 1951 l'agricoltura assorbe il 42,2% degli occupati, contro il 22% delle attività industriali. Nel 1961 la percentuale di occupati in agricoltura scende al 30%; quella per i settori industriali tocca il 28%; il settore delle costruzioni raddoppia i propri addetti. Nel decennio 1961-1971 il processo continua: malgrado il raddoppio degli investimenti industriali nel sud, gli addetti all'industria crescono solo di 80 mila unità mentre al nord salgono di 350 mila unità. Contemporaneamente il meridione perde altri 900 mila addetti al settore agricolo. Nel 1971 il peso dell'agricoltura, in termini di occupati, è sceso a 18,8%, quello dell'industria è salito al 43,6%.¹

L'incremento naturale della popolazione (differenza fra numero dei nati e numero dei morti) è solo in parte responsabile dell'accresciuto fabbisogno di case: valutabile a circa 1.430.000 persone nel quadriennio 1947-50, la sua incidenza sulla formazione della domanda di alloggi non ha caratteristiche di eccezionalità tenuto conto che il suo impulso (da 442.000 a 395.000 individui l'anno, nel periodo 1961-1971) è temperato dal saldo attivo dei movimenti migratori con l'estero (1.780.000 persone nel decennio 1951-1961, decrescente nel decennio successivo 1961-1971 da 105.000 a 50.000 persone l'anno).

Interessanti sono pure i dati relativi alla variazione della dimensione media del nucleo familiare. Da essi risulta un più rapido aumento del numero di famiglie in rapporto alla crescita della popolazione, e quindi una progressiva riduzione del numero di componenti l'unità familiare (da 4 nel 1951 a 3,4 nel 1971).

Assai più significativi però si dimostrano i movimenti migratori interni al paese. Alla loro considerevole ampiezza e alla loro continuità nel tempo è da attribuire lo sviluppo così sostenuto della domanda di abitazioni.

L'entità dei flussi migratori risulta immediatamente dalle iscrizioni e cancellazioni di residenza nelle anagrafe comunali rilevate sistematicamente dall'Istituto centrale di statistica.

Già nel quadriennio 1947-50 le nuove iscrizioni toccano una media annua di 970.000 unità; il che significa che nell'intero periodo ben l'8,2% della popolazione ha dovuto spostarsi da un comune all'altro nonostante l'acuta crisi di alloggi.

Ma questo è solo l'inizio di un imponente trasferimento di popolazione di lunga durata. In base ai dati del censimento del 1961 già un terzo della popolazione (36%) viveva in un luogo diverso da quello di nascita, un vistosissimo processo di spostamento della popolazione dal Sud al Nord del paese, dalle montagne e colline verso le pianure e le coste, dalle campagne alle città.² Come

¹ Secondo il Censis, pag 40 del libro di S. V. Haddock (*La città contemporanea, ed. il Mulino, Bologna 2004*) gli attivi in agricoltura passano nel 1981 al 10%. Altrettanto profondo è il cambiamento nella struttura insediativa: secondo una stima del Censis, mentre la popolazione italiana passa da 47.500.000 abitanti nel 1951 a 56.500.000 abitanti nel 1980 con una crescita del 19%, nello stesso periodo le superfici urbanizzate passano da 757.000 ha a 1550.000 ha, con una crescita del 105%.

² Secondo S. Haddock, op. cit. pag 41, fra gli indicatori del processo di urbanizzazione occorre considerare che "le città con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, che erano 11 nel 1861 e 15 nel 1931, salgono a 49 nel 1981 per poi calare a 42 nel 2001; la percentuale di popolazione residente nei centri con oltre 20.000 abitanti, che al momento dell'Unificazione era circa il 20% ed era salita al 35% nel 1931, cresce ulteriormente e, a metà degli anni '60 (precisamente nel 1966)

afferma lo storico Paul Ginsborg nel ventennio 1951-1971 la distribuzione geografica della popolazione italiana subì uno sconvolgimento. L'emigrazione più massiccia ebbe luogo tra il 1955 e il 1963 (...). In tutto, fra il 1955 e il 1971, 9.140.000 italiani sono coinvolti in migrazioni interregionali. (P.Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*:295 Einaudi, Torino, 1989).

In queste cifre si possono leggere gli effetti delle profonde modificazioni del sistema socioeconomico italiano. La mobilità anagrafica che trova coerente riscontro nell'evoluzione della struttura occupazionale del paese; il calo considerevole della percentuale di addetti nell'agricoltura sul totale della popolazione attiva (da 42,2% a 17,2% nel 1971) testimonia non solo il passaggio della nostra economia verso un sistema produttivo più avanzato in analogia con gli altri paesi a capitalismo maturo, ma ci consente di dare una direzione all'entità dei movimenti anagrafici considerati. In definitiva lo spopolamento delle campagne e la crescita urbana, l'addensamento nelle città di risorse umane e fattori produttivi sono i diversi aspetti di un unico processo. (M. Preite, *Edilizia in Italia dalla ricostruzione al piano decennale*, Vallecchi Firenze 1979).

5. LE POLITICHE PUBBLICHE, DALL'INA CASA (1949) AL PIANO DECENNALE (1978)

In questo sviluppo delle politiche abitative anche il pubblico farà la sua parte e non solo con incentivi economici e normativi.

Quando nel febbraio del 1949, viene approvata la legge n° 43, Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori, prende avvio il più consistente programma di edilizia pubblica che fino ad allora l'Italia avesse conosciuto.

Dal punto di vista economico si trattava di una manovra di aumento della spesa pubblica e di stimolo alla domanda, in linea con il contesto internazionale post-bellico dove si sostenevano le politiche keynesiane di forte intervento dello Stato nell'economia.³ In questo caso l'iniziativa puntava sul settore edilizio, particolarmente adatto a stimolare l'intero settore manifatturiero.

Sul piano sociale si cercava di andare incontro, a più esigenze: alla domanda di occupazione, alla ricostruzione di un patrimonio edilizio distrutto dalla guerra, ed alla forte richiesta di alloggi sociali per intercettare il processo di immigrazione verso i centri urbani e le aree a forte sviluppo industriale.

avviene il "sorpasso" della popolazione urbana rispetto a quella rurale (Bozzo 1984). Successivamente si registra un calo, anche se contenuto; nel 2001 la popolazione urbana costituisce il 52% della popolazione italiana.

³ "All'inizio della legislatura (1948-1953), il periodo di massima polarizzazione e incomunicabilità tra i protagonisti della vita politica italiana, pesa soprattutto il clima internazionale, dal momento che la guerra fredda appena dichiarata sembra proprio la vigilia del terzo conflitto mondiale. Il piano Marshall, ormai operante in tutti i paesi dell'Europa occidentale, è una spina nel cuore dell'Urss, che vede negli aiuti americani per la ricostruzione del vecchio continente uno strumento di guerra più letale di qualsiasi arma. L'intervento dello Stato nell'economia si farà tuttavia più forte con la sconfitta della DC, che segna la fine dell'era De Gasperi, nel 1953, sostituito alla segreteria del partito da Amintore Fanfani, proveniente dalla sinistra democristiana. Cambia dunque l'azione del governo e la presenza dello Stato nell'economia, con un più marcato intervento nei settori sociali deboli. Viene istituito il ministero delle partecipazioni statali, dell'IRI e dell'Agip. Mentre in campo sociale viene sviluppato un programma Keynesiano sulla casa." (S. Colarizi in *Storia politica della Repubblica 1943-2006: cap. II Gli anni del centrismo*, ed. Laterza 2007).

La legge stabiliva che il piano venisse finanziato con un sistema misto al quale dovevano partecipare lo Stato, i datori di lavoro ed i lavoratori dipendenti, attraverso una trattenuta sul salario mensile.

Rispetto all'iniziale proposta del Governo, tuttavia, l'opposizione riuscirà ad introdurre alcune modifiche significative tese a riequilibrare le finalità sociali del piano. In particolare, la trattenuta sulla busta paga, a carico dei lavoratori passa dall'1,4% allo 0,6%, viene eliminato il sistema del sorteggio, per l'assegnazione degli alloggi, ed introdotto il criterio dello stato di necessità; infine per favorire i lavoratori meno abbienti viene deciso di assegnare in affitto almeno la metà degli alloggi. In realtà nel periodo di vigenza del piano, che va dal 1949 al 1963, verrà ceduto a riscatto il 70% delle abitazioni costruite.

Durante i quattordici anni di vigenza del piano, vengono costruiti in Italia 1.920.000 vani, corrispondenti a 335.000 alloggi, per un importo di 963 miliardi di lire. L'incidenza delle abitazioni INA-CASA sul totale di quelle realizzate tra il censimento del 1951 e quello del 1961 corrisponde al 10%, con punte più elevate al sud, fino al 18,5% della Calabria.

Ma l'esperienza che si realizza a livello nazionale con il piano INA-CASA, "ha non solo contribuito a costruire l'urbanistica moderna, ma ha anche assunto un ruolo importante nella costruzione delle città del novecento. I quartieri pubblici sono divenuti un grande materiale per comporre lo spazio urbano, per attribuirgli nuove forme. Ampie parti sono state progettate e realizzate nel tentativo di opporsi alle periferie che andavano costituendosi attraverso la giustapposizione di interventi dispersi e banali, frammentari e speculativi, nel tentativo di indicare nuove direttrici di crescita della città, di sperimentare e proporre esempi di spazio abitabile che potessero eventualmente anche essere riferimento per l'intervento dei privati. Il piano appare a urbanisti e architetti italiani la prima vera consistente occasione per l'Italia e i quartieri vengono visti, forse illusoriamente, come parti utili a contrastare un incontrollato e informe processo di crescita urbana, composto da una miriade di singoli episodi edilizi.

Un valore generale viene attribuito all'unità di quartiere non solo per il suo essere un grande materiale urbano per la ricostruzione delle città Italiane, ma per essere anche, con le sue case, servizi, spazi aperti, qualcosa di più di una parte di città in espansione: esso è unità sociale, ambito di formazione e vita di comunità e cittadini" (Paola di Biagi, *La grande ricostruzione, il piano Ina Casa e l'Italia degli anni '50*, cap. I° *La città pubblica e l'Ina Casa*, Donzelli editore, Roma 2001).⁴

Su un totale di 17.000 architetti e ingegneri italiani attivi in quegli anni, circa un terzo è coinvolto dall'Ina - Casa. In questo contesto, il piano Ina - Casa ha rappresentato una formidabile opportunità per allargare non solo la riflessione di architetti, urbanisti e ingegneri, ma anche la

⁴ Adalberto Libera, allora responsabile dell'ufficio architettura della Gestione Ina - Casa, afferma: "l'occupazione operaia è la qualifica del piano e ne indica la finalità sociale. La costruzione di case è l'attività scelta a tale scopo e che, nel contempo, affronta uno dei problemi assillanti del dopoguerra. Ma la conseguenza di questo piano, quella più inaspettata e forse di maggiore interesse sul terreno del vivere civile e della cultura, è l'inizio di una concreta ed importante attività urbanistica: la creazione di numerosi e nuovissimi quartieri residenziali" (Adalberto Libera in, *Esperienze Urbanistiche in Italia, La scala del quartiere residenziale*,.131- Roma 1952).

loro occupazione, oltre a quella operaia. Per alcuni architetti di mezza età, scrive Leonardo Benevolo nel 1960, gli incarichi forniti dall'Ina - Casa sono stati la prima occasione di una certa importanza offerta nel dopoguerra e per molti giovani addirittura la prima occasione professionale.

Infine con l'approvazione della legge 167/62 e la contemporanea promulgazione della legge 60 (del 14/02/1963), che ha come titolo: "Liquidazione del patrimonio edilizio della gestione Ina - Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori", si conclude un piano di rilancio dell'edilizia pubblica durato 14 anni.

Altri enti (la Gescal, gli IACP, i Comuni, successivamente le Regioni), ed altre leggi prenderanno il posto del piano Ina - Casa, nella programmazione, nel finanziamento e nella costruzione di edilizia sociale, che avrà un forte rilancio nel 1971 con l'approvazione della L. 865 denominata: "Legge di riforma per la casa" e nel 1977 con l'approvazione della legge 10 meglio conosciuta come legge "sul regime dei suoli"; nel 1978 con il piano decennale (L. 457) e poi ancora la legge 392/78 "equo canone", ed infine la legge 513/77 che, al contrario, apre un nuovo programma di svendita del patrimonio abitativo pubblico. (Massimo Preite, *Edilizia in Italia dalla ricostruzione al piano decennale*, Vallecchi, Firenze 1979).

Ma procediamo con ordine.

La legge 167 del 1962 introduce i Piani di Edilizia Economica Popolare (PEEP).

Lo scopo fondamentale della legge era quello di fornire all'ente pubblico, gli strumenti concreti per programmare gli interventi nel settore della casa, e per incidere tramite questi, sull'assetto del territorio urbano, contrastando la speculazione fondiaria e indirizzando lo sviluppo edilizio con i piani di zona (di contenuto analogo ai piani particolareggiati) da realizzare su aree espropriate, all'edilizia economica e popolare.

Per la prima volta l'esproprio era utilizzabile non solo per i terreni destinati a funzioni pubbliche, ma anche per quelli destinati a residenza, e veniva stabilita un'indennità di esproprio inferiore al valore di mercato, legata al valore che le aree avevano sul mercato due anni prima dell'adozione del piano PEEP.

Questo doveva consentire ai comuni (e agli enti, istituti e cooperative, costruttori di case popolari, cui potevano essere assegnati i terreni edificabili) di acquisire ad un costo relativamente contenuto aree più centrali e di dotarle di tutti i servizi sociali necessari, che dovevano essere previsti nello stesso piano di zona.

Si prevedeva, infine, di innescare un processo di finanziamento a rotazione: i comuni, ottenendo i terreni a basso prezzo e rivendendoli (una volta urbanizzati) agli assegnatari pubblici e privati, avrebbero potuto ricavare fondi da reinvestire in acquisto di altre aree ed in costruzione di servizi. La potenza programmatica della legge è affermata in modo inequivocabile all'art. 3 comma 1: "L'estensione delle zone da includere nei piani è determinata in relazione alle esigenze dell'edilizia economica e popolare per un decennio e non può essere inferiore al 40 per cento e superiore al 70 per cento del fabbisogno complessivo di edilizia abitativa nel periodo considerato".

Con questa misura si poteva ottenere un forte abbattimento della rendita fondiaria, con l'effetto indiretto di calmierare il costo delle aree edificabili e nel contempo si potevano programmare insediamenti urbanistici non occasionali e caotici, ma al contrario ridefinire le aree di sviluppo urbano con la presenza di quote di verde, parcheggi e servizi: asili, scuole, centri sportivi, luoghi di culto, aree commerciali, trasporti.⁵

Laddove l'iniziativa delle amministrazioni locali è stata adeguata si sono avuti nel paese, in prevalenza nelle Regioni del centro e nord Italia, riscontri positivi e lo strumento si è dimostrato utile, con la realizzazione di quartieri che hanno contribuito a ridisegnare le cinture periferiche delle città; al contrario dove è mancata la volontà politica e l'impegno progettuale è stato modesto, perché si è preferito agevolare gli interessi dei privati, si è persa un'importante occasione di pianificazione urbanistica del territorio e di sviluppo delle politiche abitative, creando dei quartieri ghetto, privi spesso di servizi, che hanno favorito l'emarginazione ed il degrado sociale.

Con la Legge 60 del 14/02/1963, fu costituita la GESCAL in sostituzione della Gestione Ina-Casa e venne promosso un piano decennale di costruzione di alloggi per i lavoratori.

Si continuava così, con altri mezzi finanziari ed altri strumenti organizzativi, la precedente esperienza che veniva definitivamente liquidata con un piano vendite che avrebbe permesso a tutti gli assegnatari, che ne facevano richiesta, il riscatto dell'alloggio (art.3), le risorse ricavate venivano conferite alla nuova gestione GESCAL.

Anche qui, attingendo al modello INA-CASA, ma con un peso diverso fra le parti sociali e la mano pubblica: i lavoratori contribuiscono con una trattenuta sulla busta paga mensile dello 0,35% (era dello 0,60 con l'Ina-casa), un ulteriore 0,70% a carico dei datori di lavoro, infine lo Stato con il 4,30% sul totale dei due precedenti contributi, ma sempre lo Stato contribuisce, in ragione di ciascun alloggio costruito entro il 31 marzo 1973, con il 3,20% del costo sostenuto, sino ad un massimo di 600.000 lire a vano.

Alla "Gestione", sottoposta alla supervisione del ministero del lavoro e della previdenza sociale, che deve esaminare il bilancio annuale prima della sua approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione della GESCAL, sono affidati compiti di programmazione, indirizzo e finanziamento molto ampi, mentre le funzioni gestionali, relative ai piani pluriennali di attuazione degli interventi costruttivi (stazione appaltante) e di gestione del patrimonio di ERP (rapporto con gli assegnatari, riscossione affitti e/o quote di riscatto) vengono affidate in prevalenza agli IACP che sono dislocati su tutto il territorio nazionale, presso i capoluoghi di provincia, dove hanno sede anche i comitati provinciali (art. 24 "Deve essere sentito il parere dei comitati provinciali per

⁵ E' interessante notare che con la legge 167 inizia una nuova fase della politica urbanistica ed abitativa, essa coincide con il superamento dei governi centristi e l'ingresso nella maggioranza (1960) del PSI, con il quale si darà vita a governi di centrosinistra. "Ad agevolare questo passaggio di fase concorrono due avvenimenti internazionali di grande impatto: l'ascesa al soglio pontificio di Giovanni XXVIII, l'apertura del concilio vaticano secondo con le encicliche Mater Magister e Pacem in Terris, testimoniano una rinnovata vocazione ecumenica non compatibile con la crociata anticomunista, né con un fiancheggiamento troppo sbilanciato agli Stati Uniti. Un autorevole nulla osta all'entrata del PSI nell'area di governo viene anche da Washinton, dove alla Casa Bianca si è insediato il democratico Kennedy." (S. Colarizi in *Storia politica della Repubblica 1943-2006: cap.III Gli anni del centrosinistra*, ed. Laterza 2007).

quanto attiene alla ripartizione dei fondi nell'ambito della Provincia. Essi possono essere inoltre interpellati in ogni questione relativa alla attuazione dei piani").

Alla prova dei fatti il sistema organizzativo messo i piedi risulterà alquanto complesso e farraginoso, le capacità gestionali modeste ed il risultato finale assolutamente inadeguato rispetto al bisogno di alloggi conclamato ed alle stesse capacità di spesa. In occasione di una tavola rotonda organizzata a Roma nella sede centrale delle ACLI il 1° ottobre 1969, dal titolo: I lavoratori per il diritto alla casa il Ministro del lavoro e leader della sinistra democristiana, on. Donat - Cattin espone così i problemi della GESCAL: "E' dovere di tutti coloro i quali sono ora preposti alla Gescal, dal ministro del lavoro in giù, di smobilitare l'ingente capitale che è depositato a interessi dubbi - e sottolineo questo aspetto - non è loro dovere quello di custodire questo denaro a interessi dubbi quando la destinazione è altra ed è quella nota e determinata dalla sua finalità statutaria. Per spendere in fretta occorre, in una certa misura, concentrare, snellire, facilitare enormemente le procedure che sono procedure complesse. Facendo il computo del nastro produttivo della Gescal, esso è risultato essere di 1310 giorni di tempi tecnici, senza i tempi non tecnici e le altre pause che in mezzo ci sono, per cui per costruire un agglomerato di case Gescal di solito si impiegano 5, 6, 7 e anche 8 anni". (G.Nigro, C. Pignocco, F. Tortora, *I padroni della casa*, Coines ed. 1972 Roma).

Ma ciò che è principalmente da imputare alla Gescal è che dei fondi a disposizione solo una minima parte sono stati utilizzati per realizzare effettivamente abitazioni, assegnati fra l'altro con anni di ritardo anche per la lentezza con cui le commissioni provinciali procedevano nella compilazione delle graduatorie. Risulta infatti che la situazione finanziaria dell'ente, al 31 dicembre 1971, fosse la seguente: depositi presso le banche 650 miliardi di lire, crediti a breve termine per altri 1183; nel complesso più di 1800 miliardi utilizzati per scopi diversi da quelli precipui dell'ente.

La Gescal ha gestito la liquidità di cui disponeva, immobilizzandola sotto forma di depositi bancari, di cui le banche si sono a loro volta servite a fini propri (così risulta dalla relazione per il bilancio 1965 della Banca nazionale del lavoro, beneficiaria dei fondi Gescal, quando dichiara che "il grosso delle nuove disponibilità è stato avviato ad impieghi liquidi e sicuri presso banche e corrispondenti sui mercati monetari esteri....").

Quando in extremis il governo decide, alla vigilia dello sciopero nazionale sulla casa del 19 novembre 1969, di stanziare immediatamente altri 500 miliardi per la Gescal, non si rende conto che questo provvedimento ha tutto il sapore di una beffa per chi, forzatamente, ha già sostenuto fin troppo, col proprio lavoro, manovre finanziarie del tutto estranee alla soddisfazione del proprio diritto alla casa.

L'esperienza Gescal arriva a conclusione quando con l'approvazione della legge sulla casa n. 865, del 22 ottobre 1971 - che in seguito analizzeremo in dettaglio - si procederà al progressivo scioglimento di tutti gli enti pubblici edilizi, unificandone e concentrandone i fondi già stanziati e non utilizzati presso la Cassa depositi e prestiti; questo passaggio però si attuerà con notevoli

resistenze, da parte in particolare della stessa Gescal, che opponendo la propria volontà di continuare a gestire i fondi residui, resterà in vita ancora per qualche anno.

La Legge sulla Casa: 865/1971

Sullo sfondo di quella che verrà chiamata la "legge sulla casa" crescono tensioni e conflitti sociali molto vasti che interessano tutto il paese, dall'autunno caldo della protesta operaia alle lotte studentesche, che prendono lo spunto da fatti specifici: i processi di massificazione connessi alla organizzazione del lavoro standardizzata (taylorismo-fordismo) con i suoi intensi ritmi di produzione e sfruttamento ed il rifiuto sempre più esteso di una organizzazione sociale autoritaria (sia nelle fabbriche che nelle scuole) che evoca un bisogno di libertà, partecipazione e democrazia.

Le lotte degli operai escono dai cancelli delle fabbriche ed invadono la società per affrontare tutti i risvolti della condizione sociale ed in particolare la questione abitativa, un vero e proprio paradigma delle contraddizioni capitalistiche.

Si manifesta così in forme più acute l'insufficienza offerta pubblica di alloggi, gli alti costi degli affitti nel mercato privato, ed al tempo stesso la trappola della casa in proprietà dove la famiglia si vincola ad un risparmio forzoso, ed una vita di sacrifici per oltre venti/trent'anni.

Il diritto alla casa, concepito come servizio sociale e "diritto alla città" viene quindi ad arricchire l'area della contestazione.

Nasce così, il 24 settembre 1969, il documento unitario di CGIL, CISL, UIL, intitolato una politica organica della casa. Il documento si apre con un'analisi della situazione:

"La dinamica del mercato dell'edilizia è stata in larga misura condizionata dalla condotta dei gruppi privati, che hanno intensificato la manovra speculativa sulle aree e l'investimento in costruzioni che assicurano maggiori margini di profitto. Parallelamente, l'azione pubblica, che avrebbe dovuto sostenere l'offerta di abitazioni di tipo popolare, è risultata modesta e sostanzialmente inefficace. Le conseguenze negative derivatene hanno riguardato le famiglie dei lavoratori, specie quelle dei grandi centri urbani, dove la concentrazione dei flussi migratori ha provocato una forte lievitazione dei fitti come anche, più in generale, del costo delle residenze. Di fronte a questa situazione, la CGIL, la CISL, e la UIL ritengono di estrema urgenza la definizione e l'immediata applicazione di una politica organica della casa che risulti, allo stesso tempo, coerente con l'obiettivo di uno sviluppo equilibrato e capace di risolvere radicalmente le attuali tensioni esistenti sul mercato dell'edilizia" (Nigro-Pignacco-Tortora, *I Padroni della Casa*:25, Coines, Roma 1972).

L'eco di queste analisi, centrate sul riconoscimento dei meccanismi strutturali che determinano la questione delle abitazioni in Italia, giunge anche al Ministro dei lavori pubblici, il democristiano Natali. Nel discorso di presentazione del bilancio di previsione per il 1970 del suo ministero, alla commissione lavori pubblici del Senato, Natali dimostra infatti di conoscere a fondo le cause che sono all'origine della condizione abitativa del paese.

"Lo sciopero di Torino del 3 luglio e quelli di questi ultimi giorni, le manifestazioni di Bolzano, Salerno, Firenze, le "occupazioni" di Roma e Napoli e quindi un crescendo di agitazioni, prese di

posizione proposte, hanno coinvolto e sensibilizzato milioni di cittadini, riproponendo drammaticamente questo problema fra quelli più urgenti che noi tutti dobbiamo affrontare e risolvere....Il dibattito che si è violentemente sviluppato nel paese presenta aspetti di notevole e nuovo interesse perché strati sociali sempre più vasti hanno acquisito la consapevolezza che il problema della casa non riveste un carattere settoriale e autonomo, ma è rigidamente connesso e interdipendente con i più generali problemi del controllo dell'uso del suolo, della organizzazione del territorio, della localizzazione degli insediamenti produttivi...

Lo stato di tensione e di sollecitazione che esiste oggi sul problema della casa esige una risposta orientata in due direzioni; da una parte, occorre senz'altro un riesame e una globale rielaborazione della politica della casa; dall'altra, occorre attuare - e non soltanto enunciare - una politica di programmazione decisamente volta a eliminare le cause dei profondi squilibri che hanno acuito e drammatizzato il problema.

In tali squilibri sta infatti una delle cause di fondo della gravità assunta dal problema della casa. Le disordinate immigrazioni provocate dalla presenza, in alcune limitate aree del paese, di un potenziale industriale in continua espansione; la corsa all'inurbamento provocato dalle situazioni di abbandono in cui versano le campagne, il Mezzogiorno e numerosi centri minori; il conseguente caotico accrescersi della domanda di alloggi in aree sempre più congestionate, in cui i prezzi dei suoli raggiungono valori elevatissimi, le infrastrutture e le attrezzature sono sovraccariche e spesso sovrassature, le capacità di intervento degli enti locali sempre più inadeguate e al limite della paralisi: questi sono alcuni aspetti della questione degli squilibri che aggravano, o addirittura determinano, la esplosività del problema della casa". (op.cit.:33).

Nel caldo clima dell'autunno, caratterizzato soprattutto dalle lotte di fabbrica ma segnato anche da episodi di lotta nei quartieri e nelle città, interviene il Partito comunista italiano con un convegno nazionale che si tiene a Roma gli ultimi due giorni di ottobre sul tema: il Diritto alla casa e a una città per gli uomini.

La relazione introduttiva è svolta da Alarico Carrassi, della direzione del partito che propone questa visione del problema: "Noi non siamo oggi di fronte a una generica questione delle città, come vorrebbero farci credere i giornalisti della stampa borghese. Costoro riconoscono infatti, sì, che la città scoppia, ma solo per prospettare i mali della città come effetto di tendenze universali - Industrializzazione, l'urbanesimo - e delle dimensioni quantitative di problemi che generano, anche altrove, carenze. Scoppiano gli squilibri sociali, quindi, caratteristici della città capitalista il cui stesso irrazionale disegno è il frutto di quella organizzazione di rapporti sociali - storicamente determinati - su cui è nata e cresciuta, e dove l'uomo, anziché fine e soggetto dello sviluppo, è subordinato alla produzione e al mercato".

Passando ad illustrare la linea del partito sul tema, Carrassi afferma: "Noi - e non solo noi ormai - concepiamo la casa come servizio sociale. Ciò significa che riteniamo necessario modificare il rapporto che il lavoratore stabilisce attualmente con la casa. Questo rapporto, oggi, è nello stesso tempo di subordinazione economica - per l'oppressione materiale del costo della casa sui bilanci familiari - e di subordinazione ideologica, in quanto la casa viene proposta come rifugio,

come illusoria difesa dalle oppressioni della società, come isola in cui creare vanamente una autosufficienza. Solo una battaglia congiunta per il diritto alla casa e il diritto alla città - e solo se congiunta - può far camminare, nel vivo delle spinte reali, una politica e una concezione nuova della casa come servizio sociale.

Da questo principio discende che....."rivendicare oggi un aumento quantitativo dell'intervento pubblico nell'edilizia è indubbiamente necessario, ma anche del tutto insufficiente. Occorre rivendicare un intervento pubblico esplicitamente finalizzato alla riduzione del costo della casa e nello stesso tempo all'assegnazione di case in locazione con canoni rapportati al salario.

La questione dell'abbattimento della rendita urbana ritorna come obiettivo centrale, senza di che anche le proposte di modifica dell'intervento finanziario dello Stato avrebbero scarsa incidenza si risolverebbero in uno spreco e in un ulteriore drenaggio delle risorse da parte della rendita parassitaria.....In altre parole, è possibile sancire che la proprietà dei suoli urbani non comporta alcun diritto di edificazione. Nelle aree urbanizzate, nei piani particolareggiati deve esservi, secondo noi, esproprio generalizzato. Si comprende l'immediata conseguenza di questa affermazione: l'edificazione diventa una concessione discrezionale della pubblica amministrazione (il Comune) e niente può essere rivendicato a questo titolo da chi non otterrà la concessione di costruire". (op.cit.:39/40).

Nella seduta pomeridiana dell'11 marzo 1971 il ministro dei lavori pubblici, on. Lauricella, presenta alla Camera dei Deputati il disegno di legge: "Norme sull'espropriazione per pubblica utilità, modifiche e integrazioni alla legge 18 aprile 1962, n°167 e autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata". Chiede la procedura d'urgenza che la Camera subito dopo concede.

La discussione sarà lunga e piena di colpi di scena, si fronteggiano diversi approcci politico-culturali che dividono il paese, le forze sociali e politiche, che inevitabilmente si riflettono nella discussione parlamentare, e fra gli stessi partiti di maggioranza, con la Confedilizia che minaccia un referendum abrogativo sul diritto di esproprio ed i valori di indennizzo.

Il compromesso finale riuscirà ad averla vinta sulla pressione esercitata dalle aziende del grande capitale privato o a partecipazione statale per essere ammesse a gestire l'attuazione dei programmi di edilizia pubblica, che invece vedranno il riconoscimento degli IACP e delle cooperative, come primi esecutori degli interventi programmati nel campo dell'edilizia residenziale pubblica.

La richiesta di una generale modifica del regime delle aree, che trova i suoi punti di forza nell'esproprio generalizzato e nella separazione del diritto di edificazione dal diritto di proprietà, riceverà parziale accoglimento nell'ulteriore estensione della facoltà di esproprio per pubblica utilità (secondo norme più incisive e sollecite) e nella determinazione di criteri atti a corrispondere indennità di espropriazione più contenute.

La richiesta infine di un meccanismo generale di regolamentazione e di controllo delle locazioni (indispensabile a dar senso concreto ad una politica della casa come "servizio sociale" esteso a

tutti senza discriminazioni di reddito) troverà uno specifico campo d'intervento solo per gli assegnatari di alloggi pubblici.

Si arriva così alla votazione conclusiva: votano a favore PSI, PSDI, PRI, DC; il PCI ed i socialisti autonomi si astengono, votano contro il PSIUP, il Manifesto ed i deputati del MPL.

La legge entra nella raccolta ufficiale delle leggi dello Stato come legge 22 ottobre 1971, n°865.

La legge 10, sul regime dei suoli.

La legge 10 sull'edificabilità dei suoli, l'equo canone e il piano decennale per l'edilizia residenziale prefigurano, nella loro reciproca complementarietà, il tentativo più organico fino ad allora compiuto per operare una profonda modifica nella struttura tradizionale dell'offerta edilizia attraverso l'introduzione di un esteso regime di prezzi controllati che agisca costrittivamente sul meccanismo di libero mercato nel settore della casa.

La politica edilizia dello Stato, nelle sue forme ordinarie, ha puntualmente dato vita ad una situazione di doppio mercato sia delle aree: fra quelle vincolate a piani di zona o per pubblica utilità e quelle libere; sia delle locazioni: attraverso il blocco dei fitti ed il regime di libero mercato; sia delle abitazioni: fra quelle realizzate dai privati e quelle invece prodotte dall'intervento pubblico.

Gli effetti di tale politica si sono dimostrati spesso contrari a quelli attesi: le difficoltà di acquisizione delle aree vincolate, da parte dell'operatore pubblico, hanno finito con il congelare una parte dell'offerta complessiva del suolo determinando un innalzamento relativo dei prezzi sul mercato libero delle aree; il perdurare del blocco dei canoni ha di fatto esaltato gli affitti negli immobili non soggetti a vincolo; la quota di alloggi prodotti dall'intervento pubblico si è dimostrata insufficiente ad esercitare, per concorrenza, un'azione calmieratrice sui prezzi delle nuove abitazioni e dei canoni d'affitto.

La settorialità d'intervento dell'operatore pubblico, nelle forme sopra considerate, si è rivelata palesemente inadeguata a contenere il progressivo divario tra il rincaro delle abitazioni ed il reddito medio delle famiglie. La legge sui suoli, l'equo canone e il piano decennale vanno quindi considerati in rapporto a queste finalità (op.cit., pag.154/155).

Nella legge urbanistica del 1942, modificata ed integrata con la legge n° 765 del 1967, l'esecuzione di nuove costruzioni, ampliamenti e demolizioni era subordinata alla richiesta al Sindaco di un'apposita licenza edilizia, il quale la rilascia una volta accertate la conformità delle opere stesse alle prescrizioni del piano regolatore generale o del regolamento edilizio vigente e l'esistenza o l'impegno del privato a realizzare, contemporaneamente ai lavori oggetto delle licenza, delle opere di urbanizzazione primaria. Compito della legge era dunque solo quello di disciplinare l'attività edilizia, senza limitare in altro modo quello che si riteneva essere un diritto esclusivo del proprietario del suolo su cui tale attività aveva luogo.

La nuova legge sull'edificabilità dei suoli n.10 del 28 gennaio 1977, pur senza enunciarlo, si ispira ad un diverso presupposto giuridico: la separazione tra diritto di proprietà, che resta al detentore dell'area, e diritto di edificazione che solo l'autorità pubblica può concedere. In tal modo si legittima il principio secondo cui "ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia

partecipa agli oneri ad essa relativi (art.1)"; l'esecuzione delle opere è infatti subordinata a concessione da parte del Sindaco e per ottenerla il proprietario dell'area edificabile è tenuto a corrispondere "un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché a costo di costruzione" (art.3)".

Alla base della legge c'è la scelta netta della separazione dello *jus aedificandi* dal diritto di proprietà, proposta inizialmente (come mera ipotesi di lavoro) dall'ex Presidente della Corte costituzionale Aldo Sandulli e ripresa dalla parte maggioritaria della cultura urbanistica.

L'intesa fra i partiti di governo si realizza, superando le esitazioni della DC, soprattutto grazie all'impegno di Bucalossi che minaccia le dimissioni e la crisi di governo in caso di mancata approvazione. Il principio della separazione viene però affermato in maniera ambigua, così da renderla accettabile anche agli incerti e ai contrari: non costituirà argine sufficiente rispetto alle critiche della Corte costituzionale.

Gli elementi portanti della riforma sono l'istituto della concessione onerosa, il convenzionamento dell'edilizia abitativa, il programma di attuazione dei piani urbanistici e la normativa contro gli abusi.

Passare dalla "licenza edilizia" alla concessione, e per di più a una concessione onerosa, ha come presupposto l'aver ammesso, almeno implicitamente, che esiste una riserva pubblica del diritto di edificare. La concessione di questo diritto è accordato al proprietario dell'area, o a chi ne ha la legittima disponibilità, per edificare opere conformi agli strumenti urbanistici, contro un determinato onere. Questo dovrebbe, sul piano dei principi, essere commisurato al maggior valore che all'area viene attribuito in conseguenza del fatto che essa è divenuta edificabile. In realtà la legge, privilegiando anche qui il compromesso rispetto al rigore, stabilisce che il contributo di concessione è formato da una quota del costo di costruzione, variabile dal cinque al venti per cento, e da una quota afferente agli oneri di urbanizzazione.

La legge prevede la possibilità di non pagare la parte di contributo concessorio corrispondente a una quota del costo di costruzione, a condizione che il proprietario si impegni a convenzionare il canone d'affitto e il prezzo di vendita dell'edificio realizzato. Si tratta di una innovazione interessante, già introdotta dalla legge per la casa del 1971 all'edilizia economica e popolare che la legge Bucalossi tenta di generalizzare; essa consentirebbe alla mano pubblica di controllare contrattualmente l'esito finale del processo di urbanizzazione e costruzione della città.

L'introduzione del programma poliennale d'attuazione è comunque il più importante contributo della legge allo sforzo di razionalizzare i modi e i tempi in cui avviene il processo di espansione e trasformazione della città, per tentare di ridurre i costi e accrescerne i benefici sociali. L'esigenza di governare nel tempo l'attuazione delle previsioni dei piani regolatori, correlando l'attuazione delle opere di competenza pubblica con quelle d'interesse privato era viva da tempo. Il primo tentativo di soddisfarla fu compiuto, sia pure solo parzialmente a causa delle difficoltà frapposte dal Consiglio di Stato, dal Piano regolatore di Roma del 1962.

La legge prescrive sostanzialmente che i comuni, ogni tre o quattro o cinque anni, provvedano a indicare quali saranno gli interventi, pubblici e privati, previsti o consentiti dal piano regolatore

vigente, che saranno effettuati o autorizzati nel periodo considerato. Per gli interventi privati inclusi nel PPA ma non attivati alla scadenza del periodo, la legge prevedeva l'esproprio delle aree e l'intervento sostitutivo del comune.

A proposito dell'abusivismo, fenomeno che era già in forte espansione, soprattutto nell'area romana, nel Sud e lungo le coste, la legge prevede, nei casi di maggiore gravità, l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale dell'opera abusiva. La demolizione è l'unica sanzione prevista quando l'abuso contrasta con rilevanti interessi urbanistici ed ambientali.

Nel dibattito parlamentare non viene chiarito il nodo di fondo, relativo al regime di proprietà delle aree edificabili. Resta l'ambiguità nelle formulazioni sulla separazione dello *jus edificandi* dalla proprietà.

Puntualmente, nel gennaio 1980, la Corte costituzionale si pronuncia ancora sulla incostituzionalità della legge urbanistica. Nel frattempo, le regioni cominciano a svuotare il programma poliennale di attuazione, e le norme contro l'abusivismo saranno rimaste inapplicate.

La legge 457/'78 per un piano decennale di edilizia residenziale avrebbe dovuto concludere il quadro delle riforme e consentire finalmente quella continuità dell'azione pubblica che era stata auspicata da decenni. La legge si preoccupa in primo luogo di definire in modo più compiuto le procedure dell'intervento pubblico. Gli elementi di principale interesse del piano decennale sono infatti costituiti da una più organica e precisa attribuzione di funzioni tra il CIPE (comitato interministeriale per la programmazione economica) il CER (Comitato per l'Edilizia Residenziale) e le regioni, da una più lunga proiezione temporale dei programmi operativi nell'edilizia residenziale pubblica e da un uso socialmente più qualificato delle risorse finanziarie stanziare. In tal senso il piano decennale indicherà in più di 4 mila miliardi l'entità dei finanziamenti previsti per il primo quadriennio (1971-81).

Notevoli sono stati l'importanza e l'apporto della legge n.457/78 che ha previsto un piano decennale di edilizia residenziale riguardante: • gli interventi di edilizia sovvenzionata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio degli enti pubblici; • gli interventi di edilizia convenzionata e agevolata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio esistente; • l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali.

La legge n.457 ha anche rivisitato l'assetto istituzionale centrale, rideterminando le funzioni del CIPE, il CER e delle Regioni, alle quali veniva demandato il compito di formulare, sulla base del piano nazionale, i propri programmi quadriennali e i progetti biennali di intervento, dopo aver individuato il fabbisogno abitativo regionale.

Sulla base della legge n.457 (art. 2, secondo comma) e del DPR 24 luglio 1977, n.616 sul decentramento, il CIPE, su proposta del CER, in data 19 novembre 1981 delibera di approvare i criteri generali per le assegnazioni degli alloggi di edilizia sovvenzionata e per la determinazione dei relativi canoni, nonché le normative tecniche costruttive finalizzate ad una riduzione dei costi di costruzione.

Ma la legge 457/1978 è nota anche per le norme a favore degli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente (distinti fra interventi di manutenzioni ordinaria o straordinaria di restauro e di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia o urbanistica).

In definitiva la legge 457 con il suo piano decennale di rilancio dell'edilizia pubblica si dimostra sufficientemente avanzata, nel solco di quella politica riformista che aveva caratterizzato gli anni '70 che, nell'ultimo tratto del decennio, arriverà ad includere nella formula del "compromesso storico" e della "solidarietà nazionale", lo stesso partito comunista. Si tratta dell'ultimo atto organico di rilancio dell'intervento pubblico che verrà sostituito, nei decenni successivi, da interventi sporadici ed intermittenti, comunque inadeguati a sostenere una seria prospettiva di governo delle politiche abitative.

Il decennio successivo è infatti caratterizzato dal progressivo smantellamento dell'impalcatura che si era faticosamente costruita.

Si comincia con una legge che consente di approvare progetti di opere pubbliche in contrasto con i piani urbanistici. Si prosegue con il restauro e la proliferazione di una prassi che avevamo già visto trionfare (con ben più fondati argomenti) nel primo dopoguerra: l'utilizzazione dell'emergenza per sospendere, e alla fine scardinare, le regole. Dai terremoti alla proliferazione delle alghe nell'Adriatico, dai Mondiali di calcio alle ragioni della vigilanza contro il terrorismo: tutte le scuse sono utili per sostituire prassi discrezionali alle procedure garantistiche degli interessi coinvolti, decisioni caso per caso a qualsiasi ricerca di coerenza. Si persevera con il condono dell'abusivismo, con la sua legittimazione sociale e culturale, e quindi con la promozione del suo sviluppo.

Il rapporto tra pubblico e privato non è più una collaborazione tra soggetti diversamente caratterizzati, portatori di ruoli e di interessi diversi, i cui comportamenti obbediscano a un trasparente sistema di regole valide *erga omnes*: diventa una paurosa commistione in cui le parti mescolano e confondono i reciproci interessi. Anzi, con la prassi della cosiddetta "urbanistica contrattata" è il privato che assume il bastone del comando e impone all'ente pubblico le proprie convenienze. Ed è un oggetto privato diverso da quello del passato. Accanto al tradizionale grande proprietario fondiario appaiono nuove e più "evolute" categorie di percettori di rendite urbane: società finanziarie e assicuratrici, come nel caso della Fondiaria a Firenze, o gruppi industriali che vogliono aumentare il proprio portafoglio con un sostanzioso incremento "pianificato" della rendita di un complesso produttivo dismesso, come la Pirelli alla Bicocca di Milano, la Fiat a Firenze-Novoli e al Lingotto di Torino, la Zanussi a Conegliano.

Si viene insomma a determinare, nel corso degli anni 80 (ma il clima non cambia sostanzialmente negli anni successivi) una situazione in cui la "deregulation" non è lo sforzo di semplificare, delegificare, snellire le regole e i procedimenti, ma è semplicemente la cancellazione, la deroga, l'elusione delle leggi, e la sostituzione, ai procedimenti definiti e validi per tutti, di comportamenti discrezionali e collusivi. L'humus propizio alla crescita di quell'abnorme struttura di potere, germinata dal "doroteismo", che ha variamente coinvolto le

forze politiche della cosiddetta Prima Repubblica (ma con un ruolo dominante della DC e del PSI di Bettino Craxi), che è passata alla storia con il nome di Tangentopoli.

Il trionfo di Tangentopoli è stato impedito dalla campagna giudiziaria di Mani pulite. Ma sul finire degli anni 90 il cammino dei tentativi riformatori, iniziati con la stagione che portò alla luce la legge urbanistica del 1942, ripreso e sviluppato in un clima dispiegatamente democratico negli anni 60 e 70, non ha conosciuto una significativa ripresa. E' rimasto senza ascolto politico il lavoro di proposta legislativa compiuto dall'INU (Istituto nazionale di urbanistica) tra il 1980 e il 1983, quando fu pubblicamente presentata una proposta di riforma del regime degli immobili, cui avevano lavorato principalmente Guido Cervati, Vincenzo Cabianca e Luigi Scanol. Uguale destino ha avuto il lavoro concluso, nel 1987, da una commissione del Ministero dei Lavori pubblici, istituita dal ministro Enrico Ferri e presieduta da Vezio De Lucia.

