

# Progetto integrato per l'Edilizia Residenziale Sociale

DOTTORATO IN URBANISTICA E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE XXI CICLO

Dottoranda: Simona Penza

Tutor: Prof. Carlo Gasparini

Coordinatore: Prof. Attilio Belli

## Indice della ricerca

<b>Premessa</b> .....	<b>6</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>9</b>
<b>Introduzione</b> .....	<b>13</b>
<b>Fotografare 1</b> .....	<b>19</b>
VELOCITÀ E NUOVI TERMINI DELLA "QUESTIONE"	
1.1 <i>Fenomenologia della nuova domanda</i>	21
1.2 <i>Affinità</i>	26
1.3 <i>Effetti sull'approccio alla città. Lo spartiacque dell'anno 2000</i>	29
1.4 <i>Nuove istanze</i>	36
<b>Ripercorrere 2</b> .....	<b>41</b>
IL FILO ROSSO DELLA POLITICA SULLA CASA IN ITALIA	
2.1 <i>Quaerere tectum. Rispondere all'emergenza</i>	42
2.2 <i>Habitare domum. Lavorare sulla qualità dell'abitare</i>	46
2.3 <i>Planum facere. Pianificare la divisione</i>	50
<b>Rappresentare 3</b> .....	<b>57</b>
DALL'HOUSING AL SOCIAL HOUSING: PROTAGONISTI. MODELLI. OPPORTUNITÀ.	
3.1 <i>Alloggio sociale come standard aggiuntivo</i>	60
3.3 <i>Scenari e protagonisti</i>	66
3.3 <i>Housing sociale in Europa – criticità nell'esportazione di un modello</i>	72

3.4 <i>Spunti per la diffusione del modello di Housing Sociale in Italia</i>	78
3.4.1 <i>La politica per l'affitto del Comune di Bologna</i>	
<b>Distinguere 4.....</b>	<b>96</b>
PREMESSE PER UNA POLITICA INTEGRATA	
4.1 <i>Quadro d'interventi per l'ERP e l'ERS</i>	101
<b>Progettare 5.....</b>	<b>113</b>
LAYER DEL PROGETTO INTEGRATO PER L'ERS	
5.1 <i>Layer 1. Ruolo del "Nuovo Piano"</i>	117
5.2 <i>Layer 2. Qualità prestazionale nelle azioni di recupero</i>	131
5.3 <i>Layer 3. Affitto vs Proprietà</i>	140
<b>Conclusioni 6.....</b>	<b>150</b>
SCENARI IN EVOLUZIONE	
<b>Riferimenti bibliografici .....</b>	<b>157</b>
<b>Principali siti e fonti web delle immagini .....</b>	<b>159</b>
<b>Appendice:</b>	
<b>Raccontare .....</b>	<b>162</b>
COLLOQUI/INTERVISTE CON GLI OPERATORI	
<i>Elenco soggetti intervistati</i>	163
<i>Quesiti sottoposti agli interlocutori</i>	164



## Premessa

Il lavoro di ricerca di seguito presentato è stato implementato con i contenuti dello studio svolto dalla sottoscritta nell'anno 2007/2008 nell'ambito della propria attività di collaborazione presso l'Ufficio di Piano del Comune di Ancona.

I primi risultati di tale attività sono confluiti in un Rapporto Preliminare sulle politiche abitative, che costituisce appendice al Documento Programmatico del Comune.

Le indagini effettuate in sede di redazione di questo rapporto di ricerca sono state incrociate e supportate da alcuni colloqui/interviste con soggetti (imprenditori, rappresentanti della pubblica amministrazione e del mondo finanziario), legati a vario titolo con le dinamiche di risposta alla questione abitativa nella Regione Marche. La sistematizzazione degli esiti di tali colloqui ha contribuito alla definizione del quadro di riferimento e di alcune esperienze pilota messe in atto per arginare la problematica abitativa in diverse realtà territoriali.

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di definire un quadro sufficientemente coerente, ma di certo non esaustivo, delle problematiche connesse alla nuova domanda abitativa e, nel contempo, quello di analizzare alcune forme d'intervento, più o meno strutturali, in maniera da poter proporre modelli capaci di coniugare la problematica sociale, connessa al bisogno di abitazioni, con l'esigenza di limitare ulteriore consumo di suolo e di inserire la tematica abitativa nell'ambito di un'attività di pianificazione urbanistica realmente strutturata.

L'ottica perseguita nell'ambito dell'attività di ricerca è stata quella di individuare ed analizzare forme d'intervento "creative" ed integrate, fondate sulla partnership pubblico privato, messe in atto dalle pubbliche amministrazioni, la cui applicazione è resa possibile anche dal quadro legislativo in divenire – di recente le Regioni stanno provvedendo ad adeguare la propria legislazione agli indirizzi del piano Casa nazionale – e dalla definizione di un nuovo sistema di competenze, sancita dalla modifica del Titolo V della Costituzione. Nell'ambito di tale processo, che ha portato alla delega alle Regioni delle competenze in materia di "governo del territorio", si è assistito ad un ufficiale e necessario ridimensionamento del ruolo dello Stato nella definizione di una possibile risposta ai problemi del disagio abitativo ed un progressivo aumento delle competenze istituzionali in materia per le Regioni e gli Enti locali.

Le tematiche affrontate nell'ambito della presente ricerca risultano oggi quanto mai attuali, ma anche soggette ad un significativo percorso in divenire.

L'ultimo capitolo della ricerca presenterà, dunque, quelli che sono gli ultimi sviluppi del dibattito ed i primi esiti dell'attività di recepimento, da parte delle Regioni e dei Comuni, degli indirizzi contenuti nel Piano Casa nazionale. Tale attività di recepimento, tuttavia, risulta ancora in una fase troppo poco avanzata perchè sia possibile trarne un bilancio o avviare uno studio sistematico sull'argomento, finalizzato anche all'analisi delle ricadute degli indirizzi statali sull'attività di pianificazione dei comuni e sulla definizione della forma della città. Pare in ogni caso opportuno illustrare i termini generali di tale dibattito ed i primi nodi critici dello stesso.



## Abstract

Parole Chiave: *Fabbisogno – Edilizia sociale – Fascia grigia – Partnership pubblico/privato – Velocità – Creatività – Piano urbanistico.*

Il presente lavoro di ricerca è finalizzato a mettere in luce le problematiche che caratterizzano la nuova emergenza abitativa, definendo i tratti distintivi e le dinamiche della nuova domanda.

Si intende procedere con un **approccio multidisciplinare**, capace di coniugare problematiche più strettamente legate alla dimensione sociale con quelle connesse alla progettazione della città e dei nuovi quartieri, nonché alle azioni di recupero ed ottimizzazione del patrimonio edilizio esistente.

Il presupposto dell'indagine è costituito dalla convinzione che la questione abitativa vada affrontata in modo inedito rispetto al passato, definendo non solo nuove modalità d'intervento, che prendano atto delle mutate condizioni e dell'impossibilità di un intervento diretto ed esclusivo da parte del pubblico, ma anche individuando un nuovo sistema di indicatori, che consentano realmente di quantificare il **fabbisogno** di case e di restituire una fotografia, il più possibile aderente alla realtà ed alle condizioni delle categorie di domanda.

In tal senso un'efficace politica abitativa è fondata sulla separazione delle linee d'intervento per l'edilizia residenziale pubblica, diretta alle categorie che possiedono i requisiti di reddito per l'accesso all'abitazione

popolare in proprietà o in affitto, e per l'**edilizia sociale**, costituita da abitazioni, perlopiù in affitto a canone calmierato, adeguate alle esigenze della cosiddetta **fascia grigia**. Quest'ultima costituisce di fatto un gruppo eterogeneo, la cui consistenza è difficilmente ponderabile attraverso l'impiego di indicatori tradizionali, gruppo che ricomprende anche categorie molto dinamiche – giovani, lavoratori atipici, single – per i quali sussistono concrete possibilità di evoluzione sia delle condizioni reddituali, sia delle esigenze abitative.

Le dinamiche complesse della nuova domanda coinvolgono anche la tipologia dell'offerta: cessata in gran parte la disponibilità di fondi pubblici e trasferite alle Regioni e agli Enti locali le competenze in materia di Governo del Territorio, non è più possibile concentrarsi esclusivamente su politiche di tipo assistenziale, basate su un forte intervento finanziario di esclusiva competenza statale e sull'incentivo all'acquisizione della casa in proprietà: ci troviamo di fronte non solo ad una nuova domanda, ma anche a nuovi soggetti, chiamati a rispondere ad essa.

E' necessario, a questo punto, porre attenzione alla **velocità** delle dinamiche di domanda e, dunque, sviluppare soluzioni **creative** per la normalizzazione della questione, finalizzate anche alla costruzione di un'efficace politica nazionale dell'affitto a canone sociale.

Approcci efficaci per far rientrare l'emergenza abitativa non possono prescindere dalla definizione di un'azione di **partnership** tra l'intervento pubblico ai diversi livelli e l'iniziativa privata, quella degli imprenditori, la cui partecipazione al processo va stimolata e regolamentata, ma anche quella degli istituti di credito e del

Terzo Settore, che svolgono un ruolo importante sia nella definizione delle metodologie di finanziamento che delle garanzie finanziarie per l'attuazione di tali interventi.

In tal senso, uno degli obiettivi della presente ricerca è quello di individuare le condizioni per mettere in campo una *politica integrata*, in grado di produrre interventi strutturati e strutturali, facendo interagire la sfera pubblica con quella del privato, in modo da consentire il superamento delle logiche emergenziali e settoriali, che troppo spesso hanno spesso indotto processi degenerativi di consumo di suolo, senza riuscire ad introdurre elementi di qualità urbana. Tale politica deve necessariamente innestare le proprie fasi attuative nell'ambito di un processo codificato e strutturato di pianificazione urbanistica, in modo che sia possibile raggiungere i predetti obiettivi conseguendo, altresì, una risposta alle problematiche abitative realmente strutturata e idonea rispetto alle reali possibilità di sviluppo e trasformazione della città, individuate nell'ambito del **Piano urbanistico**.



## Introduzione

La questione abitativa ha nuovamente acquisito i connotati dell'emergenza; sulla scena sono emersi nuovi protagonisti, portatori di ulteriori istanze, non recepite dai tradizionali strumenti di valutazione del fabbisogno, protagonisti rimasti nell'ombra, che vengono ricompresi nella definizione di *fascia grigia*.

La domanda più pressante di sostegno per l'accesso all'abitazione, in proprietà o in locazione, viene oggi proprio da questo gruppo eterogeneo, nel quale rientrano lavoratori atipici, giovani coppie, nuclei familiari monoparentali, anziani soli, studenti, protagonisti che, pur essendo contraddistinti da condizioni di reddito medio-basso, non riescono ad accedere al libero mercato dell'alloggio.

Queste categorie sono escluse, in genere per condizioni reddituali superiori alle soglie d'accesso prestabilite per legge, dall'edilizia residenziale pubblica, peraltro molto diminuita in seguito alla riduzione dell'intervento pubblico e alla cessazione dei fondi GESCAL, e dagli interventi tradizionalmente messi in campo per frenare l'emergenza abitativa.

Appare necessario individuare strumenti nuovi, capaci di valutare e dunque rispondere a questa domanda abitativa sempre più eterogenea e di avviare politiche integrate, basate su una reale possibilità di cooperazione tra i diversi soggetti coinvolti nel processo edilizio.