Una successiva proposta organica di nuova legge sul "governo del territorio", elaborata dall'associazione Polis e presentata nel 1992, è stata utilizzata solo come "deposito" di idee, dalla quale qualche volenteroso parlamentare dell'area progressista ha tratto materia per qualche proposta di legge, rimasta in attesa di discussione.

Se qualcosa di positivo, nel corso degli anni 80, ha visto la luce sul terreno dell'assetto giuridico, si tratta di argomenti i quali, nonostante la loro indubbia rilevanza, toccano solo marginalmente il nodo di fondo del governo del territorio e della regolazione del rapporto tra pubblico e privato nella gestione delle trasformazioni urbane e nella ripartizione dei suoi costi e dei suoi benefici. Si tratta di tre leggi riguardanti diversi aspetti della questione ambientale (la tutela del paesaggio e dell'ambiente, la difesa delle acque e dalle acque, i parchi e le altre aree protette), e della legge che, modificando l'ordinamento degli enti locali, ridefinisce i livelli di pianificazione introducendo, accanto al Comune e alla Regione, la Provincia o, nei luoghi di particolare addensamento della popolazione e intensità delle relazioni intracomunali, della "Città metropolitana" (Edoardo Salzano *La legislazione urbanistica dal 1942 alla fine del secolo*)

LA LEGISLAZIONE PER LA CASA IN ITALIA

Legge urbanistica del 1942, modificata ed integrata con la legge n° 765 del 1967.
La legge urbanistica del 1942, modificata ed integrata con la legge n° 765 del 1967, è considerata un architrave portante dell'impianto legislativo nazionale per essersi posta, con grande anticipo, sui tempi della normale vita civile, l'obiettivo di programmare attraverso la pianificazione urbanistica (piani regolatori, licenza edilizia, ecc) lo sviluppo delle città e degli insediamenti urbani. La esecuzione di nuove costruzioni, ampliamenti e demolizioni è subordinata alla richiesta al Sindaco di un'apposita licenza edilizia, il quale la rilascia una volta accertate la conformità delle opere stesse alle prescrizioni del piano regolatore generale o del regolamento edilizio vigente e l'esistenza o l'impegno del privato a realizzare, contemporaneamente ai lavori oggetto delle licenza, delle opere di urbanizzazione primaria.
Legge n° 43/1949: "Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori".
Nasce la gestione INA-CASA, Viene avviato il più consistente piano di edilizia pubblica che fino ad allora l'Italia avesse conosciuto. Il programma durerà 14 anni (1949-1963), verranno costruiti 1.920.000 vani, corrispondenti a 335.000 alloggi, per un importo di 963 miliardi di lire.
Legge 167 del 1962 introduce i Piani di Edilizia Economica Popolare (PEEP).
Lo scopo fondamentale è quello di fornire all'ente pubblico, gli strumenti concreti per programmare gli interventi nel settore della casa, e per incidere tramite questi, sull'assetto del territorio urbano, contrastando la speculazione fondiaria e indirizzando lo sviluppo edilizio con i piani di zona (di contenuto analogo ai piani particolareggiati) da realizzare su aree espropriate, all'edilizia economica e popolare.

<p>Legge 60 del 14/02/1963: fu costituita la GESCAL</p> <p>In sostituzione della Gestione Ina-Casa venne costituita la Gescal, la precedente esperienza veniva liquidata con un piano vendite che avrebbe permesso a tutti gli assegnatari, che ne facevano richiesta, il riscatto dell'alloggio, le risorse ricavate venivano conferite alla nuova gestione GESCAL, per un piano decennale di investimenti. La Gescal si dimostrerà però poco efficiente, al 31 dicembre 1971 le immobilizzazioni finanziarie, presso le banche, ammontavano a più di 1800 miliardi di lire utilizzati per scopi diversi da quelli precisi dell'ente. Con la L. 9/1974 la Gescal veniva soppressa, ma il prelievo sulle buste paga verrà mantenuto sino al 31 dicembre 1998.</p>
<p>Legge sulla Casa: 865/1971</p> <p>Sullo sfondo di quella che verrà chiamata la "legge sulla casa" crescono tensioni e conflitti sociali molto vasti che interessano tutto il paese, dall'autunno caldo della protesta operaia, alle lotte studentesche. Nel 1969 uno sciopero generale per la casa, riporta al centro la necessità di un rilancio forte delle politiche abitative pubbliche. E' dentro questa tempesta sociale che prenderà forma la legge 865, Il compromesso finale riuscirà ad averla vinta sulla pressione esercitata dalle aziende del grande capitale privato o a partecipazione statale per essere ammesse a gestire l'attuazione dei programmi di edilizia pubblica, che invece vedranno il riconoscimento degli IACP e delle cooperative, come primi esecutori degli interventi programmati nel campo dell'edilizia residenziale pubblica. La richiesta di una generale modifica del regime delle aree, che trova i suoi punti di forza nell'esproprio generalizzato e nella separazione del diritto di edificazione dal diritto di proprietà, riceverà parziale accoglimento. La richiesta infine di un meccanismo generale di regolamentazione e di controllo delle locazioni (indispensabile a dar senso concreto ad una politica della casa come "servizio sociale" esteso a tutti senza discriminazioni di reddito) troverà tuttavia uno specifico campo d'intervento solo per gli assegnatari di alloggi pubblici.</p>
<p>Legge 10/1977, sul regime dei suoli.</p> <p>Alla base della legge c'è la scelta netta della separazione dello <i>jus aedificandi</i> dal diritto di proprietà. Il principio della separazione viene però affermato in maniera ambigua, così da renderla accettabile anche agli incerti e ai contrari: non costituirà perciò argine sufficiente rispetto alle critiche della Corte costituzionale. Gli elementi portanti della riforma sono l'istituto della concessione onerosa, il convenzionamento dell'edilizia abitativa, il programma di attuazione dei piani urbanistici e la normativa contro gli abusi.</p>
<p>Legge 457/'78 "Per un piano decennale di edilizia residenziale"</p> <p>Notevoli sono stati l'importanza e l'apporto della legge n.457/78 che ha previsto un piano decennale di edilizia residenziale riguardante: gli interventi di edilizia sovvenzionata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio degli enti pubblici; gli interventi di edilizia convenzionata e agevolata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio esistente; l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali</p>
<p>Legge 513/1978</p> <p>Finanzia un programma straordinario di intervento nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, ma la legge sarà ricordata per il piano di alienazione e svendita di parte consistente degli alloggi pubblici.</p>
<p>Legge 392/1978 "Equo Canone"</p> <p>La legge per l'equo canone introduce sostanzialmente un prezzo amministrato per gli alloggi. Il canone di locazione è fissato come una determinata percentuale del "valore locativo", (3,85%). Quest'ultimo è costituito dal prodotto della superficie dell'alloggio per il costo unitario di produzione, a sua volta moltiplicato per determinati coefficienti che tengono conto della categoria catastale, della maggiore o minore ampiezza del comune, della posizione dell'edificio nella città, della vetustà e così via.</p>
<p>Legge 560/1993 "Alienazione del patrimonio abitativo pubblico"</p> <p>Dal 1993 al 2006 sono stati ceduti circa 155.000 alloggi per un introito di 3.665 milioni di euro ad una media di 23.700 euro ad alloggio. Si tratta, con tutta evidenza, di una svendita.</p>
<p>Legge 431/1998</p> <p>La legge liberalizza il mercato della locazione, ma incentiva, con sconti fiscali, anche un canale concordato fra le parti sociali (valido solo nei Comuni capoluogo di provincia e ad alta tensione abitativa).</p>
<p>Legge 133/2008 "Piano nazionale di edilizia abitativa"</p> <p>Dovrebbe favorire lo sviluppo realizzativo di alloggi, non più demandato alla sola funzione pubblica. Si dà ampio spazio alla partnership con il privato; c'è la possibilità di utilizzare beni demaniali non più in uso per incrementare il patrimonio; è di nuovo prevista la possibilità di alienare (svendita) alloggi di erp per costruire edilizia sociale; i fondi immobiliari possono essere remunerati anche con i canoni di locazione. Gli alloggi così realizzati andranno destinati ad una serie di categorie socialmente deboli, la cosiddetta "zona grigia", ovvero quelle persone o nuclei familiari che non riescono ad entrare, in posizione utile nelle graduatorie di ERP, e che si trovano in grandi difficoltà nel fronteggiare i canoni di mercato. Ancora non si hanno però riscontri realizzativi.</p>

6. IL MERCATO DELLA LOCAZIONE: DALL'EQUO-CANONE ALLA LIBERALIZZAZIONE

Nonostante le riforme legislative operate a partire dal 1962 la questione della casa era ben lontana dall'esser risolta. Il settore era, nel suo complesso, estremamente articolato, ricco di sperequazioni e differenze quasi patologiche. Oltre agli alloggi abitati direttamente dai proprietari, giunti a livelli sconosciuti negli altri paesi europei, vi erano: gli alloggi privati condotti in affitto libero, per i quali si pagavano prezzi crescenti; gli alloggi privati condotti a fitto "bloccato", cioè ancorato al valore originario senza tener conto dell'aumento dell'inflazione, per effetto di una serie di leggi che, a partire dagli anni della guerra, avevano teso a proteggere gli inquilini dei ceti meno abbienti dai notevoli aumenti dei prezzi; gli alloggi privati realizzati in aree Peep, preventivamente espropriate e assegnati a fitti convenzionati; gli inconvenienti e le sperequazioni di questa situazione erano notevoli.

Particolarmente pesante era il blocco dei fitti che, ha partire dal decreto luogotenenziale 12 ottobre 1945, n. 669, apre ad un susseguirsi di interventi normativi che conformano una legislazione conosciuta come regime vincolistico.⁶ Che si snoda sino alla legge 28 luglio 1978 n. 395 (cd. Equo Canone). D'altra parte, lo stesso contenimento dei prezzi operato nelle aree Peep (per effetto della decurtazione iniziale della rendita fondiaria e del controllo sul prezzo finale operato con il convenzionamento) veniva vanificato dalla "concorrenza" provocata da un "mercato libero", libero di spingere all'insù i prezzi degli alloggi. Né era possibile limitarsi a "sbloccare" la parte vincolata dello stock privato, ciò che avrebbe provocato tensioni sociali insostenibili.

Per affrontare la questione non bastava quindi più limitarsi a costruire abitazioni economiche per le fasce più disagiate, né limitare l'intervento pubblico alla costruzione di nuove case. Del resto, in quegli anni erano emerse due consapevolezza nuove: da un lato, il fatto che l'età dell'espansione continua e indefinita era terminata, che "più case si fanno più ce ne vogliono", e che non si poteva proseguire con "lo spreco edilizio"; dall'altra parte, il fatto che l'esigenza di disporre di un alloggio ad un prezzo commisurato al reddito e alla conseguente capacità di spesa era un "diritto sociale", che doveva essere garantito a tutti.

D'altra parte, le leggi per la casa avevano affrontato solo episodicamente il problema del finanziamento dell'intervento pubblico nell'edilizia abitativa. E non era stato affrontato (salvo che nella positiva eccezione del "Peep centro storico" di Bologna) la questione di un intervento volto al recupero dell'edilizia esistente.

Ecco le ragioni per cui maturò la necessità di affrontare l'insieme della questione abitativa tenendo presente l'insieme dello stock edilizio. Si cercò allora di superare il blocco di una parte dell'edilizia residenziale con una politica di "prezzi amministrati" (l'equo canone) e di definire una programmazione sistematica dell'intervento pubblico nell'edilizia che affrontasse anche il problema del recupero dell'esistente (programma decennale e "piani di recupero").

⁶ L'individuazione di un vero e proprio sistema, nell'ambito della locazione degli immobili urbani, la sua ricostruzione e la sua individuazione come regime vincolistico è stata operata da F. Lazzaro, R. Preden, M. Marrone, *Le locazioni in regime vincolistico*, Giuffrè, 1976.

La legge per l'equo canone introduce sostanzialmente un prezzo amministrato per gli alloggi. Il canone di locazione è fissato come una determinata percentuale del "valore locativo", (3,85%). Quest'ultimo è costituito dal prodotto della superficie dell'alloggio per il costo unitario di produzione, a sua volta moltiplicato per determinati coefficienti che tengono conto della categoria catastale, della maggiore o minore ampiezza del comune, della posizione dell'edificio nella città, della vetustà e così via.

La legge per l'equo canone è stata spesso criticata, e infine dissolta. Ma le colpe maggiori non sono della legge, quanto della sua mancata gestione.

L'equo canone è in sostanza un fragile patto con i proprietari, cui si chiede di accettare un controllo dei canoni (talvolta pesante) in cambio della garanzia alla piena disponibilità dell'alloggio alla scadenza dei contratti. In compenso, agli inquilini sfrattati e bisognosi si sarebbero assegnati gli alloggi di edilizia pubblica, la cui produzione doveva essere fortemente potenziata dalle nuove disposizioni del piano decennale. Ma, come si sa, il coordinamento fra le due leggi del luglio 1978 è clamorosamente mancato.

La causa del fallimento della legge sta insomma "nel venir meno di ogni coerente politica edilizia". Eppure l'equo canone avrebbe avuto in sé la possibilità di rispondere adeguatamente alle esigenze della società.

Essa è infatti, probabilmente l'unica legge italiana dichiaratamente sperimentale: l'articolo 83 prevede che ogni anno il governo debba presentare al parlamento una apposita relazione contenente tra l'altro le proposte di modifica al testo vigente, onde adeguarlo alla situazione rilevata. Almeno nei primi anni di vita della legge, dai ministeri di grazia e giustizia e dei lavori pubblici sono state messe a punto relazioni ben documentate dalle quali era facile desumere i punti del provvedimento inadeguati o del tutto indifendibili. Ma il venir meno delle condizioni politiche (quelle della solidarietà nazionale), che avevano consentito l'approvazione della legge, inducono il governo e l'opposizione ad un paralizzante gioco delle parti, nel timore che una riapertura del dibattito "senza rete" porti a risultati impreveduti e incontrollati. E così, invece di avviare un progressivo ripristino del mercato, com'era negli obiettivi della legge, con il passare degli anni il regime delle locazioni ha assunto assetti sempre più iniqui, aggrovigliati e distorti.

Nel corso dei 20 anni di vigenza della legge 392/78, si determina nei fatti una situazione di doppio mercato, da un lato le famiglie che rientrano nel sistema vincolistico e se ne guardano bene da uscirne, e dall'altro quelle che se pure con difficoltà, per la rigidità dell'offerta, accedono ad un mercato nero dove il canone è sempre più libero ed in continua crescita.

Lo studio svolto dal Direttore di RST, Arch. Maurizio Coppo - Ricerche e Servizi per il Territorio - (*"Indagine a supporto dell'attuazione della legge n. 431/98 realizzata per il Ministero dei Lavori Pubblici nel 2000*) indica come il valore medio dell'affitto nel 1998 risulti pari a 474.000 lire/mese. Tale valore risulta sostanzialmente analogo a quello rilevato dall'ISTAT (I consumi delle famiglie. 1998) che è pari a 444.000 Lire/mese (- 6% rispetto al dato rilevato).

Si nota tuttavia che nel settore privato il valore medio dei contratti è pari a 543.000 lire/mese mentre nel settore pubblico (con finalità sociali e non) è pari a 252.000 lire/mese.

Inoltre, i contratti stipulati negli ultimi quattro anni nel settore privato - quelli cioè più rappresentativi dell'attuale assetto del mercato delle locazioni e delle tendenze future - fanno registrare un valore medio di 636.000 lire/mese.

Una parte del tutto rilevante delle famiglie in affitto non è tutelata da un regolare contratto: le abitazioni date in locazione senza alcun contratto risultano oltre 550.000. Il valore medio di affitto di questo comparto "*in nero*" è di 413.000 lire/mese, ma è credibile l'ipotesi che questo dato sia sottostimato, nascosto da forme contrattuali improprie: comodati gratuiti, uso foresteria, ecc. Risulta peraltro difficile per definizione attribuire un limite certo ai costi degli affitti "fuorilegge". La leggera riduzione rispetto ai canoni delle abitazioni con contratto regolare può comunque essere in parte motivata dall'evasione delle imposte immobiliari relative al canone e dalla opportunità di tenere bassi i canoni per intercettare le fasce di domanda più bassa.

In generale il mercato registra una forte tendenza al rialzo dei valori di locazione determinata in grande parte dalla progressiva sostituzione di contratti in regime di equo canone con i nuovi contratti previsti dalla L. 431/99.

Infine occorre segnalare che il costo complessivo per l'approvvigionamento idrico ed energetico (elettricità e gas), per le spese condominiali e per quelle di riscaldamento risulta mediamente compreso tra 200.000 e 220.000 lire/mese.

In definitiva, il costo mensile complessivo di un'abitazione con contratto di affitto è mediamente pari a 702.000 lire/mese. Tale valore però sfiora le 900.000 lire/mese per i contratti stipulati nel settore privato negli ultimi quattro anni mentre e scende sotto le 450.000 lire mese per i contratti stipulati nel settore pubblico.

Sempre secondo il rapporto citato la composizione socioeconomica delle famiglie in affitto era costituita in prevalenza da nuclei socialmente ed economicamente deboli. In particolare:

- il reddito medio delle famiglie in affitto (34,5 milioni/anno) è inferiore del 22% rispetto a quello delle famiglie in proprietà;
- il 19% delle famiglie in affitto (800.000 unità) dispone di un reddito inferiore a 20 milioni/anno;
- il 37% delle famiglie in affitto (1.580.000 unità) è costituito da anziani il cui reddito è assicurato unicamente dalla pensione;
- il 29% delle famiglie in affitto (1.239.000 unità) comprende almeno un disoccupato cronico o un componente in cerca di prima occupazione.

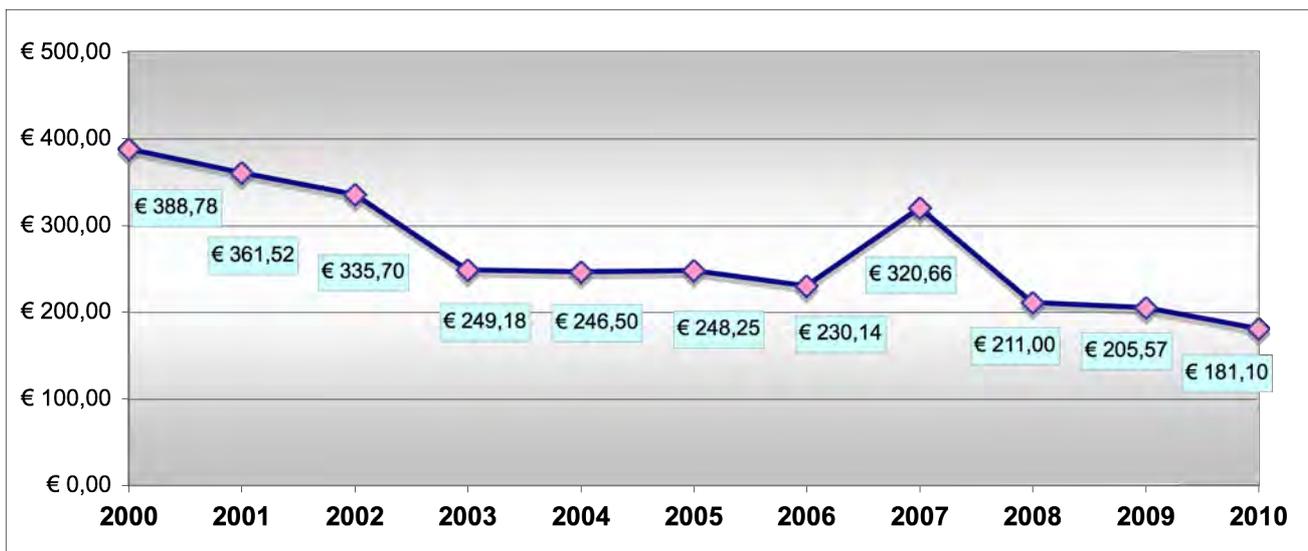
Un primo tentativo di liberalizzazione verrà fatto già nel 1993 con la legge sui Patti in Deroga che prevedeva la possibilità, per i nuovi contratti di locazione di derogare dalla legge di equo-canone ricorrendo ad una determinazione del canone libera e stabilita fra le parti.

Quando infine nel 1998 il legislatore licenzia la legge 431 che supera il sistema vincolistico dei canoni, tenta di ridisegnare il sistema di regole che disciplina il mercato dell'affitto affidandosi alla legge della domanda e dell'offerta nella convinzione che l'abbondante offerta coniugata con il fondo affitti, a sostegno delle famiglie con i redditi più bassi, potesse infine risolvere la penuria di alloggi disponibili per la locazione.

Il nuovo sistema corre lungo due binari: da un lato la contrattazione libera dove la domanda ed offerta di alloggi si confrontano e determinano il costo dell'affitto (contratti della durata di 4+4 anni); un altro binario invece più regolato ed oggettivo dove, in base ai Patti Territoriali, art. 3 L. 431/98, ai quali concorrono le parti sociali: sindacati inquilini e della proprietà, si stabiliscono parametri e coefficienti di calcolo del canone in base ai quali si arriva a determinare un affitto minimo o massimo a seconda delle condizioni dell'alloggio (durata contrattuale di 3+2 anni). Si tenga conto, in questo secondo caso, che al locatore vengono offerti importanti vantaggi fiscali pari ad uno sconto fisso del 15% (valido anche per i contratti liberi) ed un ulteriore sconto del 30%, a cui vanno aggiunti una riduzione del 30% per la registrazione del contratto e l'eventuale riduzione o esenzione ICI, decisa autonomamente dai Comuni. Anche gli inquilini possono usufruire di un bonus fiscale che varia in base al reddito: fino ad € 15.493 la deduzione fiscale è pari ad € 495,80 se invece il reddito supera € 15.500 e fino al limite di € 30.000, lo sconto è di € 294,90 €. Tutto ciò al fine di rendere preferibile questa tipologia di contratti con la quale si possono ottenere significative riduzioni, intorno al 15/20%, rispetto al libero mercato. Tuttavia occorre constatare, a ormai 12 anni dall'applicazione della legge 431/98, che i fatti hanno prodotto situazioni molto diverse da quelle previste. Intanto la pratica dei canoni concertati non è così diffusa come molti speravano e l'averla limitata ai soli Comuni capoluogo e pochi altri limitrofi né ha sicuramente contenuto l'effetto calmiera sul mercato della locazione; inoltre si è ormai constatata una preferenza per questa tipologia di contratti quando l'aliquota fiscale media dei locatori si attesta intorno al 30%, poiché in questo caso diventano effettivamente competitivi con il libero mercato; infine quando ci troviamo in presenza di superfici medie (oltre i 60 mq), magari in centro ed arredati, mentre per i bilocali e le piccole superfici la distanza remunerativa con il libero mercato è troppo grande e la riduzione del canone non risulta compensata dallo sconto fiscale. L'unico vero effetto positivo prodotto dalla liberalizzazione è in realtà costituito dalla riapertura del circuito dell'offerta di alloggi, che oggi si presenta numerosa. Se si leggono le riviste immobiliari specializzate si può infatti notare, cosa rara fino a qualche anno fa, che tutte hanno nel proprio portafoglio una quota significativa di offerta per la locazione e non solo per la vendita. Il problema quindi non è più rappresentato dall'offerta ma dal costo.

L'altro pilastro su cui doveva poggiare questa nuova politica della casa era il "fondo affitti", con lo scopo di mitigare, almeno per i primi anni, gli effetti della liberalizzazione. Esso però doveva assumere la funzione di sostituto della tradizionale, se pure intermittente, politica di investimenti dello stato, per accrescere il patrimonio abitativo pubblico a favore delle famiglie con maggiore disagio economico-sociale ma, com'è noto, mentre continua a crescere la platea delle richieste si riduce significativamente, di anno in anno, anche il "fondo affitti". (*vedi grafico 1*).

Grafico 1 - Fondo affitti nazionale (in milioni di Euro)



Fonte: Regione Emilia Romagna

Secondo un'indagine del SUNIA effettuata su un campione di circa 5.000 offerte di locazione pubblicate nei primi sei mesi del 2009 nei principali capoluoghi di provincia in Italia, il canone medio richiesto supera i 1.000,00 euro mensili.

Il canone medio riferito ad un'abitazione di circa 80 mq. nei grandi centri urbani è risultato pari a 1.030,00 euro mensili:

- i monolocali rappresentano il 20% delle offerte: i canoni maggiori sono richiesti per le zone centrali e intermedie a Roma e Venezia (1.100,00 e 1.000,00 euro nel primo caso, 800,00 e 900,00 nel secondo), per quelle periferiche a Venezia e Milano (820,00 e 700,00 euro);
- i bilocali rappresentano il 42% delle offerte: i canoni maggiori sono richiesti a Venezia e Milano (1.500,00 euro per le zone centrali, 1.300,00 e 1.050,00 per le zone intermedie, 900,00 e 850,00 per quelle in periferia);
- i trilocali rappresentano il 35% delle offerte: i canoni più alti sono richiesti sempre a Venezia e Milano (2.000,00 e 1.900,00 euro per le zone centrali, 1.500,00 e 1.380,00 per le zone intermedie, 1.200,00 e 1.100,00 per quelle in periferia)

Nel periodo 1999-2008 i canoni rilevati dalle offerte di mercato hanno subito un aumento medio del 150% con punte più alte nei grandi centri urbani: (nel 2003 e nel 2007 gli aumenti percentuali maggiori, +10% circa rispetto agli anni precedenti),

Commentando questi dati il Segretario Generale del Sunia, Franco Chiriaco, ha dichiarato: "è necessario un intervento per abbassare il livello degli affitti; i dati che abbiamo rilevato negli ultimi sei mesi segnalano due elementi:

- il significativo calo dei valori immobiliari non ha trascinato un analogo ribasso dei canoni richiesti dall'offerta in locazione, - l'impossibilità di incontro agli attuali livelli di affitto tra la capacità reddituale della domanda e le aspettative dell'offerta, confermata peraltro dall'impennata degli sfratti per morosità degli ultimi anni.

Di fronte a questa realtà annunciare criticabili piani casa che dovrebbero immettere sul mercato 100mila abitazioni in affitto o in proprietà agevolata nei prossimi cinque anni assume il sapore di

una beffa per l'esiguità dei finanziamenti che non potranno mai garantire quelle quantità e per i tempi di realizzazione che non sarebbero comunque brevi.

E' necessario quindi, che il Governo apra al più presto un tavolo di confronto per mettere mano alla riforma del regime delle locazioni, alla fiscalità di settore ed alle misure di sostegno alla domanda debole a partire dalle famiglie sottoposte a sfratto per morosità". (*www.sunia.it* - 30 luglio 2009)

A detta di numerosi esperti ed organizzazioni sindacali, ma anche di diversi gruppi politici presenti in parlamento, un modo per correggere e riorientare la legge verso i canoni concertati ci sarebbe, basta introdurre la cedolare secca. Ma L'ennesimo tentativo di ridurre il peso fiscale sugli affitti, al fine di aumentare l'offerta di alloggi per la locazione, normalizzare un mercato che ricorre ancora, in buona parte, all'evasione fiscale e nel contempo premiare i canoni concordati per calmierare i prezzi, non è andato in porto in occasione dell'ultima finanziaria.

Il testo approvato dalla Commissione Finanze della Camera dei Deputati, lasciava ben sperare, ma il peso della crisi economica sul debito pubblico e sul bilancio dello stato, hanno indotto la maggioranza di Governo al Senato a chiudere la finanziaria per il 2010 senza mettere mano all'IRAP, come richiesto dalla Confindustria, e neppure allo sgravio fiscale sui canoni di locazione. Eppure l'affare per lo Stato sarebbe indubbio, facciamo un po'di conti: gli alloggi in affitto sono 4.241.000, di questi almeno 532.000 circa risultano non registrati, per un imponente evaso (fonte Istat) di 2,2 miliardi e 600 milioni di euro di Irpef non pagato. La cedolare secca del 20%, prevista solo per i canoni concordati (3+2) avrebbe un costo stimato di 200 milioni, con un risparmio medio d'imposta annuo di 800/900 euro per i locatori, cifre che possono essere ampiamente recuperate dall'emersione del mercato nero degli affitti. Il fatto poi che anche gli inquilini possano detrarre parte del costo dell'affitto creerebbe quel conflitto di interessi, in questo caso utile, per assicurare una più ampia regolarizzazione del rapporto di locazione.

Secondo il documento sul federalismo fiscale, presentato dal Ministro del Tesoro Giulio Tremonti (01/07/2010) la cedolare secca è un'ipotesi credibile nel quadro del passaggio ai Comuni delle imposte che gravano sulla casa che dovrebbe realizzarsi entro il 2012.

(*Il sole 24 ore* del 02/07/2010, *La Repubblica* del 02/07/2010, *www.senato.it* - *www.tesoro.it*)

7. LE CIFRE DEL DISAGIO ABITATIVO E LA DOMANDA SOCIALE DI ALLOGGI

Secondo il rapporto elaborato da Nomisma nel 2007, per conto del Ministero delle infrastrutture, in occasione della Conferenza Nazionale sulle Politiche Abitative, "Il disagio abitativo assume una duplice connotazione: da un lato quello identificato da un rapporto di grandezze economiche - al suo interno ci sono casi sempre più numerosi relativi a differenti categorie sociali che si trovano nella impossibilità ad accedere al bene casa (giovani coppie, giovani soli, lavoratori, migranti, famiglie numerose, anziani, sfrattati, studenti universitari fuori sede) e altre situazioni, per le quali cresce sempre più l'onerosità del costo della casa in rapporto al reddito e alla ricchezza - dall'altro la insufficiente qualità degli attributi intrinseci dell'abitazione, come la superficie *pro capite* (il 12,4% di famiglie ritiene di vivere in un abitazione troppo piccola rispetto alle reali esigenze), lo stato di manutenzione o la dotazione di

impianti di vario tipo, per non parlare del disagio di chi è costretto a vivere in ricoveri (è un fenomeno nuovo per l'Italia quello delle *bidonville*)".

Il mercato della locazione è oggi espresso da oltre 4 milioni di unità immobiliari locate.

"La dinamica dei canoni locativi è risultata, nell'ultimo decennio, particolarmente accentuata. In linea con la tendenza generale del mercato immobiliare italiano, anche il comparto della locazione residenziale si è caratterizzato per una cospicua crescita dei valori di riferimento.

Esaurita la parentesi recessiva, che aveva colpito il settore tra il 1992 e il 1997, il mercato immobiliare italiano è entrato in una lunga e robusta fase espansiva che, solo oggi (2007) a quasi dieci anni di distanza mostra i primi segnali di attenuazione".

"La spesa sostenuta dalle famiglie italiane per accedere al mercato degli affitti, a canoni di mercato, varia sensibilmente fra città e città, così come in misura diversa, su scala territoriale, il costo dell'affitto si modifica nel tempo allargando le condizioni di disagio abitativo nelle realtà urbane di maggiore dimensione. Secondo i dati Nomisma il costo medio mensile nel 2007 per accedere alla locazione di una casa di 90 mq è a Roma di 1523 euro (+84% rispetto al 2000), a Milano di 1.252 euro (+51,2%) e in media nelle altre 11 aree metropolitane di 805 euro (+46,4%)". Si segnala in questo contesto l'importante contributo fornito da Antonio Tosi nel Libro *Abitanti*, che con ampio anticipo aveva colto gli aspetti di novità della questione abitativa.⁷

Gli sfratti

Le richieste di esecuzione di sfratti sono passate da 47.572 del 1983 a 100.287 del 2006, mentre gli sfratti effettivamente eseguiti si mantengono nell'ordine medio di 20.000 annui - erano 17.664 nel 1983, sono 22.139 nel 2006 - (*fonte ministero dell'Interno*). Occorre inoltre rilevare che le richieste di sfratto si riferiscono sempre più a casi di morosità - oltre il 75% - mentre quelli per finita locazione si attestano sotto il 25%. E i provvedimenti di proroga periodicamente emessi dal Governo si rivolgono esclusivamente a quest'ultima categoria di famiglie sfrattate.

⁷ L'elemento più problematico delle nuove tendenze di crisi è la rottura del trend di miglioramento delle condizioni abitative che si era sviluppato ininterrottamente dal dopoguerra. La persistenza di bisogni insoddisfatti può anche essere attribuita, come si è detto, ai limiti delle politiche quantitative. I segni di disagio che si manifestano dagli anni '70 indicano però che operano nuovi fattori. Da un lato sono le trasformazioni che si sono verificate nei mercati e nelle politiche abitative: tra gli indicatori più evidenti la residualizzazione del settore dell'affitto, la riduzione di offerta accessibile, la crisi dell'edilizia sociale. Il contributo delle nuove politiche di privatizzazione e di rilancio del mercato alla crescita del disagio è evidente. Ma il nuovo disagio è anche l'esito di processi più generali: le trasformazioni demografiche e culturali che hanno modificato la domanda; e quelle che - sul versante del mercato del lavoro (in particolare la crescita dell'area della precarietà lavorativa) e dei movimenti demografici (in particolare le nuove immigrazioni) - sono alla base di nuove forme di povertà in questi paesi. Il rapporto con questi fattori indica la natura non residuale dei nuovi disagi e legittima l'ipotesi che ci si trovi di fronte ad una nuova "questione delle abitazioni". Se intesa in senso quantitativo e misurata con i tradizionali indicatori, la questione non è più ora di massa. Tuttavia il disagio non è concentrato, non riguarda soltanto gruppi "speciali" di popolazione o particolari aree geografiche. Anzi, le difficoltà interessano ora, sia pure selettivamente, una gamma più vasta di gruppi sociali, coinvolgendo anche settori di classi medie, e situazioni in passato ritenute esenti da disagi abitativi, come quella degli abitanti in proprietà. Nei suoi aspetti diffusivi la nuova questione abitativa è da un lato estensione dei problemi di affidabilità, di scarsità di offerta economicamente accessibile. Dall'altro è caratterizzata dalle dimensioni qualitative del disagio. Le recenti trasformazioni demografiche e negli stili di vita hanno modificato profondamente preferenze e domande, per quanto riguarda sia la localizzazione che il tipo che le dimensioni delle abitazioni. In questo modo è aumentata l'incoerenza tra patrimonio abitativo e domanda. Un secondo tratto della nuova questione abitativa è la presenza - anch'essa riferibile a recenti fattori di mutamento - di aree di forte disagio. E' il caso in Italia, del settore delle famiglie a basso reddito che abitano in affitto nelle grandi città.

L'immigrazione

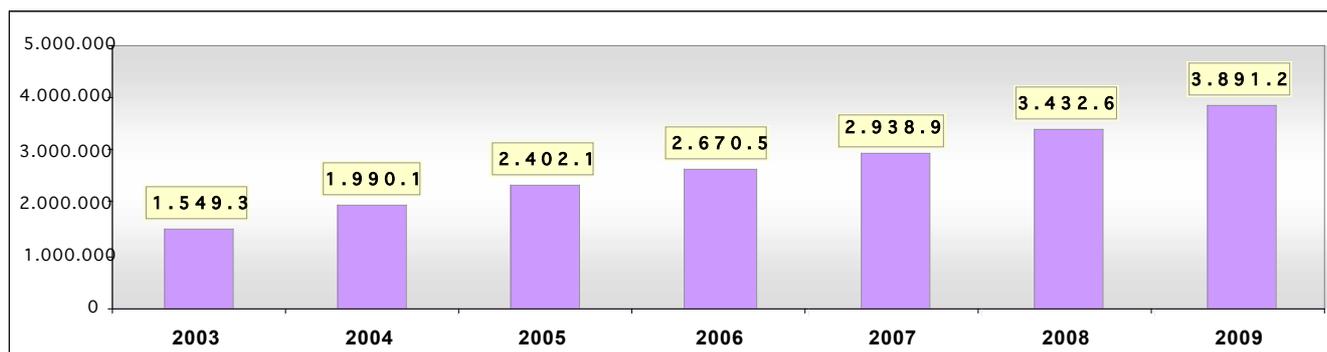
I flussi migratori sono all'origine di una nuova e forte domanda sociale di abitazioni. La possibilità di disporre di un'abitazione dignitosa rappresenta un passaggio fondamentale per ogni progetto di inclusione delle persone e delle famiglie migranti.

Anche nel contesto della crisi economica e occupazionale delineatosi nel 2008 e rafforzatosi nel 2009, l'immigrazione non ha arrestato la sua crescita. Secondo l'ultimo rapporto della Caritas l'aumento annuo di 250.000 unità, ipotizzato nelle previsioni dell'Istat, risultata inferiore a quanto effettivamente avvenuto. In Italia la popolazione straniera residente è cresciuta del 151% nel periodo 2003-2009, arrivando a sfiorare il 3,9 milioni di unità nel 2009, ma includendo anche le presenze regolari non ancora registrate si arriva a circa 4.330.000. Se poi si tiene conto che la regolarizzazione di settembre 2009, pur in tempo di crisi, ha coinvolto quasi 300.000 mila persone nel solo settore della collaborazione familiare, l'Italia oltrepassa abbondantemente i 4,5 milioni di presenze: siamo sulla scia della Spagna e non tanto distanti dalla Germania (circa 7 milioni) a rappresentare il 7,5% della popolazione nazionale. L'incidenza della popolazione straniera è più elevata in tutto il centro nord (rispettivamente 9,1% e 8,6% nel nord est e nel nord ovest e 8,3% del centro), mentre nel Mezzogiorno la quota di stranieri residenti è del 2,4%. (Caritas/migrantes: *Immigrazione, dossier statistico 2009 XIX rapporto*, edizioni IDOS ottobre 2009, Roma)

A differenza dei cittadini italiani, gli immigrati nel nostro Paese vivono prevalentemente in affitto: nel 2007 solo il 12,3% degli stranieri viveva in una casa di proprietà, mentre il 64% era in affitto. Inoltre, il 35% si trova in una situazione di disagio abitativo a causa di condizioni di sovraffollamento (19,6%) o di altre condizioni precarie (come per esempio i ricoveri di fortuna, 16,2%).

In questo difficile contesto, la popolazione straniera evidenzia comunque una forte tensione al miglioramento. Tra il 2000 e il 2006 le compravendite di abitazioni, concentrate soprattutto al nord, da parte di immigrati sono quintuplicate, e nel 2007 hanno rappresentato il 17,5% del totale. Come per i residenti italiani però nel 2007 si è registrato un rallentamento del ritmo di crescita, e nel 2008 si è registrata una contrazione del 23,7% delle compravendite effettuate da cittadini extracomunitari rispetto all'anno precedente, dovuta principalmente, al rialzo del costo del denaro che ha reso più onerose le rate dei mutui. (CITTALIA fondazione ANCI ricerche Roma, *I Comuni e la questione abitativa*, febbraio 2010).

Grafico 2 - Popolazione straniera residente al 1° Gennaio - Anni 2003 – 2009



Fonte: elaborazioni **Cittalia** su **dati ISTAT** (vari anni)

Di nuovo Dal libro di Tosi A. Cit., si ricavano valutazioni e analisi che non perdono freschezza e attualità anche in relazione alla domanda di alloggi posta dai fenomeni migratori.⁸

Gli studenti universitari fuori sede

Un problema specifico nella ricerca di un alloggio a costi contenuti è quello vissuto dagli studenti universitari fuori sede. Si tratta di un problema che rischia, in molti casi, di precludere la possibilità di seguire un corso di studi per quegli studenti che non hanno risorse economiche sufficienti.

Va considerato poi, in particolare, il proliferare, in questo ambito, di un mercato degli affitti in nero, spesso oggetto di denuncia da parte di associazioni degli studenti.

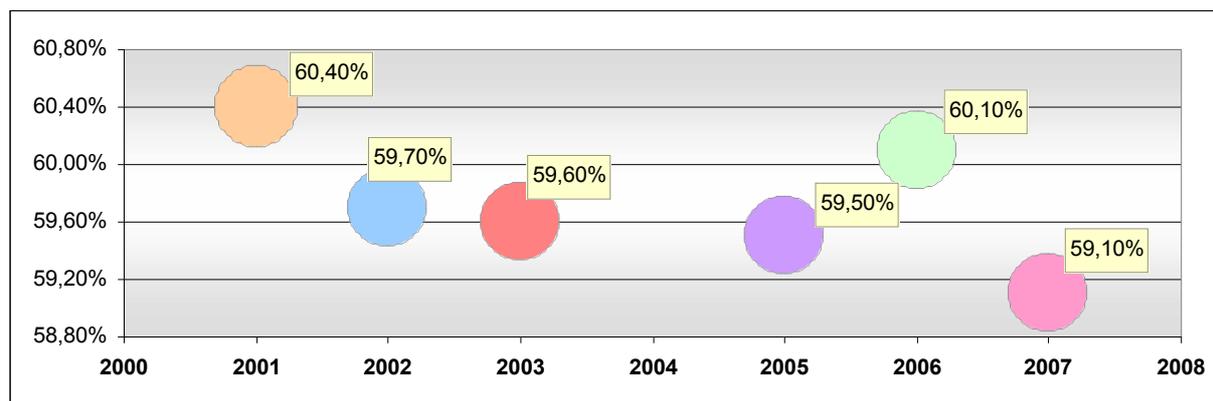
L'offerta pubblica o comunque regolata di alloggi per gli studenti è a tutt'oggi estremamente ridotta. Secondo i più recenti dati del Ministero Università e della Ricerca scientifica, a fronte di un numero di studenti fuori sede di 637595 per l'a.a. 2007-2008, il totale dei posti letto disponibili è di 54.209. (CITTALIA, ricerca citata pag. 43).

I Giovani

Nel 2007, il 59,1% dei giovani tra i 18 e i 34 anni viveva con i genitori (pari a 7,144 milioni di individui)

⁸ Le difficoltà di trattamento dei problemi abitativi degli immigrati – nel momento in cui quella abitativa è riconosciuta come una dimensione fondamentale per il loro inserimento – hanno un rapporto evidente con la accentuata conflittualità che caratterizza le relative politiche, per il legame tra il loro oggetto e i fattori di allarme sociale che concorrono a fare di quello degli immigrati un “problema”. Come risulta anche dalle esperienze di altri paesi che si sono trovati ad affrontare la questione prima di noi, le difficoltà sono di due tipi. Da un lato, le soluzioni del problema alloggiativo – per la fisicità dell’oggetto e gli effetti di radicamento dell’insediarsi che esso comunica – hanno più evidenti implicazioni “coabitative” (di relazioni tra nuovi arrivati e residenti), che pongono delicate questioni tipologiche, localizzative, ecc. Dall’altro, la presenza, da noi come in altri paesi industrializzati, di consistenti aree di tensione e di disagio abitativo fa sì che attorno all’accesso alla casa la possibilità di conflitti sia di immediata evidenza, e le rappresentazioni correnti insistano sul carattere competitivo della domanda degli immigrati nei confronti di quella locale. Quella degli immigrati appare come una domanda aggiuntiva che si situa in buona misura nei punti più difficili del nuovo disagio: perché si inserisce in quella zona di disagio estremo che corrisponde alle nuove forme di esclusione sociale; oppure perché si rivolge a quei mercati (quelli delle grandi città), e a quelle tipologie (monolocali, ecc.) su cui la tensione è particolarmente forte.

Grafico 3 - Giovani conviventi con i genitori, Anni 2001-2007



Fonte: elaborazioni **Cittalia** su **dati ISTAT** (vari anni)

Vi sono forti differenze nei percorsi di uscita dalla famiglia di origine sul territorio nazionale. Nel 2007 si confermano le diversità presenti sul territorio nazionale: i giovani del sud e delle isole rimangono più a lungo in famiglia rispetto ai coetanei del nord e del centro. Differenze territoriali esistono anche relativamente alla condizione occupazionale: la percentuale degli occupati giovani che vivono ancora in famiglia è più alta nel nord - 62,5% e 60,8% rispettivamente nel nord-est e nel nord-ovest - rispetto al centro (47,5%), alle isole (33,8%) e al sud (33,6%).

Colpisce, poi, il rapporto tra i dati italiani e il resto dell'Europa. Secondo una ricognizione condotta nel 2003, la percentuale di giovani maschi tra i 18 e i 34 anni che viveva con i genitori in Italia raggiungeva il 61% (per le ragazze si attestava sul 57%), a fronte di percentuali degli altri paesi europei assolutamente più basse. (*European Foundation for the improvement of living and Working Conditions, "quality of life in Europe first european quality of life survey 2003"*).

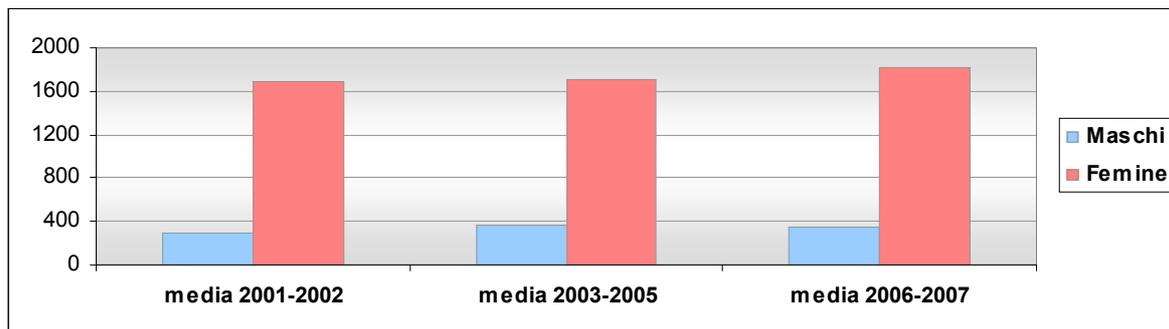
Nel 2005 è stato calcolato il fabbisogno abitativo dei giovani, tra i 26 ed i 35 anni, che lavorano, pur se in forme flessibili, ma che, nonostante l'indipendenza economica, non possono contare su una abitazione propria (*Censis-Sunia-Cigil, "Vivere in affitto-più case in affitto, più mobilità sociale e territoriale", aprile 2007*).

Per valutare le difficoltà di accedere al mercato della casa - e in particolare il difficile accesso al credito - è da tenere presente, inoltre, che i giovani con un lavoro atipico nel nostro paese costituiscono il 21,5% del totale dei giovani occupati e che tale quota è tendenzialmente cresciuta negli ultimi anni di circa 3 punti percentuali (nel 2001 erano il 18,8%).

Ci sono evidenti ragioni storiche e ambientali, ed una cultura familistica ancora forte in Italia, che spiegano l'alta quantità di giovani che restano a lungo, dopo la maggiore età, nella famiglia di origine ma non vi è dubbio che le condizioni materiali: lavoro precario, stipendi e salari bassi, insieme all'alto costo degli affitti e degli alloggi costituiscono la principale barriera per l'accesso ad una vera autonomia di vita.

Grafico 4 - Nuclei monogenitoriali per sesso del genitore (dati in migliaia)

Medie 2001-2002, 2003-2005, 2006-2007



Fonte: elaborazioni Citalia su dati ISTAT (vari anni)

La vulnerabilità familiare

La domanda abitativa è collegata non solo alla povertà economica, ma anche ai profondi cambiamenti intervenuti nella composizione delle famiglie, con nuovi nuclei familiari sempre più "stretti" e l'aumento del numero di persone che vivono sole. Diversi sono i fattori alla base di questo cambiamento nella composizione familiare (denatalità, allungamento dell'aspettativa di vita, instabilità nei rapporti di coppia...)

Da ricordare che accedono oggi al mercato dell'affitto, come si è visto, in prevalenza le famiglie numerose (che vivono in Italia anche il problema di un'accentuata povertà), da un lato, e le persone sole, dall'altro. Cresce, inoltre, il numero delle famiglie composte da un solo genitore con figli. Una condizione di precarietà abitativa, anche estrema, può, inoltre, essere causata da una separazione familiare, fenomeno costantemente in crescita negli ultimi anni. Nel corso degli anni si è passati dal dato di 185,6 separazioni del 1997 a 273,7 separazioni ogni 1000 matrimoni nel 2007. Parimenti in crescita il numero dei divorzi nel decennio 1997-2007, passati da 99,8 a 165,4 ogni 1.000 matrimoni (+66%) E' significativo, soprattutto fra la popolazione anziana, il numero di persone che vive da sola. La causa è, ovviamente, da ricercarsi nel miglioramento delle aspettative di vita della popolazione e, dall'altro lato, ad un minore ricorso alla istituzionalizzazione in casa di riposo a fronte della possibilità di avvalersi di un assistente familiare (le cosiddette "badanti") per vivere autonomamente anche in età molto avanzata.

La povertà relativa ed assoluta

Nel 2008 le famiglie che vivono in situazioni di povertà relativa rappresentavano l'11,3% delle famiglie residente in Italia, corrispondenti a 8 milioni e 78 mila individui poveri e al 13,6% dell'intera popolazione - in crescita rispetto al 2006, dove si attestava al 12,9% - (Istat "La povertà in Italia nel 2008" luglio 2009).

Il fenomeno continua ad essere più diffuso nel mezzogiorno, dove l'indice di povertà relativa è pari al 23,8%, oltre 5 volte superiore a quello registrato nelle altre aree del paese. Tra il 2007 e il 2008 si osserva una sostanziale stabilità del fenomeno della povertà relativa, almeno a livello nazionale.

L'Istat rileva, accanto alla povertà relativa anche quella assoluta. La stima dell'incidenza della povertà assoluta viene calcolata sulla base di una soglia di povertà che corrisponde alla spesa mensile minima per acquisire un determinato paniere di beni e servizi considerato essenziale a conseguire uno standard di vita minimamente accettabile. Le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia vengono classificate povere in termini assoluti.

Nel 2008, in Italia, sono state 1,126 milioni le famiglie risultate in condizione di povertà assoluta (il 4,6% delle famiglie residenti), per un totale di 2,893 milioni di individui, il 4,9% della popolazione nazionale.

Se tra il 2007 e il 2008, a livello nazionale, la povertà assoluta è stata sostanzialmente stabile, nel mezzogiorno si è assistito ad un peggioramento delle condizioni di vita, con la percentuale di povertà assoluta passata dal 5,8% al 7,9%.

I profili territoriali e familiari tra i quali la povertà assoluta è maggiormente diffusa sono in linea con quelli delineati per la povertà relativa: il fenomeno è maggiormente diffuso nel sud del paese, tra le famiglie più numerose, quelle monogenitoriali, e con almeno un anziano.

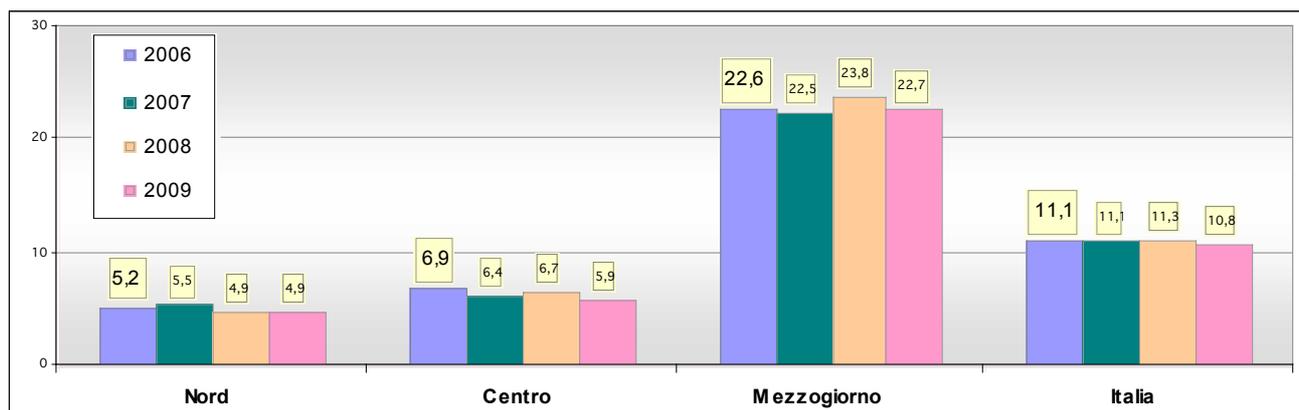
Per il 2009 i dati pubblicati dall'Istat (dossier su *"La povertà in Italia nel 2009"* 15 luglio 2010) confermano una sostanziale stabilità della povertà rispetto al 2008.

L'incidenza di povertà assoluta aumenta, tra il 2008 e il 2009, per le famiglie con persona di riferimento operaia, (dal 5,9% al 6,9%), mentre l'incidenza di povertà relativa, per tali famiglie, aumenta solo nel Centro (dal 7,9% all'11,3%). L'incidenza diminuisce, invece, a livello nazionale, tra le famiglie con a capo un lavoratore in proprio (dall'11,2% all'8,7% per la povertà relativa, dal 4,5% al 3,0% per l'assoluta), più concentrate al Nord rispetto al 2008.

Nel 2009, la linea di povertà relativa⁹ è risultata pari a 983,01 euro ed è di circa 17 euro inferiore a quella del 2008. Nel 2009, infatti, la spesa per consumi ha mostrato una flessione in termini reali, particolarmente evidente tra le famiglie con livelli di spesa medio-alti (cfr. Istat Comunicato stampa "I consumi delle famiglie Anno 2009" del 5 luglio 2010). La condizione delle famiglie con i consumi più contenuti non risulta peggiorata rispetto a quella delle altre famiglie. Il motivo per il quale la povertà non è cresciuta nell'anno della crisi va ricercato, secondo l'Istat, sul mercato del lavoro e la deprivazione nel 2009; in tale periodo, infatti, l'80% del calo dell'occupazione ha colpito i giovani, in particolare quelli che vivono nella famiglia di origine, mentre due ammortizzatori sociali fondamentali hanno mitigato gli effetti della crisi sulle famiglie: la famiglia, che ha protetto i giovani che avevano perso l'occupazione e la cassa integrazione guadagni, che ha protetto i genitori dalla perdita del lavoro (essendo i genitori maggioritari tra i cassaintegrati).

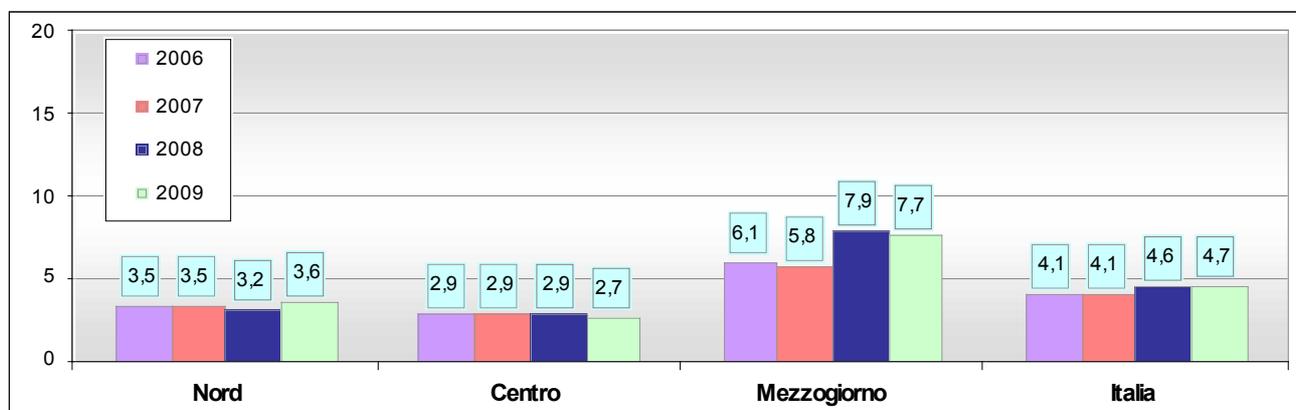
⁹ La linea di povertà individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi ed è funzione della spesa media mensile per persona.

Grafico 5 - Povertà relativa per ripartizione geografica. Anni 2006-2009 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni Cittalia su dati ISTAT (vari anni)

Grafico 6 - Povertà assoluta per ripartizione geografica. Anni 2006-2009 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni Cittalia su dati ISTAT (vari anni)

E' interessante notare, attraverso alcune indagini di livello europeo, come viene vista la situazione italiana, per quanto riguarda il rischio povertà.

Secondo un rapporto dell'Unione europea, nei primi anni del 2000 le famiglie monogenitore e figli minori sono in Europa quelle più a rischio di povertà, toccano il 33% nell'Europa a 25 nel suo insieme. Seguono le famiglie bigenitore con figli minori e delle persone che vivono da sole. Di conseguenza, i minori fino a 16 anni corrono un rischio di povertà molto più alto di altri gruppi di età. (C. Saraceno, M. Naldini "Sociologia della famiglia", cap.5 pag. 188, manuali il Mulino ed. 2007).

Questi rischi sono tuttavia distribuiti diversamente nei vari paesi OCSE ed anche nella UE. Nei paesi nordici, che hanno in generale i più bassi tassi di povertà, sono soprattutto le persone sole e gli immigrati a rischiare l'esperienza della povertà. Nei paesi anglosassoni, ma anche in molti paesi dell'Europa centro-occidentale (Germania, Olanda, Austria), accanto agli adulti soli sono le madri sole e i loro figli ad essere maggiormente esposte alla povertà. In Italia, accanto agli anziani, specie se soli (sole), sono le famiglie con tre o più figli ad essere più esposte al rischio di povertà. In Italia, quindi, avere più di un figlio, e soprattutto più di due, costituisce un serio rischio di caduta in povertà: perché queste famiglie sono più presenti nel Mezzogiorno ove i

redditi individuali e familiari sono mediamente più bassi, ma anche perché nelle famiglie numerose è più difficile che la madre lavori.

Sempre secondo l'indagine Eu-Silc, alla fine del 2005 il 14,7% degli italiani ha dichiarato di arrivare con molta fatica a fine mese e il 28,9% di non essere in grado di far fronte ad una spesa imprevista di 600 euro, perché priva di risparmi. Il 9% si è trovato almeno una volta in arretrato con le bollette, il 5,8% non ha avuto soldi per comperare il cibo necessario, il 12% per pagare le spese mediche, il 10,9% per riscaldare adeguatamente l'abitazione. Queste difficoltà sono, ancora una volta, concentrate maggiormente nel Sud ed Isole tra le famiglie numerose, ma anche tra coloro che vivono soli. Inoltre, a segnalare che non si tratta solo di famiglie "spendaccione" o che non sanno gestire adeguatamente le proprie entrate, a sperimentare queste difficoltà sono più le famiglie monoreddito che quelle con più percettori. Il 18,7% delle famiglie monoreddito (ancora di più se sono anche monogenitore) dichiara di far fatica ad arrivare a fine mese. In generale, le difficoltà sono più concentrate tra le famiglie a reddito fisso (da lavoro dipendente) piuttosto che tra quelle il cui reddito principale deriva da lavoro autonomo. (C. Saraceno, M. Naldini *"Sociologia della famiglia"*, cap.5:188-189, manuali il Mulino ed. 2007).

La mobilità abitativa per motivi di lavoro

Secondo le rilevazioni effettuate dall'Istat sulle iscrizioni e cancellazioni anagrafiche, il movimento migratorio interno ha ripreso vigore in Italia a partire dalla metà degli anni '90. Nel periodo 2002-2006 si contano in media circa 1,3 milioni di trasferimenti all'anno. Nel 2006 le migrazioni interne sono aumentate rispetto all'anno precedente, con un tasso di migrazione del 23,2 per mille abitanti. Rispetto al 2005 sono aumentati sia i trasferimenti interregionali che quelli intraregionali.

Complessivamente, i trasferimenti più importanti si rilevano, come tradizione, in corrispondenza delle direttrici sud-nord, particolarmente tra alcune regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) e l'Emilia Romagna e la Lombardia.

Pur considerando un certo trend di incremento, in ogni caso l'Italia si caratterizza per un grado di mobilità geografica mediamente basso. E' evidente come la questione abitativa rappresenti, per i lavoratori in mobilità geografica, un nodo cruciale. La disponibilità di alloggi per chi si trasferisce per motivi di lavoro è un fattore essenziale per innestare elementi di flessibilità e di dinamismo nel mercato del lavoro nazionale. La bassa percentuale di case in affitto che caratterizza l'Italia rispetto alla gran parte dei paesi europei, così come la forte differenza nel costo delle case tra le diverse aree geografiche del paese rappresentano gravi fattori di rigidità rispetto alle esigenze del mercato del lavoro. (CITTALIA, ricerca citata:43/44).

L'edilizia sociale

Fra i diversi strumenti che vengono messi in campo per arginare il problema dell'alloggio, primeggia l'Edilizia Residenziale Pubblica, il cui patrimonio è costituito dall'insieme delle abitazioni di proprietà degli Istituti di previdenza, degli IACP, delle Agenzie territoriali per la casa, degli enti locali e delle altre amministrazioni pubbliche.

Nell'insieme si tratta di una piattaforma residenziale che comprende 1,4 milioni di alloggi, ma considerando il solo patrimonio degli IACP, delle agenzie e degli enti locali (Comuni, Province e Regioni), la consistenza si riduce a meno di un milione. Ciononostante risulta il maggiore operatore presente sul territorio, ma assume una portata assai marginale se raffrontato alla consistenza dell'edilizia sociale presente nella gran parte dei paesi dell' Europa occidentale (ad esempio Olanda, Svezia, Germania, Francia).

La produzione di alloggi a totale carico dello Stato, che negli anni '80 era stata di circa 34.000 per anno, si è andata gradualmente riducendo. Nel 2004 le abitazioni ultimate in tutta Italia sono state solo 1.900. Un abitazione su due risulta oggi edificata prima del 1981.

Se quindi sono queste le cifre del patrimonio destinato alle fasce più deboli della popolazione, è evidente il problema della difficile accessibilità e con esso la possibilità di rispondere solamente al 3,4% del fabbisogno nazionale registrato con le graduatorie di accesso.

8. LA CASA IN PROPRIETÀ E IN AFFITTO: COMPARAZIONE FRA I 27 PAESI MEMBRI DELLA COMUNITÀ EUROPEA

Al fine di classificare il grado di diffusione del fenomeno della casa in proprietà in Italia rispetto agli altri paesi europei è utile compiere una comparazione con i 27 paesi membri della C.E. In tal senso occorre però procedere con una certa cautela precisando alcuni aspetti di natura socio-politica che hanno avuto un peso nella diffusione del fenomeno preso in esame.

Sorge infatti forte la domanda sul perché nei paesi della ex Unione Sovietica e più in generale del blocco socialista, dove come è noto la proprietà privata era un tabù ed in particolare la casa era parte del sistema sociale promosso dallo Stato, si annoverino le percentuali più alte di proprietari. Superano infatti l'80% in alcuni casi il 90% paesi come la Bulgaria, la Lituania, Estonia, Ungheria, Slovacchia, Slovenia. Sono sopra il 70% paesi come la Polonia, Lettonia.

Si tratta con tutta evidenza del fatto che all'indomani della svolta politica e di sistema che ha colpito i paesi dell' Est Europa è maturata la necessità, per ragioni principalmente economiche, di alienare l'intero patrimonio pubblico residenziale agli assegnatari, così da scaricare sul "privato" gli oneri di una manutenzione, ed in molti casi ristrutturazioni, dai costi proibitivi per le magre finanze pubbliche. Al tempo stesso l'operazione ha permesso di saldare anche ideologicamente al nuovo sistema politico, in forza di un vincolo materiale fortissimo, il consenso popolare.

Al contrario nei paesi del nord Europa, del "blocco occidentale", come si usava dire prima della rivoluzione pacifica del 1998, ed in particolare nei Paesi Bassi, Svezia, Austria, Danimarca, Francia, Germania, la percentuale si attesta sotto il 60%, con l'eccezione della Germania dove la percentuale fra proprietà ed affitto è invertita e la casa in locazione - pubblica e privata - sopravanza di gran lunga la percentuale dei proprietari di casa. Ciò è dovuto alla scelta operata attraverso un sistema sociale (*Welfare state*) nel quale lo Stato si è impegnato nell'edilizia residenziale con la conseguenza di calmierare e regolare il mercato privato, al contrario di quanto è accaduto in Italia con le periodiche svendite del patrimonio pubblico.

Nell'antica querelle fra proprietà ed affitto vale la pena dare conto del dibattito intercorso già nel 1887, nel pieno della rivoluzione industriale, fra Engels e Proudon che va sotto il titolo: "La

Questione delle Abitazioni". Il pretesto è fornito da numerosi articoli che comparvero sulla stampa tedesca che segnalavano la penuria di abitazioni, nel quale si inserì Engels con tre corposi articoli scritti nel 1872 sul *Volksstaat* di Lipsia. Il contesto è la Germania che si affermava come paese industriale di livello europeo. Ma vediamo come lo descrive l'autore: "Il tempo in cui un vecchio paese agricolo compie un simile passaggio, per di più accelerato da simili favorevoli circostanze, dalla piccola industria e dall'attività manifatturiera, alla grande industria, è anche, e prevalentemente, il tempo della "penuria" di abitazioni. Da una parte le masse di lavoratori rurali sono attratte improvvisamente nelle grandi città che si sviluppano in centri industriali; dall'altra la situazione edilizia di queste vecchie città non corrisponde più alle condizioni della nuova grande industria né a quelle conseguenti del traffico; si ampliano le strade e se ne aprono di nuove, si portano a compimento ferrovie che passano in mezzo alle città. Nello stesso momento in cui affluiscono masse di lavoratori, si ha una demolizione in massa delle abitazioni per loro. Di qui l'improvvisa penuria di case per i lavoratori e dei locali per il piccolo commercio e la piccola industria, che contano su una clientela operaia. Fu appunto questo acuto bisogno di abitazioni, questo sintomo della rivoluzione industriale che si andava compiendo in Germania, che riempì la stampa di allora di articoli sulla "questione della casa" e offrì il destro a ciarlatanerie sociali di ogni sorta" (.....). "Il nocciolo della soluzione che sia la grande borghesia sia la piccola borghesia danno alla "questione della casa" è che il lavoratore sia proprietario della sua abitazione".

In questa polemica si fronteggiano due concezioni politico-culturali diverse, da un lato il Proudhon socialista che postula l'abolizione degli appartamenti d'affitto e la trasformazione di ciascun locatario in proprietario del suo appartamento: "Si aboliscono gli appartamenti d'affitto (....) A colui che ne è stato proprietario finora, viene pagato il valore della sua casa fino all'ultimo centesimo. Finora, il pagamento della pigione rappresenta il tributo che il locatario paga all'eterno diritto del capitale; ebbene dal giorno in cui viene proclamata l'abolizione delle case d'affitto, il locatario, invece, pagherà una somma esattamente calcolata quale rata annua dell'appartamento che è passato in sua proprietà (....) In tal modo la società (....) si trasforma in un complesso di proprietari di casa liberi ed indipendenti".

Nel rispondere a queste proposizioni di Proudhon, Engels si avvale anche di un commento di "un ottimo foglio spagnolo, *La emancipacion* di Madrid, del 16 marzo 1872".

"Per risolvere il problema delle abitazioni c'è un altro modo ancora, proposto da Proudhon, e che a prima vista affascina, ma ad un esame più attento svela tutta la sua totale debolezza. Proudhon propone di trasformare i locatari in acquirenti rateali, in modo che il canone d'affitto pagato annualmente sia computato come rata per il riscatto del valore dell'abitazione e, trascorso un certo tempo, il locatario diventi proprietario del suo appartamento. Questo sistema, che Proudhon ritiene quanto mai rivoluzionario, oggi viene messo in opera in tutti i paesi da società di speculatori, che aumentando il prezzo d'acquisto, si fanno pagare due o tre volte il valore delle case". Ancora: "I capi più avveduti della classe dominante hanno sempre rivolto i loro sforzi ad accrescere il numero di piccoli proprietari per creare un esercito contro il proletariato. Le rivoluzioni borghesi del secolo scorso suddivisero il grande latifondo della nobiltà

e della chiesa in piccole proprietà parcellari, così come vogliono fare oggi i repubblicani spagnoli con il grande latifondo ancora esistente e crearono in tal modo una classe di piccoli proprietari terrieri, che da allora in poi sono divenuti l'elemento più reazionario della società e l'ostacolo continuo al movimento rivoluzionario del proletariato".

"Come va risolta allora la questione delle abitazioni"? Si domanda Engels.

"Ciò, naturalmente, può avvenire solo mediante l'esproprio dei proprietari attuali, ovvero assegnando le loro case ai lavoratori senza tetto o oltremodo sovraffollati nelle loro abitazioni attuali; non appena il proletariato avrà conquistato il potere politico, un simile provvedimento, imposto dal pubblico bene, sarà facilmente attuato, al pari di altri espropri e di altre assegnazioni compiute dallo stato medesimo.

In definitiva Engels sostiene che l'acquisto della casa è una trappola capitalistica che lega l'operaio allo sfruttamento ed al ricatto del lavoro salariato, per mantenere intatto il valore rivoluzionario del proletariato occorre che questi sia nullatenente, la casa è un bene sociale, ce ne sono in abbondanza e vanno espropriate dallo Stato.

Al contrario Proudhon, che si definì socialista ma si oppose al possesso da parte dello Stato dei beni in favore di una proprietà da parte dei lavoratori stessi, organizzati in associazioni e perciò non approva che la società posseda tutti i mezzi di produzione o tutti i beni terrieri, ma propone piuttosto che chi ne fruisce li posseda (sotto il controllo da parte della società, tramite le regolazioni di mercato).

Ciò ne fece uno dei primi intellettuali liberal-socialisti e gli procurò grande influenza nella teorizzazione di un possibile sistema auto gestionale, chiamò questo concetto di fruizione-proprietà. Esso ritiene, nel contesto di questo confronto con Engels, che i lavoratori possano legittimamente aspirare a divenire proprietari della casa ed anzi è questa un'aspirazione che va sostenuta per risolvere positivamente il problema. Si tratta di un confronto svoltosi in un contesto storico-sociale di 123 anni fa e tuttavia come non vedere, alla luce della evoluzione storica, che fra i due contendenti di allora ha avuto la meglio Pierre Joseph Proudhon, e che anche nella esperienza dei paesi socialisti è stato rovesciato il teorema dello Stato "padrone", dispensatore di servizi sociali e interprete della volontà comune, per lasciare il posto all'economia di mercato ed alla proprietà privata.

Resta tuttavia uno spazio di intervento da parte dello Stato per quella parte di società che non ce la fa, che resta emarginata ed esclusa e che certo non può trovare risposte al problema abitativo nel libero arbitrio del mercato. Che il senso di proprietà e possesso sia insito nei diversi stadi della scala evolutiva umana è cosa nota, nel libro di F. Engels: (*L'origine della famiglia, della proprietà privata e dello stato* editori Riuniti settembre 1972 Roma), viene svolta una interessante analisi che si avvale delle indagini dell'etnologo americano Lewis H. Morgan, in cui vengono fissati alcuni pilastri concettuali molto solidi, utili per il nostro ragionamento, riportiamo alcuni brani del capitolo IX "Barbarie e civiltà", - si fa riferimento alle tribù pellerosse d'America - : "La popolazione è straordinariamente rada, si fa più densa nel luogo di residenza della tribù. La divisione del lavoro è del tutto naturale, essa sussiste solo tra i due sessi. L'uomo fa la guerra, va

a cacciare e a pescare, procura la materia prima per gli alimenti e gli strumenti necessari per procacciarseli. La donna ha cura della casa, della preparazione degli alimenti e delle vesti, cucina, tesse e cuce. Ognuno dei due è padrone nel suo campo: l'uomo nella foresta, la donna nella casa. Ognuno è proprietario degli strumenti che ha fabbricato e adopera: l'uomo delle armi, degli strumenti di caccia e di pesca, la donna delle suppellettili domestiche. L'amministrazione domestica è comunistica per alcune e, spesso, molte famiglie. Ciò che viene fatto o utilizzato in comune è proprietà comune: la casa, l'orto, il lungo battello. Ma agli uomini non rimasero dappertutto a questo stadio. L'aumento della produzione in tutti i rami – allevamento del bestiame, agricoltura, artigianato domestico – diede alla forza-lavoro umana la capacità di creare un prodotto maggiore di quanto fosse necessario al suo mantenimento..... Con l'effettivo dominio dell'uomo nella casa era caduta l'ultima barriera alla sua autocrazia. La quale fu confermata ed eternata dalla caduta del diritto matriarcale, dall'introduzione del diritto patriarcale, dal trapasso graduale del matrimonio di coppia nella monogamia. Però questo fatto produsse uno strappo dell'antica costituzione gentilizia: la famiglia singola divenne una potenza e si drizzò minacciosa di fronte alla gens.

Accanto alla differenza tra liberi e schiavi appare quella tra ricchi e poveri; con la nuova divisione del lavoro appare una nuova scissione della società in classi. Le differenze dei possedimenti tra i singoli capifamiglia spezzano l'antica comunità familiare comunistica, dovunque si era mantenuta fino allora, e con essa la coltivazione comune del suolo a pro e per conto di questa comunità. La terra coltivabile è assegnata per lo sfruttamento a famiglie singole, dapprima per un periodo di tempo, più tardi una volta per sempre. Il passaggio alla piena proprietà privata si compie gradualmente e parallelamente a quello del matrimonio di coppia alla monogamia.

La famiglia singola comincia a divenire l'unità economica della società.....”.

“Lo stadio della produzione delle merci con cui comincia la civiltà, viene, in termini economici, indicato dall'introduzione 1) del denaro metallico e con esso del capitale monetario, dell'interesse e dell'usura; 2) della classe dei commercianti come classe intermedia tra i produttori; 3) della proprietà fondiaria privata e dell'ipoteca; 4) del lavoro degli schiavi come forma di produzione dominante. La forma di famiglia che corrisponde alla civiltà e che con essa arriva a dominare definitivamente è la monogamia, il dominio dell'uomo sulla donna e la famiglia singola come unità economica della società”.¹⁰

¹⁰ Ed ora per concludere ecco il giudizio di Morgan sulla civiltà: Dall'inizio della civiltà l'aumento della ricchezza è divenuto così enorme, le sue forme sono diventate così svariate, la sua applicazione così estesa, la sua amministrazione così abile nell'interesse dei proprietari, che questa ricchezza, nei confronti del popolo, è divenuta una potenza incontrollabile. Lo spirito umano rimane perplesso e interdetto davanti alla sua stessa creazione. Ma tuttavia verrà il tempo in cui la ragione umana si rafforzerà fino a dominare la ricchezza, in cui stabilirà saldamente sia il rapporto dello Stato verso la proprietà che lo Stato protegge, sia i limiti dei diritti dei proprietari. Gli interessi della società precedono assolutamente gli interessi individuali, e gli uni e gli altri devono essere portati a un rapporto giusto ed armonico. La semplice caccia alla ricchezza non è la meta finale dell'umanità, se il progresso rimane la legge del futuro come lo è stata del passato. Il tempo trascorso dall'inizio della civiltà è solo una piccola frazione dell'esistenza passata dell'umanità, solo una piccola frazione delle epoche ancora da venire. La dissoluzione della società si drizza minacciosa dinanzi a noi come conclusione di un corso storico in cui unico scopo finale è la proprietà, poiché un simile corso contiene in sé gli elementi della propria distruzione. Democrazia nel governo, fraternità nella società, eguaglianza dei diritti e privilegi, istruzione per tutti, consacreranno il prossimo stadio superiore della società a cui tendono costantemente esperienza, scienza e ragione.

C'è quindi una indubbia radice antropologica e culturale nel sentimento di proprietà e appartenenza che anima le persone nei confronti della casa. "L'appropriazione materiale e simbolica dello spazio, cioè la sua culturizzazione, avviene in base alla complessa rete di passaggi sociali alla cui base si trovano l'abitazione e gli spazi circostanti secondo schemi concentrici, per cui un'entità costruita in un materiale qualsiasi, variabile di cultura in cultura, identificabile anche solo in una grotta o una stuoia sotto un albero, è sufficiente a "consacrare un interno, distinguendolo dall'esterno". In molte società arcaiche e tradizionali, possedere una casa è fondamentale per scandire i tempi del lavoro e del riposo, dell'alimentazione e del sonno, dell'ospitalità e della malattia, del confort e della coibentazione; quando si è lontani o in pericolo si pensa alla casa, e per essa si combatte fino alla morte; a casa, infine, si muore, circondati dalla famiglia. Per questo, la casa diventa il simbolo della continuità familiare e dei valori ad essa connessi: vi vivono i genitori, i nonni e, in forme simboliche, gli antenati; per alcuni popoli, vi trova ancora luogo l'intera educazione delle giovani generazioni. (G. Castelli Gattinara, *antropologia dell'habitat*, in AA. VV, *antropologia della casa*, Carabba, Lanciano, 1981: p.30).

Il villaggio, per sommi capi, obbedisce alle stesse funzioni ma in senso allargato, ed in questo viscerale senso dell'appartenenza culturale il campanile, specialmente nella frammentaria struttura del territorio italiano ed europeo, rappresentava l'universo totalizzante di ogni agglomerato civico, anche microscopico; era il campanile, infatti, che sia visivamente, sia acusticamente, fungeva da faro per l'orientamento nelle campagne e scandiva, con i rintocchi delle campane, i ritmi lavorativi e festivi del gruppo, dunque l'intera vita della comunità e degli individui, dalla nascita alla morte.

La casa e l'abitato, allora, hanno, fino a pochi decenni or sono, rappresentato la continuità nel tempo del proprio essere, elevato a parte temporaneamente visibile di un lungo filone culturale di cui questi due elementi sono la materializzazione".

(*Sociologia dello spazio, dell'ambiente e del territorio*, a cura di A. Augustoni, P. Giuntarelli, R. Veraldi, cap.3 di L. Giancristoforo:48/49, Franco Angeli, collana di sociologia 2008).

Oltre agli aspetti di fondo, atavici, che continuano ad agire nella psicologia sociale, nonostante la globalizzazione, la casa, ed il suo possesso, si propongono come una forma di resistenza all'anomia sociale della contemporaneità, dove i consumi e la proprietà (il potere economico ed i beni materiali) si identificano con l'essere, essa rappresenta una proiezione dell'io, ed una condizione di sicurezza basilare in grado di contrastare il rischio di precarietà, sempre possibile.

Secondo Pietro Barcellona.....: "nell'epoca moderna il soggetto si presenta con la qualità di proprietario; il soggetto moderno è il soggetto della proprietà moderna.....Il sistema funziona cioè da produttore, riproduttore e distruttore di oggetti destinati all'appropriazione e restituisce, alla fine del suo "ciclo vitale", un soggetto in rapporto con l'oggetto consumabile (che costituisce il fulcro del sistema). Il soggetto proprietario è trasformato in soggetto consumatore. La qualità è

Sarà una resurrezione, in una forma più elevata, della libertà, dell'eguaglianza e della fraternità delle antiche gentes. (Morgan, *Ancient Society*, p. 562).

diventata una quantità: l'oggetto di "appropriazione", in quanto tale, non è suscettibile di determinazioni che non siano puramente numeriche.....

Il trionfo della merce assoluta, della merce più merce della merce, è appunto la strategia della modernità che spinge fino all'assoluto la separazione del valore di scambio dal valore d'uso.

(P. Barcellona, *L'individualismo Proprietario*, Boringhieri Torino, giugno 1987).

C'è tuttavia una specificità italiana, più empirica, nella particolare predisposizione a risolvere il problema dell'abitazione attraverso il ricorso alla casa in proprietà, che ritengo vada segnalata.

Già durante il periodo fascista, come abbiamo visto nel 2 capitolo di questa tesi, "il regime introduce nella prassi degli ICP importanti modifiche statutarie che portano a smobilitare il patrimonio edilizio, costituito nei pochi anni di vita degli enti, per favorire una diffusione più capillare della casa in proprietà anche fra i ceti popolari". Sarà una scelta che continuerà nel tempo anche durante il regime repubblicano. L'accesso alla proprietà della casa è stato -come è noto - largamente favorito dal piano Fanfani, che ha concesso a riscatto quasi il 70% delle abitazioni costruite nei 14 anni del piano INA-CASA". Le ragioni di queste scelte furono più volte esplicitate, come utili ed anzi necessarie a favorire un consenso sociale di massa, prima al fascismo e poi al sistema capitalistico, in un momento nel quale lo scontro ideologico era molto acceso ed aspro, in presenza di una divisione in blocchi del mondo, fra campo social-comunista e sistema democratico di libero mercato, dove la proprietà privata veniva riconosciuta come principio fondante della società. Favorire quindi, se pure a spese dello Stato, l'accesso alla proprietà, nei confronti di ceti più esposti al richiamo dei partiti di sinistra era un modo per determinare quella mutazione "antropologica" necessaria a rendere la scelta di "civiltà" irreversibile.

Il piano di alienazione del patrimonio pubblico continuerà con i seguenti provvedimenti legislativi: DPR 2/1959; L. 1676/1960; L. 60/1963; DPR 655/1964; L.513/1977; L.560/1993; ma anche la recente legge 133/2008 ha continuato a proporre questa prospettiva condita da un'aggiunta di motivazioni pretestuose: vetustà del patrimonio, condomini misti, alta morosità, costi di gestione delle agenzie pubbliche, ecc.

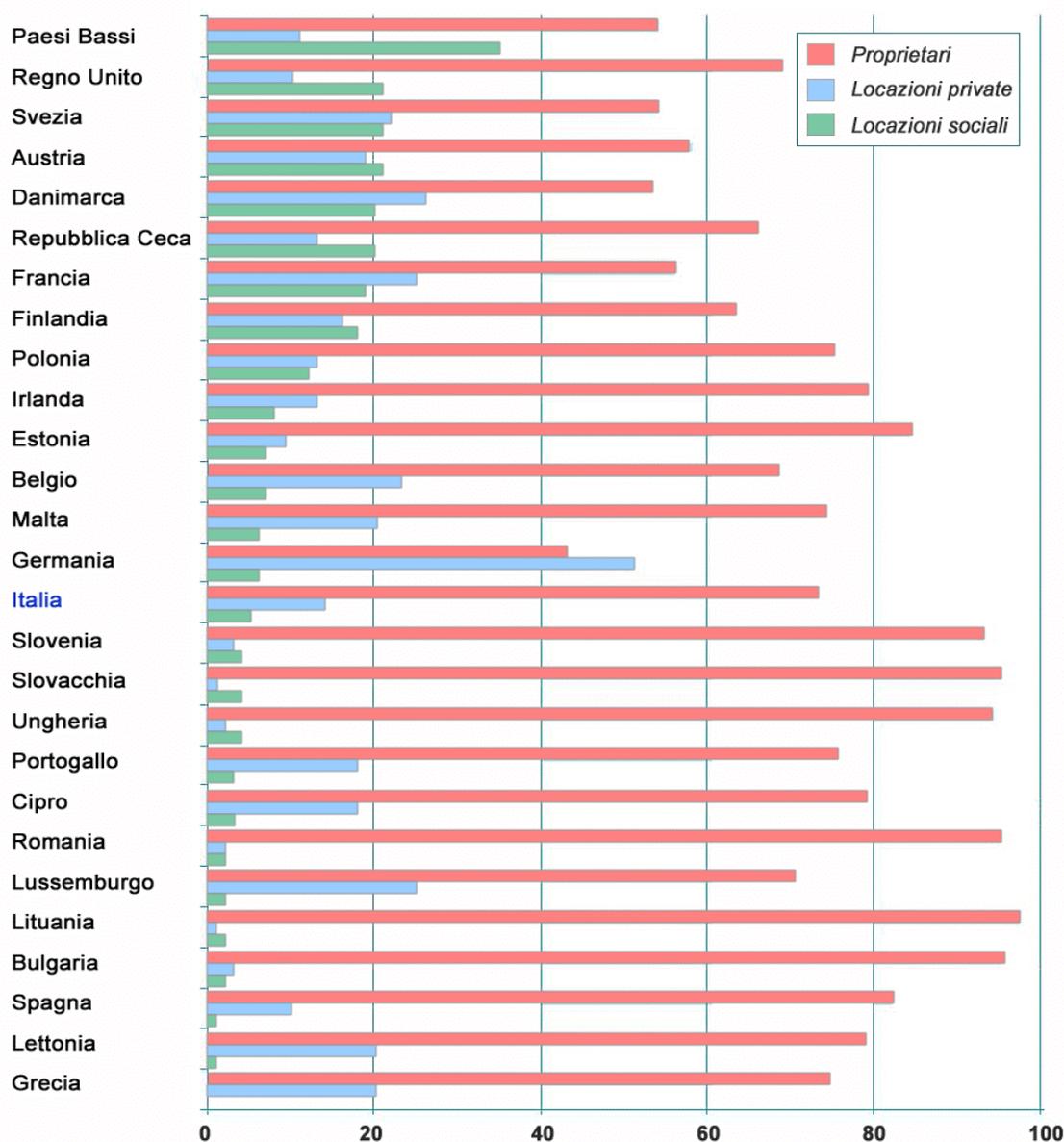
A. Tosi (op. cit.) ci aiuta a mettere a fuoco la problematica della casa in proprietà.

"La casa unifamiliare in proprietà, vista come elemento di stabilizzazione sociale è il modello tipologico privilegiato, che simbolizza i valori abitativi su cui si incentra il progetto integrativo. In realtà i concreti interventi si orientano verso due soluzioni complementari: far accedere i lavoratori alla proprietà; oppure affittare loro abitazioni a condizioni vantaggiose. Le due soluzioni si rivolgono idealmente a destinatari diversi, assumendo la produzione per l'affitto una connotazione più propriamente "sociale". Dal punto di vista tipologico la difficoltà a realizzare il modello unifamiliare su larga scala, a causa dei costi elevati, porta presto a legittimare l'edilizia plurifamiliare ad elevata densità, che diventerà la soluzione caratteristica dell'edilizia sociale pubblica (.....). Tutti i modelli comprendono entrambe le forme principali dell'intervento dello stato: il sostegno al settore privato per lo sviluppo di abitazioni in proprietà, e la produzione diretta di edilizia sociale. Il sostegno al settore privato è di regola consistente, Sul piano teorico-

ideologico le politiche si ispirano – sia pure in diversa misura – a concezioni “quantitative” dell’edilizia, secondo cui una sostenuta produzione di alloggi consentirebbe di rispondere anche alle domande di gruppi a basso reddito. Opererebbero infatti sul mercato processi di *filtering*, per cui gli alloggi lasciati liberi da famiglie di reddito superiore verrebbero occupati da famiglie di reddito inferiore, così che attraverso un “rimescolamento” i benefici delle politiche di sostegno al settore privato si estenderebbero a tutta la società. Ciò non significa, secondo questo punto di vista, che in determinate circostanze non siano richiesti interventi specifici a favore di gruppi a basso reddito. Di fatto all’intervento sociale dello stato è stata attribuita importanza diversa a seconda dei paesi e dei periodi, come è indicato dalla diversa entità della produzione di edilizia sociale: nel Regno Unito essa ha costituito il 63 per cento di tutte le abitazioni costruite dal ’45 al ’78; in Olanda il 51 per cento; in Italia del 10 per cento.

La proporzione tra produzione sociale e sostegno al settore privato è il primo e fondamentale criterio per discriminare tra i diversi modelli. Altri elementi di variazione sono la sistematicità degli interventi, e l’estensione della responsabilità che lo stato si assume per quanto riguarda i destinatari: da un lato un approccio di tipo “universalistico” considera lo stato responsabile verso l’intera popolazione; dall’altro un approccio di tipo “residuale” limita l’intervento dello stato ai gruppi sociali svantaggiati. Su questa base sono individuabili tre principali modelli. Nel primo l’intervento pubblico diretto è marginale o straordinario, e allo stato è affidato il compito di intervenire in modo sostanziale a sostegno del mercato e dell’accesso alla proprietà. Nel secondo modello, l’intervento diretto dello stato è consistente e si concentra – secondo logiche selettive – sui gruppi più bisognosi o sulle aree di maggior disagio. Nel terzo modello, definito “comprensivo” l’intervento diretto si colloca entro un approccio sistematico, che assegna allo stato responsabilità nei riguardi dell’intera popolazione e un ruolo di controllo del mercato e dell’intera produzione, da perseguire attraverso una pluralità di strumenti. Ma gli approcci di tipo comprensivo si sono manifestati soltanto raramente e per brevi periodi, e soltanto nei paesi con sistemi di Welfare molto sviluppati. Risultato di queste politiche è stata una elevatissima produzione di nuove abitazioni. Ad esempio tra il 1945 ed il 1978 sono stati costruiti in Francia oltre 10 milioni di alloggi, pari al 52 per cento dello stock esistente al 1978; in Olanda 2 milioni e 900 mila alloggi, pari a quasi il 65 per cento dello stock. In quasi tutti i paesi il numero di abitazioni è aumentato fino a superare il numero delle famiglie. Nello stesso tempo è aumentata la percentuale delle abitazioni in proprietà. In Italia tra il 1951 e il 1981 si passa da 11 milioni e 400 mila abitazioni per 11 milioni e 500 mila famiglie a 21 milioni e 800 mila abitazioni per 18 milioni e 500 mila famiglie. La percentuale di alloggi occupati dai proprietari supera, dopo il 1981, il 60 per cento del totale, per arrivare ad oltre il 70 per cento nel decennio successivo.”