Il presupposto di qualunque ragionamento sull'argomento è che affrontare realmente la questione abitativa e dare risposte alle istanze emergenti non voglia dire far ricorso a tradizionali politiche di tipo assistenziale, totalmente a carico dell'ente pubblico, volte in genere a far rientrare l'emergenza, perlopiù garantendo nuovi alloggi alle categorie più svantaggiate, situate ai primi posti delle graduatorie per l'edilizia residenziale pubblica.

Questa tipologia d'intervento, che ha caratterizzato l'urbanistica a partire dal secondo dopoguerra, ed è stata, potremmo dire, il perno della politica edilizia degli anni '70, risulta al momento anacronistica e di difficile applicazione. La scarsità delle risorse pubbliche da impiegare per la costruzione di nuovi alloggi e la necessità di contenere i livelli di consumo di suolo ci costringe a rivedere la nostra cassetta degli attrezzi, nel tentativo di avviare una politica fatta di interventi realmente strutturali, capaci di produrre effetti positivi anche nel lungo periodo.

Affrontare l'emergenza abitativa con interventi "emotivi" vorrebbe dire inabissarsi nuovamente in logiche puntuali, di cui conosciamo i dannosi effetti per averli sperimentati sulle nostre città, sui quartieri dormitorio delle nostre ex periferie, logiche per lo più estranee alla disciplina urbanistica, che invece dovrebbe acquisire finalmente un ruolo portante nella normalizzazione della questione.

L'attuale situazione abitativa italiana è caratterizzata da tratti atipici rispetto al resto d'Europa: da un'indagine condotta dal Nomisma<sup>1</sup> risulta che l'80% delle famiglie italiane sono proprietarie della casa in cui vivono; si registra dunque una tendenza storica alla proprietà, piuttosto che all'affitto, tendenza che in qualche mo-

do è stata sostenuta sia dalle scelte politiche in materia, sia dalla facilità ad accedere a mutui a tasso variabile con rata media pressoché equiparabile ad un canone di locazione, mutui che coprivano l'intero costo dell'appartamento.

E' inoltre da segnalare, a proposito dell'atipicità della questione, che, ad oggi, in molti comuni italiani si registra una stasi edilizia che si manifesta con i connotati di una "crisi di sovrapproduzione" ossia come presenza sul mercato di un considerevole numero di alloggi invenduti, rispondenti in genere a standard qualitativi medio-alti. A questo "patrimonio invenduto" si sommano spesso i "residui della pianificazione"<sup>2</sup> ovvero previsioni di aree edificabili che non sono ancora state messe in atto. La combinazione di questi due elementi porta ad affermare che in molte realtà il numero di alloggi esistente o potenzialmente realizzabile sia anche superiore all'entità del fabbisogno registrato.

A tal proposito, incrociando queste considerazioni con i dati che emergono dall'analisi condotta dal Nomi-sma viene da chiedersi se esista realmente un problema casa, ma soprattutto quali siano i soggetti cui indirizzare opportune politiche d'intervento.

E' realistico pensare che i Comuni siano stati attenti ad elaborare strategie e possibili risposte per una netta minoranza – appena il 20% delle famiglie – che, per requisiti di reddito, rientrano nelle graduatorie dell'Edilizia Residenziale Pubblica, totalmente a carico dello Stato; è mancata, invece, qualunque progettualità nonché qualunque forma di sostegno pubblico per rispondere alla domanda abitativa delle categorie escluse.

Appare dunque evidente come l'utilizzo di indicatori tradizionali per valutare la portata del fabbisogno si ri-

veli oltremodo inadeguato a restituire la complessità della questione e delle categorie di domanda. Possiamo valutare quanti siano i “poveri d'Italia” sulla base delle liste d'attesa per gli alloggi di edilizia pubblica, ma, per ricostruire il reale fabbisogno abitativo, a questo dato vanno sommati i “nuovi poveri”, la **fascia grigia**, coloro che si sono trovati di fronte all'impossibilità di portare avanti il loro investimento immobiliare per l'aumento dei tassi d'interesse dei mutui, quelli il cui reddito è assorbito pressoché interamente dal canone d'affitto mensile.

Recenti provvedimenti hanno finanziato l'istituzione e lo sviluppo di osservatori regionali sulle politiche abitative, la cui attività dovrà essere coordinata nell'ambito di un osservatorio nazionale.<sup>3</sup>

Non esiste tuttavia una rete degli osservatori regionali realmente operativa; tale carenza e mancanza di coordinamento incide notevolmente sulla definizione della portata del problema, provocando non soltanto difficoltà in termini di reperimento dei dati, ma soprattutto – ed è questo l'aspetto più critico - evidenziando la mancanza di forme di cooperazione tra i diversi livelli delle pubbliche amministrazioni, sul tema della casa e, più in generale, sul tema del governo del territorio.

Potremmo definire una dimensione approssimativa del problema abitativo richiamando ed incrociando i dati delle analisi, che ci mostrano 530.000 famiglie a rischio insolvenza a causa del caro mutuo, 40.000 sfratti nel periodo 2002/2003, che salgono ad oltre 50.000 del 2006, che un italiano che vive in una grande città spende in media più del 60% del proprio reddito mensile per la propria abitazione.

### Note:

1. Si fa riferimento ai contenuti del *Rapporto sulla condizione abitativa in Italia*, pubblicato dal Nomisma nel dicembre 2007.
2. Per quanto riguarda il dimensionamento del patrimonio invenduto è da segnalare che i dati a disposizione subiscono oscillazioni molto forti a seconda della realtà comunale cui fanno riferimento e ad oggi non è possibile reperire un dato complessivo. Va inoltre segnalato che alcuni comuni, tra cui Ancona, hanno avviato specifiche indagini per la valutazione dei "residui di Piano", ovvero alloggi e/o lottizzazioni previste nell'ambito del P.R.G. comunale, ma non ancora avviate.
3. Il Decreto del Ministero delle Infrastrutture del 28/12/2007 n. 159 ha destinato l'1% dei 550 milioni di euro, stanziati a livello statale per l'anno 2007 per l'edilizia sovvenzionata ed agevolata, al finanziamento dell'attività dell'osservatorio nazionale e della rete di osservatori regionali sulle politiche abitative.



## Fotografare 1

### Velocità e nuovi termini della “questione”.

*Il problema della casa si presenta sotto il duplice aspetto: economico: fornire migliori condizione di abitazione e nello stesso tempo con la costruzione di nuove case creare lavoro contribuendo a risolvere il problema della disoccupazione; sociale: fornire alle classi lavoratrici sani locali di abitazione e crearne la proprietà con evidenti vantaggi di carattere morale e sociale.*

Angelo Costa

Il problema dell'abitazione racchiude in sé problematiche differenziate, connesse, in parte, alla molteplicità di significati che possiamo attribuire al concetto di “casa”.

La casa è prima di ogni cosa una *necessità sociale*, un bisogno irrinunciabile di ciascun individuo, una necessità primaria. Il concetto di casa/alloggio assume, tuttavia, anche il significato di un bene economico, soggetto dunque inevitabilmente alle dinamiche di mercato ed è simbolo del raggiungimento di uno status sociale. Nel corso del tempo la risposta alla “questione” abitativa è sempre stata dettata dalla combinazione di fattori diversi: i ragionamenti sulla giustizia sociale – il possesso dell'alloggio come diritto di tutti, il perseguimento di specifiche linee politiche – costruzione di alloggi per soddisfare le richieste della popolazione e sanare le occasioni di conflitto, dando anche impulso all'economia.

Nel corso del tempo la risposta al disagio abitativo si è proposta con modalità differenziate, più o meno legate a ciascuno degli aspetti soprariportati.

Il presente capitolo si pone l'obiettivo di individuare in primis quali siano oggi le nuove caratteristiche assun-

La combinazione di questi fattori fa sì che la questione abitativa oggi non possa più essere affrontata soltanto attraverso politiche di tipo assistenziale, in termini di realizzazione di nuove case per una fascia di popolazione indigente, cui è possibile accedere tramite le graduatorie per l'edilizia residenziale pubblica.

Oggi la modalità d'intervento sopra descritta mostra i propri limiti, resi ancora più evidenti dalla mancanza di fondi pubblici che consentano di conseguire l'operatività delle proposte. Una politica assistenziale, come quella portata avanti dal dopoguerra in poi con più o meno convinzione e risorse da parte del Governo centrale, è anacronistica: il rischio cui si potrebbe andare incontro è quello di affrontare nuovamente l'emergenza abitativa con interventi spot di tipo non strutturale, e soprattutto rivolti ad una fascia di popolazione ristretta.

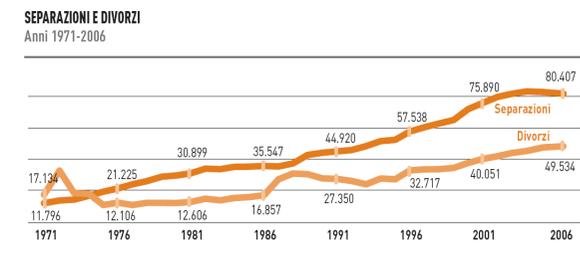
Proporre un'efficace politica abitativa oggi presuppone la definizione di un nuovo approccio ai fenomeni, capace di proporre una nuova modalità di interpretazione dei bisogni e di individuazione del ventaglio di soggetti coinvolti.

## 1.1 Fenomenologia della nuova domanda

Proposte condivisibili per un'efficace politica abitativa partono da un'analisi e da un'interpretazione delle dinamiche socio-economiche, che hanno caratterizzato l'Italia a partire dagli anni '90. Le istanze abitative hanno infatti subito, a partire da quella data, un decisivo cambiamento ed una sensibile complessificazione, legata all'emergere di nuovi bisogni e di nuove categorie di problema. E' inoltre da sottolineare come negli ultimi dieci anni l'aumento della popolazione, dovuta ai flussi migratori ma anche alla composizione (o scomposizione) di nuove famiglie, insieme ad altre dinamiche che hanno eroso lo stock residenziale (per esempio la localizzazione di attività terziarie in appartamenti del centro), ha determinato un aumento della richiesta di abitazioni: non a caso, si parla di vero e proprio boom immobiliare<sup>1</sup>.

Le criticità sociali connesse alla questione abitativa coinvolgono soprattutto categorie di individui, caratterizzate da un reddito medio/basso, che non possono accedere alle graduatorie per l'edilizia residenziale pubblica. Per questo gruppo composito è stata coniata la denominazione di "fascia grigia", appellativo appropriato sia per connotare l'eterogeneità che lo caratterizza e la difficoltà di quantificarne l'entità, sia per mettere in luce che si tratta di categorie rimaste finora nell'ombra, escluse da ogni politica per l'abitazione.

Si può dunque parlare di "nuove famiglie", con riferimento ai mutamenti che negli ultimi anni si sono verificati nella composizione della "famiglia italiana media". Tale evoluzione è frutto della combinazione di molteplici e diversificati fattori: aumento del numero di separazioni e divorzi, anche per effetto della legge sul divorzio (n. 898 del 1970); incremento della popolazione anziana che vive sola, legato all'innalzamento dell'aspetta-



Fonte web: [www.cittalia.it](http://www.cittalia.it)

te dalla “questione”, in termini di connotazione dei soggetti interessati da condizioni di disagio e di definizione delle esigenze e delle istanze di cui sono portatori.

L'approccio portato avanti nell'individuazione del *fabbisogno* accoglie il presupposto che sussistano delle fondamentali differenze rispetto al passato che rendono più complessa la *fotografia della domanda*: non è più rintracciabile un bisogno diffuso di alloggi, legato alla penuria di abitazioni, e neppure si individua una precisa categoria di problema, nella quale poter ricomprendere un gruppo dalle caratteristiche simili, tale da essere riconosciuto come un'unica identità sociale, una voce forte cui dare risposta.

Bisogna infatti prendere atto che la questione abitativa ha assunto a partire dagli anni '90<sup>1</sup> dei connotati molto diversi e si è andata complessificando rispetto al passato: se da un lato è relativamente diminuita in termini percentuali la necessità di costruire nuove case per le categorie meno abbienti, è emersa d'altro canto l'urgenza di rispondere ad una domanda fortemente eterogenea da parte di una fascia di popolazione che, tradizionalmente, non rientra nei parametri di povertà ma che non riesce comunque ad accedere al mercato della casa.

Il dibattito sulla questione abitativa ha subito negli ultimi anni molteplici accelerazioni ed evoluzioni, legate in particolare sia alle reali trasformazioni sociali verificatesi, sia al modo di guardare a tali processi trasformativi. La *velocità* che caratterizza tali mutamenti sta generando un sostanziale cambiamento nell'approccio ai problemi e, conseguentemente, nella definizione degli strumenti d'indagine.

Tra le altre cose la questione abitativa non viene più ancorata alla mancanza di case – molti comuni hanno

avuto nell'ultimo decennio un periodo florido dal punto di vista della portata della produzione edilizia – ma piuttosto all'uso poco razionale del patrimonio edilizio esistente.

I fattori che maggiormente hanno contribuito a questo cambiamento possono essere così sintetizzati:

- a. emergere di nuove categorie di domanda - studenti, lavoratori atipici, famiglie monoparentali
- b. aumento del lavoro precario e della mobilità a scopo lavorativo
- c. incremento generale dei costi (acquisizione delle aree, accesso ai mutui, aumento della rendita fondiaria).

A tali fattori di criticità si aggiungono alcune problematiche legate a carenze legislative nazionali e regionali, che impediscono di mettere in campo politiche strutturate, nonché di prendere atto della portata concreta del fenomeno e dell'evoluzione della domanda.

Il presente capitolo affronta i mutamenti che si sono verificati non solo nella composizione sociale e nella struttura economica di riferimento, ma anche gli effetti indotti sulla componente fisica del Territorio. In tal senso, l'anno 2000 rappresenta uno spartiacque importante, sia a livello istituzionale perché segna ufficialmente il passaggio, con la modifica del Titolo V della Costituzione (2001), delle competenze in materia di Governo del Territorio dallo Stato alle Regioni, sia perché costituisce il momento in cui, in molte grandi città, si registra un'evidente inversione di tendenza rispetto alla dispersione insediativa e alla metropolizzazione che aveva connotato il periodo precedente.

tiva di vita della popolazione; diminuzione della natalità, diretta conseguenza anche della diminuzione del potere d'acquisto delle famiglie e dell'aumento del lavoro precario.

Si registra dunque un aumento considerevole del numero di famiglie formate da uno o due componenti ed una diminuzione delle famiglie tradizionali, composte in genere da tre o quattro componenti: la tendenza coinvolge sia le grandi che le medie città.

Il grafico di fianco riportato<sup>2</sup> mostra che negli anni 2006 – 2007 il 54% delle famiglie italiane è costituita da uno o da due elementi, di queste il 20% è formato da coppie senza figli, l'8% da famiglie monoparentali ed il 26% da persone sole. Il numero medio di figli per donna è stimato in 1,41, contro il valore di 2,41, registrato nel 1961.

Tali stime risultano maggiormente caratterizzanti se si considera che il valore medio è notevolmente incrementato dalle famiglie di immigrati regolarmente residenti sul nostro territorio, caratterizzate da un maggior numero di figli a carico e dunque da nuclei familiari certamente più numerosi rispetto alla famiglia italiana tipo.

Appare dunque chiara la necessità di interrogarsi sui modi di guardare alle dinamiche sociali e di rapportarle alle città e sull'efficacia delle forme d'indagine quantitative tradizionalmente usate. Il fabbisogno abitativo è stato sempre valutato in termini di stanze per abitante, ma evidentemente il parametro risulta inadeguato alla complessa situazione attuale.

Secondo D'Agostini *il numero di abitanti influisce sulla domanda abitativa, ma non la esaurisce. Conta so-*



Fonte web: [www.cittalia.it](http://www.cittalia.it)

*prattutto il modo di aggregarsi di essi nelle unità abitative e, dunque, **la perdurante tendenza alla riduzione dei componenti della famiglia contribuisce ad alimentare il cosiddetto fabbisogno abitativo**, concetto assai critico e problematico, ma con cui una legislazione urbanistica ormai superata dai fatti costringe a misurarsi per il dimensionamento dei piani e dei programmi.<sup>3</sup>*

In tal senso sarebbe necessario avviare una riflessione sulle opportunità offerte dal **recupero del patrimonio edilizio esistente**, sull'entità e sulle condizioni del parco alloggi pubblico e privato, disponibile sul mercato, per valutare la possibilità di adeguare il taglio e la tipologia delle abitazioni alle caratteristiche dei nuclei familiari e al reale fabbisogno. Un'indagine di questo tipo sarebbe particolarmente utile nel caso del patrimonio pubblico, in quanto consentirebbe di valutare in maniera appropriata se esista una reale necessità di incrementare il parco alloggi esistente o piuttosto ci sia l'esigenza di adeguarlo alle mutate esigenze della popolazione. A tal proposito è opportuno sottolineare che dai primi risultati di un'analisi in corso da parte del Cresme, è emerso che almeno il 70% dei 75 milioni di vani realizzati nel corso della ricostruzione postbellica non è in condizioni di sicurezza accettabili, con particolare riferimento alle capacità antisismiche. Per questi edifici si pone dunque l'urgenza di ragionare sulle possibilità di recupero e di trasformazione dell'esistente, finalizzata anche all'adeguamento delle caratteristiche degli alloggi alle esigenze dell'utenza, sia in termini di riduzione dei consumi energetici e di rispetto delle norme in materia di sicurezza delle costruzioni, ma anche in termini di taglio degli alloggi rispetto alla composizione familiare.

Bisogna dunque accogliere il principio in base al quale la risposta più opportuna al fabbisogno abitativo non

necessariamente è costituita dall'immissione sul mercato di un numero maggiore di alloggi. C'è la necessità di cominciare a ragionare adeguatamente sulla trasformazione dell'esistente e sulla possibilità di crescita della città su se stessa, recependo le istanze diversificate che provengono anche da gruppi di popolazione con esigenze specifiche.

## 1.2 Affinità

Nell'ambito di questo quadro diversificato, che caratterizza i protagonisti del disagio, è comunque possibile rintracciare alcuni tratti specifici che contraddistinguono i nuovi soggetti interessati dalle problematiche della nuova questione abitativa, che si affiancano a quelli tradizionalmente inclusi nelle graduatorie dell'edilizia pubblica:

- condizioni di reddito medio/basse;
- mobilità lavorativa;
- potenzialità evolutiva della condizione sociale ed economica.

Tale categoria di domanda è in genere composta da individui o nuclei familiari ristretti che spesso si trovano in condizioni di lavoro precarie, con contratti a tempo determinato, che tendono a concentrarsi in quegli ambiti territoriali dove maggiore è l'offerta lavorativa o universitaria. Li contraddistingue dunque una certa "mobilità", intesa sia come disposizione allo spostamento per ragioni lavorative, sia come possibilità di mutare la propria condizione reddituale e sociale – basti pensare alle giovani coppie.

Nell'ambito di tale categoria il disagio abitativo è sentito in maniera forte in quanto, pur registrandosi una relativa disponibilità a pagare, tuttavia essa non riesce ad accedere al libero mercato della casa in proprietà o in locazione. Per questi individui, inoltre, l'affitto a canone concordato rappresenterebbe l'alternativa più valida rispetto alla proprietà, perché il grado di assecondare le esigenze di mobilità di cui si è parlato.

A ridosso dell'anno 2000, mentre la curva dei canoni di locazione è stata caratterizzata da un andamento sempre crescente, l'andamento degli stipendi dei lavoratori è rimasto pressappoco invariato e l'unico fattore che si è andato incrementando è stato il grado di precarietà della condizione lavorativa.

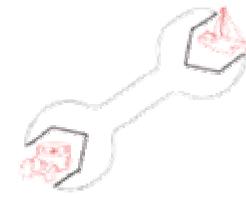
Di conseguenza, è aumentata la consistenza e si è articolata la composizione di quella fascia di popolazione che non riesce ad accedere al libero mercato dell'alloggio o a portare avanti l'investimento immobiliare.

Dai rilevamenti dell'ISTAT relativi all'anno 2006 risulta che circa in Italia mediamente il 30% del reddito delle famiglie viene speso per l'abitazione, questo dato, peraltro in continua crescita, raggiunge valori quasi raddoppiati nelle grandi città (52% a Milano, 63% a Roma, 46% a Firenze,...). In queste aree il disagio abitativo ha dunque assunto livelli di forte criticità, soprattutto se rapportato alle indicazioni della Banca d'Italia, secondo le quali il limite massimo di spesa per l'abitazione non dovrebbe incidere più del 30% sul reddito mensile.

Tale situazione di criticità è documentata anche da un'analisi condotta da Bankitalia sui bilanci delle famiglie italiane, sulla base della quale il numero delle famiglie italiane indebitate, tra il 2004 e il 2006, è passato dal 24,6 al 26% del numero totale di famiglie. I mutui costituiscono il 60% del totale dell'indebitamento, men-



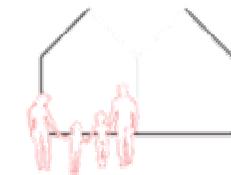
coho\_ecohousing  
Viewed: 495 times.



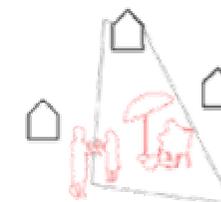
coho\_hobbyklussen  
Viewed: 413 times.



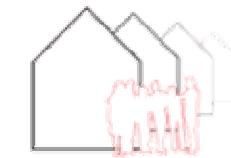
coho\_muzek  
Viewed: 413 times.



coho\_natuurwonen  
Viewed: 407 times.



coho\_ruinhuzen  
Viewed: 471 times.



coho\_vruandclub  
Viewed: 400 times.

Fonte web: [www.wimby.nl](http://www.wimby.nl)

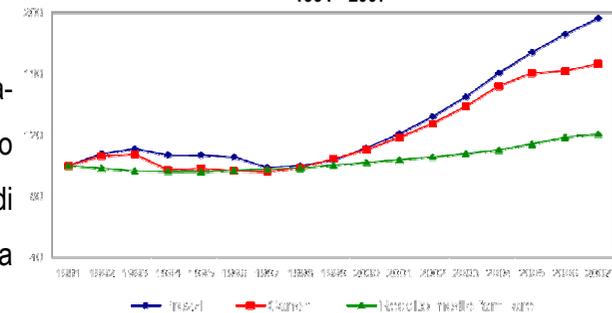
tre la percentuale di indebitamento legata all'acquisto di beni di consumo è pari soltanto al 10%.