Grafico 7 - Ripartizione percentuale di proprietari di casa, di affittuari e di affitti sociali



Fonte: CECODHAS - USH - Dexia survey (Housing Europe 2007 - Review of social, Co-operative and Public Housing in the 27 UE Member States)

9. IL PIANO CASA E L'HOUSING SOCIALE

Sul tema della casa il governo ha varato tra il 2008 e il 2009 due programmi. Il primo contenuto nella manovra finanziaria del 2008 denominato **"Piano nazionale di edilizia abitativa" (art.11 decreto legge 112/2008 convertito nella legge 133/2008)**. Il secondo, prende il nome di **"Piano casa"** ed è stato lanciato dal presidente del Consiglio il 6 marzo 2009 con l'intento di rilanciare - in un periodo di crisi - un settore chiave per la nostra economia come l'edilizia. Entrambi i piani hanno bisogno per essere realizzati dell'accordo con le regioni e le province autonome riunite nel tavolo di confronto istituzionale che è la Conferenza Stato-Regioni. Questi i punti principali dell'Intesa ratificata il primo aprile 2009.

- Le Regioni si impegnano ad approvare entro e non oltre 90 giorni proprie leggi per realizzare i seguenti obiettivi:

- a) regolamentare interventi - che possono realizzarsi attraverso piani/programmi definiti tra Regioni e Comuni - al fine di migliorare anche la qualità architettonica e/o energetica degli edifici entro il limite del 20% della volumetria esistente di edifici residenziali uni-bi familiari o comunque di volumetria non superiore ai 1000 metri cubi, per un incremento complessivo massimo di 200 metri cubi, fatte salve diverse determinazioni regionali che possono promuovere ulteriori forme di incentivazione volumetrica;
- b) disciplinare interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del 35% della volumetria esistente, con finalità di miglioramento della qualità architettonica, dell'efficienza energetica ed utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e secondo criteri di sostenibilità ambientale, ferma restando l'autonomia legislativa regionale in riferimento ad altre tipologie di intervento;
- c) introdurre forme semplificate e celeri per l'attuazione degli interventi edilizi di cui alla lettera a) e b) in coerenza con i principi della legislazione urbanistica ed edilizia e della pianificazione comunale. Tali interventi edilizi non possono riferirsi ad edifici abusivi o nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta.

Le leggi regionali possono individuare gli ambiti nei quali gli interventi di cui alle lettere a) e b) sono esclusi o limitati, con particolare riferimento ai beni culturali e alle aree di pregio ambientale e paesaggistico, nonché gli ambiti nei quali i medesimi interventi sono favoriti con opportune incentivazioni e premialità finalizzate alla riqualificazione di aree urbane degradate.

La disciplina introdotta dalle leggi regionali avrà validità temporalmente definita, comunque non superiore a 18 mesi dalla loro entrata in vigore, salvo diverse determinazioni delle singole Regioni. In caso di mancata approvazione delle leggi regionali nel termine stabilito, il Governo e il Presidente della Giunta regionale interessata, congiuntamente, determinano le modalità procedurali idonee ad attuare compiutamente l'accordo, anche ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003.

Ad un anno e mezzo dalla firma di questa intesa però pochissime famiglie hanno utilizzato il "piano casa" (meno di 2.700 progetti in 63 città) per ingrandire le proprie abitazioni e se pensiamo all'enfasi posta dal Governo su questo strumento, che doveva produrre un "effetto anticiclico sull'edilizia", pari a circa 60 miliardi, secondo le stime fatte nella primavera del 2009 dal Cresme, è di tutta evidenza il fallimento dell'operazione.¹¹ Resta quindi in campo l'altra gamba della strategia abitativa del Governo sulla quale è utile entrare nel merito.

¹¹ Secondo il quotidiano il Sole 24 Ore del 13 settembre 2009, che ha svolto un monitoraggio sul piano casa, le ragioni del fallimento sono diverse: innanzitutto il mosaico delle leggi regionali e dei regolamenti comunali ha richiesto troppo tempo per essere completato; quasi tutte le leggi, poi, escludono i condomini e i capannoni. I cantieri quindi si concentrano su villette e palazzine, meglio se collocate in periferia dove il tessuto urbano è meno fitto ed è possibile rispettare le distanze dai vicini. Altro elemento critico è la necessità di raggiungere standard elevati di efficienza energetica. Il bonus volumetrico del 35% inoltre, secondo le associazioni dei costruttori edili, non è sufficiente a compensare i costi di abbattimento e ricostruzione. Sullo sfondo resta tuttavia una difficoltà oggettiva ben più corposa costituita dalla crisi economica in corso.

Occorre intanto rilevare che è con la legge finanziaria 2008 che viene ampliato il concetto di edilizia residenziale pubblica verso il concetto di *social housing*, ripreso e delineato nella sua veste attuale dal D.M. infrastrutture 22 aprile 2008.

La legge n. 133/2008 fornisce - recependo in tal senso una indicazione europea - una definizione specifica di "alloggio sociale"¹².

La legge ha definito negli art. 11 e 13 "**Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico**" le nuove linee della politica per la casa.

Ma vediamo più da vicino di cosa si tratta.

Per quanto riguarda l'art.11 "**Piano nazionale di edilizia abitativa**" dovrebbe favorire lo sviluppo realizzativo di alloggi, non più demandato alla sola funzione pubblica. Gli elementi principali di questo piano possono essere così sintetizzati:

- si supera il concetto di edilizia residenziale pubblica in favore dell'edilizia residenziale sociale, che si pone sussidiariamente e complementariamente rispetto a questa;
- in generale, tutti gli alloggi dovranno essere realizzati con criteri di efficienza energetica, con capitali pubblici e privati;
- si dà ampio spazio alla *partnership* con il privato (interessanti le agevolazioni per migliorare la convenienza per gli investitori);
- c'è la possibilità di utilizzare beni demaniali non più in uso per incrementare il patrimonio;
- è prevista la possibilità di alienare alloggi di erp per costruire edilizia sociale;
- i fondi immobiliari possono essere remunerati anche con i canoni di locazione.

Gli alloggi così realizzati andranno destinati ad una serie di categorie socialmente deboli, la cosiddetta "zona grigia", ovvero quelle persone o nuclei familiari che non riescono ad entrare, in posizione utile nelle graduatorie di ERP, e che si trovano in grandi difficoltà nel fronteggiare i canoni di mercato.

Sono così state definite alcune categorie specifiche ed altre più generiche.

- nuclei familiare a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;
- giovani coppie a basso reddito;
- anziani in condizioni economiche svantaggiate;
- studenti fuori sede;
- soggetti sottoposti a procedure di sfratto;
- immigrati regolari a basso reddito ma aventi specifici requisiti di residenza.

Finanziamento

La legge istituisce un fondo di previsione che accorpa sia i fondi della legge finanziaria del 2007 (legge 27 dicembre 2006 n: 296), che prevedeva la dotazione di 30 milioni l'anno per tre anni a

¹²Quest'ultimo punto è ripreso nel comma 7 dell'art. 11, in cui il legislatore fornisce la definizione di alloggio sociale "come servizio economico generale, identificato, ai fini dell'esenzione dell'obbligo di notifica di aiuti di Stato alla Comunità Europea ai fini degli art. 87 e 88 del Trattato Istitutivo, come parte integrante della complessiva offerta di edilizia residenziale sociale, che costituisce nel suo insieme servizio abitativo finalizzato al soddisfacimento di esigenze primarie". Ciò significa, in definitiva, che l'alloggio sociale può usufruire di aiuti di Stato in funzione della realizzazione della coesione sociale.

favore dell'edilizia sovvenzionata, sia quelli previsti dagli artt. 21,21 bis e 41 del D.L.n.159 del 1° ottobre 2007 convertito in legge n.222 il 29 novembre 2007. pari ad € 550 milioni.

Si tratta in buona sostanza di quanto aveva già stanziato il precedente governo Prodi, e che, il nuovo governo di centro-destra intendeva utilizzare in altro modo, inserendo il complesso dei finanziamenti, già in fase avanzata di programmazione in tutte le Regioni d'Italia, nel proprio "piano casa". Il contenzioso tra Stato e Regioni ed il braccio di ferro con i Comuni, che non ne vogliono sapere di vedersi riassegnare risorse già finalizzate al piano "10.000 alloggi in locazione", finirà con una tregua. L'accordo viene infine trovato, sia con le Regioni che con i Comuni, all'interno della Conferenza unificata nazionale, in data 12 marzo 2009. Il provvedimento prevede di finanziare il piano di edilizia pubblica (riutilizzo del patrimonio sfitto) con 200 milioni di euro ed integrare il fondo con le prossime finanziarie fino a raggiungere la quota di 550 milioni previsti dalla legge.

E' tuttavia interessante vedere come si delinea la politica abitativa del nuovo governo in carica, alla ricerca di risorse e di consenso, in particolare per quanto riguarda l'uso del patrimonio pubblico disponibile, nei confronti del quale più che ad una sua piena valorizzazione, si assiste alla solita volontà di alienazione e svendita.

Infatti l'art. 13 della legge 133/2008, eufemisticamente intitolato: "misure per la valorizzazione del patrimonio residenziale pubblico" prevede che vengano definite politiche di semplificazione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli IACP, comunque denominati.

Ed uno dei criteri di semplificazione riguarda appunto il prezzo dell'alloggio che andrà determinato in proporzione al canone di locazione versato dall'assegnatario. Si tratta in buona sostanza di un prezzo medio inferiore a quanto aveva già stabilito l'ultima legge per l'alienazione del patrimonio di ERP (legge 560/1993) in base a cui un consistente stock di alloggi fu ceduto ad un quarto del valore di mercato ed a cifre medie di 64 milioni di vecchie lire - poco più di 30.000 euro l'una -. (Fonte: ricerca Dexia-Federcasa, realizzata dal Censis, "Social Housing e agenzie pubbliche per la casa" Roma 2008).

Ritorna la solita vecchia ricetta emergenziale con la quale si giustifica tutto ed il suo contrario: si costruiscono case per le categorie sociali svantaggiate in una logica puramente assistenziale senza pensare che i costi per la loro gestione e manutenzione non vanno caricati sulla comunità ma ricavati in autofinanziamento, attraverso canoni sociali adeguati allo scopo; invece di agire sui fattori che rendono rigido il mercato degli alloggi pubblici, con un turnover medio del 3% annuo, si preferisce privarsi di un parco alloggi che, come avviene in buona parte dei paesi del centro e nord Europa, rappresenta una dotazione necessaria ed anzi indispensabile per la rete di protezione sociale.

A ciò, inutile nascondere, corrisponde anche il calcolo cinico dello smantellamento di un sistema di Welfare a favore della privatizzazione; si fa leva sull'individualismo proprietario ottenendo in cambio consenso politico-elettorale, ma i guasti sociali, lo spreco di risorse e denaro pubblico, che questi comportamenti producono, sono enormi.

Occorre tuttavia chiarire che su questo punto l'ultima parola spetta alle Regioni, poiché si tratta di materia già da tempo delegata e sulla quale lo Stato non ha poteri cogenti, ma solo di indirizzo, e poiché la gran parte di esse ha legiferato il riordino del sistema di ERP, compresa la titolarità del patrimonio, in diversi casi passato ai Comuni, alle Regioni e/o rimasto agli ex IACP riformati, ci sarà molta prudenza e cautela nel disfarsi del residuo patrimonio pubblico, scampato alle precedenti alienazioni, e tanto più alla sua svendita.

Abbandonato il tradizionale sistema, ormai insostenibile sul piano finanziario, che vedeva lo Stato quale unico soggetto promotore di politiche sociali per la casa, insieme con l'intera filiera istituzionale: Regioni, Comuni, Agenzie pubbliche territoriali (ex Iacp), il tentativo messo in campo vuole creare le condizioni ambientali più adatte per la partecipazione degli operatori privati.

La legislazione nazionale ha regolamentato le possibilità di accesso del privato nelle strategie d'intervento, per favorire lo sviluppo di politiche abitative in grado di rispondere alla domanda di alloggi per le categorie sociali più deboli.

Le sfide del *Social housing*, lanciate dal mondo politico e operativo, riguardano la necessità di individuare figure di operatori capaci di "creare innovazione" - in linea con la sostenibilità sociale, ambientale ed economica - e di avvicinare l'Italia alle esperienze europee.

Il ventaglio di possibilità - strumenti di ingegneria finanziaria - disegnato è molto ampio ed in questo senso merita un accenno se pure sintetico.

Tra gli strumenti a cui sempre più spesso si ricorre nei processi di valorizzazione immobiliare figurano i fondi immobiliari. Un fondo immobiliare può essere costituito anche con lo scopo di realizzare operazioni di valorizzazione, riconversione e sviluppo di aree della città; oggi ciò accade sempre più spesso soprattutto attraverso la costituzione di fondi immobiliari ad apporto pubblico e privato.

La legge n.133/2008 (art.11, comma3) e il D.P.C.M. del Piano nazionale di edilizia abitativa (art.11) delineano le caratteristiche del "**sistema integrato dei fondi immobiliari**". Lo Stato può partecipare a fondi immobiliari chiusi tramite un primo stanziamento di 150 milioni di euro (art.2 del piano). Le quote dei fondi, a cui può partecipare lo Stato, è lo sviluppo di una rete di fondi o di altri strumenti finanziari per incrementare la disponibilità di alloggi sociali, sottoscrivibili solamente da investitori istituzionali di lungo termine. Il 24 febbraio 2009 è stata costituita la SGR del Maxi Fondo Nazionale, la "CDP Investimenti SPA" promossa dalla Cassa Depositi e Prestiti per il 70%, ACRI E ABI per il 15% ciascuno con capitale pari a 2 milioni di euro.

I fondi partecipati dovranno assumere determinate caratteristiche, i cui criteri sono indicati nei seguenti punti:

a) obiettivo dimensionale di 3 miliardi di euro (ammontare minimo previsto di 1 miliardo di euro); b) rendimenti compatibili con quelli di mercato; durata minima di 25 anni; c) diversificazione territoriale degli investimenti; d) composizione degli organi del fondo tale da assicurare adeguata rappresentatività agli investitori; e) criteri di partecipazione agli investimenti

locali, con acquisizione di partecipazioni di minoranza fino a un massimo del 40%, sulla base dell'analisi di vari elementi, con particolare attenzione alla strategia dell'investimento, ai suoi rendimenti, alla sostenibilità economico-finanziaria; f) possibile incremento di un ulteriore 10% nel caso in cui il fondo locale abbia un rendimento particolarmente favorevole.

Per quanto riguarda la strategia, gli interventi devono rispondere al bisogno abitativo, mantenendo caratteristiche di sostenibilità dal punto di vista economico, ambientale, sociale ed energetico. Devono inoltre essere integrati con le politiche locali, con i programmi regionali e comunali per l'edilizia sociale, con i programmi di riqualificazione urbana, prestando attenzione alla riqualificazione e valorizzazione del patrimonio pubblico e realizzando infrastrutture locali, strategiche per il territorio.

Un altro strumento disponibile è **il lising immobiliare**, in questo caso, il locatore finanzia interamente il costo dell'immobile, mentre il locatario è obbligato a pagare i canoni e a sostenere tutte le spese relative all'immobile (manutenzione ordinaria e straordinaria, assicurazione, ecc.) per il periodo previsto dal contratto.

A partire dal 2007, esiste una norma (legge n. 296/2006, commi 907-914) finalizzata a incentivare in modo sostanziale il ricorso a tale strumento da parte degli Enti locali; infatti, secondo quanto da essa stabilito, tutti i potenziali committenti che hanno l'obbligo di ricorrere all'applicazione del codice dei contratti pubblici possono utilizzare lo strumento della locazione finanziaria nella realizzazione, nell'acquisizione e nel completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità.

Il projet financing è un'operazione di finanziamento a lungo termine. Viene attuata dal soggetto privato "concessionario" che provvede alla realizzazione dell'opera pubblica (individuata dal soggetto pubblico come necessaria) e alla relativa gestione in regime di concessione, per un periodo di tempo definito necessario affinché il privato rientri dell'investimento effettuato. Il concessionario procede al finanziamento dell'operazione attraverso un mix di mezzi propri e di debito finanziario e provvede alla gestione incassandone i canoni di locazione (o altri introiti derivanti dallo sfruttamento economico del bene) per la durata della concessione. Al termine di questo periodo, le opere pubbliche realizzate tornano nella piena disponibilità del soggetto pubblico che le ha commissionate e concesse.

Tutte le soluzioni individuate sopra consentono la remunerazione del privato attraverso la gestione del servizio che viene erogato con il bene realizzato.

In altre parole, il privato sarà remunerato con i canoni degli utenti dei servizi abitativi. Peraltro, atteso il valore pubblico e sociale di detti servizi, che consentono di porre rimedio a situazioni di evidente (seppure in talune ipotesi, temporaneo) disagio sociale, i canoni dovranno essere conformi alle indicazioni dell'Amministrazione competente.

Una volta determinati i canoni, potrà essere valutata la sostenibilità economica dell'operazione ed eventualmente la necessità di prevedere soluzioni alternative e ulteriori per consentire al privato la remunerazione dell'intervento. In particolare, la stessa amministrazione potrà intervenire con finanziamenti diretti a favore del privato ovvero cedendo in uso (temporaneo) o in proprietà

immobili, ovvero riconoscendo diritti urbanistici tali da consentire al medesimo operatore economico di sviluppare investimenti remunerativi in grado di ammortizzare i costi sostenuti per l'intervento principale, vale a dire quello relativo al *social housing*.

(tratto da: *Il Servizio abitativo sociale, nuovi sistemi per valorizzare l'Edilizia Residenziale Pubblica e promuovere le politiche dell'Housing Sociale* a cura di Enzo Bigotti Exit one il Sole 24 ore Milano dicembre 2009, cap. 3 pag. da 51/59).

Sarà in grado, la nuova strategia messa in campo di promuovere la partecipazione degli operatori privati, delle banche e delle fondazioni, verso una nuova fase di sviluppo dell'edilizia sociale? Al di là dell'entusiasmo e dell'enfasi politica, talvolta eccessiva, usata dagli addetti ai lavori, che coltivano grandi aspettative, credo sia realistico non farsi eccessive illusioni.

E' infatti noto che gli operatori privati (gli investitori immobiliari), hanno storicamente messo a disposizione ingenti investimenti solo nell'edilizia residenziale finalizzata alla vendita e non per la locazione. Ciò ha consentito di recuperare l'investimento in tempi brevi (di solito entro i primi 5 anni) con rendimenti minimi nell'ordine del 15/20%, al contrario, la locazione residenziale si attesta, nel 2007, ad un rendimento medio lordo, secondo l'Agenzia del Territorio, del 4,14%.

(fonte: *rapporto immobiliare 2008, osservatorio mercato immobiliare* dell'Agenzia del Territorio, Roma) Senza contare che resta alto il rischio morosità e che la legislazione sulle locazioni rende pesante e lenta la procedura per il recupero forzoso dell'alloggio, con tempi medi di 12/18 mesi, e costi causa significativi.

L'investimento negli alloggi, per la locazione, in Italia, è sempre stato ad appannaggio dell'investitore istituzionale, mentre per il privato (in prevalenza piccoli proprietari) è risultato rappresentare un investimento rifugio, magari nella prospettiva di destinarlo ai figli e/o a ricavare un vitalizio per alimentare le entrate da lavoro e da pensione.

Il successo di questa nuova strategia dipenderà pertanto da molti fattori, per quanto riguarda la parte pubblica andranno messi in campo vari incentivi (oneri di urbanizzazione, ICI, cedolare secca sui canoni, ecc., talvolta le aree in diritto di superficie, eventuali premi in cubature ed indici di edificabilità per una quota da vendere) se non le garanzie, a fronte di una assegnazione degli alloggi da parte dei Comuni, circa il pagamento dei canoni in caso di morosità, per assicurare la copertura del piano finanziario. Il privato dal canto suo, oltre a garantire una tipologia costruttiva, rispettosa delle normative di legge (antisismica, risparmio energetico, acustica, ecc.) e quindi sottoposta al controllo del pubblico, deve accontentarsi di ricavare un profitto certo ma contenuto e, soprattutto, diluito nel tempo (20/30 anni), poiché la finalità sociale di questa tipologia di alloggi sono i canoni calmierati mediamente sotto i 500 euro mensili ad alloggio, in dipendenza della loro dimensione. Il punto dirimente, circa le prospettive dell'Housing Sociale, diventato un tema di moda, oggetto di ripetuti convegni e meeting - oltre ad essere rappresentato, in primo luogo, da condizioni economiche difficili nelle quali il sistema Italia ed Europa si trovano ad operare - in definitiva sarà proprio questo. Mi permetto di segnalare che invece è proprio su questo aspetto, del canone, che nei vari convegni, studi e ricerche, si evita regolarmente di prendere posizione e impegni precisi.

II PARTE

1. IL PASSAGGIO DI COMPETENZE ALLE REGIONI IN MATERIA DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

Il generale riordinamento dell'ERP ha comportato una diversa dislocazione delle responsabilità istituzionali. Infatti, alla fine degli anni '70, le funzioni amministrative statali riguardanti l'edilizia residenziale pubblica sono state in parte trasferite alle regioni. Con il D.P.R. 616 del 24/07/1977, art.93 ess., venivano delegate le attività concernenti la programmazione, la localizzazione, la costruzione e la gestione degli interventi di ERP. La citata normativa trasferiva, altresì, le funzioni statali relative allo IACP attribuendo, per la prima volta, alle regioni il potere di definire soluzioni organizzative diverse. Ma il pieno e completo trasferimento della materia relativa all'ERP, alle regioni, che assumono per intero le funzioni amministrative e di programmazione, si è realizzato con il D.Lgs 31/03/1998 n: 112; rimane di sola competenza statale (art. 59), la determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale in materia di ERP. Il legislatore nazionale ha inoltre provveduto alla soppressione del CER (Comitato per l'edilizia residenziale pubblica) presso il Ministero dei Lavori Pubblici nonché del Segretariato Generale del CER; in seguito all'abrogazione del prelievo ex Gescal (1998) anche i finanziamenti nazionali si sono esauriti e non è dato vedere neppure il timido accenno al loro reintegro, con nuove risorse a carico della fiscalità generale.

2. LA LEGISLAZIONE REGIONALE E LE POLITICHE DI GOVERNANCE: UN BILANCIO SULLA EFFICACIA DELLA LEGGE REGIONALE, 24/2001: "DISCIPLINA GENERALE PUBBLICA NEL SETTORE ABITATIVO".

Dopo ormai 10 anni dall'emanazione della legge di "riforma" regionale: "Disciplina generale pubblica nel settore abitativo", è certamente utile trarre un bilancio sulla sua attualità ed efficacia. Ricordiamo quali erano gli obiettivi della riforma: **A)** bloccare la svendita del patrimonio immobiliare pubblico; **B)** garantire una maggiore redditività delle case popolari ed il loro autofinanziamento - mediante i proventi dei canoni - di locazione, con l'obiettivo di finanziare i programmi di manutenzione, l'incremento del patrimonio, ed il fondo affitti (art.36); **C)** separare la titolarità della proprietà dalla gestione, con il trasferimento degli alloggi di proprietà ACER ai Comuni e contestualmente trasformare gli ex IACP in ACER (enti pubblici economici); **D)** rilanciare la politica abitativa destinata alla locazione permanente.

Sul primo punto la nuova normativa pone fine alla storica svendita del patrimonio attuata con diverse leggi negli ultimi 45 anni. Vedremo nel tempo, ma non c'è dubbio che avere stabilito il principio della vendita a prezzi di mercato ed all'asta, ridurrà notevolmente la pressione sociale all'acquisto mentre le eventuali conseguenze della mobilità degli assegnatari, da casa a casa, frenerà l'interesse dei Comuni ad alienare gli alloggi. Stando infatti alle disposizioni di cui all'art. 37, al Comune spetta il compito di "prevedere opportune misure per la salvaguardia dei diritti degli assegnatari, che non intendono acquistare".

Sul secondo punto vi è stata una battuta d'arresto rispetto all'impostazione della legge.

La contrarietà dei sindacati, i diversi orientamenti e pressioni delle forze politiche regionali, hanno portato ad un aumento dei canoni contenuto, pari al 20%, (a conti fatti si è ridotto al 15%), allontanando nel tempo la prospettiva dell'autofinanziamento dell'ERP, finalizzato, in primo luogo, a garantire i periodici interventi di manutenzione sul patrimonio esistente, a finanziare la costruzione di nuovi alloggi, ed in ultimo a reperire risorse per il fondo affitti.

Non bisogna infatti dimenticare che i canoni ERP erano fermi dal 1984 (legge regionale n°12/84 e successive modifiche) e non sono soggetti neppure all'indicizzazione, come avviene invece nel mercato privato.

Per chiarire meglio il valore dell'autofinanziamento si tenga conto che la media annuale storica (1998-2006), degli interventi di manutenzione - pronto intervento e alloggi di risulta -, realizzati nella provincia di Rimini, con i proventi dei canoni (pari ad € 6.073.933,00) ammonta per ogni alloggio ad € 338,62 - ma non è molto diversa la situazione nelle altre ACER della Regione -, mentre sarebbe necessario almeno il doppio per coprire in modo adeguato il pronto intervento ed i lavori di adeguamento e ripristino degli alloggi di risulta; il quadruplo per programmare, in modo sistematico, interventi di manutenzione straordinaria: rifacimenti ed adeguamenti impiantistici, (elettrici e termoidraulici), tetti e pluviali, abbattimento delle barriere architettoniche, rifacimenti facciate, infissi, reti fognarie, ecc..

Per essere più precisi ancora si tenga conto che la manualistica un uso, adottata nelle sedi universitarie (facoltà di ingegneria), prevede che, per gli interventi di manutenzione degli edifici e degli alloggi (pronto intervento, manutenzione straordinaria), siano accantonate risorse finanziarie annue pari al 3%, rispetto al valore dell'alloggio, rivalutato con l'indicizzazione annua. In questo contesto, secondo una stima convenzionale, si può stabilire un valore medio per alloggio di 80/85.000,00 euro (costi di realizzazione degli alloggi ERP nella provincia di Rimini, negli anni dal 2001 al 2005), al netto del costo dell'area e degli oneri di urbanizzazione; pertanto si avrà una incidenza media per alloggio di 2.400 euro annui, pari ad un canone mensile di € 200,00, ai quali andrebbero aggiunti gli oneri di gestione amministrativa per ulteriori 40/50 euro al mese.

Per raggiungere questo obiettivo, sarebbe necessario modificare radicalmente il sistema di calcolo dei canoni, poiché da una simulazione effettuata, con l'attuale sistema, portando al massimo i coefficienti si arriva ad una media massima di 180/200 euro. Mentre l'attuale media regionale si attesta su 125 euro mese. Inutile nascondere ma la revisione dei canoni ERP continua ad essere un tabù, per gli organi regionali.

Per quanto riguarda il terzo aspetto, relativo alla trasformazione degli IACP in Enti pubblici Economici (ACER), ed alla separazione tra proprietà e gestione degli alloggi pubblici, la riforma ha inciso di più. Si tratta del naturale esito di un processo di decentramento amministrativo ed una divisione dei poteri volta a garantire alle comunità locali maggiore efficienza ed economicità nell'erogazione dei servizi, che ha avuto inizio negli anni '70.

Corre tuttavia l'obbligo di osservare che, nella maggior parte delle Regioni d'Italia, dove sono state introdotte riforme dell'ERP e degli IACP (Lombardia, Piemonte, Veneto, Liguria, Trentino Alto Adige), si sono scelte strade diverse, che non hanno privato gli ex IACP della proprietà dell'ERP, limitandosi a trasformarli in Aziende ed ampliandone il raggio d'azione.

In altre realtà ancora (Toscana), pur separando la titolarità del patrimonio e trasformando gradatamente gli ex IACP in SPA, i Comuni hanno l'obbligo di conferire in gestione, alla propria Azienda provinciale, tutto il patrimonio di ERP. Per non parlare dell'Umbria che recentemente ha stabilito di lasciare in capo agli ex IACP la proprietà del patrimonio ERP, già in loro possesso, ed ha reso obbligatorio per i Comuni conferire i propri alloggi in gestione agli ex IACP, con l'esplicito obiettivo di assicurare così il principio di uguaglianza delle prestazioni sociali, ed una gestione unitaria ed omogenea su tutto il territorio regionale.

Fra tutti questi modelli sperimentati quello adottato in Emilia Romagna appare francamente il più debole poiché espone l'ERP, sino a ieri gestita in forma unitaria, sia su scala regionale che provinciale, al rischio concreto di una disgregazione e frammentazione.

A tale proposito, ci sentiamo in dovere di segnalare i punti della legge dai quali emerge in tutta evidenza la criticità di un impianto legislativo - istituzionale che, affidando a ciascun Comune separatamente la potestà di decidere su tutti gli aspetti, sia regolamentari che tecnico-gestionali dell'ERP, confonde i piani, indebolisce la separazione funzionale fra Ente proprietario ed Ente Gestore e rischia di creare una diversificazione di trattamenti, sempre più accentuata, fra gli utenti, sia in materia di accesso all'ERP (modalità di assegnazioni e determinazione dei punteggi, graduatorie aperte o chiuse, determinazione dei canoni, oneri manutentivi, trattamento ospiti, mobilità da casa a casa, ecc.), sia in relazione alla determinazione dei canoni.

Avere conferito al tavolo di concertazione provinciale (art.5), il ruolo di collante e coordinamento, ben poco rileva in quanto lo stesso non ha alcun potere cogente.

Pertanto, pur operando con spirito di servizio, ma inevitabilmente in una logica volontaristica, la Provincia non è in grado di garantire eguali trattamenti su tutto il territorio provinciale.

In realtà l'unica cosa certa attribuita alle Province è la funzione di Osservatorio del fenomeno abitativo, mentre per il resto siamo alla perorazione di un ruolo illuministico: tenere insieme con la ragione, la razionalità e garantire con il buon senso una omogeneità di trattamenti nonché una gestione unitaria dell'ERP.

Il quadro generale appare comunque preoccupante poiché ci troviamo di fronte ad interlocutori politici ed istituzionali molte volte senza esperienza in materia di ERP, sovente animati dalla sola volontà di affermare un proprio potere decisionale; spinti e stimolati da evidenti esigenze di visibilità e promozione del consenso, a cui si aggiunge l'ambizione personale di qualche Assessore, Dirigente e funzionario che ritiene di avere trovato un'occasione per raccogliere consenso personale e voti, fare carriera, magari attraverso il potenziamento del proprio ufficio casa con l'assorbimento di funzioni gestionali fino ad oggi proprie degli ex IACP oggi ACER, se non una vera e propria duplicazione di servizi e azioni, fra Comuni ed Aziende Casa, con l'unico risultato di sprecare tempo, risorse e dare risposte contraddittorie agli utenti. Talvolta, convinti di

avere trovato una fonte di entrate da utilizzare per le più svariate esigenze ed attività della propria Amministrazione, come dimostrano le insistenti richieste di stornare risorse dall'ERP per il fondo affitti.

Le difficoltà registrate nei diversi ambiti territoriali provinciali per siglare le convenzioni ed i contratti di servizio stanno tutte qui, in una interferenza politica ed Amministrativa che non ha nulla a che fare con le politiche abitative, né tanto meno con le esigenze operative e gestionali che occorre garantire all'ERP. I costi gestionali che sono in grado di assicurare le ACER per l'oggi ed in futuro sono infinitamente più bassi di quanto gli stessi Comuni sarebbero in grado di garantirsi se dovessero scegliere una gestione in economia del servizio casa, senza contare che la professionalità e l'esperienza non si improvvisa né si conquista in poche stagioni.

La disomogeneità e frammentazione dell'ERP può comportare gravi situazioni di disuguaglianza tra categorie di cittadini ai quali dovrebbe essere garantito un trattamento paritario trovandosi nelle medesime condizioni.

Il potere, riconosciuto dalla legge regionale, a ciascun Comune, di regolamentare autonomamente la materia dell'ERP e di determinare i canoni di locazione, al di fuori di un principio di omogeneità cogente, ha prodotto, accanto agli effetti già descritti, il venir meno del principio di mutua solidarietà, tra i Comuni, nella distribuzione delle risorse finanziarie, destinate alla manutenzione del patrimonio esistente. Una lampante dimostrazione la riscontriamo proprio nelle diverse realtà provinciali della Regione ove le ACER, consapevoli delle forti disparità che si sarebbero venute a creare tra i Comuni, con quantità di alloggi diverse fra loro, nella distribuzione delle risorse finanziarie, destinate alla manutenzione ordinaria ed al ripristino degli immobili, (fino a ieri garantita dagli IACP), hanno proposto alle Conferenza degli Enti¹³ la costituzione di un Fondo di solidarietà da utilizzarsi per garantire la manutenzione ordinaria ai Comuni che non siano in grado di farvi fronte con i proventi dei canoni di locazione.

La ragione principale per cui diversi Comuni della provincia, soprattutto i Comuni capoluogo, sono refrattari ad accogliere il principio solidaristico nella distribuzione delle risorse destinate alla manutenzione ordinaria e straordinaria, risiede ancora una volta nella forte impronta autonomista data alle Amministrazioni Comunali dalla legge regionale. Ogni Comune gestisce il proprio territorio e si occupa delle problematiche che lo riguardano, non ritenendo di mettere a disposizione proprie risorse finanziarie, tra l'altro non ingenti, visti gli importi dei canoni incassati, a favore di altre realtà comunali che si trovano in situazioni di maggiore difficoltà.

Tutto ciò, non dimentichiamolo, si ripercuote sugli utenti finali, ossia gli assegnatari; così avremo utenti di ERP di serie A, ai quali, la dimensione del patrimonio presente ed il monte canoni incassato è in grado di garantire interventi manutentivi, atti a creare le condizioni di migliore vivibilità e di maggiore sicurezza; altri assegnatari, di serie B, al contrario saranno costretti, per mancanza di risorse finanziarie adeguate, a vivere in immobili degradati e poco sicuri. Sarebbe a

¹³ La Conferenza degli Enti (art.43) è organo delle ACER, è presieduta dal Presidente della Provincia, ne fanno parte i Comuni e la provincia (quest'ultima con una quota del 20%) che, in percentuale alla popolazione residente in ciascun Comune, detengono la proprietà dell'Azienda Casa. Hanno il compito di approvare lo Statuto dell'ACER, i bilanci, la nomina del Consiglio di Amministrazione, il programma degli investimenti, viene convocata, in via ordinaria almeno due volte all'anno.

questo punto necessario rivedere i compiti e le funzioni attribuite alle Province, dalla legge Regionale 24/2001, a cui andrebbero assegnate funzioni decisionali cogenti in materia di canoni e di regolamenti, da esercitare attraverso il Tavolo di Concertazione con i Comuni; solo così si potrebbe ricomporre una gestione ed un governo unitario dell'ERP. I Comuni quindi non dovrebbero più agire singolarmente ma solo in forma associata. Un ulteriore paradosso della legge regionale lo troviamo all'art.25, comma 9, laddove si prevede che le opere di miglioramento realizzate dall'assegnatario, con il consenso del Comune o del soggetto Gestore danno diritto ad indennizzo all'atto del rilascio dell'alloggio. Talvolta, alla luce di queste macroscopiche contraddizioni si ha l'impressione che i tecnici che hanno istruito la legge siano completamente estranei alla realtà dell'ERP. Che abbiano in mente modelli teorici astratti (la privatizzazione e la concorrenza, il decentramento e la centralizzazione, lo stato sociale e l'assistenzialismo), che se non vengono coniugati nel contesto storico e sociale dato rischiano, come in questo caso, di produrre dei "mostri". Usano infatti sovente le categorie del codice civile, modellate sul mercato privato della locazione, che peraltro prevede, come nel caso in questione, la derogabilità delle norme sulle migliorie, stabilendo una obbligatorietà che mal si concilia con la particolarità dell'ERP ed i canoni incassati, che, non possiamo dimenticare hanno una media regionale di soli 125 euro mensili e che ha trovato, storicamente, nell'iniziativa autonoma degli assegnatari un buon "compagno di strada", per le opere di adeguamento e miglioria degli standard abitativi. Insomma ha funzionato una regola non scritta, una sorta di scambio: "ti fornisco un alloggio a canone sociale, ma ti lascio il compito di tenerlo in ordine ed in buono stato". Allo stato delle cose ciò non pare più possibile, nonostante il fatto che i canoni si trovino ancora, in buona parte, al di sotto delle effettive esigenze manutentive.

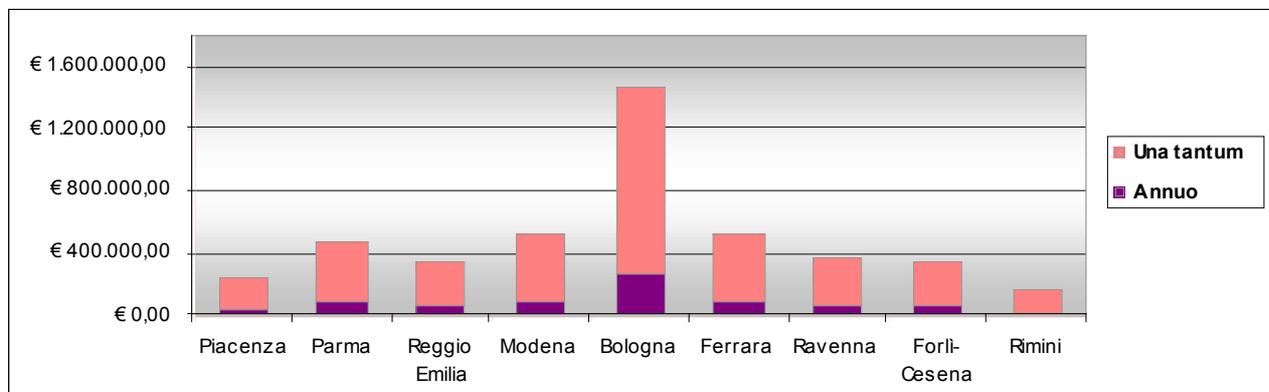
L'unico risultato certo, prodotto dalla legge 24/01 e successive modifiche, è il trasferimento della proprietà del patrimonio di ERP ai Comuni e la trasformazione degli IACP (Enti Pubblici Autonomi), in ACER, Enti Pubblici Economici, finalizzata a criteri di efficienza ed economicità. Una operazione peraltro del tutto inutile e costosa poiché la proprietà del patrimonio delle ACER era già nei fatti detenuta dalla Conferenza degli Enti, i cui azionisti di riferimento sono appunto i Comuni e la Provincia. L'implementazione di questo processo ha comportato un'attività di autoriforma che ha assorbito notevoli risorse umane, organizzative ed economiche: basti pensare alla certificazione di qualità, alla certificazione dei bilanci, alla redazione della perizia dell'estimatore, nominato dal tribunale per la valutazione del patrimonio non ERP. A ciò si aggiungono le complesse procedure per la realizzazione del passaggio del patrimonio ai Comuni con conseguenti atti di trasferimento e volturazioni catastali ecc. Senza contare la bizzarra disposizione di dover pagare tre sindaci revisori supplenti, mai presenti alle sedute del Consiglio di Amministrazione, uno scherzetto che ha un costo medio annuo di circa 50.000 euro annui (a proposito di sprechi!). Si è determinato così, in conseguenza della legge di riforma, un notevole appesantimento delle procedure burocratiche (il ricorso a convenzionamenti per ogni attività, una esasperata sequenza di procedure formali, fra Regione Comuni, tavoli provinciali per ogni aspetto delle molteplici attività svolte, rendicontazioni continue, controlli infiniti, spesso inutili e

ripetitivi), un notevole aumento delle spese generali degli enti trasformati, alcune delle quali saranno una voce permanente nel bilancio aziendale. Per inciso, sino ad oggi i costi della riforma sostenuti dall'ACER di Rimini (spese vive), ammontano ad euro 130.601,22, con un costo annuo medio permanente pari ad euro 29.052,00 (certificazione bilancio, sistema qualità, sindaci supplenti, ecc.) ma sono molti di più se si considerano i costi generali: personale e organizzazione. Una comparazione empirica, senza alcuna pretesa di scientificità, con le altre 8 ACER presenti in regione, fatta in proporzione al numero di alloggi gestito da ciascuna azienda, ci fornisce questa proiezione.

Tabella 1

Dati Anno 2006	Nr. Alloggi	Una tantum	Annuo
Piacenza	3.078	€ 201.600,05	€ 46.308,93
Parma	6.013	€ 393.834,01	€ 90.466,40
Reggio Emilia	4.321	€ 283.012,93	€ 65.010,03
Modena	6.663	€ 436.407,12	€ 100.245,74
Bologna	18.356	€ 1.202.264,61	€ 276.168,51
Ferrara	6.614	€ 433.197,76	€ 99.508,53
Ravenna	4.589	€ 300.566,15	€ 69.042,13
Forlì-Cesena	4.380	€ 286.877,26	€ 65.897,69
Rimini	1.931	€ 130.601,20	€ 29.052,16
Totali	55.945	€ 3.668.361,09	€ 841.700,10

Grafico 8



A questi costi dovranno essere aggiunti quelli per il passaggio del patrimonio. Certo la vicinanza a criteri aziendali ed ai parametri che regolano le attività economiche delle società private è sicuramente utile per ridefinire un ruolo ed una funzione più dinamica ed al passo con i tempi, per sviluppare ed accrescere le opportunità offerte dal mercato e dallo stesso sistema pubblico istituzionale (leggi patrimoni non ERP), per avviare attività imprenditoriali in settori tradizionali e di confine: irrobustire il sistema operativo per il pronto intervento e le manutenzioni, rispetto alle nuove costruzioni; le amministrazioni condominiali; le agenzie per la locazione; la costruzione per la vendita; la gestione del patrimonio pubblico non residenziale. Attività accompagnate da

una riforma organizzativa che ha adottato il sistema "qualità" ISO 9001/2000,¹⁴ rendendo sicuramente più dinamiche ed efficienti le agenzie per la casa.

Ma non si può dimenticare che le ACER sono solo gli strumenti operativi e non il fine delle politiche abitative. Se questo è l'orizzonte entro cui collocare la nuova *mission* degli ex IACP, oggi ACER, non si può ignorare il fatto che il legislatore regionale abbia in realtà previsto un percorso pesante, con un periodo transitorio inadeguato e, dopo averle previste nella legge di riforma, abbia reso più difficile il processo di trasformazione ostacolando la costituzione ed il decollo delle società di scopo, dando spazio alle obiezioni delle imprese e società private che hanno visto, in questa possibilità, il rischio di un nuovo concorrente.

Le delibere regionali con le quali sono stati attribuiti i finanziamenti per le nuove costruzioni e le manutenzioni non hanno previsto la possibilità di erogare direttamente alle ACER i finanziamenti né tanto meno alle loro Società di Scopo. Per la locazione permanente possono accedere solo i Comuni, le *onlus*, gli operatori privati e le cooperative, mentre per la locazione a termine solo le Cooperative, gli operatori privati e le *onlus*. Così anche per la proprietà. Le ACER concorrono solo a valle del processo, in qualità di enti strumentali, attraverso la convenzione con i Comuni, anche se è stata prevista una delega per l'incasso dei finanziamenti Regionali e Comunali da parte delle ACER, per evitare la bizzarra girandola di mandati fra Regione, Comuni e Aziende casa, che poteva avere pesanti conseguenze per la liquidazione dei *sa/e* dei lavori alle ditte appaltatrici.