Se si studia il grafico del Nomisma, che illustra la condizione abitativa in Italia al 2007, confrontando le curve dei prezzi, dei canoni di locazione e del reddito delle famiglie, appare immediatamente evidente come a partire dalla fine degli anni '90 l'andamento di questi tre parametri, che avevano proceduto di pari passo per un decennio, si sia cominciato a discostare – le curve dei canoni di locazione e quella dei prezzi medi delle abitazioni hanno abbondantemente scavalcato quella del reddito medio delle famiglie.

Questo dato è di certo legato anche all'introduzione della legge 431 del 1998<sup>4</sup>, che ha liberalizzato il mercato delle locazioni ed ha introdotto il canone concordato. L'efficacia di questo strumento, che avrebbe dovuto incrementare e normalizzare il mercato della locazione, è stata condizionata fortemente dalla carenza di incentivi, che non ne ha facilitato la diffusione a vasta scala. Attualmente, difatti, il canone concordato risulta inferiore di non più del 20/25% rispetto al canone di mercato.

La maggiore flessibilità del mercato del lavoro ha comportato, inoltre, la crescita del numero di lavoratori cosiddetti "atipici", in quanto caratterizzati da una situazione lavorativa precaria, che prevede salari molto spesso ridotti, ma soprattutto senza alcuna garanzia di poter mantenere la propria occupazione a tempo indeterminato. Questa condizione di precarietà genera un senso diffuso di incertezza e di indeterminatezza territoriale", perché costringe molto spesso il lavoratore atipico ad una mobilità anche fisica e all'impossibilità di individuare un ambito territoriale di riferimento in cui potersi stabilire. Per queste categorie dunque l'affitto rappresenta l'unica alternativa possibile, per ragioni di accessibilità economica, ma anche perché ri-

Evoluzione dei prezzi, canoni di locazione e reddito medio  
1991 - 2007



Fonte web: [www.nomisma.it](http://www.nomisma.it)

sponde alla necessaria mobilità che caratterizza la loro posizione.

### **1.3 Effetti sull'approccio alla città. Lo spartiacque dell'anno 2000.**

*La grande produzione edilizia degli anni '80 e '90 – che ha incrementato fortemente il numero di famiglie proprietarie – è stata generalmente caratterizzata da modelli estensivi; questo fenomeno è stato alimentato dalla “crisi dei sistemi urbani” – potremmo dire una caduta di “appeal” della città – e, a sua volta, ne ha alimentato i fattori di criticità, ambientale, trasportistica e, in misura sempre più evidente, anche sotto il profilo della sicurezza.<sup>5</sup>*

La tendenza sopraespressa, caratteristica, come si è detto, del decennio precedente, sottende il rischio che la città, nelle sue zone più centrali, diventi campo esclusivo del dilagare del settore terziario e di alcune elites sociali, mentre il resto della popolazione, nonchè le nuove categorie di abitanti, sono spinte a dirigere la propria domanda abitativa verso nuovi quartieri periferici o aree di espansione, più o meno connesse al centro.

*Per invertire questo trend, le politiche abitative non possono essere separate dalle politiche di riqualificazione urbana, devono anzi sostenersi in una nuova tendenza centripeta che coniughi la qualità con la densità urbana e l'intensità sociale.<sup>6</sup>*

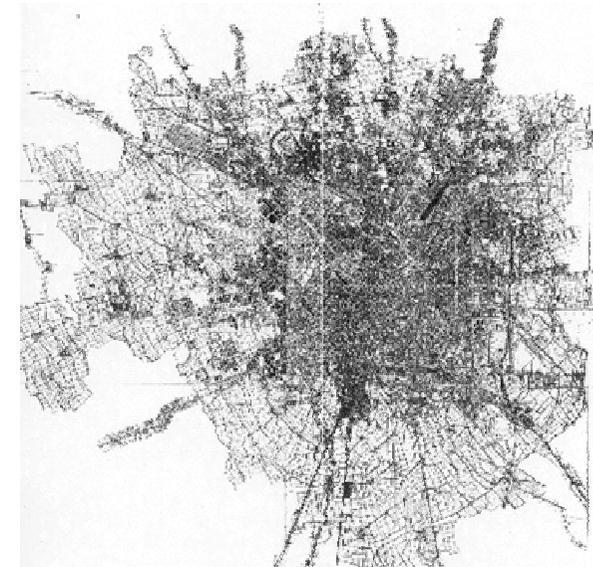
Ecco, dunque, che i quartieri di edilizia pubblica assumono oggi il ruolo di nuove centralità nell'ambito delle

quali innestare le azioni di riqualificazione urbana, in modo che sia possibile introdurre nuove polarità nelle realtà periferiche e favorire fenomeni di integrazione sociale e di superamento di logiche ghetizzanti.

In tal senso, è possibile individuare nell'anno 2000 un importante spartiacque rispetto al fenomeno appena descritto della perdita di appeal delle zone centrali delle grandi città italiane. Tale data segna difatti l'estremo di due intervalli temporali, due fasi distinte: la prima di queste prende avvio all'inizio degli anni '90, quando si registra in tutte le maggiori città metropolitane italiane una netta diminuzione della popolazione nelle aree centrali, pari a circa all'8% (dato riferito alla media nazionale). Si tratta di un fenomeno diffuso, che vede la progressiva tendenza all'abbandono del centro, interessato sempre più dal fenomeno della terziarizzazione e caratterizzato dalla tendenza a divenire il nucleo residenziale di una particolare elite economica e sociale, che lega alla propria permanenza nelle aree centrali un aspetto del proprio status.

Di contro, si registra una spiccata tendenza degli strati medi della popolazione a dirigere la propria domanda di abitazioni verso aree periferiche, più accessibili economicamente e spesso più vicine o comunque meglio collegate rispetto al luogo di lavoro. E' in queste realtà che tali categorie di popolazione riescono a ritagliare una propria nuova dimensione dell'abitare, caratterizzata dalla presenza di maggiori comodità, di spazi verdi, sempre più rari nelle aree centrali, nonché di luoghi ricreativi e spazi commerciali; è qui che comincia a colmarsi il distacco tra l'esigenza di qualità espressa dalla nuova domanda e le caratteristiche dell'offerta.

Schematizzando, è dunque possibile individuare due trend opposti che vedono nell'anno 2000 la data di



Area Metropolitana milanese

spartiacque:

- 1991 - 2000 – perdita di appeal delle aree centrali della città metropolitana;
- 2000 – 2008 – tendenza alla *re-urbanizzazione*.

I due fenomeni presentano caratteristiche differenziate, che riguardano innanzitutto la regolarità dell'andamento: la tendenza alla fuga dalle città, difatti, si pone come un fenomeno generalizzato, esteso, con le opportune specificità del caso per caso, a tutte le città metropolitane italiane. Si assiste difatti ad un calo generale della popolazione residente nei centri urbani, sia in termini assoluti, che relativamente alle singole ripartizioni territoriali (province e regioni).

La tendenza alla reurbanizzazione, invece, non fa registrare lo stesso andamento costante del trend. Se, difatti, analizziamo il grafico di seguito riportato, possiamo renderci conto di come alcune città metropolitane, tra le quali Napoli, abbiano continuato a perdere popolazione residente, mentre altre grandi città hanno fatto registrare un andamento discontinuo nel trend.<sup>7</sup>

Nel decennio 1990 – 2000, come si è detto, la progressiva perdita di appetibilità dei territori centrali della città da parte della popolazione, che si sposta verso i territori dell'hinterland, più o meno collegati con il centro città, è testimoniata dalla progressiva diminuzione del numero degli abitanti nell'ambito di queste grandi aree urbane. Tale fenomeno assume caratteristiche costanti nelle diverse realtà territoriali.

Possiamo rintracciare due fondamentali fattori, che, combinati tra loro, hanno generato la tendenza all'abbandono della città consolidata: gap tra le quotazioni degli immobili nel centro cittadino rispetto alle aree

**Popolazione residente nelle principali città italiane**

	1991	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007
Torino	960.188	870.798	864.671	861.644	902.255	900.608	900.569	908.263
Milano	1.363.094	1.263.158	1.253.503	1.247.052	1.299.439	1.308.735	1.303.437	1.299.633
Genova	677.956	615.075	609.399	604.732	605.084	620.316	615.686	610.887
Venezia	308.848	272.213	270.963	269.566	271.251	269.780	268.934	268.993
Bologna	403.489	371.611	370.363	373.018	374.425	373.743	373.026	372.256
Firenze	401.529	358.529	355.315	352.940	368.059	366.901	365.966	364.710
Roma	2.769.012	2.559.005	2.545.860	2.540.829	2.553.873	2.547.677	2.705.603	2.718.768
Napoli	1.070.685	1.005.461	1.004.577	1.008.419	995.171	984.242	975.139	973.132
Bari	342.142	318.468	316.278	315.068	328.458	326.915	325.052	322.511
Palermo	699.519	689.511	686.045	682.901	675.277	665.635	666.552	663.173
Cagliari	204.308	166.298	163.671	162.864	161.465	160.391	159.312	158.041
Tot. 11 città	9.200.770	8.490.127	8.440.645	8.419.033	8.534.757	8.524.943	8.659.276	8.660.367
<b>Tot. Italia</b>	<b>56.772.923</b>	<b>56.960.692</b>	<b>56.993.742</b>	<b>57.321.070</b>	<b>58.462.375</b>	<b>58.751.711</b>	<b>59.131.287</b>	<b>59.619.290</b>

Fonte: elaborazione Cittalia su dati "Atlante Statistico dei Comuni", Istat (2006), "Geodemo", Istat (2008)  
In allegato sono riportati i dati relativi alla distribuzione per età e sesso della popolazione residente per l'anno 2006 (Tabella 2.13)

Fonte web: [www.cittalia.it](http://www.cittalia.it)

periferiche e possibilità di ritrovare fuori dalla città storica una maggiore qualità dell'abitare, sia dal punto di vista delle caratteristiche degli alloggi, che del livello di dotazione di servizi e degli spazi a verde.

Si sviluppa così il fenomeno che Federico Oliva definisce “metropolizzazione” del territorio, in altre parole, la formazione di una “nuova città”, nella quale accanto a tessuti urbani storici e consolidati e alle periferie urbane più o meno recenti convivono tessuti ed insediamenti a bassa densità, più o meno di qualità e, in diverse Regioni più o meno legali, con una sempre più estesa occupazione di suolo.

*E' questa la città contemporanea, del tutto diversa da quella tradizionale, la cui **dimensione geografica non è assolutamente sovrapponibile a quella amministrativa** e che si è sviluppata con un modello di crescita assai lontano da quello per fasce concentriche della città tradizionale, ma con una vera e propria “esplosione” sul territorio, per usare una definizione spesso utilizzata per definire il processo di metropolizzazione. Una “nuova città” che comporta interrelazioni stabili tra le sue parti e nuovi stili di vita per i propri abitanti, diffusi su un territorio sempre più ampio per le motivazioni più disparate, da quelle economiche a quelle dei modi dell'abitare, che si spostano quotidianamente non solo per ragioni di lavoro e di studio, come è sempre avvenuto nelle aree urbane, ma anche per lo shopping e il tempo libero, utilizzando i grandi contenitori imposti dalle nuove forme del commercio e dell'intrattenimento di massa. Senza rinunciare all'attrazione dei centri storici originari, dove è localizzato il commercio più qualificato, che rappresentano anche l'unico spazio pubblico riconoscibile di questa “nuova città”, senza ordine e senza gerarchie, dove spesso*



*domina più il disordine che un assetto razionale, frutto in qualche modo di una pianificazione, che pure è presente in modo generalizzato.*<sup>8</sup>

Gli abitanti delle aree di metropolizzazione diventano, dunque, i city users, coloro che affollano le arterie di collegamento tra il centro e le aree residenziali periferiche e che usufruiscono dei servizi che la città offre, servizi che paiono, il più delle volte insufficienti, in quanto dimensionati rispetto al numero di residenti e non rispetto alla reale portata dell'utenza.

E' in questo decennio che precede l'inizio del nuovo millennio oche registriamo una vera e propria stasi nel dibattito sulla questione abitativa, legata da un lato ad un generale andamento positivo dell'economia e ad un sostanziale soddisfacimento del fabbisogno: esaurita la pressione legata alla mancanza di alloggi si pone l'accento sul significato della casa come bene economico supplementare. Si registra in questi anni un elevato numero di compravendite immobiliari nelle grandi città; il patrimonio disponibile delle famiglie viene spesso impiegato per acquistare la seconda casa in proprietà da destinare al mercato della locazione.

L'anno 2000 inaugura una nuovo momento per la città. Per effetto sia dell'aumento dei flussi migratori di popolazione straniera, sia per le conseguenze delle azioni di riqualificazione portate avanti da molti comuni a partire dal decennio precedente, iniziative che hanno dirette soprattutto alla riabilitazione urbana dei principali quartieri del centro storico e della città consolidata, si comincia a registrare un trend opposto rispetto al decennio precedente.

Tale tendenza, tuttavia, assume caratteristiche diversificate nelle differenti realtà urbane, in particolare il divario più sentito è tra il nord ed il sud Italia, dove la percentuale di popolazione straniera rispetto al numero di residenti è ancora fino al 2007 più contenuta rispetto al nord della penisola.<sup>9</sup>

A titolo esemplificativo, facendo riferimento ai dati reperiti per il territorio anconetano, è da segnalare che tra il 2000 ed il 2005 la popolazione extracomunitaria, residente nella provincia di Ancona, è quasi triplicata ed il fenomeno ha interessato in varia misura tutte le province delle Marche. Gli stranieri, che regolarmente risiedono nel comune di Ancona, sono passati dai 3323 del 2000 ai 7950 del 2007, arrivando a costituire il 7,8% della popolazione totale.<sup>10</sup>

Il dato risulta notevolmente amplificato se teniamo presente che a questo vanno aggiunti gli immigrati che risiedono nel comune di Ancona senza permesso di soggiorno, per i quali una quantificazione risulta oltremodo difficile.

Un altro fattore di criticità è rappresentato dal fatto che la presenza delle comunità di immigrati è concentrata in alcune zone della città, elemento che ha contribuito ad esasperare in molti casi la tendenza all'auto-ghettizzazione di questi gruppi e ad accentuare fenomeni di esclusione sociale e percezione di insicurezza diffusa. La concentrazione di queste comunità ha importanti ricadute in diversi settori e viene segnalato come una problematica anche dagli stessi rappresentanti delle associazioni di immigrati, oltre che dalle forze dell'ordine e dai rappresentanti di alcune circoscrizioni dove il problema è più sentito. Le famiglie di immigrati costituiscono la maggior parte dei nominativi delle liste ERP e risultano dunque in larga misura benefi-

Tabella 2. 6 Rapporto tra stranieri e popolazione residente ogni 100 abitanti, 2001 e 2007

	popolazione		stranieri		rapporto	
	2001	2007	2001	2007	2001	2007
Torino	864.671	908.263	35.664	102.921	4,12	11,33
Milano	1.253.503	1.299.633	89.263	175.997	7,12	13,54
Genova	609.399	610.887	15.821	37.160	2,60	6,08
Venezia	270.963	268.993	6.006	19.933	2,22	7,41
Bologna	370.363	372.256	14.690	33.602	3,97	9,03
Firenze	355.315	364.710	18.734	37.534	5,27	10,32
Roma	2.545.860	2.718.768	99.506	218.426	3,91	8,03
Napoli	1.004.577	973.132	8.825	21.484	0,88	2,21
Bari	316.278	322.511	2.556	6.172	0,81	1,91
Palermo	686.045	663.173	9.746	15.880	1,42	2,39
Cagliari	163.671	158.041	1.639	3.656	1,00	2,31
<b>Tot. Italia</b>	<b>56.993.742</b>	<b>59.619.290</b>	<b>1.356.590</b>	<b>3.432.651</b>	<b>2,38</b>	<b>4,48</b>
Media 11 città	-	-	-	-	3,03	6,78

Fonte: elaborazione Cittalia su dati "Geodemo", Istat (2008)

Fonte web: [www.cittalia.it](http://www.cittalia.it)

ciari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che si rendono man mano disponibili. Questo non solo crea concentrazioni di immigrati in alcuni quartieri, ma anche suscita molto spesso tensioni sociali, soprattutto per quelle famiglie che si vedono scavalcate all'interno delle graduatorie, sulla base del maggior numero di figli o del minor reddito delle famiglie di immigrati.

L'anno 2000 rappresenta anche un momento di svolta importante per la modifica del sistema di competenze in materia di "governo del territorio": con l'approvazione delle tre leggi Bassanini (leggi n. 59 e 127 del 1997, legge n. 191 del 1998) e la modifica del Titolo V della Costituzione italiana (Legge 3/2001), lo Stato ha trasferito alle Regioni molte delle sue competenze legislative ed amministrative, anche in materia di governo del territorio: tra queste rientrano le competenze in materia di Edilizia Residenziale Pubblica o sociale rientrano tra i nuovi compiti attribuiti alla Regione, che deve legiferare in tal senso fermo restando gli indirizzi presenti nell'ambito dei provvedimenti statali.

L'Amministrazione regionale, dunque, diventa uno degli interlocutori principali in tema di definizione di una politica abitativa sostenibile; essa, difatti, acquista una funzione determinante anche per quanto riguarda l'Edilizia Residenziale pubblica, in quanto, nell'ambito del proprio Piano Triennale è chiamata a ripartire le risorse finanziarie disponibili per l'attuazione degli interventi tra le diverse Province, in genere sulla base del fabbisogno abitativo registrato; inoltre, è la Regione ad emanare i regolamenti per definire i criteri alla base della costituzione delle graduatorie di Edilizia Residenziale Pubblica, successivamente approvate dai Comuni.

L'istituto dell'affitto a canone sociale consentirebbe di arginare la difficoltà, molto comune per tale categoria di persone, di far fronte con il proprio reddito, ad affitti a canone di mercato. Il cambiamento del quadro istituzionale porta a riflettere sulle opportunità legate alla nuova ripartizione del sistema di competenze: il baricentro è stato spostato in direzione delle singole realtà locali; la potestà legislativa attribuita alle Regioni fornisce l'occasione per originare provvedimenti più adeguati a rispondere alle esigenze specifiche delle singole realtà territoriali, anche attraverso lo sviluppo di forme efficaci di cooperazione tra i diversi livelli delle amministrazioni.

#### **1.4 Nuove istanze**

Accanto alle famiglie in difficoltà, caratterizzate da redditi medio bassi, in genere costituite da giovani coppie, nuclei monoparentali o monostipendio, è possibile individuare nuove categorie di domanda, costituite da gruppi eterogenei – lavoratori atipici, studenti, anziani soli - spesso proiettati, per esigenze diversificate, sul mercato dell'abitazione in affitto.

Il comune denominatore tra questi gruppi di domanda è costituito dall'esigenza di reperire sul mercato alloggi in proprietà o in affitto a costi contenuti, adeguati alle specifiche esigenze abitative di ciascuno.

A tal proposito è opportuno segnalare che il problema del disagio abitativo della popolazione anziana è tra i più sentiti in Italia, dove la percentuale degli ultrasessantacinquenni registra un continuo incremento rispetto al totale della popolazione residente: molte di queste persone vivono da sole o in coppia, troppo spesso in

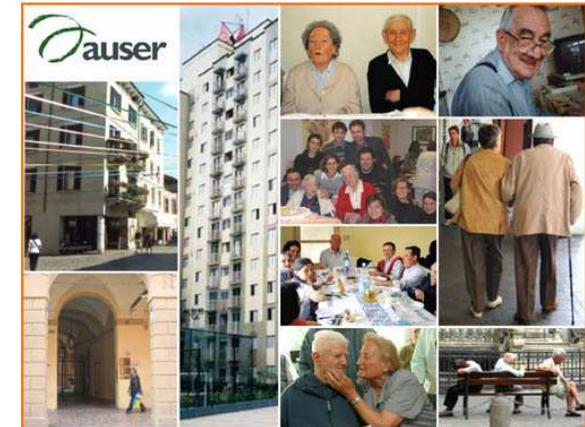
Un'efficace politica abitativa non può dunque prescindere da un'attenta valutazione di questo fenomeno e delle problematiche ad esso sottese, con l'obiettivo di individuare possibili strategie d'intervento compatibili con i bisogni di questa categoria. Tale esigenza è diventata improrogabile, anche in considerazione delle prospettive di aumento del tasso di vecchiaia, messe in luce dalle proiezioni elaborate dall'ISTAT.

A tal proposito, in alcune città italiane (Torino, Pistoia, Imola, ecc.), sono in atto esperimenti di condomini solidali, che stanno dimostrando la propria efficacia anche nell'affrontare, tramite l'istituto della coabitazione, le problematiche legate alle esigenze abitative della popolazione anziana ospitata in tali condomini.

Tali strutture, talvolta, come nel caso del **condominio solidale** di via Gessi a Torino, vengono concepite dalla riorganizzazione e dalla ristrutturazione di abitazioni di edilizia popolare; all'interno di esse convivono anziani soli o in coppia e famiglie in difficoltà, spesso composte da madri sole con figli. Gli anziani ricevono assistenza a turno dalle famiglie per le piccole necessità quotidiane, mentre, i più attivi si occupano dei bambini quando le madri sono assenti o di piccoli lavori domestici.

Accanto alle problematiche che contraddistinguono le esigenze abitative della popolazione anziana, è da considerare l'impatto generato sul tema dell'abitazione dall'introduzione e dall'aumento di nuove categorie di domanda. In particolare non è da sottovalutare il problema della presenza, all'interno di molte città, di un gran numero di studenti fuorisede, senza dubbio più propensi rispetto alle famiglie ad adattarsi a sistemazioni temporanee e in alloggi spesso caratterizzati da un avanzato stato di degrado.

Tale elemento in molte realtà ha viziato il mercato della locazione, incrementando spesso il fenomeno dello



affitto in nero, in particolare laddove non si è riusciti a mettere in campo politiche adeguate, volte a reperire sul mercato alloggi di piccolo taglio ma a canoni contenuti da destinare a tale categoria di domanda.

Sarebbe dunque necessario un intervento capillare, indirizzato non solo alla creazione di un maggior numero di residenze universitarie, ma soprattutto diretto ad estendere la pratica della locazione a canone concordato anche per questa categoria di domanda, incentivando, ma anche disciplinando la partecipazione degli imprenditori e dei privati proprietari degli alloggi.

Tra i nuovi soggetti interessati da fenomeni di disagio abitativo è da includere anche la popolazione immigrata. Come abbiamo visto, il fenomeno dell'immigrazione dall'estero ha interessato in particolare le grandi città, dove sono maggiori le occasioni lavorative, ed ha avuto un consistente incremento proprio a ridosso dell'anno 2000.