Ci troviamo quindi di fronte al paradosso di una legge Regionale che da un lato prevede la possibilità e non la obbligatorietà dell'affidamento in gestione dell'ERP e di contro la costituzione di Società di Scopo, per permettere così alle ACER di concorrere ai finanziamenti regionali sulle politiche abitative, per diverse tipologie d'intervento, e dall'altro la stessa Regione, tramite l'Assessorato, nega questa possibilità escludendo regolarmente le stesse dai finanziamenti, attraverso il meccanismo estremamente rigido dell'accreditamento.¹⁵

Si tratta di un fatto grave di discriminazione, che lede i principi della *par condicio* e della concorrenza. Si coglie in ciò una verità neanche troppo nascosta, la volontà di affidare, attraverso un patto "sociale e politico", agli operatori privati ed alle Cooperative (il terzo settore), componente essenziale del blocco sociale di alleanze che sostiene l'attuale sistema politico e di governo, le sorti e progressive delle politiche abitative.

¹⁴ Per una conoscenza del sistema "qualità" si veda il libro di Kaoru Ishikawa "*Che cos'è la qualità totale*" il sole 24 ore ed. tascabile 2004, Milano. L'autore di questo libro è uno dei maggiori artefici di quello che possiamo chiamare il nuovo sistema manageriale, battezzato in Giappone con l'Espressione "Company-wide Quality Control", o anche "Tqc" (Total Quality Control) Egli è stato un grande propugnatore di uno dei più importanti slogan della Qualità Totale: "La qualità Totale comincia con la formazione e finisce con la formazione".

¹⁵ Si veda in questo contesto il parere scritto, consegnato al Coordinamento ACER-Confservizi, il 14/03/2002, dal Prof. Avv. Giuseppe Caia, ordinario di diritto amministrativo nell'università degli studi di Bologna, dal quale si evince, da un lato la possibilità che si costituiscano società di scopo partecipate dal privato ed a maggioranza pubblica, per concorrere all'assegnazione di finanziamenti e commesse di fornitura e servizi, dall'altro si suggerisce la esigenza di apportare modifiche ed integrazioni alla legge regionale n.24/2001 per eliminare alcune incertezze. Egli infine si incarica di "avvertire, tuttavia, che le ACER e le stesse società di scopo partecipate non potranno mai essere equiparate a normali imprese private" (anche perché se ciò fosse, verrebbe meno la ragione giustificatrice degli affidamenti diretti di compiti dagli enti locali alle ACER e da queste ultime alle società di scopo maggiormente partecipate).

La decantata valorizzazione delle ACER quali operatori pubblici che avrebbero dovuto rinnovare, in un contesto socio-economico mutato, la positiva esperienza degli IACP con un impegno autonomo in direzione del mercato immobiliare, pubblico e privato, dalla locazione permanente alla proprietà differita, ecc., ha lasciato il posto ad un atteggiamento inspiegabilmente discriminatorio improntato alla manifesta volontà di marginalizzazione del ruolo delle ACER, a favore del privato, nel contesto delle politiche abitative della Regione.

Sembra di cogliere in ciò il cascame di una cultura politico-amministrativa che ha avuto fortuna negli anni 80/90, quando sull'onda di un certo neo liberismo economico si è ritenuto di affidare le sorti della questione abitativa al mercato ed al dinamismo speculativo imprenditoriale degli operatori privati.

E' probabile che ciò corrisponda all'idea ancora in auge nel 2000/2001, (che ha sicuramente segnato negativamente la L.24), che tutto sommato il problema casa, in una Regione oramai prossima al 75% di famiglie proprietarie del proprio alloggio, si riduceva ad un'esigenza puramente gestionale: una maggiore mobilità e turnover del patrimonio pubblico esistente (55.000 alloggi), ed una migliore efficienza gestionale sarebbe stata sufficiente a fare fronte a quella quota di povertà e marginalità sociale, fisiologica di una società affluente ed economicamente matura.

Si tratta come è del tutto evidente di una valutazione errata, segnata da un certo positivismo e determinismo economico che ha ormai lasciato il posto ad una più realistica consapevolezza sulle nuove cifre del disagio abitativo a cui concorrono due elementi fondamentali: gli alti costi del mercato immobiliare ed il fenomeno immigratorio.

A questo punto ci sono, con tutta evidenza, elementi sufficienti per avviare nella nuova legislatura in corso una riflessione a tutto tondo e correggere la rotta, onde evitare che la "nave ERP si vada ad incagliare sugli scogli". Infatti, il rischio, dai costi sociali ed economici enormi, che la disgregazione ed il caos della gestione ERP così come la disomogeneità dei trattamenti, da Comune a Comune, possa costituire il nuovo profilo di governo dell'edilizia residenziale pubblica, è tale da richiamare tutti ad uno scatto d'orgoglio e dignità perché si possa porvi rimedio.

E' necessario, in particolare, ripensare all'architettura istituzionale che presiede il governo di questo settore dello stato sociale, attribuendo alle Aziende Casa funzioni gestionali cogenti sull'insieme delle politiche abitative pubbliche: dalla costruzione alla manutenzione, alla gestione immobiliare ed al rapporto con gli assegnatari (mobilità da casa a casa) dove occorre svolgere funzioni delicate di mediazione sociale e culturale, così come l'istruttoria relativa al fondo affitti ed alle graduatorie di ERP, attraverso la istituzione, condivisa con le amministrazioni locali di uno sportello unico sulla casa.

Fa sorridere la sollecitazione di alcuni politici, sia a Roma che a Bologna, che ritengono di risolvere, propagandisticamente, il problema dei costi della politica con qualche CDA in meno quando in realtà i veri sprechi si trovano dentro la pubblica amministrazione, nel loro sistema burocratico elefantiaco, piegate su se stesse da un'ossessione normativa - procedurale, a prescindere dai risultati (economicità, efficacia ed efficienza). Vogliamo un esempio? L'ufficio

casa del Comune di Rimini ha un costo di mantenimento di circa 600 mila euro annui, fra costi di personale e generali, e si occupa prevalentemente di graduatorie ERP e fondo affitti, gli stessi compiti e funzioni potrebbero essere esperiti dalle Aziende Casa, ad un terzo del loro costo. La stessa situazione, con sprechi ancora maggiori, la troviamo in tutte le realtà provinciali della Regione.

Ai Comuni dovrebbe competere la programmazione e l'approvazione dei regolamenti, l'assegnazione degli alloggi, nonché funzioni di verifica e controllo sulle attività svolte dall'ente gestore. L'attuale commistione di ruoli, resa possibile dai vuoti e dalle ambiguità delle disposizioni regionali, non giova ad un governo dinamico ed efficace dei processi sociali in corso.¹⁶

Sull'ultimo punto, degli obiettivi della riforma, stiamo già verificando il poco interesse degli operatori privati alla realizzazione di abitazioni in locazione permanente, destinate senza limite di tempo alla locazione e all'assegnazione in godimento. La legge regionale 24/2001 e successive modifiche, agli artt. 12 e seguenti, stabilisce, infatti, la concessione, anche agli operatori privati dei contributi diretti a promuovere il recupero e la realizzazione: a) di abitazioni in locazione permanente, b) di abitazioni in locazione a termine.

La realizzazione di abitazioni destinate alla locazione, a canoni calmierati, non attira gli operatori privati, che ritengono l'investimento ad alto rischio (morosità), poco remunerativo ed interessante. Le opportunità, ancora presenti, di costruire per la vendita, attirano la grande parte delle risorse degli operatori immobiliari. Del resto è noto che il mercato privato dell'affitto è costituito in grande parte da piccoli proprietari, che hanno riposto nella seconda o terza casa un'esigenza familiare e/o d'investimento rifugio.

In questo contesto va visto il fallimento del programma regionale denominato "3.000 alloggi in locazione", che attraverso un'ennesima proroga (il bando fu varato con DGR n. 946/2006, e chiuso con la pubblicazione sul BUR n.144 del 19/08/2008), un vero e proprio "accanimento terapeutico", continua ad essere tenuto in vita dagli organi regionali, quando è ormai chiaro che l'incentivo proposto, sia ai Comuni, per la locazione permanente (bloccati fra l'altro dal patto di stabilità), che ai privati per la locazione a termine, o proprietà differita, attraverso un fondo di

¹⁶ Il sistema organizzativo adottato dagli Enti Locali, affollato di procedure e mansioni standardizzate, rivolte all'interno, rende talvolta pesante, costosa e poco efficiente la macchina pubblica, ecco perché si è affermata negli anni una nuova cultura che tende a separare l'aspetto gestionale dei servizi - sovente esternalizzati ad aziende pubbliche, o al privato sociale, cooperative ed onlus - da quello delle scelte programmatiche e degli obiettivi di legislatura, legati al mandato del Sindaco. Non sempre però la corretta impostazione metodologica prevista dalle leggi di settore, per la pubblica amministrazione, trova applicazione nella prassi quotidiana dei Comuni. Nel libro di G. Bonazzi, in *Storia del pensiero organizzativo*: 304 14° ediz. Franco Angeli, viene così definita la **burocrazia meccanica**: "Quando con la crescita dell'azienda la supervisione diretta non è più sufficiente, si passa ad un altro meccanismo di coordinamento, basato sulla standardizzazione dei processi lavorativi. La parte dell'organizzazione incaricata di questo compito è la tecnostruttura, ossia l'insieme dei tecnici che si occupano di programmazione, analisi dei tempi e metodi, definizione delle procedure di lavoro. La configurazione organizzativa verso cui spinge l'azione della tecnostruttura è la burocrazia meccanica. In questa configurazione la parte più consistente del nucleo operativo - cioè coloro che forniscono le prestazioni fondamentali dell'azienda - è formata da addetti a mansioni ripetitive e prive di discrezionalità, che possono assumere la forma estrema del taylorismo. La burocrazia meccanica ha avuto la sua massima diffusione storica nelle produzioni industriali di grande serie, ma oggi si ritrova anche nella maggior parte delle organizzazioni di servizio, dove la massa delle attività impone procedure standardizzate e ripetitive: disbrigo e archivio di pratiche amministrative, prestazione di servizi agli sportelli, ecc."

rotazione con la copertura del 50% degli interessi, non costituisce un incentivo sufficiente per stimolare l'iniziativa. Ma vediamo meglio alcuni dati di questa vicenda.

Per il finanziamento degli interventi la Regione ha stanziato complessivamente 144 milioni di euro attraverso l'istituzione di un fondo di rotazione che fornisce agli istituti di credito parte dei capitali con cui concedere mutui agevolati (fra il 50/60% di interessi a fondo perduto). Entro la data prevista per la presentazione delle domande sono state presentate richieste di finanziamento per 168 interventi. Nel complesso le domande pervenute riguardavano la realizzazione di 2.729 alloggi e 686 posti letto. Mentre i finanziamenti regionali disponibili permetteranno di finanziare, "sulla carta", 2.449 alloggi e 632 posti letto. Il numero degli alloggi destinati alla proprietà costituisce una percentuale che si attesta sul 32% del totale. La quota nettamente prevalente degli alloggi ammessi a finanziamento e delle risorse regionali è destinata ad aumentare l'offerta di case in locazione. Gli alloggi in locazione finanziati sono di due tipi: quelli a destinazione permanentemente e quelli vincolati all'affitto per almeno 10 anni. Dei 1659 alloggi destinati all'affitto, il numero nettamente prevalente, 1337, è destinato alla locazione permanente. Altro dato interessante era costituito dal fatto che, mentre i Comuni potevano concorrere solo per la locazione permanente e/o l'acquisto di alloggi, agli operatori privati veniva concessa la possibilità di accedere ad ogni tipo di intervento ed i due terzi degli alloggi ammessi sono stati proposti da operatori privati. Essi sono titolari di tutti gli alloggi per la locazione a termine e di tutti quelli destinati alla proprietà. Ma l'elemento più rilevante è che essi realizzano anche un certo numero di alloggi destinati alla locazione permanente, 522, pari al 40% del loro numero totale.¹⁷

A due anni di distanza gli entusiasmi si sono in realtà notevolmente sgonfiati, complice una situazione economica e sociale difficile, sul fronte privato sono arrivate molte tegole: restrizioni al credito, carenza di liquidità, una minore domanda di alloggi per l'acquisto, un aumento del rischio della morosità; per quanto riguarda la parte pubblica i Comuni hanno gettato la spugna, complice il patto di stabilità e la "ciambella di salvataggio" lanciata dalle ACER, che potevano accollarsi l'onere dell'intervento, svolgendo un'opera di sussidiarietà a favore dei comuni, non è stata raccolta dagli organi regionali, che non hanno fatto nulla per fare entrare in campo le agenzie per la casa, fedeli alla consegna del bando nel quale non era prevista la partecipazione delle ACER alle richieste di finanziamenti. Avere perso ormai quattro anni inutilmente, senza mettere in campo una soluzione alternativa è però colpevole. L'ampliarsi dell'area del disagio abitativo e l'acutizzarsi dei problemi legati al reperimento di alloggi a basso costo, sia per la locazione che per la proprietà, impongono un intervento tempestivo che miri ad attenuare il disagio sociale. Tenere congelate risorse economiche importanti (144 milioni complessivi) in attesa che ritornino le condizioni ambientali del 2006 è come affidarsi alla "danza della pioggia" o credere nell'aiuto di pratiche esoteriche. Occorre in realtà coraggio, capacità d'iniziativa e decisione, per mettere in cantiere una proposta di ricambio e con essa rilanciare il protagonismo degli operatori pubblici,

¹⁷ Questo il commento fatto da Milva Fabbri, del Servizio Politiche Abitative Regione Emilia-Romagna, nella rivista inforum n°3 del 31/09/2008.

primi fra tutti le Aziende Casa, che hanno cultura, professionalità e organizzazione per dare una mano.

Dobbiamo quindi essere consapevoli che solo il pubblico, (l'insieme della filiera: Stato, Regioni, Comuni Agenzie Casa), attraverso la locazione permanente, con le sue risorse umane, strumentali ed economiche, è in grado di fornire quella risposta ai cittadini, in stato di disagio abitativo, che il privato non è in grado di soddisfare.

In questo quadro occorre d'altra parte riconoscere che la Regione Emilia-Romagna si è adoperata al massimo per sbloccare i finanziamenti di cui alla legge 21/2001, denominata "20.000" alloggi in locazione permettendo così la realizzazione di 1.800 alloggi, a canone calmierato. I fenomeni sociali in movimento, in particolare quello legato alla immigrazione ripropongono con rinnovata urgenza la questione delle abitazioni che deve trovare un adeguato impegno da parte di tutte le istituzioni e gli operatori del settore. In questo contesto le ACER sono un anello importante per l'attuazione delle politiche abitative.

Per una ulteriore e più esauriente valutazione sulle capacità di *governance* messe in campo dalla regione Emilia Romagna, sulle politiche abitative, non posso fare a meno di indicare almeno altri due temi rilevanti, uno negativo ed uno positivo. Il primo, quello negativo, si riferisce al programma di edilizia residenziale pubblica formulato ai sensi dell'art. 21 del D.L. 159 del 1 ottobre 2007, che prevedeva finanziamenti per 550 milioni di euro finalizzati a) al recupero e all'adattamento funzionale di alloggi, di proprietà degli ex Iacp o dei Comuni, non occupati; b) all'acquisto o alla locazione di alloggi, nonché all'eventuale costruzione di alloggi, da destinare prioritariamente a soggetti sottoposti a procedure di sfratto, con reddito lordo familiare inferiore ad € 27.000, da localizzare nei comuni capoluogo di provincia e quelli ad essi limitrofi con oltre 10.000 abitanti e Comuni ad elevata tensione abitativa di cui alla delibera CIPE n°. 87 del 13/11/2003. Gli interventi devono essere immediatamente realizzabili.

Sulla base di queste indicazioni l'Assessorato regionale si è orientato sul ripristino degli alloggi pubblici (la quota regionale è di 32,3 milioni di euro). Una scelta discutibile, frutto ancora una volta di una cultura emergenziale, poiché con questo intervento non si aumenta l'offerta complessiva di appartamenti pubblici per le famiglie in forte disagio abitativo e si interviene su un parco alloggi che poteva essere ripristinato in autofinanziamento, con i proventi dei canoni ERP; con una quota delle risorse derivanti dalla alienazione degli alloggi (L.560/'93); senza contare il fatto che è in corso di realizzazione il programma regionale 2003-2004, in base al quale furono stanziati ben 110 milioni di euro, per accompagnare il passaggio del patrimonio ERP ai Comuni, e dare una forte spinta all'avvio della legge di riforma n°. 24/2001. Estremamente eloquente, in tal senso, è la lettera inviata dalla Provincia di Rimini alla Regione.¹⁸

¹⁸ All'Assessore alla Programmazione e Sviluppo Territoriale

Luigi Gilli Regione Emilia-Romagna Viale A. Moro, 52 40127 Bologna

Oggetto: Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica ex art. 21 del Decreto Legge 159/2007 (Vs. Prot. PG/2007/256702)

In data 18/10/2007, con comunicazione Prot. n. 48478 — D0301, l'Amministrazione provinciale di Rimini — Servizio Politiche Abitative - ha trasmesso alle SS.VV. la "lista degli interventi provinciali" relativi al programma in oggetto, che la Regione era chiamata ad inoltrare al Ministero delle infrastrutture.

Sarebbe stato quindi più utile ed opportuno mettere in campo proposte e progetti nuovi che comprendessero il recupero di edifici pubblici, destinati ad altri usi non più attuali, l'acquisto o la locazione di alloggi a prezzi convenzionati ed a canoni concertati, e la possibilità di dare corso alla costruzione di nuovi alloggi, immediatamente cantierabili. Al contrario si è preferito, correre dietro al Governo, che minacciava di ridefinire tutto, scegliere la strada più facile ma anche quella meno utile a dare risposte efficaci alla domanda sociale di alloggi nella nostra regione. Un'occasione persa che ha fatto premio a quei Comuni e quelle Aziende che si sono attardate nel ripristino del loro patrimonio, e che hanno così trovato un alibi in più per un generale disimpegno nella politica di autofinanziamento, mentre al contrario sono state penalizzate quelle aree provinciali dove vi è stato un maggior impegno verso il ripristino e la conservazione dello stock di alloggi pubblici disponibili (si veda la scheda riepilogativa). Di fatto la Regione Emilia-Romagna si è allineata a quelle realtà del paese dove la gestione del patrimonio pubblico è deficitaria e lo sfitto, il degrado e l'abbandono costituiscono un dato costante nel governo dell'ERP.

La suddetta nota provinciale era accompagnata da un documento (Prot. n.48476 — D0301) di considerazioni del Tavolo Provinciale sulle Politiche Abitative a cui si rimanda e della quale si riconfermano con forza orientamenti e valutazioni.

Le modalità di formulazione della 'lista regionale' di partecipazione al programma nazionale sono apparse subito estremamente riduttive e penalizzanti per il territorio riminese, poiché includono i soli interventi finalizzati alla ristrutturazione degli alloggi pubblici che risultano sfitti (proposte avanzate dall'Assessorato regionale nell'incontro del 8/10/2007) rispetto alla ben più ampia gamma di interventi contemplati negli indirizzi ministeriali, che autorizzavano anche l'acquisto di alloggi e la costruzione di nuovi.

Infatti il nostro territorio ha sempre operato con estrema oculatezza evitando - con manutenzioni continue, svolte utilizzando le risorse della Legge 560/93 (ricavate dalla vendita degli alloggi pubblici, e la quota parte dei € 110.000.000,00 del Programma regionale di manutenzioni 2003-2004 - che il proprio patrimonio edilizio diventasse fatiscente. La politica abitativa della provincia di Rimini tende infatti - da tempo - a mettere in campo proposte complessive e progetti nuovi che comprendono il recupero di edifici pubblici attualmente destinati ad altri usi, l'acquisto o la locazione di alloggi a prezzi convenzionati ed a canoni concertati, e la possibilità di dare corso alla costruzione di nuovi alloggi immediatamente cantierabili. In questo modo si sta cercando di attuare un reale aumento dell'offerta complessiva di appartamenti pubblici per le famiglie in forte disagio abitativo.

In questo contesto appare ingiusto che chi, come noi, si è adoperato virtuosamente per il pieno utilizzo del patrimonio pubblico esistente venga addirittura penalizzato per avere svolto bene il proprio lavoro al servizio della comunità.

Si ritiene pertanto che la proposta inviata dalla Regione al Ministero delle infrastrutture sia estremamente penalizzante per il territorio riminese e lesiva del suo diritto di vedersi riconosciuto un finanziamento adeguato alla sua reale necessità all'interno della Regione Emilia-Romagna.

Qui appare infatti incomprensibile che a fronte di una richiesta di finanziamento pari a € 3.217.000,00 riguardanti 34 unità abitative dislocate su quattro Comuni provinciali, siano stati proposti per il finanziamento ministeriale solo € 310.000,00 relativi a 8 unità abitative localizzate nel Comune di Rimini; questo finanziamento corrisponde appena allo 096% delle risorse assegnate dal Ministero alla Regione Emilia-Romagna.

Alla luce di queste considerazioni si chiede pertanto di procedere ad un riequilibrio delle risorse erogate dalla Regione ai diversi ambiti territoriali della stessa.

Distinti Saluti, L'Assessore alle Politiche Abitative, Fabrizio Piccioni - Rimini 08/11/2007.

Tabella 2 - Elenco Regionale degli Interventi del Programma Straordinario Di Edilizia Residenziale Pubblica Ai Sensi dell'articolo 21 del D.L. 159/2007

Provincia	Nr. Alloggi	Numero alloggi oggetto del programma	Costo interventi
PIACENZA	3.078	162	5.798.856
PARMA	6.013	90	2.068.993
FERRARA	6.614	155	3.993.500
BOLOGNA	18.356	366	7.732.065
FORLI' - CESENA	4.380	52	1.223.400
MODENA	6.663	195	5.328.000
RAVENNA	4.589	64	807.000
REGGIO EMILIA	4.321	217	5.035.000
RIMINI	1.931	8	310.000
TOTALE	55.945	1.309	32.296.813

Fonte: Regione Emilia Romagna

Sappiamo come è andata, il braccio di ferro fra Comuni, Regioni e Stato, ha spuntato la conferma di 200 milioni - dei 550 promessi - per il programma denominato nessun "alloggio pubblico sfitto", altri 150 sono stati dati alla Cassa depositi e prestiti per alimentare un fondo immobiliare, infine gli altri 200 dovrebbero rientrare nel circuito delle assegnazioni regionali per finanziare interventi misti (piani di recupero urbano e/o contratti di quartiere, di nuovo recupero di alloggi pubblici sfitti, ecc.). Resta il fatto che è stata persa un'importante occasione e che l'Emilia-Romagna non ha avuto la forza di presentare una proposta alternativa e di opporsi all'andazzo generale, rinunciando ad una funzione di *governance*¹⁹ adeguata alle effettive esigenze del proprio territorio.

Ciò che al contrario va segnalato come un importante evoluzione verso una politica di *Governance*, all'altezza del tempo, è stata l'adozione di una **nuova legge urbanistica**, con la quale la regione Emilia-Romagna ha dato attuazione all'Accordo Stato,Regioni,Enti locali. La Legge regionale 6 luglio 2009, n. 6 "Governo e riqualificazione solidale del territorio", approvata dall'Assemblea legislativa il 30 giugno 2009, riforma la normativa regionale in materia di governo del territorio e contiene le norme per l'applicazione dell'Intesa tra Stato, Regione ed Enti locali sottoscritta il 1 aprile scorso, nota come 'Piano casa', finalizzata al rilancio dell'attività edilizia. La

¹⁹ Per una riflessione più approfondita sulle politiche di *governance* si veda il libro curato da A. Bagnasco e P. Le Galès (*La città nell'Europa contemporanea* 6°ediz. Liguori, Napoli 2006) in part. Il Cap. VII "La politica a tutti i piani" di Dominique Lorrain: "Se la politica pesa nella costruzione dell'azione collettiva, ciò è proprio perché è dappertutto. Questa idea traccia alcune basi del potere pubblico e permette di precisare meglio di cosa si compone la funzione di governo. La prima funzione è quella di operatore - *problem solving* -. Si tratta della funzione più antica e meglio conosciuta. La politica è legittimata perché produce beni e servizi. Questa concezione è stata largamente condivisa in Europa con lo sviluppo delle imprese pubbliche (Wright, 1993; Lorrain e Stocker, 1995). L'idea viene ampiamente rimessa in causa dal movimento di *deregulation*: cosa resta alla politica se perde molte prerogative? La politica conserva una funzione di guida della società - *general steering*. Elabora le architetture di responsabilità e risponde alla domanda: chi fa cosa? Mette a punto tecniche di azione, strumenti di controllo. La politica infine è abilitata a dire ciò che è legittimo o no, ciò che è permesso o proibito, per costruire uno spazio di legittimità che serve poi di base per gli attori. E' garante dei valori. L'abbiamo già detto, questa parte dell'edificio che rinvia ai valori e alle mentalità collettive sembra così naturale che non viene presa abbastanza in considerazione, ma è essenziale (.....) Emergono tre funzioni del ruolo rinnovato della politica urbana: operatore, guida e garante dei valori. Gli equilibri fra le tre componenti possono cambiare ma c'è spazio per un governo delle città purché questo padroneggi i tempi e adegui il suo comportamento a ogni parte dell'edificio".

legge è pubblicata sul BUR n. 116 del 7 luglio 2009 con cui sono stati concordati i contenuti del "Piano Casa", scegliendo di inserire questa disciplina straordinaria nella cornice "ordinaria" della legislazione urbanistica, con un titolo apposito della legge che aggiorna, modificandola sensibilmente, la legge regionale n. 20 del marzo 2000.

Una volta ricondotta a ragione e miti consigli la boutade propagandistica del governo circa la deregolamentazione urbanistica, con la quale si annunciava la possibilità di un "abuso generalizzato": ampliamento delle superfici, al di fuori di ogni normativa regolamentare, edifici storici, condomini, condizioni antisismiche, ecc., le Regioni hanno fatto valere le loro prerogative di legge, in base alle quali la materia urbanistica è di competenza loro e dei Comuni e così hanno legiferato cercando di inserire la possibilità di ampliamento e o ristrutturazioni entro parametri razionali, di recupero edilizio, risparmio energetico, adeguamenti antisismici, ecc. Solo in questo contesto e per un periodo limitato (31/12/2010) sarà possibile un premio in cubature dei manufatti edilizi residenziali.²⁰

Ma in questo contesto è di particolare interesse vedere come la Regione Emilia-Romagna ha affrontato l'annoso problema della disponibilità di aree pubbliche per lo sviluppo dell'edilizia sociale.

E' infatti noto, come insegna la storia dei Piani di Edilizia Economica e popolare (PEEP), che i costi per l'acquisizione dei terreni da parte dell'ente pubblico sono divenuti ormai proibitivi, i vincoli ed il contingentamento della rendita fondiaria attraverso lo strumento dell'esproprio sono stati spazzati via da numerose sentenze della Corte Costituzionale che tutelano fortemente il diritto del privato a vedersi riconoscere un indennizzo di mercato.

La legislazione regionale ed i regolamenti comunali tendono quindi sempre più ad adattarsi a questo quadro di riferimento introducendo il sistema di perequazione o l'edilizia contrattata, con la quale, dietro concessioni pubbliche sulla destinazione d'uso dei terreni e la loro edificabilità, con indici edificatori premianti, si cerca di ottenere oltre agli standard di legge (30 mq. "per ogni abitante effettivo o potenziale"), opere di utilità sociale, quali scuole, attrezzature sportive, centri direzionali pubblici, e infrastrutture viarie, anche terreni per la programmazione di edilizia sociale in locazione permanente o convenzionata in proprietà (prima casa a prezzi agevolati).

La nuova legge Regionale va oltre e cerca di dare una maggiore organicità e completezza a questa esigenza sociale, di programmazione dello sviluppo insediativo dei territori, prevedendo agli art. A-6-bis "Scelte strategiche per lo sviluppo delle politiche pubbliche per la casa" ed all'art. A-6-ter "Misure per l'attuazione degli interventi di edilizia residenziale sociale".

²⁰ Secondo Benedetto Graziosi "*La legge sulla casa in Emilia Romagna*": "le disposizioni dell'art. 51 prevedono misure straordinarie, operanti fino al 31 dicembre 2010, finalizzate al rilancio dell'attività economica mediante la promozione di interventi edilizi volti a migliorare la qualità architettonica, la sicurezza e l'efficienza energetica del patrimonio edilizio abitativo, anche in attuazione dell'intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n.131, tra stato, regioni e gli enti locali, sull'atto contenente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia sancita il 1° aprile 2009. Ma la straordinarietà non è affatto tale - e cioè *extra ordinem* - se queste disposizioni vengono collocate, anche ai necessari fini della loro interpretazione sistemica, nel quadro generale della pianificazione urbanistica regionale di cui alla legge n:20/2000, sia prima che dopo la sua modifica recata dalla stessa legge regionale n: 6/2009 all'art. 15, e cioè all'art. 7 ter di nuova introduzione. Nessuna meraviglia, quindi, se il termine del 31 dicembre 2010 - obiettivamente troppo ristretto dati gli incombenti urbanistici preliminari che necessariamente lo riducono sensibilmente - fosse prorogato con specifica previsione legislativa regionale".

Nel primo articolo citato viene stabilito l'obbligo di una quota del 20% degli alloggi di edilizia residenziale sociale, riferita al dimensionamento complessivo dei nuovi insediamenti residenziali previsti dalla pianificazione comunale. Inoltre "al fine di concorrere alla realizzazione del fabbisogno complessivo di alloggi di edilizia residenziale sociale, viene fatto obbligo di cedere il 20% delle aree destinate a nuove costruzioni, nel caso di nuovi insediamenti residenziali. Vi sono poi numerose possibilità operative per dare luogo a queste previsioni, ma non vi è dubbio che questa disciplina rappresenta una vera "rivoluzione" nella politica abitativa ed andrà a costituire l'armatura strutturale per sostenere una crescita potenziale, dell'ERS e dell'*Housing sociale*.

Si afferma così l'esigenza di incardinare le politiche abitative nell'urbanistica facendole divenire: uno degli obiettivi fondamentali della pianificazione, uno dei principali oneri che si impongono agli operatori per contribuire ai costi di sviluppo della città di qualità, integrata e solidale.

Si chiede alla pianificazione urbanistica che una quota del 20% del fabbisogno complessivo di residenza sia finalizzata all'edilizia sociale, questa quota: è immediatamente ridotta al **10%** per i Comuni montani con meno di 5000 abitanti, può essere ridefinita dal PTCP o, in prima applicazione, con accordi territoriali tra Regione, Provincia e Comuni interessati (che debbano avviare l'iter del PSC).

Gli operatori sono chiamati a concorrere alla realizzazione di detta quota di abitazioni: per i nuovi insediamenti residenziali, con la cessione del 20% delle aree di intervento (del 10% per i Comuni montani con meno di 5000 abitanti) Per i nuovi insediamenti produttivi e per interventi di riqualificazione, con un contributo definito in forma negoziale (art. 18).

Modalità di attuazione dell' E.R.S.:

Direttamente dal Comune, con risorse proprie o con trasferimenti di risorse regionali o statali, o con altre forme di finanziamento (es. finanza di progetto). Da parte degli operatori che attuano l'intervento urbanistico, attraverso la stipula di apposita convenzione conferendosi le aree in diritto di superficie, agli operatori e per le modalità di intervento previste dalla L.R. n. 24 del 2001, *Housing sociale*.

Viene introdotto, tra i principi fondamentali della pianificazione, l'obbligo per i piani comunali di incentivare la qualificazione degli edifici esistenti con misure premiali, anche volumetriche, ai fini di: adeguamento alla normativa antisismica; miglioramento dell'efficienza energetica; abbattimento delle barriere architettoniche; messa a norma degli impianti e rispetto dei requisiti igienico sanitari, ecc.

Il Principio della progressività delle forme di premialità, in ragione dei migliori livelli prestazionali raggiunti, nel rispetto delle esigenze di conservazione e tutela degli edifici (storici o storico testimoniali) e degli ambiti dove gli edifici sono collocati (centro storico, insediamenti storici del territorio rurale).

Certo resta la perplessità sulla lunga sequenza dei procedimenti di programmazione urbanistica, prima il PTR (Piano Territoriale Regionale) poi il PTCP (Piano territoriale di coordinamento provinciale) poi i Comuni con il PSC (Piano Strutturale comunale) infine il POC (piano operativo comunale) e solo in quest'ultima fase arrivano gli accordi ed obblighi con i privati e con essi la

disponibilità di alloggi e/o di aree pubbliche. In definitiva una buona legge che aspettiamo alla prova nella speranza che possa risolvere alcuni aspetti di incertezza sulla disponibilità delle aree che, insieme al recupero edilizio, sono la precondizione di qualsiasi sviluppo futuro dell'edilizia pubblica.

3. L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA, FRA ASSISTENZIALISMO E NUOVO WELFARE

Scopo di questo capitolo è dimostrare come, in particolare nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, siano ancora in auge "modelli" di governo obsoleti, sacche di assistenzialismo e privilegio che sembrano proiettarci all'indietro nel tempo, negli anni 60/70 del '900, inadatti ad affrontare il presente, che richiedono una volontà forte di rinnovamento del sistema di Welfare legato alla casa.

A parziale discolpa degli amministratori regionali c'è il fatto di condividere questo deficit di *governance* con il resto del paese, ma per una Regione che ha fatto della sua diversità positiva una bandiera ed un primato è davvero una magra consolazione.

Vediamo nel merito, un aspetto del problema.

Il sistema di calcolo dei canoni sociali introdotto dal legislatore regionale che, oltre ad essere inutilmente complicato e a prova di "controllo", per chi non ha competenze specifiche, attribuisce in maniera differente il peso dell'elemento soggettivo (reddito) e dell'elemento oggettivo: coefficienti alfa e beta (ubicazione territoriale e caratteristiche tipologiche dell'alloggio). Infatti, l'elemento oggettivo incide solo sulle Aree dell'accesso e della permanenza, al contrario i coefficienti alfa e beta non incidono per nulla sulla Fascia di Protezione che nella provincia di Rimini raggiunge il 64,52% degli assegnatari. Ciò determina, senza dubbio, clamorose disparità di trattamento fra gli assegnatari della stessa Area d'accesso (per alcuni di essi non rileva in alcun modo la presenza di un alloggio nuovo o vecchio, dotato oppure no di pertinenze quali, ad esempio: garage, giardino, posto auto, cantina, condizioni di sottoaffollamento oppure sovraffollamento ecc.). Al contrario, nell'Area della permanenza vengono considerati solo i coefficienti oggettivi alfa e beta e non i redditi, se non solo quale limite massimo per la permanenza nell'ERP.

Sarebbe auspicabile, pertanto, una modifica delle disposizioni regionali con l'inserimento dei coefficienti alfa e beta per tutte le Fasce, compresa quella della protezione. Non va dimenticato che in questa fascia il canone massimo, salvo ospiti, arriva a circa 80 euro mensili.

Occorre precisare, inoltre, che alcuni provvedimenti regionali, quali in particolare la deliberazione n°. 395/2002 e n°. 40/2004, non aiutano il cammino verso una maggiore equità nonché un maggiore rigore e severità nei confronti di coloro che non possiedono più i requisiti di reddito per la permanenza negli alloggi di ERP, con danno di quanti sono collocati utilmente nelle graduatorie comunali, in attesa di assegnazione.

I provvedimenti in questione istituiscono, infatti, una nuova fascia di assegnatari cosiddetti "*decaduti virtuali*", poiché prevedono che, in sede di verifica della permanenza dei requisiti per l'ERP, i valori ISE ed ISEE per i nuclei familiari vengano ridefiniti attraverso la *detrazione del 50%* della componente derivante dal patrimonio mobiliare, come definito dall'ISP (Indicatore della

situazione patrimoniale). Pertanto, è stata istituita una fascia di assegnatari, i quali pagano un canone elevato, in quanto sarebbero in teoria privi del requisito reddituale, ma che, stante la citata detrazione pari al 50%, non potranno essere dichiarati decaduti dai competenti organi comunali.

Senza contare che la deliberazione n°. 327/2002 ha stabilito una diminuzione del 20% del valore ISEE per i nuclei con presenza di solo reddito da lavoro dipendente e per i nuclei con la presenza di persone con più di 65 anni e con reddito da sola pensione.

Occorre ancora aggiungere che alcune tipologie reddituali, a norma del D.Lgs 109/98 e successive modifiche, risultano "invisibili" ai fini, ISE ed ISEE, tra i quali le pensioni sociali, (al contrario la pensione minima, talvolta inferiore a quella sociale, viene rilevata), le pensioni di invalidità, l'indennità di accompagnamento, assegni di mantenimento che, in molti casi, raggiungono importi elevati e consentirebbero ai titolari degli stessi di corrispondere un canone adeguato. Ciò determina ulteriori sperequazioni che si traducono in un accumulo di prestazioni sociali: da un lato l'esenzione del reddito ai fini fiscali, che viene "spesa" sull'insieme delle offerte socio-assistenziali e dall'altro un ulteriore sconto sul costo dell'affitto (già in partenza al di sotto dei prezzi di mercato del 70/80%), che fa scivolare questi utenti nell'area del puro assistenzialismo, poiché i canoni minimi, assolutamente simbolici, di 25/30 € al mese, non coprono neppure i costi di gestione.

Di nuovo, anche su questo punto, la Regione dovrebbe adattare l'ISE-ISEE alle caratteristiche proprie dell'ERP, utilizzando gli spazi consentiti dalla stessa legge 109/98 e 130/00. La riforma del capitolo V della Costituzione inoltre delega alle Regioni le competenze in materie sociali con potestà legislativa esclusiva; pertanto anche il cosiddetto "riccometro" o meglio l'indicatore ISE-ISEE può essere adattato alle singole realtà territoriali ed al tipo di prestazioni sociali offerte. In Val d'Aosta per es. è stato inserito l'IRSEE che comprende nel calcolo dei redditi anche le rendite INAIL (invalidità) e l'indennità di accompagnamento.

Sarebbe inoltre auspicabile l'applicazione dell'indicizzazione, almeno per i canoni che restano invariati o subiscono una diminuzione, come è previsto in altre Regioni d'Italia (Friuli Venezia Giulia). E' comunque convinzione di chi scrive che, ai fini del canone ERP, si dovrebbe eliminare il riferimento all'ISE-ISEE, ma calcolare solo il reddito imponibile, compresi i redditi esenti, come era con la precedente legge regionale n: 12 del 1984. Si deve infatti tenere conto che il canone ERP rappresenta già di per se una prestazione sociale (si tratta appunto di canoni sociali) ed è del tutto improprio aggiungere ad una prestazione sociale altre due, e cioè la riduzione ISEE e l'esenzione di alcuni redditi. Si tratta con tutta evidenza di una degenerazione delle politiche socio-assistenziali che va superata.

L'altro aspetto da affrontare è riferito a quanti non dichiarano alcun reddito ma non risultano in carico ai servizi, e pertanto non sono casi sociali, ed ai quali, anche attraverso specifici regolamenti comunali andrebbe applicato un reddito presunto utilizzando i criteri in uso per il redditometro fiscale, o gli stessi parametri Istat disponibili per definire la soglia di sopravvivenza: povertà assoluta e relativa. Esiste infatti un fenomeno diffuso di lavoro nero ed evasione fiscale

presente anche nell'ERP, che costituisce talvolta un alibi per ottenere prestazioni sociali aggiuntive.

Che dire poi del malcostume talvolta diffuso, parte di una cultura assistenziale presente anche nelle istituzioni, secondo cui non vengono perseguiti, magari con sanzioni pecuniarie e/o denunce di falso ideologico, quegli assegnatari che presentano dichiarazioni mendaci, (false dichiarazioni dei redditi) per spuntare canoni più bassi.

C'è poi un enorme problema che riguarda i limiti di reddito per accedere all'ERP e quelli per uscirne. Qui davvero siamo ad un paradosso, infatti per accedere all'assegnazione di una casa popolare nella Regione Emilia-Romagna occorre avere un reddito ISE non superiore ad € 34.000, mentre per perdere il diritto occorre non superare un ISE di € 51.462. Si tratta, come è facile intuire di un reddito molto alto che interessa sì e no il 10% della popolazione italiana e determina situazioni anomale di privilegio e rigidità del sistema al punto che chi riceve una alloggio pubblico è per sempre. Del resto si tenga conto che la mobilità, il turnover fisiologico degli alloggi si aggira intorno al 3% annuo. Una anomalia ingiustificata che va rimossa come chiedono ormai insistentemente numerosi Comuni e le stesse ACER, allineando i valori di uscita a quelli di entrata.

Alla luce di quanto sopra esposto, corre l'obbligo di sottolineare l'esigenza concreta di ridurre l'area dell'assistenzialismo a prescindere (è noto che i Comuni hanno l'ulteriore facoltà di esonerare parzialmente e/o del tutto alcuni nuclei familiari, in difficoltà, dal pagamento del canone di locazione), garantendo così (esenzione e/o applicazione del canone minimo), solo i casi strettamente sociali, seguiti ed in carico ai Servizi Socio-sanitari. Per il resto, occorre conciliare la funzione sociale dell'ERP con il nuovo criterio, introdotto dalla legge regionale, dell'autofinanziamento.

Non è forse altrettanto necessario garantire agli assegnatari idonei standard abitativi in termini di sicurezza impiantistica e di migliore vivibilità, attraverso interventi di manutenzione sul patrimonio esistente! Gli stessi assegnatari richiedono in modo sempre più pressante interventi di manutenzione e ne lamentano l'insufficienza.

Per onestà intellettuale sento l'obbligo di concludere su questo punto con una proposta di riforma radicale che potrebbe conciliare l'esigenza di autofinanziamento del settore con la necessità di fornire prestazioni sociali in un contesto storico e sociale mutato rispetto al passato (anni 60/70), che segna ancora pesantemente il sistema di welfare nell'ERP.

Si tratta infatti di inserire l'ERP, le due fasce di accesso e permanenza nell'area dell'edilizia agevolata, L. 179/92, o *housing sociale*, rivisitata con la disciplina regionale per la locazione permanente, che ha ricevuto con il programma dei "20.000 alloggi in affitto", ed il recente programma dei 3.000 alloggi una più completa esplicitazione, andando ad ancorare i canoni al 4,5% massimo sul valore del costo di costruzione dell'alloggio. La percentuale effettiva potrebbe attestarsi dal 4,5% al 3,5%, andrebbe poi modulata dai Comuni in base a vari parametri, fra cui il reddito e le caratteristiche dell'alloggio, mantenendo nel contempo l'attuale limite per l'accesso

all'ERP pari ad ISE € 34.308,60, lo stesso limite andrebbe previsto anche per l'uscita così da garantire un certo turnover degli alloggi.

Nel contempo andrebbe eliminato il riferimento al sistema ise-isee, sostituendolo con l'evidenza di tutti i redditi lordi, imponibili o no. Su questa base, e solo per la prima fascia di protezione, dove sono collocate circa il 60% delle famiglie con redditi da 0 a 10.000 euro, si potrebbe applicare un canone annuo pari al 15% del reddito, con un canone minimo di 100 euro al mese, con indicizzazione annuale. Si otterrebbe così l'enorme vantaggio di contenere e/o neutralizzare significativamente la molteplicità di comportamenti anomali degli assegnatari impegnati ad occultare le reali situazioni di reddito e la composizione dei nuclei familiari, garantendo al contempo un flusso di risorse adeguate. I canoni andrebbero a collocarsi dai 200 ai 300 euro mese, fornendo così un'adeguata protezione sociale alle famiglie monoreddito e riducendo al contempo, drasticamente, la politica assistenziale che ha sino qui nutrito il mondo dell'ERP, a scapito di chi resta fuori.

Si valorizzerebbe infine l'intero patrimonio pubblico con adeguati interventi manutentivi e si potrebbero generare risorse aggiuntive per promuovere piani di sviluppo di nuovi insediamenti residenziali pubblici. Un cambio di rotta che però richiede coraggio e molta volontà politica.

4. LE AZIENDE CASA NELLA SFIDA FRA INTERVENTO PUBBLICO E PRIVATO

Le agenzie di promozione e gestione degli alloggi sociali, nei fatti, rappresentano tuttora il riferimento per le politiche pubbliche di settore. Pur essendo collegate ad un patrimonio abitativo di proporzioni rilevanti (pari a circa un milione di alloggi), hanno in parte perso il loro ruolo propulsivo e operativo avuto nel passato e sono state oggetto di un ostile contrasto da parte della politica che ne ha ridotto l'efficienza. Come conseguenza, ne è derivata nella percezione collettiva una visione semplicistica secondo la quale il patrimonio pubblico è ovunque mal gestito, non assolve alla sua funzione sociale e rappresenta per lo Stato più un peso che una risorsa. Successivamente al trasferimento delle competenze in materia di *housing sociale*, le Regioni hanno avviato un creativo processo di riforma del settore sino a disegnare modelli organizzativi che presentano significative differenze. Il percorso di "personalizzazione" delle modalità operative di intervento non poteva non coinvolgere le aziende casa, il "braccio operativo" delle Regioni e degli Enti locali nell'edilizia residenziale pubblica. Nel disegnare i nuovi modelli di *housing sociale*, nessuna Regione ha ritenuto di poter fare a meno delle aziende casa, ereditate dal precedente modello (ex Iacp); al 01/01/2008 le aziende casa operative sul territorio nazionale sono 108 (che aderiscono come soci ordinari a Federcasa). Un primo elemento di differenziazione è dato dalla denominazione, che riflette in taluni casi il diverso assetto normativo aziendale: ACER in Emilia-Romagna, ALER in Lombardia, ATC in Piemonte, ARE in Sardegna, ARTE in Liguria, ATER in Basilicata, etc., oltre alle aziende casa che, non essendo state oggetto di specifica riforma, rimangono denominate Iacp (Campania, Sicilia, Puglia, ecc.). Le Regioni hanno generalmente optato per aziende casa con competenze su bacini provinciali; sono dunque normalmente presenti tante aziende casa quante sono le province. Tuttavia in Sardegna l'azienda casa è unica

ma articolata per distretti territoriali periferici, corrispondenti a ciascuna delle circoscrizioni provinciali ovvero a più circoscrizioni provinciali in relazione all'entità del patrimonio gestito.

Le differenze riguardano anche i profili patrimoniali; gran parte delle aziende casa sono proprietarie degli alloggi di edilizia residenziale pubblica presenti nel bacino di riferimento. Non mancano, tuttavia, le Regioni che hanno preferito assegnare la proprietà degli alloggi agli Enti locali; quest'ultimi si avvalgono poi delle aziende casa per gestire tale patrimonio (Emilia Romagna, Toscana). In una analisi relativa ad un campione 33 aziende Casa omogenee, con bilancio economico e non finanziario, capaci di assicurare un'adeguata rappresentatività delle aziende pubbliche operanti nel settore si registra questa situazione. Alloggi gestiti nel 2001 285.865 pari al 35,8% del totale alloggi nazionale, alloggi gestiti nel 2006 n. 264.374 pari al 34,5% del totale, valore della produzione 2006 in milioni di euro 648.242.

Dall'analisi del campione emerge una struttura economico-finanziaria delle aziende casa tendenzialmente equilibrata, sebbene in graduale rallentamento. Tra gli elementi di debolezza si segnalano, in particolare, la stabilità del valore della produzione, principalmente imputabile al mancato adeguamento dei canoni di locazione all'inflazione in numerose aree, nonché alla progressiva riduzione degli alloggi gestiti dalle aziende casa.²¹

Alle dinamiche della gestione operativa sopra indicate si aggiunge la progressiva riduzione, sebbene ancora consistente, delle componenti straordinarie e finanziarie (-24% tra il 2004 ed il 2006). Le disponibilità liquide non vincolate, le residue disponibilità presso la tesoreria di Stato, il possibile ricorso all'indebitamento (alquanto contenuto), nonché le professionalità presenti nelle aziende casa segnalano la potenzialità capacità di tali aziende di contribuire significativamente a programmi di sviluppo del settore.

Potenzialità spesso ostacolata da limitazioni non dipendenti dalle aziende casa e, principalmente dalla carenza di aree appositamente riservate all'edilizia sociale pubblica, da livelli di canoni medi (non fissati dalle aziende) che risultano insufficienti ad assicurare non solo un'adeguata manutenzione ordinaria e straordinaria degli alloggi, ma anche carichi fiscali imposti alle aziende casa, nonché all'andamento dei consumi energetici.

Un elemento di riforma del sistema dovrebbe basarsi su una revisione dei canoni che assicuri integralmente la copertura degli oneri gestionali, nonché l'alleggerimento del carico fiscale complessivo (considerata la natura no profit delle aziende casa), in particolare l'ICI, senza contare che gli incentivi per le ristrutturazioni e le manutenzioni degli edifici e degli alloggi, nonché gli interventi di risparmio energetico che oscillano dal 36% al 55% non sono estese alle aziende casa, con ciò determinando una forte penalizzazione.

L'autonomia regionale sancita con il D.lgs 112/98 e con la legge di modifica della Costituzione n.3/2001 ha portato ad un allargamento del divario fra le politiche regionali che già esisteva precedentemente. Dopo il 1998 le Regioni hanno avuto la responsabilità diretta di definire le proprie politiche per la casa, pur continuando, per un primo periodo, a spendere principalmente fondi derivanti dalle riserve

²¹ Elemento di attenzione è altresì la significativa crescita dei costi per i servizi (+50% nel triennio 2004-2006). Tratto dal rapporto *Social Housing* e agenzie pubbliche per la casa, promosso da Dexia crediop S.p.a., curato dal Censis e Federcasa, pag.72.

accumulate sui conti dei fondi ex Gescal e risorse derivanti da programmi nazionali.²² Successivamente alla devoluzione delle competenze ci si potrebbe attendere una maggiore attenzione delle Regioni alle politiche per la casa oltre ad un fermento di nuove sperimentazioni, legato alla necessità di ottimizzare l'uso delle risorse.

La lettura, ad oltre un decennio di distanza dall'avvio del decentramento, dimostra come ancora, tranne poche eccezioni, stenti ad affermarsi la capacità di iniziativa autonoma delle Regioni nella materia e come spesso la questione casa venga trascurata o trattata con frammenti di politiche obsolete negli obiettivi e negli strumenti oltre che spesso scarsamente coerenti fra loro. D'altra parte è facile, fare un confronto diretto fra il livello di spesa statale per la casa (che negli ultimi anni si attesta intorno a 5 euro procapite, rappresentati per la maggior parte dal fondo affitti ex art. 11 L.431/98.

Occorre dire che le Regioni difficilmente hanno la possibilità di finanziare la propria attività, facendo leva solo sulle proprie risorse, e se a questa carenza si unisce una riduzione dei trasferimenti dallo Stato, ben si comprende come mai molte voci di bilancio siano collegate alla richiesta di mutui e/o agli strumenti di finanzia innovativa.

E' in questo senso interessante vedere a quanto ammontano nel 2008 **gli investimenti sulla casa fatti dalle Regioni**, sia in termini assoluti che in % sul bilancio generale delle Regioni.

Tabella 3

Regione	Tot. Spesa per la casa	Tot. Bilancio	% spesa su bilancio Tot.	Spesa competenza tema casa € pro capite
Calabria	460.759.601,41	13.277.522.383,83	3,47%	231
Trentino Alto Adige - Bolzano	180.200.000,00	5.365.500.000,00	3,36%	370
Basilicata	152.897.414,16	5.136.628.297,80	2,98%	259
Toscana	400.278.890,76	15.924.561.030,31	2,51%	110
Lazio	491.432.349,05	28.525.178.225,12	1,72%	89
Trentino Alto Adige - Trento	80.194.963,29	6.124.000.000,00	1,31%	158
Umbria	29.994.018,85	2.298.274.798,86	1,31%	54
Emilia Romagna	328.069.277,43	25.962.562.699,63	1,26%	78*
Piemonte	158.137.831,82	17.970.751.856,29	0,88%	36
Campania	132.353.261,69	17.473.723.792,07	0,76%	23
Liguria	58.841.375,74	8.987.231.911,18	0,65%	37
Sicilia	155.187.000,00	24.875.250.000,00	0,62%	31
Friuli Venezia - Giulia	66.731.326,46	10.742.723.414,47	0,62%	55
Sardegna	46.151.000,00	7.757.208.000,00	0,59%	28
Molise	10.410.639,80	2.563.436.751,93	0,41%	33
Veneto	82.471.727,68	20.329.848.056,55	0,41%	17
Lombardia	103.641.133,78	35.147.927.404,52	0,29%	11
Abruzzo	11.200.000,00	7.066.881.670,00	0,16%	9
Valle d'Aosta	3.590.692,00	2.402.000.000,00	0,15%	29
Puglia	33.805.305,37	31.764.424.191,40	0,11%	8
Marche	7.005.113,00	10.149.570.242,22	0,07%	5
* <i>valore medio</i>				

Fonte: elaborazione Federcasa sulle Leggi di Bilancio regionali

²² Legge 21/2001, 20.000 alloggi per l'affitto, Contratti di quartiere 1 e 2.

Ciò che in conclusione si può affermare è che le Aziende Casa possono avere un futuro nell'ambito delle politiche abitative, come braccio operativo delle regioni e dei Comuni, parte di quella filiera istituzionale pubblica a cui spetta il compito di presiedere e garantire il diritto alla casa a quella parte di popolazione che, non tanto per scelte o difficoltà personali, ma soprattutto per fatti strutturali, di natura economico-sociale, sono tagliati fuori dalla società del benessere, non sono in grado di comprare casa ne tanto meno di pagare affitti che si "mangiano" oltre il 50/60% del reddito. Difficile, al di là degli auspici politici del momento, e delle ideologie liberiste, pensare che questo "bacino di utenza" come lo definirebbe il linguaggio del marketing, costituisca un potenziale mercato per gli operatori privati e le imprese immobiliari. E' però giusto provarci cercando di mobilitare tutte le risorse e la partecipazione di più soggetti, dal privato sociale agli operatori del settore, dalle banche alle fondazioni, favorendo la definizione di un pacchetto di incentivi che stimoli intese e sinergie ma anche una sana competizione fra pubblico e privato, senza smarrire la consapevolezza che le finalità sociali e la *mission* è fra questi diversa, da un lato il profitto nel difficile equilibrio fra equa redditività e speculazione, dall'altro il valore aggiunto del pubblico che ha come obiettivo la risposta ad un bisogno sociale universale, che non punta al profitto ma al pareggio dei costi e che può vincere la sfida con il privato se, oltre al sistema di garanzie normative, economiche e patrimoniali, assolutamente superiori a quelle che può offrire il privato, riesce a coniugare l'etica pubblica dei fini con l'efficienza, l'efficacia e l'economicità.

III PARTE

1. FOCUS SULLA PROVINCIA DI RIMINI

L'idea di indagare con occhio critico la realtà riminese, nel contesto del ragionamento sin qui fatto sulla casa e le politiche abitative, ha più di una ragione che provo a spiegare. Rimini, da intendersi come bacino provinciale, a cui recentemente (2009) si sono aggiunti altri sette Comuni provenienti dalla Marche, è al centro di fenomeni economici e sociali di un certo rilievo ed importanza, per molti aspetti le dinamiche che si sviluppano in questo territorio evocano l'immagine di una città metropolitana piuttosto che provinciale. Nell'immaginario collettivo Rimini è la capitale del turismo balneare, dello svago e del divertimento (il loisir), ma più in generale dei servizi alla persona. E' il luogo dove è concentrata una struttura ricettiva che non ha eguali in Europa: con 2.577 esercizi, di cui 2.134 alberghi, e 303 esercizi complementari, per un totale di 180.365 posti letto, senza contare i numerosi appartamenti estivi. Dove gli arrivi (n.° 2.970.644) e le presenze turistiche (n.°15.589.695) raggiungono cifre incomparabili.²³

Ma è anche la realtà dove convivono molte contraddizioni e paradossi: la provincia di Rimini presentava al censimento 2001 una densità insediativa territoriale di 511 abitanti per kmq: la più alta fra le province dell'Emilia-Romagna (la seconda è Bologna con 247 ab. Per Kmq.), mentre la media regionale si attesta a 180 Kmq. per abitante; nel contempo questa dimensione urbana ed edilizia risulta molto squilibrata a danno dell'edilizia residenziale: al censimento del 1971, con

²³ I dati si riferiscono al 2009, pubblicati dalla Camera di Commercio: "Rapporto sull'economia della Provincia di Rimini".

circa 72.000 abitazioni, la provincia di Rimini è l'ultima fra le province emiliano-romagnole per entità dello stock abitativo, notevolmente distanziata da quella di Piacenza, penultima con ca.102.000 abitazioni. Nel 2001 Rimini è ancora ultima con ca.133.000 abitazioni, pur avvicinandosi sensibilmente a quella di Piacenza, ancora penultima con ca.142.000 abitazioni; mentre per quanto riguarda la popolazione, Rimini, con 273.000 abitanti, si stacca a questa data, per la prima volta dall'ultima posizione. Ancora, per quanto riguarda il mercato del lavoro il 72% della forza lavoro è concentrata nel settore terziario e dei servizi ed i fenomeni di mobilità e contaminazione sociale sono molto forti: convivono nella stessa famiglia lavoro dipendente ed autonomo, precarietà e stagionalità del lavoro; il territorio dove si registra un aumento della disoccupazione e delle ore di cassa integrazione (+579,9% sul 2008); ma nel contempo è anche il luogo delle opportunità di lavoro, visto che il sostegno all'attività turistica è assicurato dalla presenza diffusa di manodopera proveniente da altre provincie, regioni e paesi d'Europa. Dalle dichiarazioni 2007 (per l'anno d'imposta 2006) risulta un reddito medio imponibile, per contribuente, di 19.918 euro annuo, il più basso fra le provincie della regione e con un 9% che dichiara redditi sotto i 7.500 euro, mentre al contrario i valori patrimoniali medi delle famiglie (abitazioni+ terreni+deposti bancari e altri beni mobili) arrivano a 496 mila euro, il quinto, per consistenza, in Italia e più alto della media regionale che si attesta a 470.000 euro. In crescita nel 2009 anche i depositi bancari passati da 4,2 miliardi di euro del quarto trimestre 2008 a 5,3 miliardi nel quarto trimestre 2009 (+25%). Plausibile pensare che fossero parcheggiati da qualche altra parte, magari a San Marino e che l'incentivo dello scudo fiscale li abbia fatti rientrare e ripulire; anche l'area dell'evasione fiscale e contributiva è infatti tradizionalmente alta in questa realtà, mimetizzata dall'attività turistica e stagionale. Il disagio giovanile è testimoniato dalla presenza di comunità di recupero di rilievo nazionale come San Patrignano e l'assoc. Giovanni XXIII; sul fronte abitativo le richieste di contributo per il pagamento dell'affitto sono cresciute progressivamente negli anni, da 1934 del 2001 a 3.519 del 2007; la percentuale di sfratti in rapporto al numero di famiglie è fra le più alte d'Italia: uno ogni 283,1, contro uno ogni 415,3 in Emilia Romagna, e uno ogni 525,1 in Italia.²⁴ Mentre le domande di ERP ammontano a n.° 2076 nel 2008.

Occorre infine considerare le condizioni ambientali particolarmente favorevoli per impostare una politica abitativa innovativa, visto il grande patrimonio edilizio presente, sia quello sovradimensionato e non residenziale, che quello più propriamente abitativo, nel quale tuttavia l'offerta sopravanza la domanda. Insomma ce n'è quanto basta per fare di Rimini un caso particolarmente interessante nel panorama nazionale delle Provincie italiane.

Il filo rosso del ragionamento è il tema della casa come servizio sociale coniugato nel contesto locale. Avendo affrontato i primi due aspetti, nazionale e regionale, è ora necessario indagare lo scenario Riminese, soffermandosi da un lato sulle dinamiche economico-sociali presenti in questa area, e dall'altro sulle buone pratiche che sono state sin qui promosse e sperimentate, per fare fronte alla domanda sociale di alloggi.

²⁴ I dati si riferiscono all'osservatorio sugli sfratti del Ministero dell'Interno, anno 2006.

2. IL CONTESTO ECONOMICO

Nel biennio 2008/2009,²⁵ l'economia della provincia di Rimini ha evidenziato un calo, apparso tuttavia circoscritto se confrontato con quello regionale ed italiano. Negli anni precedenti la crisi economica, la provincia aveva sperimentato un importante periodo di sviluppo, con una crescita media che tra il 2003 e il 2007 si attestava al +3,8%. Rispetto al precedente periodo tutti i settori di attività economica hanno evidenziato un'inversione del ritmo di sviluppo con la sola eccezione dell'agricoltura. Il settore più profondamente toccato dal deterioramento del quadro economico nazionale ed internazionale è stato quello industriale, che ha perso il 4,4% in media nel biennio 2008-2009, erodendo i buoni risultati prodotti nel quinquennio precedente (+5,4% l'incremento medio annuo). L'edilizia, dopo l'importante ampliamento sperimentato nel 2003-2007, quando cresceva mediamente del 9,8%, ha registrato nel 2008-2009 una riduzione del 2,4%, riduzione sostanzialmente allineata a quella della regione, ma meno pronunciata di quella italiana (-3,7%). Per quanto concerne il terziario, settore che riveste un'importanza strategica per l'economia riminese, pesando per oltre il 75% sull'economia complessiva, il 2008-2009 è stato caratterizzato da una sostanziale tenuta del comparto, in linea anche con quanto rilevato in regione, mentre a livello nazionale la caduta dei servizi è stata significativa, pari all'1,1%.

Nel 2008-2009 le esportazioni in provincia di Rimini hanno subito un profondo calo (-13,7%), superiore sia a quello della regione che dell'Italia (-12,8% e -12,4% rispettivamente). L'apertura dell'economia provinciale verso l'estero resta moderata, tanto dal lato delle esportazioni quanto delle importazioni: nel 2009 l'*export* con l'estero ha rappresentato un contributo alla creazione di ricchezza economica di poco inferiore al 15%, rispetto ad una media regionale del 29,7% e italiana del 20,9%. Anche le importazioni rivestono un peso modesto sull'economia provinciale, pari al 5,9%.

Le ripercussioni della crisi finanziaria del 2008 e gli evidenti impatti sull'economia reale hanno penalizzato anche il comparto turistico che, a livello mondiale, nel 2009 ha registrato una riduzione degli arrivi del 4% rispetto al 2008, anno che già mostrava segni di frenata sulla crescita inarrestabile del periodo 2004-2007 (+7% in media d'anno). La caduta più forte ha interessato l'Europa, dove la riduzione degli arrivi del 6% è stata pesantemente condizionata da una prima parte dell'anno apparsa particolarmente negativa. I flussi turistici mondiali verso l'Italia, secondo le stime del Ciset, sono risultati in calo del 2,5%, soprattutto per il perdurante calo dei flussi extraeuropei e dal Nord Europa, in particolare dalla Gran Bretagna. Per quanto riguarda i solo viaggiatori italiani, secondo i più recenti dati Istat, gli italiani hanno viaggiato meno dell'anno precedente e si sono ridotti del 9,4% gli spostamenti con destinazioni interne, che rappresentano l'82,7% dei viaggi complessivi. Complessivamente Federal-alberghi stima nel 2009 un calo di presenze italiane ed estere del 3,8% nelle strutture ricettive, pari circa a quasi 10 milioni di pernottamenti in meno e a 3,5 milioni di mancati arrivi. Se dal punto di vista climatico l'estate 2009 si è rivelata particolarmente calda e soleggiata lungo tutti i mesi estivi, la

²⁵ Si fa qui riferimento al rapporto "Sull'economia della Provincia di Rimini 2009/2010", a cura dell'Ufficio studi della Camera di Commercio di Rimini.

fase recessiva ha condizionato il comportamento di viaggio della clientela italiana e straniera riducendone non tanto la propensione alla vacanza, quanto quella alla spesa per la vacanza. Sugli aspetti più strettamente legati alla congiuntura economica si sono innestati fattori di cambiamento di carattere più strutturale. Per il turista italiano la vacanza estiva è vista sempre di più come un bene a cui difficilmente si rinuncia, preferendo semmai rimodulare il soggiorno secondo un'ottica di risparmio, evitando i periodi di alta stagione, scegliendo mete più vicine o soluzioni più economiche, in termini di alloggio, ristorazione, mezzi di trasporto ed altri servizi. Nel 2009 la maggiore attenzione al contenimento delle spese ha certamente accentuato la tendenza a rimanere entro i confini nazionali tanto che le presenze italiane a Rimini sono cresciute dell'1,7% ed hanno bilanciato la diminuzione della clientela straniera, risultata in calo del 5,4% nelle presenze e del 6,9% negli arrivi. Gli arrivi di clientela italiana hanno, invece, mantenuto lo stesso ritmo di crescita delle presenze (+1,7%), dato che appare in controtendenza al biennio precedente, nel quale la dinamica più intensa degli arrivi rispetto alle presenze segnalava la preferenza per una maggiore frammentazione della vacanza. Il calo di presenze straniere a Rimini va letto nel quadro già delineato sulla riduzione dei flussi turistici non solo diretti verso l'Italia, ma più in generale anche entro i confini europei. Nel complesso il movimento turistico della provincia di Rimini è stato sostenuto da un'offerta ricettiva diversificata, volta a soddisfare le esigenze sia di una clientela di fascia medio - bassa che ha puntato su formule di risparmio, sia di una clientela di fascia più elevata che, pur avendo disponibilità di spesa, è apparsa più attenta al rapporto qualità-prezzo. Anche dal punto di vista dell'intrattenimento, il ventaglio di proposte è stato ampio e, oltre alla ormai consueta Notte Rosa, che rappresenta un evento di forte risonanza nazionale, sono stati molteplici gli eventi di carattere sportivo, musicale, culturale.

3. IL MONDO DEL LAVORO

E' interessante gettare uno sguardo sulla composizione sociale relativa al mondo del lavoro: il tasso di attività della popolazione in età di lavoro, fra i 15-64 anni, è del 71%, in crescita di due punti percentuali rispetto all'anno precedente (69%) sopra la media nazionale (63,%) e sotto quella regionale (72,6%). Gli occupati nel complesso risultano 135.000, e 8.000 in cerca di occupazione (5,5%). Il tasso di disoccupazione dopo avere mostrato un miglioramento fra il 2005 e il 2006, diminuendo di mezzo punto percentuale (dal 4,7% al 4,2%) ha cominciato a peggiorare ne 2007, attestandosi al 4,5%, per poi segnalare un ulteriore, netto peggioramento nel 2008, quando arriva al 5,5%. Secondo i dati forniti dalla CGIL, a Rimini le ore di cassa integrazione autorizzate dall'Inps (2009) sono state circa 3,2 milioni (579,9% in più sul 2008), praticamente nel biennio 2008/2009 24.000 lavoratori dipendenti del settore privato sono stati toccati dalla cassa integrazione. E' utile precisare che, oltre i due terzi (68,9%) degli occupati dipendenti e autonomi della provincia è impiegato nel settore terziario, a fronte del 61,8% della media regionale, e del 66,5% registrato a livello nazionale. fra i 135.000 occupati 89.000 sono dipendenti e 46.000 autonomi. Qui si coglie una delle peculiarità della nostra area territoriale, il lavoro indipendente raccoglie ben il 34% degli occupati, mentre in Regione sono il 27,3% e in

l'Italia il 25,5%. Questa maggiore vocazione al lavoro autonomo riguarda principalmente il settore terziario che raccoglie da solo oltre il 72% degli occupati indipendenti della provincia. Fra industria, commercio ed altri servizi il numero delle unità locali (imprese) ammonta a 33.792 (3° trimestre 2009). Il patrimonio delle famiglie riminesi deriva per più del 50% dalla disponibilità di abitazioni (con percentuali più alte rispetto alla Regione), e per circa un 30% dalla disponibilità di valori mobiliari, mentre i terreni (1,8%) i depositi (circa l'1,8%) e riserve (5,0) costituiscono una frazione esigua del patrimonio familiare. Nella valutazione circa la "ricchezza" di una società, oltre ai redditi ed ai dati quantitativi strettamente legati all'economia, è importante misurare la percezione che i cittadini hanno del loro stato economico. Un indicatore sintetico del benessere ci viene fornito da Unioncamere e dall'Università di Bologna, Facoltà di scienze statistiche (pubblicato nel 2007). L'indicatore si riferisce a 75 Comuni della Romagna e del Montefeltro e mette in evidenza che, ai primi posti della graduatoria, si trovano quasi esclusivamente i Comuni della provincia di Rimini, sintomo di una società in salute, caratterizzata da un benessere piuttosto diffuso e da una qualità della vita elevata. Ma vediamo uno dei tanti paradossi della realtà riminese. Secondo il rapporto dell'Istituto Tagliacarne, elaborato sui dati del Ministero dell'Economia, tra 107 Province, Rimini si colloca al 13° posto, con oltre 31 mila euro per residente, mentre con 462 mila euro di patrimonio medio a famiglia sarebbe addirittura 6°. Al contrario la dichiarazione dei redditi per l'anno d'imposta 2008 è di soli 17.569 euro di media annua per contribuente, addirittura inferiore ai redditi medi dichiarati nel per l'anno d'imposta 2006, dove risultava un reddito imponibile di 19.919 euro, in ogni caso sia allora che oggi il più basso fra le province della Regione. Una situazione paradossale se solo si considera che proprio recentemente l'ISAE (Istituto Studi e Analisi Economica) ha calcolato, a luglio 2008, che la soglia di povertà soggettiva si situa a quota 1.300 euro mensili per persona. E' il limite sotto il quale un individuo ritiene di non condurre più una vita dignitosa. MA si tratta di effettiva povertà o in realtà di una sottostima dei redditi causata da evasione fiscale? Sicuramente il sommerso gioca un ruolo importante, ma purtroppo non esistono cifre certe che possono quantificare l'evasione. Sappiamo tuttavia che le stime nazionali parlano di 100 miliardi di euro non incassati nel 2007 a causa dell'evasione (indagine del Sole 24 Ore). Il sommerso deriva per lo più da contributi sociali non versati (37,1 miliardi di euro) e Irpef (27,6 miliardi), che rappresentano insieme circa i due terzi dei mancati incassi. E che la società riminese, per la stagionalità dell'economia turistica, sia particolarmente esposta a questo fenomeno è cosa nota, come attestano gli stessi sindacati dei lavoratori, le numerose vertenze intraprese ogni anno dai dipendenti non regolarizzati e dagli stessi controlli operati dagli ispettori dell'Inps. Se il federalismo fiscale deve avere un senso allora le Regioni ed i Comuni dovrebbero essere parte attiva di quel sistema di controlli e verifiche, sulle effettive condizioni di reddito dei contribuenti, perché dall'apporto fiscale di ciascuno sarà possibile ricavare le risorse necessarie al mantenimento della spesa sociale, nella quale dovrebbe rientrare anche il finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica. Recenti statistiche hanno messo in evidenza come la crescita dei salari sia stata modesta, tanto da rendere le retribuzioni medie italiane tra le più basse d'Europa. Nel periodo 2002-2007 si è

ridotta la capacità di acquisto delle famiglie con "capofamiglia" operaio o impiegato, al contrario di quanto avvenuto per le famiglie degli imprenditori e dei liberi professionisti.

Dal 2003 al 2007 il numero delle pensioni è aumentato di circa il 17%, rispetto al 10% nazionale. L'importo medio mensile delle pensioni nel 2007 è stato di 742 euro, notevolmente inferiore al dato regionale e nazionale, così come più contenuto è risultato l'incremento in termini reali nel quinquennio considerato, pari all' 8,6%.

Una dinamica che sembra suggerire che il divario con la media regionale e nazionale non solo sia destinato a permanere ma sia, addirittura, in fase di ampliamento.

Questa breve analisi - ricordo che il filo rosso del nostro ragionamento è il fabbisogno abitativo - ci ha intanto permesso di individuare l'area sociale di riferimento per le politiche abitative.

Proseguendo lungo questa linea è ora necessario conoscere a fondo i cambiamenti nella popolazione.

4. LA POPOLAZIONE

La popolazione residente nel territorio provinciale (facciamo ancora riferimento ai 20 Comuni storici senza i sette nuovi Comuni entrati dalle Marche) segna, negli ultimi anni, una crescita costante, almeno un punto all'anno e già a fine 2009 aveva superato i 300.000 abitanti. A livello di età, le due classi centrali, nelle quali si concentra la maggior parte della popolazione sono la classe 40-59 anni, con il 29,1%, e la classe 20-39, con il 26,3%. Nel periodo 01/01/2005 - 01/01/2009 la popolazione è cresciuta del 5,7%. Tale incremento è dovuto prevalentemente alla componente migratoria, con il 65,7% di incremento totale. Ai residenti, in particolare nel Comune capoluogo, vanno sommati gli studenti universitari, fuori sede, che sono passati da 225 del 1993 a 3.728, nell'anno accademico 2007/2008. Adottando una applicazione più restrittiva alla definizione di "fuori sede" solo a chi viene a studiare a Rimini da una distanza superiore ai 50 Km e che si presume non può fare a meno di trovarsi un posto letto, il loro numero si può ridurre a 2.252, con una corrispondente domanda di almeno 563 alloggi. Incide quindi sul mercato abitativo anche una domanda dovuta a fenomeni di mobilità sociale: studio, lavoro, turismo, che hanno certamente un peso sul costo degli affitti. In questo senso, al fine di una valutazione più appropriata sulla popolazione, occorre fare riferimento non solo ai residenti ma alla popolazione effettiva, che risulta concentrata in particolare lungo i Comuni della costa, stimata in 62.666 unità.²⁶ Questa presenza ha un significativo risvolto sia sul fronte del mercato della locazione che su quello dei servizi forniti dalla "città": infrastrutture, rifiuti, risorse idriche, energetiche, servizi sociali. Altro fenomeno sociale di rilievo connesso alla popolazione è quello dei migranti. Secondo

²⁶ Si fa qui riferimento alla tesi di laurea di Matteo Rocchi, sessione II anno accademico 2006/2007, dal titolo "La dimensione dei Comuni attraverso l'analisi dei bilanci consuntivi". Relatore Prof. Andrea Guizzardi, Facoltà di scienze statistiche dell'Università di Bologna. Il quale sostiene che, al contrario della popolazione residente, la popolazione effettivamente presente considera anche la mobilità tra i diversi Comuni, ma non è direttamente misurabile, dipendendo dagli spostamenti che gli individui compiono per lavoro, turismo o studio. E' allora opportuno capire che peso abbiano i lavoratori, i turisti e gli studenti che pur non avendo la residenza, abitano e usufruiscono dei servizi in un determinato Comune. Attraverso l'utilizzo di un modello ad effetti fissi e sfruttando i dati di bilancio e alcune variabili da cui dipende direttamente la dimensione comunale, è possibile ottenere una stima della popolazione effettivamente presente sul territorio.

i dati più recenti (2009), la quota di popolazione straniera è passata da 3.277 individui nel 1.993 a 26.178 nel 2009, con un incremento percentuale, sul totale della popolazione, dell' 8,72%. La popolazione non italiana vede ora una netta prevalenza di Albanesi (6.739 persone) Romeni (2.187 persone), Ucraini (2.421 persone), Cinesi (1.570 persone), Marocchini (1.526 persone). Seppure distribuita sull'intero territorio la popolazione straniera presente tende a concentrarsi prevalentemente sulla costa, dove si trova più dell'80% delle presenze regolari. E' interessante però osservare che il comune capoluogo, spesso prima tappa di ingresso nel territorio provinciale, attenua il ruolo di concentratore, per effetto di una diffusione insediativa che sposta i flussi nei comuni della cintura e dell'entroterra, dove gli alloggi risultano più economici. La maggior parte degli immigrati vive in case prese in affitto, spesso in condizioni precarie e di sovraffollamento. Il canone delle abitazioni è di solito superiore al valore di mercato dell'immobile, perché l'affitto avviene "a persona" e in strutture di qualità scadente. La domanda degli immigrati ha consentito infatti di immettere nuovamente sul mercato case considerate di standard troppo basso per essere proposte agli italiani. E paradossalmente agli immigrati spesso viene richiesto più del canone libero applicato ad un italiano. Il tema delle abitazioni è inscindibilmente legato all'andamento della popolazione e a quello delle famiglie, entrambi in aumento ma con tassi diversi. Il numero delle famiglie residenti in provincia di Rimini cresce di circa 15.000 unità ad ogni censimento Istat (ogni 10 anni) mostrando tra il 1971 e il 2001 un aumento (attorno al 60%) molto maggiore rispetto a quello della popolazione residente (che non arriva al 20%). Così, nonostante la popolazione residente in provincia di Rimini è cresciuta negli ultimi decenni, il numero delle famiglie ha avuto un incremento molto più forte, conseguenza di una costante riduzione del numero medio dei componenti in famiglia, che dal 1951 ad oggi sono passati da 4,2 a 2,38. Ha contribuito a questo risultato soprattutto l'aumento delle famiglie costituite da un solo componente, che nel 2000 erano 27.617, costituendo il 26,% del totale, ed oggi (2008) sono 39.345, pari al 31.53%, quelle con due componenti sono passate da 18.603 nel 2000 a 20.230, nel 2008.

E' in calo invece il numero di famiglie costituite da un nucleo familiare corposo, in particolare con cinque e più componenti, divenute oramai rarissime, che costituiscono solo il 5,3% del totale nel 2001, contro il 13,5% di 20 anni prima. Diminuiscono notevolmente anche le famiglie costituite da 4 componenti, e a ritmo più leggero quelle costituite da 3 componenti. Le abitazioni vuote non occupate, risultano 24.328, ma è significativo notare che ben 21.267 (l'87.5% del totale) si trovano nei cinque comuni della costa: Bellaria-Igea Marina (3.218) Cattolica (1.754), Misano Adriatico (3.141), Riccione (5.446), Rimini (7.708), ciò conferma l'uso turistico delle cosiddette case "sfitte". I dati tuttavia si riferiscono al censimento del 2001. Purtroppo non sono disponibili cifre aggiornate e certe, ma vi è da credere che siano significativamente calati, sia in proporzione al totale delle abitazioni oggi disponibili, come era del resto avvenuto nel decennio 1991/2001, sia in termini assoluti, e ciò per almeno tre ragioni: a) con la legge 431/98 si è sbloccato il mercato della locazione, e si sono liberalizzati i prezzi; b) si è ridotta la richiesta degli alloggi per fini turistici, ed il tempo di utilizzazione estiva, con ciò rendendo meno conveniente, in particolare

per lo stock di abitazioni a monte della ferrovia, la remunerazione stagionale rispetto all'affitto annuale; infine una parte di esso, a rotazione, resterà, fisiologicamente, a disposizione del mercato immobiliare per la vendita. Tuttavia il dato testimonia, se ancora ve ne fosse bisogno, la presenza di un'offerta superiore alla domanda e una disponibilità potenziale del mercato privato della locazione di rispondere anche a nuove necessità. Del resto la stessa domanda proveniente dagli studenti è stata assorbita agevolmente. Per concludere su questo punto possiamo osservare che le dinamiche della popolazione hanno un peso importante sul mercato abitativo. I fattori più influenti risultano essere l'aumento della popolazione, dell'immigrazione (soprattutto la prima fase dell'immigrazione costituita da giovani in età lavorativa), della mobilità per motivi di studio/lavoro/altri motivi, ma anche la diminuzione del numero di componenti delle famiglie (con il conseguente aumento del numero complessivo delle famiglie), causato anche dall'invecchiamento della popolazione (ovverosia un maggior numero di coppie di anziani e vedovi/e), dall'aumento del numero di *single* e di separati/divorziati, dalla minor fecondità della popolazione, e da molti altri motivi che arrivano in conseguenza al cambiamento delle abitudini di vita della popolazione riminese.

5. I CAMBIAMENTI DELLE AREE TERRITORIALI

Un altro fattore che influenza il mercato abitativo, oltre a quello relativo ai profondi cambiamenti della popolazione, consiste nei cambiamenti della struttura delle aree territoriali. Molte sono le trasformazioni che hanno interessato il territorio negli ultimi anni, e altrettante sono già previste per gli anni a venire. Nel solo comune di Rimini, dal 1948 al 2002, il suolo occupato è cresciuto in assoluto del 446% e quello per abitante è più che triplicato, passando da 53 a 168 mq. Il periodo di maggiore espansione del suolo urbanizzato si è protratto fino al 1975, poi è proseguito ma con incrementi decrescenti. La provincia di Rimini presentava al censimento 2001 una densità insediativa territoriale di 511 abitanti per kmq: la più alta fra le province dell'Emilia-Romagna (la seconda è Bologna con 247 ab. Per Kmq.), mentre la media regionale si attesta a 180 Kmq. per abitante. Nelle dinamiche di lungo periodo (come si afferma nel quadro conoscitivo predisposto per il pTc) del sistema insediativo provinciale, vanno sottolineati alcuni caratteri per certi aspetti più virtuosi di quelli registrati in altre province. Tuttavia, al censimento del 1971, con circa 72.000 abitazioni, la provincia di Rimini è l'ultima fra le province emiliano - romagnole per entità dello stock abitativo, notevolmente distanziata da quella di Piacenza, penultima con ca.102.000 abitazioni. Nel 2001 Rimini è ancora ultima con ca. 133.000 abitazioni, pur avvicinandosi sensibilmente a quella di Piacenza, ancora penultima con ca. 142.000 abitazioni; mentre per quanto riguarda la popolazione, Rimini, con 273.000 abitanti, si stacca a questa data, per la prima volta dall'ultima posizione, sopravanzando Piacenza. Il processo è tutt'altro che terminato, perché dopo il 2002 le nuove costruzioni sono proseguite, nell'intera provincia, al ritmo di circa 2 mila unità abitative l'anno. E i vecchi Piani Regolatori (l'ultimo del Comune di Rimini risale al 1999) avevano fatto previsioni che, al 2005, conservavano ancora dei residui, cioè spazi destinati ma non ancora utilizzati, di una certa consistenza. Mettendo infatti insieme residenziale, produttivo, aree da destinare a servizi e strutture ricettive, per il capoluogo si calcola una quota

residua potenzialmente utilizzabile di 5,4 kmq e per l'intera provincia di 19,6 kmq. Si tratta, per quanto riguarda solo il residenziale provinciale, di circa 2 milioni di mq di superficie utile edificabile, ovvero di 25 mila alloggi di taglio medio (80 mq per abitazione); un numero teoricamente capace di ospitare qualcosa come 60 mila nuovi residenti. Solo nel capoluogo provinciale la superficie utile edificabile (700 mila mq) sarebbe sufficiente per quasi 9 mila abitazioni. Si tenga presente che dal 2001 ad inizio 2008 i residenti del comune di Rimini sono aumentati poco meno di 7 mila unità, e quelli della provincia di circa 24 mila. Si prevede (stime pTcp) che la popolazione in provincia di Rimini arriverà nel 2024 a toccare i 330.000 abitanti ma che, per effetto dell'allargamento della Provincia di Rimini a sette Comuni dell'alta Val Marecchia e Montefeltro, provenienti dalle Marche, che portano in dote 25.000 residenti, dovrà essere rivista in eccesso ad almeno 360.000 abitanti. Sono del resto previsioni che non credo vadano viste come un problema, come se si trattasse di una calamità, organicamente connesse ad un'area che ha già una dotazione di servizi e strutture in grado di ospitare contemporaneamente, durante la stagione estiva, 500.000 persone solo nella città di Rimini. Dotare la città balneare ed il suo entroterra di infrastrutture e servizi di qualità rappresenta l'unica risposta possibile, se non si vuole condannare la nostra comunità al declino, ma ciò facendo, dobbiamo esserne consapevoli, si innesta anche una rinnovata capacità attrattiva e correnti migratorie sia interne che esterne ai confini nazionali, perché con essa si aprono nuove opportunità di vita e di lavoro, di crescita della popolazione e di consumo del territorio, cambia lo spazio fisico, il modo di vivere la città. La nuova Fiera, ha per esempio acceso i motori del sistema economico verso una destagionalizzazione alleggerendo la forte dipendenza dalla monocultura turistica, sollecitando le strutture ricettive alberghiere, ma più in generale i servizi alla persona (ristorazione, intrattenimento e svago, ecc.) ad una importante trasformazione ed innovazione. La dotazione si amplierà grazie all'apertura del nuovo palazzo dei congressi di Riccione ed alla realizzazione (in corso) di quello di Rimini. La Darsena, la nuova rete distributivo-commerciale: dal centro agro-alimentare ai centri commerciali; le infrastrutture strategiche per la mobilità, la terza corsia dell'autostrada e la nuova statale 16, il sistema di trasporto pubblico con la metropolitana di superficie, il consolidamento della struttura aeroportuale; la qualificazione ed il recupero di aree strategiche per la riqualificazione urbana e turistica, fra Rimini e Riccione, come quella del Marano per la creazione di un polo del "benessere", che si innesta sulla presenza del Talassoterapico; il recupero a Bellariva dell'ex colonia Murri; le ipotesi di qualificazione del lungomare di Rimini con la presenza di "segni" riconoscibili forti, come avviene nella gran parte delle Città medio grandi d'Europa, per rilanciare una nuova immagine di Rimini. Anche la valorizzazione storico culturale del nostro territorio, il sistema museale e delle biblioteche, il percorso dei castelli e degli insediamenti malatestiani, così come la valorizzazione dell'economia agricola con la promozione delle produzioni locali (olio e vino) le coltivazioni biologiche, ecc. Sono tutti aspetti di governo del territorio che permettono di irrobustire la trama delle relazioni interne ed esterne, di fare dell'intero sistema insediativo provinciale: paesi e città, arterie di un unico organismo. Proprio per segnalare il "valore aggiunto" che possono avere le politiche di

governance per lo sviluppo delle comunità locali è utile citare alcuni passaggi del libro di Serena Vicari Haddock, che insegna sociologia urbana nell'Università di Milano-Bicocca ²⁷. Si tratta di un affresco che in scala ed intensità diversa si può riferire benissimo anche alla realtà del nostro territorio.

6. LE ABITAZIONI

Come abbiamo visto al di là dei luoghi comuni, il patrimonio abitativo non è sovradimensionato rispetto alle altre province della regione, siamo anzi in questo ambito il fanalino di coda mentre abbiamo rimontato una posizione su Piacenza solo per quanto riguarda la popolazione residente. Le cose cambiano se si parla di patrimonio edilizio nel suo complesso dove allora entra in campo il forte peso della struttura ricettiva alberghiera e più in generale il non residenziale. La percentuale di edifici adibiti ad uso abitativo (89,3%) è a livello provinciale più bassa che nel resto d'Italia (92,9%), a causa di un largo impiego di edifici per uso alberghiero. Analizzando le abitazioni per anno di costruzione si deduce che la provincia riminese vanta un patrimonio abitativo che non può dirsi moderno, ma che sicuramente non è troppo vecchio, con solo il 17,19% delle abitazioni costruite prima del 1945. Nel resto della Regione tale percentuale sale al

²⁷*La città contemporanea*, ed il Mulino: "Le politiche urbane, sostiene la Haddock, hanno subito trasformazioni molto rilevanti negli ultimi due decenni in ragione della forte accelerazione del cambiamento dell'economia e della società. Questo ha portato a un ampliamento della gamma dei problemi da trattare e a una crescita della domanda di servizi personalizzati e diversificati. L'agenda dei problemi che i governi locali sono chiamati ad affrontare si è quindi molto allungata e questa estensione può essere considerata non solo effetto dei processi di cambiamento e di frammentazione, ma anche la loro causa, in quanto contribuisce ad alimentarli. Infatti nel momento in cui un programma di politica sociale riconosce una specifica categoria di bisogni, esso costruisce anche una categoria di persone a cui questo intervento è destinato e favorisce il loro costituirsi come gruppo a parte, con propri interessi da difendere; specularmente, all'interno della struttura amministrativa, si costituiscono soggetti e unità che si specializzano per affrontare questi nuovi bisogni, cambiando le priorità e i modi di intervento sulla città. In tempi di finanze locali decrescenti, anche la produzione e la gestione dei servizi si è andata fortemente modificando nelle modalità di organizzazione ed erogazione. Il governo locale tradizionale era soprattutto un ente dispensatore di servizi e la maggioranza dei dipendenti pubblici era costituito da operatori a diretto contatto con il pubblico, impegnati nella prestazione di servizi: dagli assistenti sociali agli autisti di mezzi pubblici, dai maestri, ai vigili urbani, dai tecnici delle aziende municipalizzate, agli impiegati delle anagrafe. Ora molti di questi servizi tendono ad essere forniti da agenzie esterne, con diversa natura giuridica. Ma il cambiamento più significativo riguarda però la nuova centralità dello sviluppo locale. La problematica del sostegno allo sviluppo economico che nel passato si risolveva con la messa a disposizione di aree per l'insediamento delle attività produttive (industria e artigianato), occupa ora una posizione centrale nelle politiche delle città e pone un complesso di domande nuove alle istituzioni locali. Diventa prioritario, da un lato, sostenere lo sviluppo interno e, dall'altro, attrarre investimenti, dall'esterno e possibilmente dall'estero, che favoriscano la crescita dei settori più dinamici e innovativi dell'economia urbana e creino nuove opportunità di occupazione. Diversi sono i fronti che si aprono per l'azione. In primo luogo, si crea una domanda di adeguamento e potenziamento delle reti infrastrutturali - da quelle idriche e fognanti, alle reti energetiche, di comunicazione digitale, stradali e ferroviarie - che risponda alle necessità dello sviluppo, offrendo soluzioni ai problemi di accessibilità e mobilità delle persone, delle merci e delle informazioni. In secondo luogo, lo specializzarsi delle città nell'economia della conoscenza richiede il potenziamento di tutte le strutture di ricerca che alimentino l'innovazione, nonché il sostegno alle organizzazioni che si occupano della produzione, organizzazione, interpretazione, dell'informazione e delle conoscenze. Forte è inoltre la domanda di formazione dei lavoratori per assicurare le competenze necessarie a un mercato del lavoro in rapida evoluzione. A tutto ciò va ad aggiungersi la domanda di comunicazione e di marketing urbano che costruisca e diffonda una immagine positiva della città, capace di attrarre imprese e famiglie. Inoltre, come conseguenza dell'innalzamento complessivo del livello di istruzione, si forma poi una domanda di consumi culturali e ricreativi che richiede l'approntamento di nuove strutture per il tempo libero e l'organizzazione di nuovi servizi. Si vanno poi rafforzando nuove domande di miglioramento della qualità ambientale e della qualità dell'abitare che si manifestano in rapporto ai diversi problemi che le città contemporanee si trovano ad affrontare. In primo luogo problemi di traffico, congestione e inquinamento atmosferico e acustico, in secondo luogo, esigenze di cura dello spazio pubblico e dell'arredo urbano, in funzione degli abitanti, ma anche per l'immagine complessiva della città e la sua attrattiva rispetto alle imprese, in terzo luogo, preoccupazioni per la sicurezza e l'incolumità dei cittadini rispetto a una criminalità che viene percepita come sempre più minacciosa. Infine le grandi città presentano rilevanti problemi di integrazione sociale ed economica e manifestano nuovi fenomeni di esclusione sociale e di povertà che richiedono risposte adeguate".