Le riflessioni sulle possibilità di integrazione di tali categorie di persone hanno animato il dibattito sulla questione abitativa negli ultimi anni. A tal proposito, in molti paesi europei e di recente anche in Italia, si stanno portando avanti interessanti esperimenti di coabitazione, finalizzati ad arginare il fenomeno dell'espulsione o della ghettizzazione di alcune categorie a favore della creazione di quartieri e/o condomini "misti", dotati molto spesso di spazi comuni dove creare reali opportunità di confronto e di interazione tra i coabitanti.<sup>11</sup>



### Note:

1. ISTAT, *Bilancio demografico nazionale anno 2008*;
2. S. D'Agostini, *I soggetti emergenti della nuova domanda di abitazioni. Risposte alla crisi del modello tradizionale*, in *Sulla città, oggi: la questione casa*, Milano 2002. A cura di G. Villani e A. Mazzocchi.
3. La legge 431/1998 rappresenta il provvedimento di riforma delle locazioni abitative, individuando due possibili canali per la locazione: il canone libero e quello agevolato. Questo ultimo sistema d'intervento prevede l'applicazione di fasce di prezzo, inferiori rispetto ai canoni di mercato, definite da un accordo tra le organizzazioni dei proprietari di casa e degli inquilini e sgravi fiscali per i proprietari di alloggi locati a canone agevolato.
4. L. Contardi, F. Sbeti (a cura di), *La casa e le politiche abitative nelle grandi città*, in *Urbanistica Informazioni* n. 214, luglio – agosto 2007.
5. L. Contardi, F. Sbeti (a cura di), *Ibidem*.
6. Per eventuali approfondimenti sul tema, si faccia riferimento ai contenuti del rapporto pubblicato dall'ANCI nell'ottobre 2008, in collaborazione con la fondazione Cittalia sulla *situazione dei Comuni italiani*.
7. Le considerazioni di F. Oliva sul tema de *Il Nuovo Piano* possono essere reperite sul sito: [www.inu.it](http://www.inu.it)
8. Fonte dei dati e delle illustrazioni: Walter Tortorella, Laura Chiodini (a cura di), *Rapporto Cittalia 2008 - Ripartire dalle città*, Cittalia Fondazione Anci Ricerche, Roma 2008.
9. Si fa riferimento ai dati disponibili sul sito [www.cittalia.it](http://www.cittalia.it) e pubblicati all'interno dei rapporti annuali nei vari anni dalla fondazione "Cittalia".
10. Comune di Ancona, *Bilancio sociale - anno 2007*, Ancona 2007.
11. Si faccia riferimento a tal proposito anche agli esempi di cohousing presentati nell'ambito dell'ambito del paragrafo Layer 3 della presente ricerca, sul tema *Affitto vs proprietà*.



## Ripercorrere 2

### Il filo rosso della politica per la casa in Italia.

Rintracciare le origini del dibattito sul problema dell'abitazione, ovvero tentare una lettura cronologica dei diversi interventi messi in atto, inseriti o meno in una visione politica e pianificatoria d'insieme, non è obiettivo del presente lavoro.

Nell'ambito di tale attività di ricerca non ci si soffermerà dunque sul tentativo di definire una storia delle politiche abitative in Italia, obiettivo che pare in questo contesto difficilmente raggiungibile anche per la quantità e l'eterogeneità di iniziative, inserite o meno in un quadro di riferimento legislativo, che si sono susseguite sul territorio nazionale dalla fine del '800 alla metà degli anni '90, quando la questione abitativa comincia ad assumere caratteristiche nuove rispetto al passato per effetto della variazione nella composizione delle categorie di domanda e della cessazione dei fondi pubblici che avevano reso possibile la realizzazione di interventi di edificazione totalmente a carico pubblico, generando una lunga fase "statalista" della risposta alla questione casa.

Il filo rosso che unisce alcuni avvenimenti o avvicina specifiche tipologie di risposta alla questione pare prescindere dalla scansione cronologica dei fatti. E' possibile, infatti, rintracciare nell'evoluzione del dibattito e nell'ambito di questo mosaico complesso di iniziative, portate avanti per rispondere alla domanda abitativa, alcune tendenze comuni e approcci ancora attuali.

Si tenterà dunque di fornire una lettura interpretativa e sintetica dei fenomeni e delle linee d'intervento messe in atto in ambito nazionale, individuando delle macro-fasi, ciascuna scandita da uno specifico atteggiamento da parte delle Amministrazioni e delle Autorità competenti verso la possibilità di dar risposta al disagio abitativo di specifiche categorie di popolazione, mettendo a fuoco quale sia stato in ciascuna di esse il fulcro del dibattito, l'oggetto del *quaerere*.

Le fasi di seguito individuate, pur essendo animate ciascuna da una diversa linea d'intervento, sono tuttavia accomunate da questa propensione, di cui si parlerà successivamente, da parte del governo centrale, a favorire la proprietà dell'abitazione, disincentivando, almeno per quanto riguarda il parco alloggi pubblico, la diffusione di una concreta ed efficace politica degli affitti, mancanza di cui sentiamo ancora oggi gli effetti.

## **2.1 *Quarere tectum*. Rispondere all'emergenza**

Il dibattito sul problema della casa ha radici antiche, ma è nell'attività di ricostruzione che fa seguito alle due guerre mondiali che rintracciamo l'inizio di una vera e propria "questione casa", laddove "questione" assume tutte le caratteristiche semantiche insite nel termine latino *quaerere* ossia *chiedere per cercare di ottenere*.

La necessità di doversi confrontare con l'emergenza non è un elemento nuovo per l'Italia del dopoguerra; basti pensare alla risposta al problema della salubrità dei quartieri popolari di Porto, Mercato e Pendino,

definita dalla *Legge per il Risanamento della città di Napoli* del 1885<sup>1</sup>, che si confrontava con le problematiche generate dall'esplosione in città dell'epidemia di colera. Tale provvedimento, seppur ancora segnato dall'atteggiamento “filantropico” che aveva caratterizzato la politica della seconda metà dell'800, contiene tuttavia spunti di riflessione nuovi, anche per quanto concerne la dimensione operativa e le valutazioni sulla sostenibilità finanziaria dell'intervento, definendo un “giusto compenso” per i privati proprietari degli immobili interessati dall'attività di *risanamento* e un canone di locazione sostenibile per gli utenti.<sup>2</sup>

Con la fine della guerra, come si è detto, l'esigenza di ricostruire coinvolge l'intero territorio nazionale da nord a sud, manifestandosi dunque come una problematica diffusa, non più rinviabile, che prescinde da distinzioni di carattere geografico e dimensionale delle città colpite, oltre che dalle questioni legate alle singole specificità sociali.

*La guerra mondiale, determinando ovunque una stasi del ritmo costruttivo, rese ancora più forte la crisi dell'alloggio popolare ed urgenti e decisivi i provvedimenti per risolverla. Tanto più che, ad aggravare la crisi per l'arresto edilizio, si aggiunse l'accrescersi rapidissimo delle popolazioni urbane ed il bisogno sempre più chiaro di dare adeguato respiro alle città con un minimo di benessere per il popolo.*<sup>3</sup>

La questione casa si presenta dunque sia in termini di necessità di soddisfare un fabbisogno soprattutto “quantitativo” di alloggi – oltre 1.900.000 vani sono andati distrutti, 5.000.000 sono rimasti danneggiati dai bombardamenti – sia come occasione di ripresa economica per l'intero Paese.



Il fulcro del dibattito è centrato sul **fabbisogno** e dunque sul deficit numerico di alloggi, per cui l'indicatore più efficace per analizzare la questione è rappresentato dal dato "numero di vani per abitante".

Almeno in una prima fase del dibattito, dunque, il tema della risposta alla domanda abitativa prescinde un po' dalla connotazione sociale, che aveva caratterizzato con forza gli anni del fascismo, anni in cui l'attenzione era stata rivolta, anche per finalità politiche e propagandistiche, al soddisfacimento del fabbisogno di specifiche categorie di popolazione. Il regime aveva assegnato allo stato un importante ruolo di programmazione e gestione della politica per la casa, istituendo tra il 1935 ed il 1936 il Consorzio Nazionale a carattere obbligatorio tra gli IACP, ente di coordinamento tra l'attività degli Istituti ed il Ministero dei Lavori Pubblici.

La necessità della ricostruzione rappresenta dunque una cesura obbligata rispetto al passato ed un'importante occasione dal punto di vista politico ed urbanistico. E' inoltre da rilevare che l'esigenza diffusa di costruire nuovi alloggi e di dare un tetto al popolo degli sfollati, impone la mobilitazione di ingenti risorse da parte dello Stato; si registra dunque in questa fase una necessaria apertura nei confronti di nuovi soggetti, pubblici e privati, che, organizzati in vario modo, intervengono nell'attività di ricostruzione.

A livello legislativo il Governo risponde all'emergenza con due importanti provvedimenti: la legge Fanfani<sup>4</sup>e la successiva Legge Tupini (Legge 408/1949)<sup>5</sup>, che in qualche modo completa ed integra i contenuti della legge precedente, estendendone l'applicazione anche ad altre categorie di persone, bisognose di alloggio ed in possesso di specifici requisiti di reddito.



Il Piano Fanfani offre ancora oggi spunti di riflessione molto attuali. Esso, difatti, aveva come obiettivo l'incremento dell'occupazione operaia tramite la costruzione di nuove case per i lavoratori, facendo leva sul settore dell'edilizia anche per favorire la ripresa economica del Paese, atteggiamento, a ben riflettere, perseguito anche dall'attuale Governo con il recente Piano Casa per superare la situazione di crisi che ha coinvolto l'assetto economico del nostro Paese.

Il piano, gestito dall'INA Casa e attuato in due settenni, dal 1949 al 1963, era diretto ad una categoria sociale, quella dei lavoratori salariati, che, pur possedendo un reddito basso, potevano comunque partecipare all'acquisto dell'abitazione in proprietà. La dimensione attuativa del Piano si reggeva difatti su un incremento del salario del lavoratore atto a finanziare l'acquisto dell'alloggio; tale incremento era generato da una quota pari allo 0,6% versato dal lavoratore stesso come una sorta di "risparmio obbligato", cui si andava ad aggiungere una quota dell'1,2% versata dal datore di lavoro ed un contributo statale.

Altro elemento interessante che accomuna i provvedimenti previsti da tale piano ad alcuni attuali orientamenti di risposta al problema abitativo è costituito dalla convinzione che, fermo restando la necessità di far fronte ad un fabbisogno elevato di alloggi contenendo i costi di costruzione – il Piano portò alla realizzazione di oltre 2.000.000 di vani (355.000 alloggi) nel corso dei 14 anni di validità – fosse importante intervenire a sostegno della generale qualità degli interventi. Furono realizzati in questi anni dei veri e propri manuali di progettazione architettonica ed urbana, che contenevano gli indirizzi e le norme da rispettare nella realizzazione dei nuovi alloggi.

Il vero limite del Piano fu probabilmente quello di aver lavorato soltanto sulla linea dell'agevolazione all'acquisizione della casa in proprietà, costruita ex novo, non definendo una strategia valida anche per l'abitazione in affitto, peraltro necessaria anche a causa del forte aumento subito dai canoni di locazione in una situazione di penuria di alloggi, quale quella causata dalle distruzioni della guerra. La normalizzazione anche del mercato della locazione sarebbe dovuta avvenire non attraverso il blocco totale dei fitti per gli alloggi esistenti, spesso peraltro non adeguati alle esigenze del nucleo familiare, ma attraverso la definizione di contributi statali finalizzati alla diffusione dell'affitto anche per le nuove abitazioni.