30,36%, spinta dalle vecchie costruzioni nelle province di Parma e Piacenza, in contrapposizione invece alle abitazioni più moderne di Reggio Emilia. A livello nazionale la percentuale di abitazioni di costruzione precedente al 1945 sale al 31,48%. A Rimini invece la maggior parte degli edifici (67,4%) sono stati costruiti tra il 1946 e il 1981. Nel resto d'Italia questa percentuale arriva al 50%. La ragione del fenomeno è presto detta, Rimini insieme ad altri Comuni della provincia posta lungo l'asse della linea Gotica, durante il secondo conflitto mondiale, ha subito bombardamenti a tappeto che hanno cancellato oltre l'80% del patrimonio edilizio. Ogni abitazione ha mediamente 4,2 stanze. Rispetto ai precedenti censimenti Istat è sempre cresciuto il numero di abitazioni di proprietà e in altro uso, mentre è calato il numero di abitazioni in affitto. La situazione è in linea con il panorama regionale, dove la percentuale di case di proprietà è cresciuta a tassi anche maggiori rispetto a quelli provinciali, passando dal 47,53% del 1971 al 71,58% del 2001. Nei Comuni dell'entroterra è più facile trovare abitazioni in proprietà, nei Comuni costieri invece si trovano le percentuali più alte di abitazioni in affitto. Tra le 106.656 abitazioni, quelle che dispongono di almeno una cucina sono 76.218 (il 71,5%), mentre quelle che dispongono di posto auto sono 88.645 (l'83,1%). Ogni abitazione in provincia di Rimini ha mediamente una superficie utile abitabile di 65 metri quadrati e un numero medio di 3,07 stanze e 2,78 accessori. Attraverso un confronto temporale ci si rende conto che le nuove abitazioni vengono costruite puntando sempre di più al risparmio di spazio, altro sintomo di un mercato in cui la domanda è sempre maggiore. Non si tratta di un problema locale; quanto detto si verifica infatti non solo a Rimini, ma in tutta Italia. Infatti se a Rimini si è passati dai 69,7 mq di superficie abitabile del 2000 ai 63,0 mq del 2005, in Italia si è passati negli stessi anni da 81,6 a 73,5 mq.

7. IL MERCATO IMMOBILIARE: COMPRAVENDITA E LOCAZIONE

L'andamento dei volumi di compravendite del settore residenziale a partire dal 1985 (Figura 1) segnala una chiara inversione di tendenza a partire dal 2007 dopo un decennio di decisa crescita iniziato nel 1997 e conclusosi nel 2006, anno in cui le compravendite hanno raggiunto il massimo storico di 845.051 NTN con un incremento del 75% circa rispetto al '96.

La contrazione del mercato residenziale si è accentuata nel 2008, con un calo medio del 15% circa rispetto al 2007. Nel 2009 il mercato con 609.145 NTN²⁸ appare ancora in calo del -10,9%, anche se con un tasso negativo inferiore. Nel corso del 2009, inoltre, il tasso tendenziale trimestrali del settore residenziale (trimestre su trimestre anno precedente) mostra qualche segnale di miglioramento passando dal -17,8% del primo trimestre al -12,3% del secondo trimestre, al -11,0% del terzo trimestre, per arrivare al -3,2% del quarto trimestre. Osservando l'andamento e la distribuzione per macro aree geografiche (Tabella 1), si nota che l'area del Nord-Ovest, dove si realizza il 32% circa del mercato nazionale, è quella in cui si registra il calo maggiore delle compravendite nel 2009 rispetto al 2008 (-13,1%). La perdita risulta più contenuta nel Sud e nelle Isole (-8,8%), aree dove si concentrano le minori quote di mercato

²⁸ Compravendite al netto delle cartolarizzazioni di Stato effettuate tramite la società SCIP, nel 2009 tali compravendite sono state solamente 538.

(18,4% e 10,2% rispettivamente). Si conferma, inoltre, come già evidenziato nel rapporto 2009, che la contrazione del mercato residenziale risulta maggiormente accentuata nei comuni non capoluogo, dopo un lungo periodo in cui si era assistito, invece, ad una crescita rilevante del settore proprio nei comuni minori. Infatti, mentre il mercato delle città diminuisce del 7,7% mediamente (con un massimo per le città delle Isole del -9,6%), nei comuni non capoluoghi la contrazione del mercato arriva al -12,2% mediamente, con punte maggiori nel Nord-Ovest (-14,5%) e nel Nord-Est (-13,2%) ed inferiori nelle Isole (-8,5%). In Figura 3 sono presentati i grafici dell'andamento del numero indice del NTN dal 2004, per l'Italia e le singole aree geografiche, per i comuni capoluogo e i non capoluoghi.

Grafico 9 - Andamento del NTN (numero di transazioni normalizzate) (migliaia) 1985-2009



Fonte: Agenzia del Territorio "Rapporto immobiliare 2010"

Le quotazioni medie annuali sono in leggero calo nel 2009, -0,8% mediamente rispetto al 2008. Per i capoluoghi il calo è più accentuato, -1,2%, mentre nei comuni non capoluogo le quotazioni risultano quasi stazionarie, -0,5% (Tabella 2). La più elevata perdita delle quotazioni nel 2009 si registra per le abitazioni nei capoluoghi del Centro (-2,7%), dove il prezzo medio è ancora il più alto (2.833 €/mq). Di contro, nei comuni non capoluogo delle Isole le quotazioni crescono anche nel 2009 (+1,2%).

Osservando l'andamento degli indici delle quotazioni per area geografica si nota la forte crescita delle quotazioni nei Capoluoghi delle Isole, +44% circa dal 2004, mentre i prezzi delle abitazioni sono cresciuti di meno nei Capoluoghi del Nord Est (+18%), in crescita fino al 2008 e stazionari nel 2009.

Il rallentamento dei prezzi delle abitazioni si nota particolarmente per le grandi città (-1,4%), dove la crescita dei valori di mercato era risultata particolarmente sensibile nel triennio 2005-2007, trainando al rialzo i prezzi anche nei comuni delle rispettive province.

Tabella 4 – Quotazione media e variazione annua per area geografica, capoluoghi e non capoluoghi

Area	Quotazione media (€/mq) 2009	var.% quotazione 2008/09	Differenziale Quotazione per Area
Nord-Ovest	1.741	-0,50%	1,11
Nord-Est	1.572	-0,80%	1
Centro	2.141	-1,60%	1,36
Sud	1.179	-0,70%	0,75
Isole	1.042	0,80%	0,66
Italia	1.575	-0,80%	1
Non Capoluoghi	Quotazione media (€/mq) 2009	var.% quotazione 2008/09	Differenziale Quotazione per Area
Nord-Ovest	2.447	0,30%	1,08
Nord-Est	2.145	-1,00%	0,95
Centro	2.833	-2,70%	1,25
Sud	1.738	-1,20%	0,77
Isole	1.409	0,10%	0,62
Italia	2.264	-1,20%	1
Non Capoluoghi	Quotazione media (€/mq) 2009	var.% quotazione 2008/09	Differenziale Quotazione per Area
Nord-Ovest	1.488	-1,00%	1,14
Nord-Est	1.338	-0,60%	1,02
Centro	1.694	-0,30%	1,29
Sud	1.044	-0,40%	0,8
Isole	912	1,20%	0,68
Italia	1.311	-0,50%	1

Fonte: Agenzia del Territorio "Rapporto immobiliare 2010"

La regione, Emilia Romagna, registra nel 2009, 52.935 transazioni che rappresentano l'8,7% dell'intero mercato residenziale nazionale dell'anno. E' il capoluogo, Bologna, a rappresentare la quota maggiore del NTN con il 22%, seguono Modena con il 15% e Parma con l'11%. Con una notevole contrazione rispetto al 2008, Reggio Emilia nel 2009 assorbe circa il 10% del NTN come Ravenna. Le province di Ferrara e Forlì rappresentano ciascuna circa il 9% del mercato ed infine Rimini e Piacenza circa il 7% ciascuna (Figura 2).

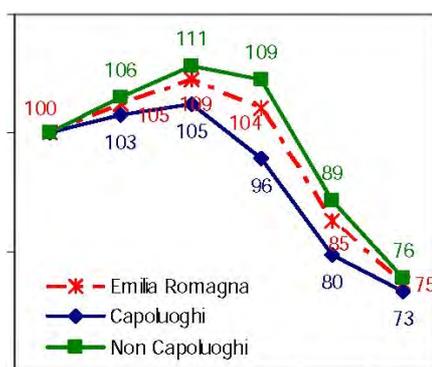
Rispetto all'andamento medio nazionale, -10,9%, il mercato residenziale di questa regione mostra una flessione leggermente più accentuata, -12,3%, variazione maggiormente sentita nei comuni del resto della provincia, -14,7% e più contenuta nei capoluoghi, -7,8% (Tabella 1). Il calo più sostenuto si registra nella provincia di Reggio Emilia, -22,1%, decremento che nei comuni del resto della provincia sale al -26,4% rispetto al -12,7% del capoluogo. Variazioni negative, anche se meno sostenute, si registrano anche in tutte le altre province della regione. A Reggio Emilia segue, infatti, il calo di Modena, -15,9%, principalmente dovuto ai comuni del resto della provincia, -19,6%, rispetto al capoluogo, -1,8%. Intorno al -13% per Ferrara e Parma, circa -12% per Ravenna, -9% per Piacenza Bologna e Rimini e, infine, il calo minore si è avuto a Forlì con -6,6%.

L'intera regione mostra un calo del 12,6%, leggermente più elevato della variazione nazionale pari all'11,8%. Il calo più accentuato è nei comuni non capoluogo, -14,8%, mentre il calo nei

capoluoghi è pari al -8,0%. In termini di variazioni provinciali, l'analisi della superficie evidenzia un forte ribasso per Reggio Emilia, -22,6%, di cui -26,7% per i comuni del resto della provincia e -11,9% per il solo capoluogo. Cali abbastanza sostenuti anche per Modena, -15,7%, Ferrara, -14,3%, intorno al -12% Parma e Ravenna, -10,6% per Piacenza, circa -8% per Bologna e Rimini e infine -6,6% per Forlì. La superficie mediamente compravenduta è di 100 mq, inferiore di circa 0,3 mq rispetto al 2008.

L'analisi della distribuzione del NTN per tipologia dimensionale delle abitazioni, escludendo la tipologia per la quale non è stato possibile assegnare nessuna superficie, mostra una preferenza per il taglio medio che a livello regionale rappresenta il 31,4% delle transazioni, seguita dal piccolo, 28,9%, e dal medio-piccolo, 21,9% (Figura 3). Percentuali inferiori sono attribuibili alla tipologia grande, 10,4% e ai monolocali, 7,4%. Rispetto a questa distribuzione regionale differenze si riscontrano a Rimini, dove le compravendite di abitazioni di taglio piccolo sono state il 41% rispetto al 23,7% delle medie, a Ravenna dove le transazioni di case piccole sono state il 36,2% rispetto al 26% delle medie e a Forlì dove si sono vendute leggermente più case piccole, 30,9%, rispetto alle medie, 29,9%.

Grafico 10 - Numero indice NTN regionale, capoluoghi e non capoluoghi



Fonte: Agenzia del Territorio
"Rapporto immobiliare 2010"

Il numero indice delle quotazioni delle abitazioni dal 2004 (Figura 9) mostra fino al 2008 aumenti dei prezzi, mentre dal 2009 alcune province cominciano a mostrare le prime flessioni.

Gli andamenti e le variazioni dei numeri indice nelle diverse province, evidenziano un notevole incremento delle quotazioni a Bologna nel periodo 2004-2007, sia nei capoluoghi sia nel resto della provincia, al quale segue un rallentamento fino alla flessione nel capoluogo registrata nel 2009. Le altre province, invece, registrano un andamento più attenuato, con le province di Parma e Reggio Emilia che fanno registrare un calo generalizzato nel 2009.

7.1 L'analisi sui rendimenti immobiliari

Sulla base delle informazioni relative ai canoni di locazione e ai valori contenuti nella banca dati delle quotazioni immobiliari, l'Osservatorio Mercato Immobiliare 2008 ha effettuato un'elaborazione a livello nazionale sui tassi di rendimento lordi che esprime oggi il mercato per alcuni segmenti funzionali (oltre al segmento residenziale si analizzano uffici, negozi, capannoni industriali, box e posti auto). Il valore di locazione rappresenta il più probabile valore locativo mensile che può essere determinato per la locazione di un bene immobiliare in condizione di

libera contrattazione. Ciò significa, che le quotazioni dei canoni non riflettono il valor medio dei canoni locativi, ma il valore derivante dai nuovi contratti poiché tale valore è più reattivo rispetto al valore medio che, come noto, sconta la durata dei contratti e l'adeguamento parziale alle variazioni annuali dei "prezzi" di mercato. Conseguentemente si fare riferimento al tasso di rendimento lordo (al lordo dei costi di gestione e manutenzione e delle imposte), il quale va inteso quale rendimento marginale stimato, appunto, sulle nuove locazioni a libera contrattazione. L'elaborazione effettuata dall'*Osservatorio Mercato Immobiliare* va assunta sicuramente con cautela, trattandosi di una utilizzazione sperimentale dei dati riferiti ai canoni locativi e ai valori patrimoniali; essa si è basata sulla determinazione della media dei rendimenti riscontrati nelle diverse zone di un comune, nella distribuzione della curva dei rendimenti comunali per l'intero territorio nazionale e nello studio dei rendimenti medi per tipologia ed area geografica. Si evince che i tassi di rendimento medi lordi rilevati nel secondo semestre 2007 (si ribadisce, al lordo cioè di tutte le spese di manutenzione e amministrazione, nonché di quelle fiscali), sono più bassi nel residenziale (4,14%) rispetto alle altre tipologie che, invece, variano tra il 5,1% circa dei box-posti auto ed il 5,7% circa di negozi e capannoni. Il settore residenziale mostra una distribuzione delle frequenze dei rendimenti di tipo "normale" (o "gaussiano"). Quasi il 50% dei comuni mostra rendimenti attorno alla media del 3,6% ed il 4,4%.

Tabella 5 - Rendimento medio abitazioni, box-posti auto

	Rendimento medio
Abitazioni	4,14%
Box - posti auto	5,09%
Uffici	5,19%
Negozi	5,74%
Capannoni	5,67%

Fonte: Rapporto Immobiliare 2008, Osservatorio Mercato Immobiliare

7.2 Gli alloggi in affitto

Inevitabilmente i prezzi degli immobili ad uso abitazione trascinano in alto anche gli affitti, sia a livello locale che nazionale. Questo dato pare tuttavia più preoccupante del precedente, poiché la situazione economica degli affittuari è nella maggior parte dei casi molto più critica rispetto a quella dei proprietari di abitazioni. Come confermato da *Nomisma*, "il mercato delle abitazioni in affitto è stato soggetto a forti incrementi dei valori che si sono riversati sulla capacità di spesa delle famiglie, in particolare sulle fasce più deboli della popolazione". La percentuale di nuclei familiari che vive in situazione di disagio è infatti maggiore per chi paga l'affitto (38%) rispetto a chi possiede una casa di proprietà (10%). Per quasi il 20% degli affittuari l'onere connesso al pagamento dell'affitto va a gravare sul reddito familiare per un cospicuo 30%, e anche in relazione al problema del sovraffollamento esiste una prevalenza di disagio per le famiglie in affitto. Tra il 1991 e il 2007, a fronte di una crescita del reddito medio familiare del 20,8% (stime *Nomisma* su dati *Banca d'Italia*), l'aumento dei canoni d'affitto nelle aree urbane risulta a livello nazionale del 66,7% (*Nomisma*). L'incidenza dell'affitto sul reddito familiare è aumentata

notevolmente, passando, in particolare per le famiglie monoreddito ad una incidenza del 30/40% rispetto al 20,7% di inizio anni '90, a cui vanno aggiunte le spese di gestione (utenze). I recenti dati forniti dall'*Agenzia delle Entrate* (distretto di Rimini) relativi alle transazioni operate per l'affitto, nel territorio provinciale, al contrario di quanto avvenuto per le compravendite ci indicano un trend in forte crescita, passando dai 3.806 contratti effettuati nel 2003 a 6.462 nel 2007, un incremento di circa il 70%. In definitiva i dati pubblicati in questo rapporto, e in particolar modo quelli relativi all'incremento dei costi degli affitti, confermano l'emergenza abitativa a cui stiamo assistendo: una emergenza che colpisce in particolar modo le fasce più povere della popolazione.

Tabella 6 - Canoni alloggi mercato privato

Rimini	bilocale	trilocale	oltre 90 mq
BELLARIVA	550	650	850
BORGO S. GIOVANNI	550	650	900
BORGO S. GIULIANO	600	800	850
CELLE	550	630	750
CENTRO STORICO	550	630	900
CENTRO STUDI-COLONNELLA	500	650	850
NUOVA FIERA	500	700	750
FIERA VECCHIA	550	700	850
GROTTA ROSSA	500	650	750
INA CASA - D. CAMPANA	500	650	850
ITALIA IN MINIATURA	550	600	700
VIA PASCOLI	600	600	800
LAGOMAGGIO	530	700	800
MARINA CENTRO	650	750	1.000
MIRAMARE	550	650	850
PARCO CERVI	500	600	700
PIAZZA MAZZINI	550	650	800
RIMEMBRANZE	550	650	750
RIVAZZURA	550	650	700
SPADAROLO	520	580	700
TORRE PEDRERA	500	600	700
TRIPOLI	550	750	800
VISERBA	520	600	750
VISERBELLA	500	600	700

Fonte: ACER Rimini (valori rilevati a ottobre 2008)

8. LA QUESTIONE SOCIALE DELL'ABITAZIONE

Vorrei infine soffermare l'attenzione su tre importanti temi che riguardano il problema dell'abitazione e che sono tra di loro in qualche modo collegati: **il Fondo sociale per l'Affitto, le domande di accesso agli alloggi di edilizia pubblica e gli sfratti per morosità**. Con l'incremento dei costi degli affitti, che erodono buona parte dei redditi delle famiglie, sono in costante aumento i nuclei che non possono corrispondere agli impegni presi e pagare regolarmente il canone di locazione. A queste situazioni cerca di dare una risposta il "Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione", con il quale vengono erogati contributi economici destinati ad aiutare i cittadini in difficoltà nel pagamento del canone di locazione. Sono esclusi dal contributo gli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP). Il fondo per l'affitto è stato istituito con la legge n. 431/98. La Regione Emilia-Romagna ha successivamente

provveduto a regolamentare il fondo con una propria normativa di settore (Legge Regionale n. 24/01, artt. 38 e 39) e ogni anno approva una delibera di Giunta con la quale si stabiliscono i requisiti per accedere al contributo ed i termini di apertura dei bandi che i Comuni dovranno gestire. La Regione dopo la raccolta delle domande, ripartisce i fondi fra i Comuni, che a loro volta erogano il contributo alle famiglie ammesse in base a precisi requisiti. Nonostante ogni anno aumentino le famiglie che fanno domanda per ottenere un aiuto economico per poter pagare l'affitto, purtroppo i fondi statali continuano a diminuire. Mentre le richieste sono salite in sei anni, dal 2000 al 2006, del 148%, i fondi statali sono diminuiti del 41%. La dotazione finanziaria del fondo regionale è stata di circa 40 milioni di euro nei primi anni (quando il fabbisogno, stando alle domande ammesse, ne richiedeva comunque più di 60 milioni), per poi scendere bruscamente nel 2003 a 24,5 milioni di euro. Nel 2007 le risorse complessivamente messe a disposizione ammontano a 32,8 milioni di euro (di queste 3 milioni provengono dal bilancio della Regione, mentre il resto è trasferito dallo Stato). Aggiungendo i circa 10 milioni che si prevede saranno messi a disposizione dai Comuni, la cifra complessiva che sarà erogata alle 48.167 famiglie risultate idonee a ricevere il contributo si attesterà circa su 42,5 milioni di euro. In particolare nella provincia di Rimini dai 2,6 milioni di euro del 2002 si è scesi a 1,9 milioni di euro nel 2004; vi è stato un picco massimo nel 2005 quando sono i fondi sono arrivati a 3,1 milioni di euro, ma si sono poi quasi dimezzati l'anno seguente (1,8 milioni di euro nel 2006). Nel 2007 infine i fondi sono tornati a registrare valori medi, attorno ai 2,6 milioni di euro. Il risultato complessivo è però un calo importante del contributo annuale medio, che in pochi anni si è addirittura dimezzato, scendendo dai 1.456 euro del 2001 ai 738 euro del 2007 (ma nel 2006 era di soli 542 euro). Nella nostra provincia con il 53% dei fondi stanziati e il 54% delle domande ammesse al contributo, il ruolo più grosso viene svolto dal comune di Rimini, seguito da Riccione, Bellaria Igea Marina e Santarcangelo. In Emilia-Romagna il numero dei contributi erogati è salito da 20 mila del 2000 ad oltre 38 mila del 2003, per arrivare a 48 mila nel 2007, con un aumento in 7 anni del 140% circa. In provincia di Rimini, tra il 2001 e il 2007, il numero dei contributi erogati è cresciuto da 1.934 a 3.519 con un salto all'insù dell'82% in 6 anni. E' importante inoltre segnalare che a partire dal 2003 sono stati eliminati gli aiuti alle fasce più ricche (fasce C e D), a cui spettava comunque una quota piuttosto bassa dei contributi, pari a meno dell'1% del fondo totale, per concentrarsi maggiormente sulle fasce più bisognose (fasce A e B). Infatti, analizzando la composizione delle famiglie (48.167), il 61% (29.323) appartiene alla fascia più povera (due anni fa nel 2005 erano 26.863), la fascia A. Si tratta delle famiglie che hanno un valore ISE non superiore a 11.340 euro e un'incidenza del canone pagato sull'ISE non inferiore al 14%. Il restante 39% (18.844 beneficiari, mentre nel 2005 erano 17.881) sono composti da nuclei familiari appartenenti alla fascia B con ISE compreso tra 11.340,01 e 30.000 euro e incidenza del canone sull'ISE non inferiore al 24%.

Tabella 7 - Fondo locazione liquidato dalla Regione in Provincia di Rimini (in euro)

anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totale Provincia di Rimini	1.894.682	2.582.347	2.338.645	1.909.064	3.157.277	1.797.251	2.598.400	1.892.457,58	1.535.578,32

Fonte: Regione Emilia-Romagna

Tabella 8 - N° domande ammesse al contributo Fondo per l'affitto in Provincia di Rimini

anno	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totale Provincia di Rimini	1934	2192	1952	2054	3151	3317	3519	3737	3803

Fonte: Regione Emilia-Romagna

Come si evince dai dati riportati, emerge che il fondo sociale per l'affitto non è oggi sufficiente per risolvere i problemi legati all'emergenza abitativa delle famiglie più bisognose. Il fenomeno riguarda un numero sempre più elevato di famiglie e perché il fondo possa svolgere efficacemente il proprio compito occorrono al contempo risorse finanziarie adeguate e politiche nuove che tengono conto dei cambiamenti socio-economici intervenuti". L'altro grande aiuto che viene offerto ai nuclei familiari più bisognosi è la possibilità di abitare in alloggi di ERP (Edilizia Residenziale Pubblica), disciplinati nella nostra Regione dalla L.R. 24/2001, con canoni agevolati. Il numero di nuclei familiari che chiedono di accedere all'ERP, così come il numero di nuclei familiari che richiedono di accedere al fondo per l'affitto, è un indicatore diretto del disagio abitativo della popolazione. E' da sottolineare il fatto che coloro che sono nelle graduatorie di ERP, nelle quali rientrano anche molti nuclei sfrattati, e gli utenti del Fondo affitti in molti casi coincidono. Non sono stati fatti incroci e comparazioni pertanto al momento resta difficile riuscire a quantificare il fenomeno con precisione. Nel 2007 le domande per l'accesso all'ERP nella provincia di Rimini sono state 2.002 nel 2008 sono salite a 2.076.

In termini relativi, quindi rapportando il numero di domande alla popolazione residente, il Comune di Rimini è tra quelli in cui sono state presentate un maggior numero di domande di ERP, preceduto solamente dal Comune di Gemmano e seguito invece dai Comuni di Marignano di Romagna, Montegridolfo, Misano Adriatico e Riccione. Il Comune dove le domande di ERP sono invece basse è San Giovanni in Marignano. Secondo i dati rilevati dal Sunia (Sindacato Unitario Nazionale Inquilini e Assegnatari) il problema degli sfratti sta diventando sempre più di vasta portata in Italia e i dati lo confermano. I provvedimenti di sfratto emessi a livello nazionale che si erano notevolmente ridimensionati, passando da 146 mila del 1984 a 39 mila del 2001, sono tornati a crescere: negli ultimi anni infatti superano i 45 mila all'anno. Anche le richieste di esecuzione forzata, che erano sempre calate tra il 2000 e il 2004, (nel 2004 ne erano state segnalate solo 78.067), negli anni seguenti sono aumentate, arrivando a 106.335 nel 2005 e 109.095 nel 2007. Gli sfratti eseguiti invece continuano a crescere costantemente, arrivando al picco storico di 25.671 nel 2005. L'Emilia-Romagna è fra le Regioni con il maggior numero di sfratti per morosità, seguita a livello nazionale solamente dalla Lombardia. La drammaticità della situazione regionale consiste nel fatto che sia i provvedimenti di sfratto emessi sia gli sfratti

effettivamente eseguiti sono aumentati, seguendo entrambi un trend di crescita costante. Nel 2007 i provvedimenti di sfratto arrivano a 5.076, crescendo sempre anno dopo anno sin dal 1999. Gli sfratti eseguiti invece arrivano nel 2007 a 2.449, mentre nell'anno precedente avevano raggiunto addirittura il massimo storico di 2.848, dato senza precedenti in Regione. Tra tutte le province dell'Emilia Romagna, quella che sente il problema più di ogni altra è proprio Rimini, dove si verifica uno sfratto ogni 283 famiglie (uno ogni 415 in Emilia-Romagna, uno ogni 525 in Italia) vedi tabella. Infatti la situazione della provincia riminese è peggiore sia in un confronto nazionale, che regionale. Le serie storiche mostrano una tendenza all'aumento dei provvedimenti di sfratto, delle richieste di esecuzione e anche degli sfratti eseguiti. Il dato che maggiormente balza all'occhio riguarda gli sfratti eseguiti nel 2002: 494 sfratti in uno stesso anno. Negli anni a venire il numero di sfratti si è ridimensionato, ma è comunque tutt'ora in crescita. La motivazione dei provvedimenti di sfratto sta cambiando in maniera forte: continuano infatti a perdere peso la necessità del locatore di rientrare in possesso dell'alloggio per finita locazione, per diventare prevalente la morosità, causa dell'86% dei provvedimenti. E' un dato che nasconde una disponibilità economica della famiglie sempre minore, soprattutto dall'entrata in vigore dell'euro (2002). Ma quanto sia problematico il tema degli sfratti in provincia di Rimini, in rapporto alle altre province regionali e ancor di più nazionali, è testimoniato dal dato risultante dal rapporto fra gli sfratti emessi e le famiglie residenti sopra richiamato. In questo caso Rimini rivela la situazione peggiore rispetto a tutte le altre province della Regione. A livello nazionale solo le province di Prato, Palermo, Genova e Roma, ottengono un risultato peggiore di quello di Rimini. Tutto ciò dovrebbe fare sicuramente riflettere su una emergenza abitativa che in Emilia-Romagna è più forte che nel resto d'Italia, e che in particolare a Rimini raggiunge livelli quasi allarmanti.

Tabella 9 - Provvedimenti esecutivi di sfratto, richieste di esecuzione e sfratti eseguiti in provincia di Rimini

Anno	Provvedimenti di sfratto emessi				Richiesta di esecuzione	Sfratti eseguiti
	Necessità locatore	Finita locazione	Morosità / altra causa	TOTALE sfratti		
1998	125	103	2	230	965	139
1999	71	85	67	223	720	111
2000	0	49	282	331	784	132
2001	46	65	155	266	847	134
2002	56	76	210	342	807	494
2003	48	56	236	340	832	168
2004	41	38	275	354	906	176
2005	48	30	295	373	1.002	205
2006	35	25	370	430	1.048	238
2007	33	31	375	439	899	226

Fonte: Osservatorio sugli sfratti del Ministero dell'Interno

Tabella 10 - Rapporto fra n.° di sfratti emessi e il n.° delle famiglie residenti nella Provincia di Rimini (2006)

Provincia	Numero famiglie	Sfratti emessi	Rapporto uno sfratto / n. famiglie
Rimini	121.750	430	283,1
Modena	279.819	874	320,2
Bologna	445.752	1.181	377,4
Forlì-Cesena	155.462	383	405,9
Ravenna	163.405	395	413,7
Parma	189.745	354	536
Ferrara	156.267	271	576,6
Piacenza	123.065	209	588,8
Reggio Emilia	208.963	344	607,5
Emilia Romagna	1.844.228	4.441	415,3
Italia	23.575.415	44.897	525,1

Fonte: Elaborazioni su Osservatorio sugli sfratti del Ministero dell'Interno

Per quanto riguarda l'Edilizia Residenziale Pubblica, si è verificata una discreta riduzione degli alloggi disponibili, almeno fino al 2001 per effetto della vendita di numerosi alloggi. Questa riduzione ha trovato riscontro tra l'altro nella diminuzione del numero degli utenti, passati da 4.738 a 3.713, segnando un calo del 22% in soli 4 anni. Successivamente al 2001 si è verificata però una inversione di tendenza, per cui gli utenti sono tornati ad aumentare, anche se si tratta comunque di cifre piuttosto esigue: gli utenti sono arrivati a 4.128 nel 2004, e a 4.145 nel 2007. Tra i comuni della provincia, la componente più consistente di utenti ERP si ritrova nel comune capoluogo, Rimini, dove si concentrano 2.585 utenti (il 63% del totale di provincia). I dati più interessanti, tuttavia, possono essere evinti solo attraverso un confronto con il numero di residenti presenti nel Comune stesso. Si deduce così che il Comune con la più alta incidenza di utenti ERP non è Rimini (che è comunque seconda, con 18,8 utenti ERP ogni 1.000 residenti), bensì il Comune di Gemmano (che arriva a ben 20 utenti ERP ogni 1.000 residenti). Nelle parti alte della graduatoria possiamo trovare poi il Comune di Montegridolfo (16,4 utenti ERP ogni 1.000 residenti) e di Misano Adriatico (14,9 utenti ERP ogni 1.000 residenti). E' inoltre interessante vedere la composizione sociale degli assegnatari di ERP, che conferma una struttura tradizionale, in cui prevale il lavoro dipendente e i pensionati.

Tabella 11 - Tipologia redditi, nuclei ERP

Tipo redditi	Nr nuclei
01 - INATTENDIBILE	76
02 - ATTENDIBILE	18
03 - DISOCCUPATO	152
04 - CASALINGA	70
05 - STUDENTE	2
06 - ALTRA CONDIZIONE	1
07 - PENSIONE SOCIALE	86
08 - PENSIONE	962
13 - PARZIALMENTE OCCUPATO	13
14 - PENSIONE DI INVALIDITA	53
15 - INVALIDITA E ACCOMPAGNAMENTO	3
17 - LAVORO AUTONOMO	54
18 - LAVORO DIPENDENTE	438
Totale	1928

I risultati che emergono non sono di certo ottimistici: il fondo per l'affitto, nonostante negli ultimi anni abbia fornito aiuti economici ad un numero maggiore di famiglie, in realtà fornisce alle famiglie stesse liquidità sempre minori, addirittura dimezzate tra il 2001 e il 2007 che non risolve il problema di pagare canoni elevati che il mercato privato a tutt'oggi offre. Tra l'altro le famiglie in questo periodo storico si ritrovano a dover fronteggiare problemi economici non indifferenti, complice anche una crisi economico-finanziaria con pochi precedenti. Come conseguenza di tutto ciò aumenta sensibilmente il numero degli sfratti eseguiti, raddoppiati in soli otto anni. Di fronte ad una situazione di certo non positiva l'intera filiera istituzionale deve individuare strade anche nuove che per tentare di aiutare le famiglie in difficoltà abitativa.²⁹

Tabella 12 – Nr Domande per accesso all'ERP

Comune	Anno 2007	Anno 2008
Bellaria - Igea Marina	65	70
Cattolica	30	41
Coriano	45	49
Gemmano	12	12
Misano Adriatico	80	88
Mondaino	5	5
Montecolombo	51	5
Montefi ore Conca	7	7
Montegridolfo	8	8
Montescudo	7	7
Marciano	53	53
Poggio Berni	13	13
Riccione	258	258
Rimini	1280	13052
San Clemente	16	16
San Giovanni In Marignano	21	223
Saludecio	3	3
Santarcangelo Di Romagna	107	127
Torriana	7	7
Verucchio	33	33
Totale Provincia di Rimini	2.002	2.076

9. LE BUONE PRATICHE

Sotto il titolo delle buone pratiche si collocano quelle azioni autonome, svolte dai diversi protagonisti, sia pubblici che privati, che si sono adoperati con iniziative e progetti concreti, senza sedersi nella fatalistica attesa di un nuovo ciclo d'investimenti pubblici nazionali, e quindi ricercando tutte le occasioni ed opportunità che si aprono, di volta in volta: dai bandi pubblici (sempre più scarsi) a iniziative che cercano di valorizzare le condizioni ambientali specifiche di ogni territorio. In questo contesto non c'è dubbio che Rimini, intesa come dimensione provinciale, ha una sua peculiarità (basta pensare alla dimensione edilizia, residenziale e non, che non viene utilizzata appieno) che, se colta, può essere volta a favore di risposte importanti al problema casa. Il settore pubblico può fare ancora molto, soprattutto nella elaborazione di strategie d'intervento e governo del territorio, ma molto può venire anche dal privato e dal no profit, sia laico che religioso, senza dimenticare il ruolo delle fondazioni Carim nella promozione sociale. E' questa l'indicazione contenuta nelle buone pratiche svolte ed in corso, nonché nelle proposte presentate, provare anche con le proprie forze a costruire risposte a bisogni sociali impellenti.

²⁹ I dati di analisi sull' ERP riportate a pag. 90 ed il grafico di pag. 91 sono stati ripresi dal rapporto di ACER Provincia di Rimini: "La condizione abitativa e il mercato della locazione nella provincia di Rimini".

9.1 La costruzione di alloggi pubblici

Per comprendere la specificità di Rimini, nel contesto degli insediamenti residenziali pubblici, occorre tenere conto che sino al 1995, il territorio riminese si trovava congiunto alla provincia di Forlì, una dipendenza istituzionale ed amministrativa che ha storicamente penalizzato l'area riminese, dove sono state drenate risorse economiche importanti senza un adeguato ristoro, sia da parte della Provincia madre che da parte delle autorità regionali.

Quando nel 1997, per effetto della nascita della provincia di Rimini, viene costituito lo IACP provinciale (L.R. n°3 del 27/01/1997), e si pone mano alla suddivisione dei beni fra le due province, la situazione è questa: nel territorio riminese sono presenti 1940 alloggi, mentre in quello forlivese 4.600. Nel complesso 10 punti percentuali in meno, facendo un raffronto proporzionale fra le due popolazioni, ma molto di più se si considera il fatto che Rimini, al contrario di Forlì, viene inserita già nel 1984 fra i capoluoghi di provincia ad alta tensione abitativa, un "privilegio" che permetterà di prorogare gli sfratti, negli anni, a numerose famiglie. Da allora l'impegno degli organi istituzionali e dell'Azienda Casa, che ha fatto da traino all'intero sistema, è andato in direzione di forti investimenti diretti, attraverso le risorse raccolte con il piano vendita della L.560/1993 (24 miliardi di vecchie lire) e la partecipazione a bandi nazionali e Regionali per l'assegnazione di finanziamenti pubblici.

Un dinamismo ed una politica di lobby territoriale che ha prodotto importanti risultati, con l'assegnazione di un finanziamento statale e regionale di 26 miliardi e 240 milioni di lire, per un piano di recupero urbano, denominato "Contratto di Quartiere 1" che ha permesso, attraverso la demolizione e ricostruzione di 10 palazzine e 122 alloggi il risanamento ed il recupero di un area urbana (via Pascoli, via Giuliano da Rimini) e di alloggi ormai vetusti, condannati ad un lenta dismissione ed abbandono, dando vita nel contempo ad una realizzazione sperimentale di bioarchitettura, e di un progetto sociale rivolto alla popolazione anziana, che è stata reintrodotta, una volta terminati i lavori, nel loro habitat originario.

Vi è poi stato il bando regionale denominato "20.000 alloggi in locazione", al quale l'ACER di Rimini ha partecipato insieme ai Comuni di Rimini e Riccione, San Giovanni in Marignano e Marciano, centrando l'obiettivo di vedersi assegnare finanziamenti Statali e Regionali per la costruzione di ben 383 alloggi, su 1.800 previsti in regione (21,27% rispetto all'6,9% della popolazione regionale stimata al 01/01/2009). Senza contare i numerosi impegni di ripristino degli alloggi di risulta dello stock abitativo pubblico, che vengono sistemati, spesso con importanti opere di manutenzione, prima di essere rassegnati: nel complesso 649 alloggi fra il 1998-2009.

Nel 2009, al terzo tentativo, ACER e Comune di Rimini riescono ad ottenere il via libera per un altro importante progetto di recupero urbano nell'area dell'ex macello comunale (Contratto di Quartiere III°), del valore di oltre 5 milioni di euro, di cui il 70% a carico della Regione, nel quale, oltre ad un polo direzionale dove troveranno spazio i servizi universitari, verranno realizzati 30 alloggi, con tecniche costruttive innovative, nel tentativo di coniugare la bioarchitettura ed il risparmio energetico con tempi di realizzazione molto rapidi al fine di ridurre

il rischio, molto diffuso nei cantieri di ERP, di interruzioni ed allungamento dei tempi di realizzazione.

Nel complesso a distanza di ormai 12 anni dalla nascita dell'Azienda Casa, che ha dato una forte spinta al sistema pubblico nell'impostare un programma di sviluppo e governo delle politiche abitative sociali, agganciando la Regione, i Comuni e la Provincia, si può sostenere che parte del ritardo storico, della realtà riminese, è stato recuperato: al 31/12/2009 risultavano 2074 alloggi di ERP, al netto di 541 alloggi venduti fra il 1993/2009. Sono stati fatti investimenti diretti da parte dell'Azienda Casa, ed in partecipazione con la Regione ed i Comuni, in nuove costruzioni e recuperi, per **841 alloggi** di cui 459 già consegnati ed altri 382 in fase di costruzione: la consegna è prevista fra il 2010/2011, mentre sono in programma la realizzazione di altri 80 alloggi. Sono infine stati reimmessi nel circuito delle assegnazioni **649 alloggi**, (turnover dello stock abitativo pubblico).

9.2 Edilizia convenzionata a costi calmierati.

L'edilizia convenzionata è una forma particolare di edilizia residenziale, promossa dai comuni e dagli operatori privati (cooperative, imprese di costruzione) sulla base di norme specifiche e di una convenzione, stipulata con il Comune, nella quale vengono stabilite le caratteristiche urbanistiche degli interventi, il prezzo di cessione delle aree, i requisiti soggettivi di chi acquista, la successiva possibilità di affittare o vendere a prezzi stabiliti dalla convenzione. Di norma il costo del terreno incide in misura minore nel costo finale dell'alloggio (circa il 20%), che, insieme alle caratteristiche tipologiche e costruttive, permettono di calmierare i prezzi di queste abitazioni rispetto a quelle di "puro mercato". Attraverso queste modalità costruttive sviluppatasi dagli anni '70 (aree PEEP) migliaia di famiglie riminesi hanno potuto risolvere il problema dell'alloggio. Sono in programma e in corso di realizzazione nel Comune di Rimini, altri 1.440 alloggi, negli anni fra il 2006/2012.

9.3 L'autocostruzione

L'autocostruzione è un processo di produzione residenziale nel quale i proprietari realizzano materialmente le proprie abitazioni prestando opera manuale nei periodi non impegnati dalla principale attività lavorativa (fine settimana, ferie). E' una pratica edilizia con precise modalità e tecnologie costruttive, ancora poco diffusa in Italia diversamente da altre regioni dell'Unione Europea come Germania, Danimarca, Francia, Irlanda (in quest'ultimo Paese lo Stato si è dotato di un disegno di legge apposito che regola tale pratica visto che il 25% dell'edilizia ad uso abitativo è autocostruita). Va precisato che l'autocostruzione non è assimilabile ad un lavoro artigianale autogestito, un bricolage o un'attività del tempo libero, ma un'attività lavorativa con precise modalità e tecnologie costruttive, diretta ed assistita da professionisti. La finalità dell'autocostruzione è rendere possibile ai soci l'acquisizione della proprietà di un immobile conforme alle loro esigenze ed idoneo a consentire il pieno sviluppo della loro personalità a prezzi per loro accettabili.

Sì, perché farsi la casa (la PRIMA casa) non è poi così difficile.

La scelta dei materiali, le tecniche di applicazione; la capacità di reperire componenti ad alta tecnologia ma di gran semplicità di montaggio, permetteranno la realizzazione degli edifici in tempi veramente brevi.

Ma il "materiale da costruzione" più importante sarà l'entusiasmo, la buona volontà, la solidarietà, l'amicizia; "materiale" che non si trova facilmente in commercio ma nasce come per magia quando il gruppo sociale vuol raggiungere insieme lo stesso obiettivo: costruire la casa con le proprie mani... ed al più presto.

Secondo il responsabile di Ariacoop, Giampietro Bonomi, che ha promosso la realizzazione di 18 alloggi a San Giovanni i Mariganano, in provincia di Rimini, il risparmio rispetto al mercato privato si può quantificare in base a questi fattori:

1) costo area: è chiaro che l'unico aiuto che possono dare le pubbliche amministrazioni è sul costo dell'area, che varia in base alle diverse situazioni, nel caso specifico, l'area P.E.E.P. nella quale si trova il sito, è stata aggiudicata sulla base di un bando pubblico, è di 3.000 mq. ed il costo "politico" è di € 182.000.

2) materiali e fornitura: dipende da chi compra, noi oggi constatiamo che si risparmia se si è un discreto cliente, i costi unitari variano in base alle quantità: se acquisti per lo stesso cantiere 2.000 metri cubi di calcestruzzo o 300, e così per il ferro, poi le attrezzature e tutti i costi di gestione, c'è inoltre l'eliminazione drastica di tutti coloro che si propongono come intermediari e consulenti. Praticamente l'autocostruzione deve partire dal controllo degli acquisti da parte di coloro che poi alla fin fine sono quelli che pagano, è questo il risparmio più consistente.

3) Manodopera: il risparmio dipende dalle caratteristiche professionali dei soci autocostruttori, se sono impiegati o persone che fanno già lavori manuali, si può dire che si va da un 50 all'85 per cento (di norma si autocostruisce nel tempo libero: sabato, domenica, ferie, turni per chi fa i turni, inverno per chi fa la stagione estiva nel settore turistico).

4) I tempi di realizzazione sono molto importanti perché la banca, che finanzia con il cosiddetto prefinanziamento, a stato di avanzamento lavori vuole subito dal primo mese e tutti i mesi di seguito gli interessi sul prefinanziamento, ne consegue che più tempo ci si mette e più interessi si pagano, interessi che non possono mai finire nel mutuo ma bisogna pagarli a parte (così è per tutte le banche) esempio 120.000 euro di prestito sono di interessi mensili 500 euro e se poi l'autocostruttore nel frattempo deve anche pagare l'affitto il problema si complica. I tempi di realizzazione dipendono anche dalle capacità e dalla voglia di lavorare dei soci autocostruttori, da cosa esattamente si va a costruire, diciamo che da due a tre anni è la normale tempistica.

5) Quanto viene al mq la costruzione: dipende dalla tipologia abitativa che si va a costruire, che tipo di case: classe A, B, C, ecc.; ma di solito siamo alla metà degli attuali prezzi di mercato.

Nella costruzione che stiamo realizzando a San Giovanni: case a schiera di classe "A+", che consumeranno meno di 20 KW al metro quadro, contiamo di spendere meno di 1.000 euro al metro quadro (superficie convenzionale lorda).

9.4 Dal recupero edilizio di 50/60 alberghi per uso residenziale, 1000 alloggi a canone calmierato.

In questo caso si tratta di una proposta, molto audace, ma anche molto realistica, che presuppone però coraggio, dinamismo ed una forte volontà politica. Ci sono infatti aree urbane estese dove sarebbe possibile ed anzi necessario procedere a grandi interventi di riqualificazione urbana, come tutta l'area a nord fra Torre Pedrera e Igea Marina, piena di colonie in disuso, c'è il grande tema del recupero edilizio, per fini residenziali, se non si vuole continuare solo con nuovi insediamenti che sottraggono territorio. C'è, ancora, il problema delle strutture ricettivo-alberghiere dismesse, ormai fuori mercato, a mare della ferrovia e in zone di scarso pregio turistico, alle quali è stato assegnato solo l'obbligo "dirigistico" di rigenerarsi, magari mettendosi insieme, come attività ed imprese turistico alberghiere. Siamo davvero certi che sia solo questa l'unica alternativa possibile? Dove sono i nuovi investitori, posto che il pubblico è solo in grado di fissare, attraverso norme urbanistiche, vincoli e quindi incentivi o disincentivi, ma non di promuovere investimenti con risorse proprie. Perché allora non pensare, almeno per una parte di questi, ad una grande operazione di recupero e perequazione per fini residenziali e sociali? Basterebbero 50/60 pensioni o alberghi dismessi (solo negli anni dal 2007-2008 hanno cessato l'attività ben 247 strutture), individuati con bando pubblico lungo l'intera costa riminese, per realizzare 1.000 alloggi bilocali e trilocali, le tipologie più richieste. Lo scambio pubblico privato potrebbe essere questo: ti autorizzo il cambio di destinazione d'uso, come è già accaduto per molte strutture a monte della ferrovia, ma mi restituisci alloggi a canone calmierato per almeno 15/20 anni. Si potrebbero ottenere così almeno due effetti importanti: a) non si aggiungono "mattoni" e non si espandono gli insediamenti edilizi, nel contempo si offre uno sbocco economico ad un capitale "morto" ed inutilizzato. Il conto economico e sociale per l'amministrazione Comunale risulterebbe ampiamente in attivo, come per il privato che, ormai privo di interesse per un'attività turistica che richiederebbe grandi investimenti ed un rischio d'impresa molto alto, non avrebbe altra alternativa che lasciare nel più assoluto degrado, in attesa di tempi migliori, la propria ex pensione od ex albergo. Mentre così può ricevere una rendita (affitto) oppure può, se ritiene, recuperare l'investimento con un ragionevole ricavo, prima, durante o dopo i 15/20 anni di convenzione con il Comune, vendendo gli immobili, pur in presenza del vincolo pubblico. L'effetto calmiera sul mercato dell'affitto sarebbe formidabile e numerosi nuclei familiari composti da una sino a 3 persone, potrebbero trovare un'alternativa possibile rispetto al libero mercato.

9.5 Il servizio di agenzia pubblica per la locazione e l'emergenza abitativa

Per un esame di merito sulle finalità da attribuire al Servizio di Agenzia per la locazione previsto dalla L.R. n°24/2001, istituito con modalità organizzative diverse nelle varie realtà provinciali della Regione, riteniamo sia necessaria una breve premessa.

Intanto occorre dire che il legislatore attraverso la legge 431/98 ha inteso regolare in forma diversa il mercato della locazione. Si è infatti passati dal regime vincolistico dell'Equo-Canone, L.

392/78, in parte già intaccato dai Patti in Deroga (D.L. n° 333 dell'11/07/1992) ad un nuovo sistema che corre lungo due binari: da un lato la contrattazione libera dove la domanda e l'offerta di alloggi si confrontano e determinano il costo dell'affitto (contratti della durata di 4+4 anni); un altro binario invece più regolato ed oggettivo dove, in base ai Patti Territoriali, art. 3 L. 431/98, ai quali concorrono le parti sociali: sindacati inquilini e della proprietà, si stabiliscono parametri e coefficienti di calcolo del canone in base ai quali si arriva a determinare un affitto minimo o massimo a seconda delle condizioni dell'alloggio (durata contrattuale di 3+2 anni).

Si tenga conto, in questo secondo caso, che al locatore vengono offerti importanti vantaggi fiscali pari ad uno sconto fisso del 15% (valido anche per i contratti liberi) ed un ulteriore sconto del 30%, a cui vanno aggiunti una riduzione del 30% per la registrazione del contratto e l'eventuale riduzione o esenzione ICI, decisa autonomamente dai Comuni. Anche gli inquilini possono usufruire di un bonus fiscale che varia in base al reddito: fino ad € 15.493 la deduzione fiscale è pari ad € 495,80 se invece il reddito supera € 15.500 e fino al limite di € 30.000, lo sconto è di € 294,90 €. Tutto ciò al fine di rendere preferibile questa tipologia di contratti con la quale si possono ottenere significative riduzioni, intorno al 15/20%, rispetto al libero mercato. Tuttavia occorre constatare, a ormai 11 anni dall'applicazione della legge 431/98, che i fatti hanno prodotto situazioni molto diverse da quelle previste.

Intanto la pratica dei canoni concertati non è così diffusa come molti speravano e l'averla limitata ai soli Comuni capoluogo e pochi altri limitrofi né ha sicuramente contenuto l'effetto calmiera sul mercato della locazione; inoltre si è ormai constatata una preferenza per questa tipologia di contratti quando l'aliquota fiscale media dei locatori si attesta intorno al 30%, poiché in questo caso diventano effettivamente competitivi con il libero mercato; infine quando ci troviamo in presenza di superfici medie (oltre i 60mq), magari in centro ed arredati, mentre per i bilocali e le piccole superfici la distanza remunerativa con il libero mercato è troppo grande e la riduzione del canone non risulta compensata dallo sconto fiscale.

L'unico vero effetto positivo prodotto dalla liberalizzazione è in realtà costituito dalla riapertura del circuito dell'offerta di alloggi, che oggi si presenta numerosa. Se si leggono le riviste immobiliari specializzate si può infatti notare, cosa rara fino a qualche anno fa, che tutte hanno nel proprio portafoglio una quota significativa di offerta per la locazione e non solo per la vendita. Il problema quindi non è più rappresentato dall'offerta ma dal costo.

L'altro pilastro su cui doveva poggiare questa nuova politica della casa era il "fondo affitti", con lo scopo di mitigare, almeno per i primi anni, gli effetti della liberalizzazione.

Esso però doveva assumere la funzione di sostituto della tradizionale, se pure intermittente, politica di investimenti dello stato, per accrescere il patrimonio abitativo pubblico a favore delle famiglie con maggiore disagio economico-sociale ma, com'è noto, mentre continua a crescere la platea delle richieste si riduce significativamente, di anno in anno, anche il "fondo affitti".

Per concludere su questa parte di carattere generale è però necessario precisare, alla luce del confronto che vi è in sede nazionale (partiti, governo, associazioni di volontariato sociale, di categoria e sindacali, ecc.), che un contributo positivo al rilancio del mercato dell'affitto potrebbe

venire dal sistema fiscale, trasformando l'attuale regime con l'istituto della "Cedolare secca" che si tradurrebbe nel 20% di ritenuta fiscale sull'imponibile, non cumulabile con gli altri redditi posseduti dalle persone fisiche. Tuttavia perché questa misura abbia una ricaduta sociale, tale da giustificare il minore gettito su base nazionale, è necessario che sia finalizzata alla estensione dei canoni concertati, e con essi a calmierare il mercato della locazione privata, che in definitiva i costi economici dell'operazione non vadano solo a beneficio dei locatori ma anche degli inquilini. Andrebbe inoltre recepita la proposta fatta da numerose Regioni, fra cui l'Emilia Romagna, affinché sia estesa la platea dei Comuni soggetti a canone concertato, dove è quindi possibile praticare lo sconto fiscale per il locatore ed il locatario. Si tratta di una iniziativa che andrebbe fatta propria dai Sindacati Inquilini, da Confedizia ed UPPI, da Federcasa.

E' dunque in questo contesto -prendendo spunto dall'esperienza di Rimini -³⁰ che si collocano le iniziative promosse nella nostra Regione, dalle ACER e dai Comuni, attraverso le Agenzie per la locazione, che al di là degli obiettivi più o meno esplicitamente dichiarati rispondono di fatto a tre diverse esigenze: **a)** da un lato il tentativo generoso di accompagnare il percorso della legge 431/98 verso la emersione, trasparenza e legalità del mercato della locazione che, sospinto dal regime vincolistico dell'equo-canone aveva trovato via di fuga verso forme diffuse di illegalità; **b)** dall'altro la necessità di affermare, nelle aree a forte tensione abitativa, l'uso e la pratica dei canoni concertati, quale modalità prevalente di regolazione dei rapporti di locazione a forte contenuto sociale; **c)** introdurre politiche di governo dell'emergenza abitativa che non possono trovare una risposta esauriente e immediata nell'ERP e neppure nel mercato, visti gli alti costi (famiglie sfrattate, senza fissa dimora, o in abitazioni improprie, famiglie con minori sotto tutela del tribunale, profughi, ecc) ma richiedono forme nuove di protezione e assistenza sociale, oltre al solito residence o albergo, fra l'altro, alla lunga più costoso di un alloggio preso in affitto.

Dalle esperienze regionali in corso - ed in particolare da quella riminese - si possono ricavare alcune utili indicazioni per il futuro, nel tentativo di farle divenire parte attiva di una politica di *governance* sulle politiche abitative.

Intanto occorre constatare che la stessa esistenza delle agenzie pubbliche per la locazione ha tolto di mezzo vecchi tabù, uno dei quali riteneva inaccessibile, troppo costoso e acritico, per il pubblico, il mercato privato della locazione nonché la intermediazione, monopolio pressoché esclusivo delle agenzie immobiliari.

Occorre inoltre ascrivere, in questo contesto, al merito delle ACER, ma potenzialmente al sistema delle Aziende Casa comunque denominate, la capacità di superare le tradizionali difficoltà degli

³⁰ I primi passi sono stati compiuti in occasione, del trasferimento di 112 famiglie da 10 palazzine di ERP, interessate ad un programma di ristrutturazione, attraverso demolizione ricostruzione, nell'ambito del "Contratto di Quartiere I", di via Pascoli via Giuliano da Rimini, 2001. Ma l'esperienza riminese, fra le prime in Italia, è stata anche oggetto di studio sulle "buone pratiche" da parte del Censis che l'ha presentata in una ricerca (pag. da 142 a 162) promossa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione generale dell'immigrazione - nell'ambito del programma comunitario di lotta alla discriminazione (2001-2006) della Commissione Europea. La ricerca è stata presentata in occasione di un convegno nazionale tenuto a Terni, dal titolo: "Le politiche abitative per gli immigrati in Italia" Una ulteriore segnalazione sull'esperienza riminese è stata fornita nel libro di Ezio Bigotti, cit. "Il servizio abitativo sociale", pag. 117. E' stata presentata inoltre al convegno nazionale di Roma promosso da Cittalia, fondazione ANCI ricerche, in occasione del convegno dal titolo "L'abitare sociale" 29/04/2010.

Enti Locali ad intervenire concretamente, attraverso una diretta capacità gestionale in questo settore di attività, vista la pesantezza burocratica delle procedure che regolano la vita dei Comuni, il sistema interno dei controlli e delle responsabilità, nonché le modalità ed i tempi dei pagamenti che mal si conciliano con le garanzie richieste dal mercato, con la economicità della gestione e la densità delle procedure necessarie per garantire efficacia ed efficienza del servizio. Vediamo ora come, verso quali canali e tipologie di utenti è necessario promuovere l'attività delle agenzie pubbliche.

Il primo livello è rappresentato dalla necessità di fronteggiare il fenomeno dell'emergenza abitativa.

Si tratta di famiglie ed individui segnati da fenomeni di povertà e di emarginazione ai quali concorrono molti fattori: piccola criminalità, uso di droghe, disagio psichico, economico e di salute, fenomeni di migrazione, famiglie sfrattate, abbandono di minori e/o separazioni che determinano improvvise cadute di reddito e sollecitano un'prima accoglienza da parte dei Comuni e dei Servizi socio-assistenziali.

Si tratta, in gran parte, di sistemazioni provvisorie e transitorie molte delle quali si traducono, nel tempo, in assegnazione di un alloggio popolare, o attraverso la quota di riserva prevista per le graduatorie chiuse, oppure attraverso il normale passaggio dentro le graduatorie aperte, favorito da condizioni che permettono di collocarsi nelle posizioni di testa.

In questo caso, va da sé, che ACER agisce in nome e per conto dei Comuni, trova l'alloggio richiesto direttamente o attraverso agenzie private, contratta il prezzo e la tipologia contrattuale con la proprietà indicando come prima scelta il canone concertato, cerca comunque di ottenere una riduzione sul prezzo di mercato, e calmierare i canoni - **ecco una delle finalità sociali del servizio** -, attraverso la formula dell' "affitto Garantito" prevede la presa in carico dell'alloggio da parte di ACER che paga direttamente il canone alla proprietà, ma si avvale della sublocazione per assegnare l'alloggio alla famiglia indicata di volta in volta dal Comune.

In questo caso l'accordo con i Comuni è regolato da apposita convenzione, le spese vive così come l'eventuale morosità del canone e delle spese accessorie, l'eventuale ripristino o anche lo sfratto, qualora venga meno il progetto di assistenza, sono coperti per intero dall'Ente Locale, ed ACER riceve un compenso mensile per il servizio.

Si tratta in questo caso di un servizio fortemente strutturato, non necessariamente complesso ma a forte densità di procedure, che non a caso è entrato dentro il sistema "qualità", per assicurare organizzazione e sistematicità, esso risulta comunque a scarso rischio d'impresa.

Ciò permette di governare l'emergenza abitativa, conseguendo contemporaneamente il risultato, relativo, di un contenimento proporzionale dei costi rispetto alle tradizionali sistemazioni di "fortuna": pensioni o residence. Si tratta di un "modello" che può essere diffuso su tutto il territorio regionale e nazionale, ed in particolare nei Comuni a più alta tensione abitativa, avendo a riferimento la tipologia di famiglie, ed utenti che si rivolgono all'edilizia sociale.

Secondo livello: rivolto ai lavoratori migranti, nazionali, comunitari ed extracomunitari

In questa diversa tipologia di utenti ci troviamo di fronte a domande singole o collettive (vedi in particolare la comunità senegalese) che nel tempo, qualora il contratto di lavoro a tempo determinato si stabilizza chiedono la ricongiunzione familiare ed un alloggio diverso.

Questa richiesta è oggettivamente funzionale anche al sistema economico: imprese manifatturiere, commercio e turismo, ristorazione, pesca, edilizia, pulizie, badanti, ecc.

Anche qui serve un sistema di garanzie per favorire l'incontro fra domanda ed offerta di alloggi. Come è noto il mercato privato chiede all'inquilino, qualora non sia conosciuto e/o "raccomandato", garanzie fideiussorie minime, di almeno un anno, rinnovabili. Sono inoltre diffusi, fenomeni di sciacallaggio che lucrano sul bisogno ed ammassano in piccoli alloggi numerosi migranti a costi proibitivi, con fasulli contratti di comodato gratuito, che permettono di incassare in nero il canone e ridurre al minimo il rischio morosità, poiché in questo caso non sono necessari preavvisi per recuperare l'alloggio.

Anche in questo caso il servizio può essere svolto, con le modalità del primo livello, dalle ACER attraverso le proprie agenzie, con il sistema dell'"affitto garantito" ma occorre dare vita ad un sistema misto di garanzie costituito in prima battuta dal datore di lavoro e quando ciò non risulta possibile o efficace attraverso un **fondo di garanzia** alimentato dai soggetti istituzionali (Regione, Comuni e Province) fondazioni, privati e associazioni, in grado di fare fronte a fenomeni di morosità, ripristino e sfratti che inevitabilmente si manifestano.

Il compenso per il servizio va ricavato dalla quota di canone che viene risparmiata nella trattativa con la proprietà, es: richiesta € 550 mese accordo raggiunto € 450 mese, l'alloggio potrà essere sublocato ad € 480/500.

Terzo livello: studenti universitari fuori sede.

In questo caso ci troviamo di fronte ad una tipologia di utenti con caratteristiche particolari, di solito offrono buone garanzie di solvibilità poiché dietro vi sono le famiglie, un progetto di vita, di progresso e di mobilità sociale.

Tuttavia gli studenti universitari fuori sede rappresentano anche un "business" ed una opportunità di reddito per molte comunità che talvolta approfittano dell'occasione per proporre canoni eccessivi e posti letto che ormai oscillano sopra i 300 euro al mese (per posto letto si intende di solito una camera), con effetti pesanti sui bilanci familiari e le condizioni di vita degli studenti stessi. E' noto che gli studentati, sia pubblici che privati, sono insufficienti a coprire la richiesta e, in tutte le sedi universitarie, molta domanda di sistemazione viene soddisfatta attraverso il concorso di alloggi messi sul mercato dai privati.

Si tratta pertanto di un segmento del mercato dell'affitto sul quale anche le ACER potrebbero lavorare con buone possibilità di successo, puntando magari ad acquisire in affitto o in proprietà, attraverso apposite costruzioni, residenze collettive da adibire a studentati, od in subordine gestire alloggi da reperire sul mercato.

Anche qui le variabili possono essere diverse, ci può essere lo spazio per una gestione autonoma e diretta attraverso l'agenzia per la locazione, oppure una convenzione con l'università e le istituzioni locali (province e Comuni capoluogo), che si fanno parzialmente carico dei costi di

gestione del servizio, a favore di un ulteriore contenimento dei canoni.

Quarto livello: gestione autonoma e diretta del servizio di agenzia, con pieno rischio d'impresa.

Chiaramente nella realtà le cose non sono così nette e separate, vi possono essere, come abbiamo visto nella seconda e terza ipotesi di lavoro un'attività mista, a metà fra il rischio d'impresa ed il paracadute pubblico.

Tuttavia in questa ultima ipotesi, che rappresenta la sfida più forte e ardita le ACER potrebbero dare vita, nell'ambito del servizio di agenzia per la locazione, anche ad un segmento di offerta generalista, rivolta cioè alle famiglie che cercano di rispondere alle proprie esigenze abitative attraverso il mercato privato dell'affitto.

Non vi è dubbio, in questo caso che occorra prestare particolare attenzione alle garanzie di solvibilità: reddito e lavoro, garanzie patrimoniali da parte di familiari e/o conoscenti, datori di lavoro e mettere anche in conto un certo rischio fisiologico di morosità, senza il quale appare difficile se non impossibile acquisire esperienze sul campo e tanto meno aiutare le numerose famiglie di nuova formazione, respinte dalle logiche speculative, ad inserirsi nella vita sociale.

Laddove è possibile l'agenzia, partecipata anche da Comuni e provincia, ma gestita da ACER, potrebbe costituire un fondo di garanzia e/o prevedere il recupero di alcune spese, es. spese legali per sfratti, ripristino alloggi, parte della morosità, ecc., anche dal monte canoni ERP, purché gli stessi siano incrementati. Si tratta di una possibilità, che riteniamo legittima, volta ad estendere le disposizioni definite all'art. 36 della L.R. 24/2001.

In conclusione possiamo affermare che l'esperienza sin qui compiuta, con diversa intensità ed estensione nei diversi territori provinciali, ha permesso di raggiungere alcuni risultati:

governare le situazioni di emergenza attraverso un'adeguata sistemazione abitativa;

a) ridurre significativamente il carico economico a favore dei Comuni che fino a ieri avevano a disposizione solo pensioni o residence; **c)** costruire una risposta transitoria alla domanda abitativa con più uscite ed in particolare: una pubblica stabile nell'ERP, un'altra nel mercato privato con l'integrazione del fondo affitti; ed una altra ancora di completa autonomia ed autosufficienza economica delle famiglie, favorita dalla integrazione sociale e lavorativa, con un sistema di garanzie pubbliche verso i locatori.

In questo contesto non possono dunque sfuggire le potenzialità di crescita e sviluppo delle agenzie pubbliche per la locazione, esse potrebbero trovare una ulteriore possibilità di impegno nell'accompagnare, senza eccessivi traumi, verso il mercato privato gli assegnatari dell'ERP che superano una certa soglia di reddito (ma qui ci riferiamo alla ipotesi che gli attuali limiti per la decadenza siano rivisti al ribasso, allineandoli a quelli di ingresso nell'ERP: € 34.308,60 ISE, anziché gli attuali € 51.462,90) da alcune stime fatte si potrebbe così passare dall'attuale turnover fisiologico del 5%, al 20%.

Nella tabella è indicato il numero di alloggi presi in gestione da ACER con la formula dell' "affitto garantito" e sublocati direttamente o su indicazione dei Comuni, ASL, Provincia, in base a specifiche convenzioni. **La media canoni pagati ai locatori è € 466.58.**

Tabella 13 – Media canoni

Convenzione Lavoratori	28
Convenzione Profughi	3
Convenzione Studenti	3
Emergenza Abitativa Rimini	118
Convenzione Migranti Rimini	20
Emergenza Abitativa Riccione	17
Emergenza Abitativa Bellaria	4
Emergenza Abitativa Santarcangelo	3
Emergenza Abitativa Poggio Berni	1
Emergenza Abitativa Verucchio	1
Emergenza Abitativa Cattolica	16
Emergenza Abitativa Misano	1
Convenzione con AUSL Rimini	3
Agenzia "Affitto Garantito" ACER	61
TOTALE ANNO 2009	279

In questa tabella, riferita al servizio di E.A. svolto per il Comune di Rimini si può notare il risparmio economico conseguito, sul monte canoni e sull'intermediazione immobiliare.

Tabella 14 – Risparmio economico

Nr alloggi acquisiti in gestione dal 2001 al 31/12/2009	173	Costo reperimento	Risparmio
Alloggi acquisiti tramite agenzie esterne	28	14.476,00 €	
Alloggi acquisiti da ACER	145	18.741,25 €	56.223,75 €
Media costo mensile canone	517,00 €		
Risparmio canoni ottenuto con la formula "Affitto Garantito" (25% in meno)			1.421,00 €

9.6 Promuovere i canoni concertati

E' possibile trarre da questa esperienza alcune indicazioni utili per provare ad estendere il servizio anche ad un area di famiglie che non sono assistite, che non rientrano nelle graduatorie di ERP, o che non ricevono il contributo per l'affitto, ma non potendo acquistare un alloggio si rivolgono al mercato privato della locazione incontrando però molte difficoltà in ordine alle garanzie richieste (finti comodati gratuiti, forti anticipi o fidejussioni) ed a canoni troppo alti, che incidono per oltre il 40% sul reddito familiare. Il valore aggiunto Dell'Azienda Casa, che attraverso la "intermediazione", che come abbiamo visto si aggira intorno al 26% di sconto sui canoni richiesti, potrebbe essere messo a disposizione di queste famiglie, mentre i Comuni, la

Provincia, le associazioni di categoria, la stessa fondazione CARIM, potrebbero dare vita ad un fondo di garanzia per fare fronte ad eventuali insolvenze (morosità, spese legali, ripristino alloggi, ecc.), che si possono comunque determinare. Nel contempo dovrebbero essere promossi, con un'adeguata campagna informativa i canoni concertati, ben sapendo che gli stessi non sono costituiti da criteri e coefficienti assoluti ed "oggettivi", ma vanno verificati e contrattati sul posto, in base alle effettive condizioni dell'alloggio. Se infatti stiamo ai patti territoriali sottoscritti nel 2004, dalle organizzazioni degli inquilini e della proprietà, possiamo notare che il canone concertato può avere una oscillazione, fra il minimo ed il massimo, anche del 30/40%. Chi stabilisce il punto di caduta? Le conoscenze e la professionalità maturata nel settore della locazione, da ACER, potrebbe permettere di svolgere con successo questo compito, garantendo la finalità sociale del progetto. Tuttavia occorre avere chiaro che le agevolazioni fiscali sono certo importanti ma esse fanno premio per alloggi medi e grandi, mentre per le piccole superfici (bilocali, o anche trilocali fino a 45/50 mq.) risultano difficilmente competitivi, a meno che non si trovino nel centro storico e magari arredati. E comunque esiste una varietà infinita di casi, non ultimo il reddito dichiarato dal locatore e relative aliquote Irpef (l'applicazione empirica dei patti territoriali dimostra che il canone concordato inizia ad essere vantaggioso con un aliquota media del 30/33%, e per appartamenti medio/grandi). In tante circostanze, dimostrabili, si possono pagare anche canoni liberi inferiori a quelli concertati. Evitiamo quindi rigidità che rischiano di restringere il campo e la platea dell'offerta di alloggi. Un ulteriore incentivo potrebbe comunque essere costituito dalla eliminazione di quel residuo due per mille di ICI, previsto per i canoni concertati. E' in questo quadro che il Comune di Rimini ha dato vita, nel marzo 2010, ad un "protocollo d'intesa per la promozione del contratto di locazione a canone concertato" sottoscritto dalle categorie economiche e sindacali. Il modello organizzativo proposto prevede, la costituzione, tramite una convenzione con *Eticredito*, di un fondo di garanzia, a favore dei locatori, per la parziale copertura (fino a 5 mensilità del canone) di eventuali morosità, nonché l'accollo di parte delle spese legali per l'eventuale causa di sfratto. Si tratta di un incentivo utile che insieme a quelli fiscali già in vigore, dovrebbe stimolare una estensione di questa forma di contratto. Occorre tuttavia considerare il fatto che, qualora venisse applicata la cedolare secca del 20% sugli affitti percepiti dai locatori (come annunciato dal Governo nelle manovre in atto sul federalismo fiscale) senza alcuna distinzione fra canone libero e canone concordato, il canale contrattuale della locazione concordata finirebbe per esaurire la propria "spinta propulsiva", dissolvendosi inevitabilmente nel canale della contrattazione libera. Una buona ragione, questa, per non attribuire l'incentivo fiscale a pioggia, su tutte le diverse forme contrattuali, ma esclusivamente per quelle di valenza sociale che premiano anche la parte più debole e quindi le famiglie affittuarie, con un canone calmierato rispetto a quello libero di mercato.

CONCLUSIONI

Il percorso di analisi e ricostruzione storica, svolto con la tesi, mi ha permesso di compiere una valutazione critica delle politiche abitative pubbliche realizzate dallo stato, attraverso i diversi governi che si sono succeduti dal secondo dopoguerra sino ai giorni nostri.

Il dato generale che emerge, che prevale su tutti gli altri è senz'altro l'orizzonte "strategico" (più o meno consapevole), nel quale si colloca la risposta principale alla domanda di alloggi, verso la promozione della casa come bene diffuso e in proprietà.

La mano pubblica ha in tutti i modi favorito questa tendenza, attraverso la legislazione di settore, o chiudendo gli occhi di fronte ad un generale *laissez - faire* delle amministrazioni locali che non dotandosi di strumenti urbanistici e regole cogenti, hanno consentito un vero e proprio saccheggio del territorio, rilevanti speculazioni immobiliari ed un abusivismo diffuso. Salvo legittimare *ex post* questi comportamenti con la periodica pratica del condono edilizio.

Sul fronte più propriamente sociale l'iniziativa diretta avviata, prima con la gestione Ina Casa e poi con la Gescal, attraverso un prelievo fiscale finalizzato a carico dello stato, imprenditori e lavoratori, che è stato di riferimento per altre nazioni in Europa (in part. La Francia) coprendo un arco di tempo ampio, di oltre 40 anni (il prelievo ex Gescal è cessato solo nel 1998) e permettendo così di costituire un significativo parco alloggi è stato disperso da periodici piani di dismissione e svendita, riducendo così la capacità di risposta alla domanda sociale di alloggi ed indebolendo la rete di protezione (Welfare) che avrebbe dovuto garantire il diritto alla casa.

Nel contempo, e sino all'avvento della L. 431 del 1998, si è andati avanti, nel mercato privato della locazione, con una logica emergenziale e vincolistica.

Insieme all'abrogazione della legge di equo - canone, che costituisce un vero e proprio spartiacque nelle politiche abitative che coincide, guarda caso, con la fine del prelievo fiscale ex Gescal, calano anche, drasticamente, i finanziamenti per l'edilizia residenziale pubblica e viene liberalizzato il mercato privato della locazione. Ciò dimostra il nuovo approccio della classe politica di governo, sia di destra che di sinistra, convinta che ormai la questione abitativa sia in grande parte risolta, come testimonia il nuovo censimento Istat del 2001 che proietta la percentuale delle famiglie in proprietà oltre il 70%, e che pertanto in una economia che cammina basta riavviare i meccanismo del mercato, domanda e offerta si incaricheranno di sistemare le cose. In realtà come dimostreranno i fenomeni sociali dell'ultimo decennio il disagio abitativo cambia di segno si sposta e coinvolge altre fasce della popolazione, in primo luogo i migranti provenienti dai paesi comunitari, ormai arrivati a 27, con le ultime *new entry* (Romania), particolarmente attratti dall'Italia, ma soprattutto gli extracomunitari che sono di gran lunga più numerosi.

Anche i mutamenti nella composizione numerica dei nuclei familiari ci sono forti cambiamenti, con l'aumento esponenziale di singoli, due o massimo tre individui, che determinano l'incremento complessivo dei nuclei. Mentre la crisi economica morde, come dimostra l'aumento degli sfratti per morosità e l'abbandono dei muti ipotecari da parte di numerose famiglie, in particolare lavoratori a reddito fisso del settore manifatturiero e dei servizi che si trovano in cassa

integrazione e non riescono più a fare fronte all'impegno finanziario assunto con le banche, che pertanto non hanno altra prospettiva che tornare in affitto.

E' in questo contesto che il governo di centro destra presenta la sua ricetta, un piano casa in due tempi: la prima parte ha un effetto shock, apparentemente improntato al buon senso, "rilanciamo il settore edilizio, attraverso un incentivo generalizzato con l'incremento delle superfici degli alloggi e degli edifici, massima liberalizzazione via vincoli e regole che limitano l'iniziativa e la proprietà privata". La proposta si infrangerà sul muro posto da Regioni e Comuni, che intendono fare valere le proprie prerogative nelle materie urbanistiche, del resto più volte confermate dalla Corte Costituzionale, e sul terremoto dell'Abruzzo che ha il merito di riproporre con forza il tema del vincolo antisismico, che l'incremento delle superfici e dei carichi edilizi inevitabilmente propone, senza contare i problemi insormontabili per i condomini, alla fine resterà solo il ricordo dello spot, per il resto tanto rumore per nulla!

L'altra parte del "piano" prende le mosse da una rivisitazione del precedente programma varato dal governo Prodi, che aveva stanziato 550 milioni per l'edilizia sociale, già in parte attribuiti alle singole Regioni. L'idea del Governo è di smontare l'impalcatura del precedente programma fortemente segnato dalla scelta del recupero edilizio: "nessun alloggio pubblico sfitto", ma nel quale c'è anche l'ipotesi di incremento attraverso l'acquisto e la costruzione per la locazione permanente a canone sociale, per introdurre l'idea "innovativa" dei fondi immobiliari pubblico-privati con i quali promuovere investimenti redditizi verso l'*housing sociale*, cercando di fare stare insieme la risposta alla domanda di alloggi per categorie sociali che si trovano in un "terra di mezzo": non sono in grado di prendere impegni per l'acquisto della casa ma nel contempo non vivono condizioni di disagio estremo e pertanto non riescono ad entrare in posizione utile nelle graduatorie di ERP per l'assegnazione di una casa popolare, mentre intanto pagano affitti, nel mercato privato della locazione, che si mangiano oltre il 50% del reddito. Insomma si vuole a tutti i costi coinvolgere gli operatori privati e le banche, entrambi alla ricerca di nuove occasioni d'investimento in un momento di preoccupante stagnazione dell'economia.

Alla fine verranno drenati nell'operazione 150 milioni dei 550 messi a disposizione da Prodi - la differenza resterà a disposizione delle Regioni, con la precedente destinazione - ma presso la Cassa Depositi e Prestiti, che funziona da tesoriere dell'operazione sembra, da quanto dichiarato da fonti governative, siano a disposizione, attraverso la raccolta effettuata con le fondazioni bancarie ed i privati, almeno due miliardi di euro. Rinnovo pertanto la domanda posta nell'introduzione a questa tesi: sarà in grado il programma messo in atto dal Governo di rispondere a questa domanda sociale e ridisegnare l'architettura di una nuova politica sociale per la casa? Si tratta di una domanda retorica poiché non posso nascondere le grandi perplessità verso questo approccio economicista alla questione abitativa, la legittima aspirazione del privato ad una redditività dell'investimento mal si concilia, infatti, con le finalità sociali dichiarate, tanto più se i canoni che verranno applicati superano i 500 euro al mese come è dato di sentire sovente nei diversi convegni organizzati per quanto, a questa domanda, si preferisce non rispondere e rinviare al fatidico "piano finanziario" ed alla variante dei numerosi incentivi pubblici richiesti ed attesi: dalle aree gratis, alla defiscalizzazione dell'investimento - IVA, ICI, IRPEF - ma non è escluso nulla, nell'ambito dell'edilizia contrattata, compreso il riconoscimento di varianti

con incrementi di superfici per realizzare alloggi per la vendita, oppure la richiesta di garanzie pubbliche per coprire il rischio morosità, certamente alto.) Insomma non sarà il solito teorema della socializzazione delle perdite e privatizzazione dei profitti?

L'aspetto però più preoccupante è che resta pressoché scoperta l'area del fabbisogno e del disagio più forte costituito dalle oltre 600 mila domande di ERP giacenti nei Comuni d'Italia. Per queste famiglie c'è poco o niente ed anche il fondo affitti, come è stato qui documentato, si sta assottigliando sempre più, di anno in anno.

A ben guardare ripercorrendo la storia di questi ultimi 50 anni si può rintracciare il bandolo della matassa, per ricostruire un'organica politica della casa per la locazione in fondo, se pure in un contesto ambientale radicalmente mutato, la risposta può trovare ispirazione nelle vecchie politiche del passato che hanno funzionato e che peraltro in altri paesi sono ancora attive. Si potrebbe per es. attivare una "tassa di scopo" attraverso un prelievo fiscale da effettuare sulla tassa di registro, obbligatoria per tutti i contratti di locazione sia ad uso residenziale che per altri usi, e garantire così un flusso continuo di risorse in grado di alimentare lo stock abitativo pubblico, badando bene però di escludere la vendita o meglio la svendita degli alloggi pubblici così realizzati ed evitare quel "gioco dell'oca" che ci fa ritornare sempre al punto di partenza, con un pugno di mosche in mano. L'altro equivoco e ambiguità che va sciolto è relativo al soggetto, agli attori sociali ed istituzionali che dovrebbero avere il compito di promuovere e gestire questo segmento delle politiche sociali. Anche qui fuori dai luoghi comuni secondo cui il pubblico è sinonimo di sprechi ed inefficienze mentre il privato, al contrario, è il trionfo dell'efficienza, occorre dimostrare che può essere vero il contrario e il pubblico anche quando gestisce attività di servizio universalistiche, come la scuola, la sanità, la casa, i servizi pubblici locali (acqua, rifiuti, verde, farmacie, energia, strade, ecc), può essere oltremodo competitivo rispetto al privato poiché alle finalità sociali che non richiedono necessariamente la produzione di plusvalore e profitto, ma semmai il pareggio di bilancio fra costi ed entrate, si può abbinare una capacità gestionale ed organizzativa di qualità. Tutto questo per dire che nel campo delle politiche abitative non è dato di vedere, nell'esperienza storica sin qui fatta in Italia, il privato farsi carico dell'edilizia sociale né tanto meno di investimenti significativi nel mercato privato della locazione, che vive in realtà dell'investimento individuale (secondo una Ricerca dell'Agenzia del Territorio: "Gli immobili in Italia" Roma 2008, l'87% dei proprietari è costituito da persone, solo il 13% da società ed enti)) di molte famiglie. Poi certo occorre che il pubblico elimini sprechi ed inefficienze, una cultura dell'assistenzialismo a perdere, e garantisca una capacità di autogestione ed autofinanziamento dei servizi che hanno anche un rilievo economico, ma da qui da questa consapevolezza non si può sfuggire.

Ecco perché ritengo che le politiche messe in campo dal governo siano parziali, inadeguate ed assolutamente sottostimate rispetto ai bisogni sociali presenti e rischiano, affidandosi al privato, di mancare clamorosamente l'obiettivo proposto, mentre sul terreno delle politiche abitative occorrerebbe ricostituire il primato delle risorse e della gestione pubblica, mettendo in rete stato, regioni, province, comuni, aziende casa, privato sociale, *onlus* e utenti finali, solo così a mio parere sarà possibile realizzare con successo, in modo credibile ed efficace, una politica abitativa degna di questo nome, ed affermare il diritto alla casa.

Bibliografia

- ° Agustoni A. e C. Rozza, *Diritto alla casa, diritto alla città*, Aracne, Roma, 2006.
- ° Agustoni A., Giuntarelli P., Veraldi R., *Sociologia dello spazio, dell'ambiente e del territorio* Franco Angeli, Milano 2007.
- ° Bagnasco Arnaldo e Le Galès Patrick, *La città nell'Europa contemporanea, Napoli, Liguori, 2001.*
- ° Barcellona Pietro, *L'individualismo Proprietario*, Boringhieri, 1987 Torino.
- ° Bartolotti Lando, *Storia della politica edilizia in Italia*, Editori Riuniti Roma 1978.
- ° Benedetti Graziosi, *La legge sulla casa in Emilia Romagna* IPSOE, Milanofiori 2009.
- ° Benevolo Leonardo, *Storia della città. 4. La città contemporanea:22*, Editori Laterza, Bari 1993.
- ° Benevolo Leonardo, *Urbanistica e crisi economica*, Tempi Nuovi Laterza - Roma-Bari 1978.
- ° Bigotti Ezio, *Il servizio abitativo sociale*, Exit one Gruppo 24 ore Milano 2009.
- ° Bonicalzi R., Savini M., Belloni F., *La città interrotta*, Renografica Bologna 2010.
- ° Castelli G. Gattinara, *antropologia dell'habitat*, in AA. VV, *antropologia della casa*, Carabba, Lanciano, 1981
- ° Castronovo Valerio, *"La fase espansiva in età Giolittiana"*, in *Storia d'Italia*, Vol.4° parte seconda, Einaudi Torino1975.
- ° Colarizi Simona, *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Laterza 2007 Roma-Bari.
- ° Engels Friedrich, *La questione delle Abitazioni*, Editori Riuniti, IV ed. Roma 1992.
- ° Engels Friedrich, *La situazione della classe operaia in Inghilterra*, Editori Riuniti, IV ed. Roma 1992
- ° Engels Friedrich, *L'origine della Famiglia della Proprietà Privata e dello Stato*, Editori Riuniti IV ed. Roma 1972.
- ° Ginsborg Paul, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Einaudi, Torino, 1989, p. 295.
- ° Lazzaro F., Preden R., Marrone M., *Le locazioni in regime vincolistico*, Giuffrè, 1976.
- ° Le Galès Patrick, *Le città europee* Il Mulino, Bologna 2006.
- ° Nigro G., C. Pignocco, F. Tortora, *I padroni della casa*, Coines ed. 1972 Roma.
- ° Patrizi G., *Il villaggio fascista*, Roma 1938.
- ° Preite Massimo, *Edilizia in Italia dalla ricostruzione al piano decennale*, Vallecchi Firenze 1979.
- ° Procacci Giovanna, *Governare la povertà*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- ° Saraceno Chiara, Manuela Naldini *"Sociologia della famiglia"*, manuali il Mulino ed. 2007.
- ° Salzano Edoardo, *"La legislazione urbanistica dal 1942 alla fine del secolo"* In *"Enciclopedia dell'architettura italiana – Il secondo Novecento"*, a cura di F. Dal Co, Electa, Milano 1997.
- ° Sica Paolo, *Storia dell'Urbanistica. Il Novecento*, Bari, Laterza 1978 (3° ed. 1985).
- ° Serpolla Marta, *Le locazioni ad uso abitativo*, Giuffrè editore, 2010.
- ° Tosi Antonio, *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, il Mulino, Bologna 1994.
- ° Vicari Haddock, *La città contemporanea di Serena*, Il Mulino Bologna 2004.

Documenti e ricerche

- ° Agenzia del Territorio (Ministero del Tesoro) "*Gli Immobili in Italia*" Roma, 2008
- ° Agenzia del Territorio, *Rapporto immobiliare* 2009, Roma.
- ° Azienda Casa Emilia Romagna, della Provincia di Rimini, Rapporto su: "*La condizione abitativa e il mercato della locazione nella provincia di Rimini*", 2007.
- ° CAIA Prof. Avv. Giuseppe - Ordinario di Diritto Amministrativo nell'Università degli studi di Bologna - Parere scritto, consegnato al Coordinamento ACER-Confservizi, il 14/03/2002, sulla legge regionale n.24/2001, *Ruolo e funzioni delle Acer e le società di scopo*.
- ° CARITAS - Rapporto 2009 *sull'immigrazione in Italia*, Roma.
- ° CITTALIA, fondazione ANCI ricerche: *i Comuni e la questione abitativa, le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, 2° edizione, febbraio 2010.
- ° CENSIS - *Rapporto sulla situazione sociale del paese* 2009, Roma.
- ° CENSIS - FEDERCASA - *Social Housing e agenzie pubbliche per la casa*, Roma 2008.
- ° CENSIS - SUNIA-CIGIL, "*Vivere in affitto-più case in affitto, più mobilità sociale e territoriale*", Roma aprile 2007).
- ° European Foundation for the improvement of living and Working Conditions, "*quality of life in Europe first european quality of life survey 2003*".
- ° Fortunato Lazzaro, Martelli Mario, *Retrospectiva sull'esperienza regolativa dell' "Equo canone"*: individuazione di alcune connotazioni istituzionali e funzionali dell'AIR. (Ministero dei lavori Pubblici, Roma 2000).
- ° *Il sole 24 ore* del 02/07/2010, *La Repubblica* del 02/07/2010, www.senato.it - www.tesoro.it
- ° ISTAT - *Annuario Statistico Italiano* 2009, Roma.
Ufficio studi Camera di Commercio di Rimini - *Rapporto sull'economia della provincia di Rimini 2009/2010*.
- ° R.S.T. - Ricerche e Servizi per il Territorio, Arch. Maurizio Coppo - ("*Indagine a supporto dell'attuazione della legge n. 431/98*" realizzata per il Ministero dei Lavori pubblici, Roma 2000)
- ° SUNIA, *indagine sulla locazione immobiliare, in Italia*, relativa ai primi sei mesi del 2009 nei principali capoluoghi di provincia, www.sunia.it - 30 luglio 2009.