## **2.2 *Habitare domum*. Lavorare sulla qualità dell'abitare**

Come abbiamo visto l'Italia ha vissuto in generale dal dopoguerra alla seconda metà degli anni '70 una lunga "fase statalista" nelle modalità di risposta al problema del disagio abitativo, che, anche se con modalità e con pesi differenti a seconda dell'entità delle risorse disponibili, ha fortemente incoraggiato la costruzione di nuove case per la popolazione indigente da assegnare in proprietà o, più raramente, in affitto ai canoni irrisori previsti per l'edilizia residenziale pubblica.

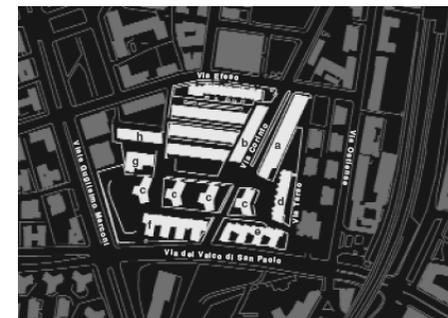
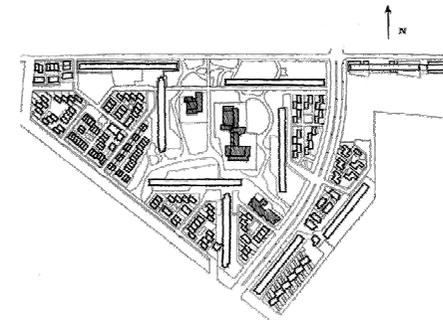
Anche nel caso degli alloggi destinati all'affitto si è registrata nel tempo la tendenza da parte degli Enti proprietari a favorire il riscatto dell'alloggio e all'acquisizione in proprietà dello stesso da parte degli inquilini, peraltro a prezzi particolarmente vantaggiosi. Tale tendenza, legata molto spesso anche alle difficoltà con-

nesse alla gestione di tale patrimonio e alla necessità di ottenere dei benefici economici per consentire la realizzazione di nuovi alloggi, non solo ha impedito che si venisse a creare un patrimonio abitativo pubblico consistente, ma ha anche azzerato le già limitate possibilità di turn over degli alloggi. La difficoltà e i tempi del turn over degli alloggi fanno sì che l'inquilino dell'alloggio popolare sia favorito nell'acquisto anche qualora i suoi requisiti di reddito fossero nel frattempo migliorati rispetto alla condizione iniziale, ponendolo oltre la soglia prevista per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

L'immobilismo che ha caratterizzato le dinamiche di assegnazione ed acquisizione in proprietà degli alloggi ha inoltre spesso ostacolato la possibilità di intervenire sul patrimonio edilizio pubblico con azioni di trasformazione alla scala edilizia ed urbanistica, tali da consentire di adeguare le caratteristiche abitative a livelli più elevati di standard prestazionali e di qualità dell'abitare.

Tuttavia, nell'ambito della storia delle politiche abitative, sono rintracciabili momenti in cui, esaurita o comunque ridotta la fase dell'emergenza che sottende l'impulso da parte dell'amministrazione statale di rispondere al fabbisogno abitativo attraverso l'introduzione sul mercato del maggior numero di alloggi possibili, tale atteggiamento lascia il passo alla riflessione sul tema della qualità dell'abitare e, in anni più recenti, del recupero del patrimonio edilizio esistente.

E' quanto avviene nell'ambito del secondo settennio di validità del Piano INA Casa e, in maniera più strutturata, nell'ambito delle iniziative portate avanti dalla legge n.60 del 1963, che introduce nel panorama nazio-



nale la GESCAL, in sostituzione dell'INA CASA e promuove un piano decennale finalizzato alla costruzione di alloggi per i lavoratori, con l'intento di attivare un'efficace politica di incentivazione alla costruzione di nuove case di qualità per questa specifica categoria d'utenza, costituita appunto dai lavoratori delle aziende e delle cooperative e caratterizzata peraltro da un reddito medio-basso; è immediato a questo punto l'accostamento ai caratteri di alcune categorie che rientrano nell'attuale definizione di "fascia grigia".

E' proprio con questo intervento che prende corpo la riflessione sull'esigenza di un abitare di qualità, che si andrà consolidando nel corso degli anni '60, e che sarà caratterizzata dall'attenzione ai bisogni ed alle aspettative della futura utenza, nonché dal tentativo di dar forma ad un nuovo sistema di relazioni non solo tra la famiglia e l'alloggio, ma anche più in generale tra sfera privata e pubblica.

Il tema centrale del dibattito, nonché il principio ispiratore dei diversi interventi è appunto quello della giustizia sociale e della riflessione sul ruolo positivo e attivo che le Amministrazioni possono assumere non solo nell'assicurare alla popolazione un alloggio adeguato ad uno standard abitativo più elevato, ma anche nella possibilità di incidere sull'immagine della città intervenendo in particolare sulla definizione degli spazi di aggregazione e di relazione tra gli abitanti.

*La città e il territorio sono interpretati come i luoghi in cui il rapporto – e lo scontro – tra le classi trova una manifestazione evidente, ma anche come ambiti in cui cercare un nuovo equilibrio tra una molteplicità di bisogni spesso in conflitto, attraverso un più attivo impegno politico e sociale da parte delle istituzioni preposte alla programmazione e all'azione.<sup>6</sup>*

E' in questo contesto, fortemente intessuto di ragionamenti di ordine sociale, che il progetto dell'alloggio e del quartiere diventano espressione del riconoscimento e del recepimento da parte delle istituzioni dei bisogni e delle aspettative dei lavoratori.

Tali aspettative appaiono tuttavia alquanto diversificate e, per quanto si cerchi di individuare possibili modalità d'intervento attivo del futuro utente anche nell'ambito della definizione delle scelte progettuali degli alloggi e degli spazi comuni, non è sempre possibile dare una risposta univoca. Da qui nascono nuovi quartieri, realizzati sostanzialmente con fondi pubblici, caratterizzati da idee progettuali che sviluppano soluzioni diversificate, sia nel taglio degli alloggi che nella tipologia edilizia. In molte realtà nasce dunque il primo tentativo, certamente all'avanguardia, di rispondere al fabbisogno dell'utenza in maniera **creativa e dinamica**, aggettivi che dovrebbero anche oggi animare la definizione del sistema d'interventi necessari per rispondere alle problematiche abitative della popolazione con reddito medio – basso, che non trova risposta sul libero mercato dell'alloggio.

Nell'ambito del dibattito si registrano tuttavia anche posizioni meno concentrate sull'aspetto immateriale della questione e forse più attente alle effettive ricadute sociali degli interventi proposti sull'intera popolazione. Nelle parole di Angelo Costa, presidente della Confindustria nell'Italia del dopoguerra, *l'interesse di creare una proprietà a favore delle singole famiglie di lavoratori è un interesse sociale che va a vantaggio di tutta la collettività e perciò si può giustificare che la collettività sopporti una parte del costo, ma è anche evidente che la collettività non può essere obbligata a far sacrifici per beneficiare i singoli individui. L'ideale sarebbe*

*quello di creare un sistema che possa dare una diffusa proprietà della casa ai lavoratori con il minimo sacrificio collettivo e con non eccessivo vantaggio economico per i beneficiari.<sup>7</sup>*

Costa sottolinea un altro importante aspetto: la dimensione economica dell'intervento. Secondo il suo approccio, posto il principio di riconoscere l'interesse generale della risposta alla domanda abitativa dei lavoratori, è necessario individuare in maniera netta il limite oltre il quale il "sacrificio collettivo" in vista di una finalità generale, si trasforma in vantaggio sperequato per limitate categorie di beneficiari. Nell'ambito delle disposizioni del Piano decennale il lavoratore beneficiario dell'intervento ottiene un finanziamento pari all'85% del costo dell'abitazione, mentre il restante 15% resta a suo carico.

Pare dunque corretto affermare che i ragionamenti e le soluzioni anche economiche portate avanti dal suddetto Piano saranno alla base della distinzione tra la sovvenzione e l'agevolazione all'accesso all'abitazione, sancita a livello legislativo dalla legge 865/1971.

Le iniziative realizzate nell'ambito del decennio di validità del piano, per quanto limitate a soddisfare la domanda di abitazioni di un gruppo ristretto di popolazione, rappresentano tra i più riusciti esempi di come il contenimento dei costi di costruzione degli alloggi possa comunque coniugarsi con lo sviluppo di soluzioni abitative di qualità, prevedendo standard abitativi alquanto soddisfacenti.

### **2.3 *Planum facere. Pianificare la distinzione***

A partire dagli anni '70 si assiste alla progressiva separazione tra gli obiettivi dell'investimento pubblico

(rispondere alle esigenze primarie della domanda debole) e quelli dell'investimento privato, sempre più orientato verso consumi immobiliari più remunerativi, quali gli usi extra-residenziali (in particolar modo, gli usi terziari) e gli usi abitativi legati al turismo e alle residenze temporanee.

Non si ravvisa più un disagio diffuso, ma l'emergenza abitativa diventa una "questione di classe", in genere limitata alle categorie di reddito basso che hanno bisogno del sostegno pubblico *tout court* per accedere all'abitazione.

Il significativo spostamento di equilibri si rileva anche dai contenuti della legge sulla casa n. 865/1971, che segna una demarcazione a livello istituzionale tra l'edilizia sovvenzionata, realizzata dagli IACP con finanziamenti essenzialmente pubblici e diretta a individui con una soglia di reddito molto bassa e determinata a livello legislativo, inseriti nelle graduatorie pubbliche, e l'edilizia agevolata, che prevede invece una partecipazione limitata da parte dello Stato, finalizzata ad introdurre forme di agevolazione economica per l'accesso ai mutui per le cooperative e per alcuni soggetti privati.

Tale legge avvia una sostanziale riforma dell'intervento pubblico sul tema dell'abitazione e una divaricazione, in termini di soggetti coinvolti, protagonisti e modalità d'azione, tra le due tipologie d'intervento: edilizia agevolata e sovvenzionata.<sup>8</sup>

E' nell'ambito dell'edilizia agevolata che si realizza, almeno in parte, la possibilità di coniugare l'azione pubblica, attraverso la definizione delle forme d'incentivazione, e l'intervento dei privati e delle cooperative edilizie.

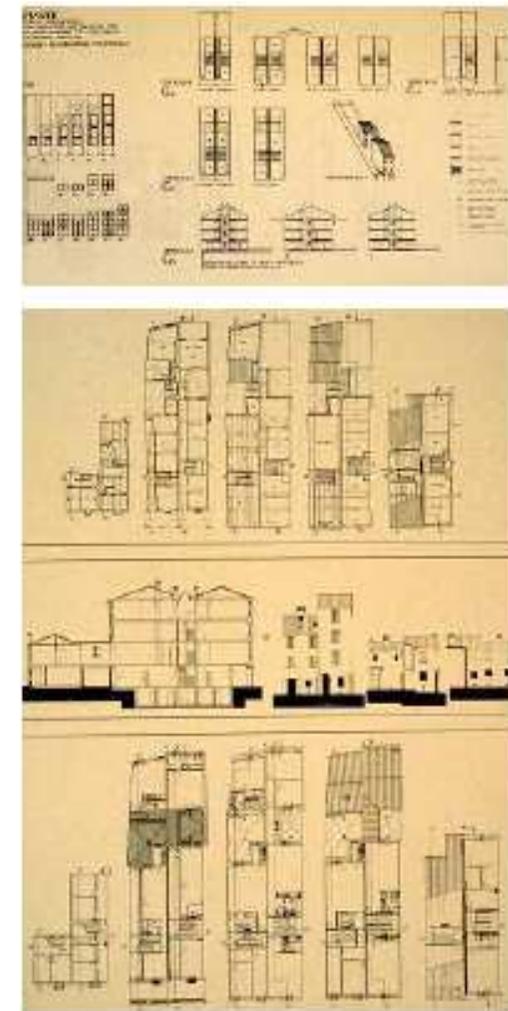
Quello dell'edilizia sovvenzionata resta una sorta di mondo a parte, riservato alle categorie più svantaggiate, che hanno bisogno di totale sostegno pubblico per accedere all'abitazione; un mondo a sé stante, che genera un'**altra città**, quella composta spesso da punteggiate di edilizia intensiva monofunzionale, la città-dormitorio, che della città consolidata preferisce allontanare dai propri confini amministrativi, sia in termini fisici di lontananza geografici, sia amministrativi di gestione di queste realtà: una città che si predispone a diventare ghetto.

Il processo di divaricazione tra le “due città” era iniziato già negli anni '60, quando la legge 167/1962, per rispondere alla richiesta di alloggi delle categorie meno abbienti, aveva introdotto l'obbligo per i comuni di grandi dimensioni, dove la tensione abitativa era sentita con più forza, di individuare, tramite lo strumento attuativo del Piano di zona, aree da destinare alla realizzazione di nuovi quartieri di Edilizia Economica e Popolare. La legge, inoltre, aveva fissato la possibilità per i comuni di acquisire tali aree, per esigenze di pubblica utilità, ad un prezzo inferiore rispetto a quello di mercato, nel tentativo di eliminare il plusvalore nel costo delle aree formatosi in conseguenza dell'espansione della città, e consentendo di attivare un'azione calmieratrice sul mercato delle aree edificabili.

Si inaugura, con la legge 167, quella che potremmo definire la “fase urbanistica” ossia il momento in cui si *afferma la confluenza dell'edilizia popolare nella disciplina urbanistica*.<sup>8</sup>

In generale la linea perseguita da molti comuni è stata quella di allontanare dal centro città e dai quartieri di pregio le aree destinate ad ospitare le abitazioni popolari verso ambiti territoriali poco appetibili rispetto alle tendenze del mercato e spesso privi di un adeguato sistema di servizi. Tali elementi di criticità rilevano la sostanziale mancanza di un'efficace interazione tra le problematiche legate al fabbisogno di case e la pianificazione comunale e le azioni sociali finalizzate alla creazione di quartieri misti, organicamente connessi ed integrati con la città nella sua duplice accezione di *urbs* e *civitas*.

Tuttavia, si registrano anche alcune interessanti iniziative che testimoniano un tentativo di definire modalità virtuose nell'applicazione dei PEEP. Si faccia riferimento, a titolo esemplificativo, al piano di Pier Luigi Cervellati per il centro storico di Bologna del 1969, nell'ambito del quale lo strumento del PEEP viene applicato alle aree del centro storico rimaste libere in seguito ai bombardamenti dell'ultima guerra o comunque interessate dalla presenza di abitazioni in avanzato stato di degrado edilizio ed urbanistico. Lo strumento del Piano di zona viene utilizzato da Cervellati per riqualificare e ripopolare il centro storico, contenendo la speculazione immobiliare e nel contempo attivando una vasta azione di "risanamento" del tessuto esistente.<sup>10</sup> Il Piano, le cui scelte erano state fortemente sostenute dalla volontà politica dell'amministrazione comunale e dei consigli di quartiere, ha portato, in circa 7 anni, alla realizzazione di 64.000 nuovi vani, concessi in affitto a canone contenuto, realizzati tramite nuova costruzione o demolizione e ricostruzione degli edifici degradati. L'attività edilizia è stata preceduta da un corposo studio della tipologia edilizia e delle modalità di aggregazione dei lotti, funzionale a fare in modo che i nuovi interventi risultassero perfettamente integrati con il



PEEP Cervellati per il Centro Storico di Bologna

tessuto esistente.

Il Piano di Cervellati rappresenta una sorta di unicum, in quanto riesce a rispondere comunque alla necessità di alloggi di un vasto strato di popolazione indigente, promuovendo la riqualificazione del patrimonio e del tessuto edilizio esistente, evitando dunque fenomeni di dispersione insediativa e, nel contempo, favorendo la creazione di un complesso integrato di residenza e servizi. Il progetto di Cervellati, per quanto risulti un episodio isolato rispetto al panorama italiano ed in particolare rispetto al ruolo assunto da Piano di zona nelle altre realtà comunali, può rappresentare in tal senso il preludio delle azioni di recupero, avviate con la legge 457/1978 e proseguite con l'approvazione della legge 179/1992, che interesseranno la città storica e più in generale il tessuto esistente nel corso degli anni '80 e '90, arrivando a realizzare un'armonia tra la dimensione sociale del problema casa<sup>9</sup> e le istanze sottese all'attività di pianificazione della trasformazione della città.

In questi anni il fulcro della "questione" si sposta dall'individuazione del fabbisogno, in termini quantitativi o qualitativi, alla riflessione sull'immagine della città e al ragionamento sul recupero del patrimonio edilizio esistente, anche attraverso i nuovi strumenti dei piani di recupero, dei contratti di quartiere e dei programmi complessi. E' il preludio al "silenzio" degli anni '90.



PEEP Cervellati per il Centro Storico di Bologna

**Note:**

1. Giancarlo Alisio, *Napoli e il Risanamento. Recupero di una struttura urbana*, ESI, Napoli 1980.
2. Questa legge speciale fu emanata per attivare un piano di risanamento della città di Napoli, colpita da una grave epidemia di colera, propagatasi con velocità anche a causa delle condizioni malsane e del sovraffollamento caratteristico di alcuni quartieri popolari (Porto, Mercato, Pendino). Tra gli obiettivi della legge c'era quello di determinare l'indennità di esproprio per poter procedere all'attuazione degli interventi, in modo che essa fosse commisurata alla particolare situazione del momento e corrispondere alle condizioni economiche e sociali del tempo e del luogo. All'art. 13, la legge, infatti, stabiliva che l'indennità dovuta ai proprietari fosse determinata sulla media del valore venale e il coacervo dei fitti dell'ultimo decennio, purché avessero una data certa. In caso contrario la somma di dieci canoni di affitto doveva essere sostituita con quella di altrettanti redditi imponibili catastali. L'indennizzo era calcolato utilizzando una delle seguenti formule:

$$\text{Ind} = \frac{\text{Vv} + 10 \text{ ca}}{2}$$

$$\text{Ind} = \frac{\text{Vv} + 10 \text{ Ri}}{2}$$

Dove:

Vva= valore venale del fondo prima esproprio

Vvp= valore venale del fondo dopo esproprio

10 Ica= 10 canoni prima dell'esproprio

10 Icp= 10 canoni dopo l'esproprio

3. Bernardo Secchi, *Il racconto urbanistico*, Einaudi, Torino 1984
4. Legge n. 43 del 1949, *Progetto di Legge per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per i lavoratori*.
5. Elena Marchigiani, *Tra spazio e società. Le ragioni sociali dell'intervento pubblico a Trieste*, in Paola Di Biagi, Elena Marchigiani, Alessandra Marin (a cura di), *Trieste '900. Edilizia sociale, urbanistica, architettura. Un secolo dalla fondazione dell'A.T.E.R.*, Silvana Editoriale, Milano 2002.

6. Angelo Costa, *Il problema della casa in Italia*, Rubbetino, Catanzaro 2002.

7. L'edilizia sovvenzionata, diretta alle famiglie caratterizzate da requisiti di reddito prestabiliti, resta ad appannaggio della mano pubblica, attraverso l'azione dello stato e degli IACP e dei comuni con la definizione dei Piani di Zona previsti dalla legge 167/1962.

8. Armando Montemarano, *La legislazione sulla casa: la sua evoluzione, i suoi sbocchi attuali*, in *Sulla città, oggi: la questione casa*, Milano 2002. A cura di G. Villani e A. Mazzocchi.

9. Rispetto alla dimensione sociale del Piano è da tener presente che nell'ambito del PEEP per il centro storico di Bologna fu portata avanti l'idea di evitare lo sradicamento degli abitanti e l'allontanamento degli stessi in nuovi quartieri periferici, al punto che fu garantita agli inquilini di alloggi degradati la possibilità di tornare ad occupare tali residenze al termine dell'intervento di recupero a canoni fissati sulla base del reddito familiare come in un normale intervento di Edilizia Economica e Popolare.

## Rappresentare 3

### Dall'Housing al Social Housing: Protagonisti. Modelli. Opportunità.

Nel presente capitolo si illustra il passaggio dalle iniziative finalizzate alla realizzazione di alloggi a carico pubblico per categorie a basso reddito alla nascita di una politica di “housing sociale”, intendendo con tale termine un complesso di interventi finalizzati a calmierare e disciplinare la questione abitativa con interventi eterogenei che, pur includendo, laddove possibile, iniziative quasi totalmente a carico pubblico per le categorie tradizionalmente inserite nelle graduatorie dell'Edilizia Residenziale Pubblica, arrivano a ricomprendere azioni finalizzate a rispondere alla domanda abitativa specifica di nuove categorie sociali, anziani soli, studenti, single, che, per requisiti di reddito, non rientrano nella politica per l'ERP.

Di seguito si è tentato di ripercorrere il significato del termine “social housing”, rintracciando le origini dello stesso e individuando le differenze nell'uso di tale termine tra l'Italia ed il resto d'Europa.

Nell'ambito delle politiche per la casa attivate in Europa, la differenza tra Housing e Social Housing tende sempre più a scomparire, in quanto con il termine *housing* vengono oggi comunemente designate *l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato, perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problematiche particolari*.<sup>1</sup>

Tale definizione pare far riferimento ad una politica per la casa che va ben oltre le iniziative, totalmente a

carico pubblico, per la realizzazione di alloggi di edilizia sovvenzionata da assegnare in proprietà ad un'utenza costituita da famiglie appartenenti a categorie di reddito basso, inserite nelle graduatorie per l'edilizia residenziale pubblica. Essa, difatti, definisce uno scenario d'azione più ampio di quello tradizionalmente posto a riferimento per le politiche sull'abitazione, che ricomprende tutte quelle famiglie che hanno difficoltà a reperire alloggi, in proprietà o in affitto, sul libero mercato, sia per condizioni di reddito inadeguate, sia *perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problematiche particolari*.

In Italia, in ogni caso, il termine "social housing" è usato in maniera non univoca, generalmente per indicare quel sistema di interventi messo in atto per dar risposta al fabbisogno abitativo delle grandi città, caratterizzato da logiche e presupposti diversi rispetto a quelli che sono comunemente alla base degli interventi di edilizia residenziale pubblica.

A tal proposito, si riportano di seguito le due accezioni generalmente attribuite al termine *social housing*<sup>2</sup>:

*social housing* come l'insieme degli interventi di sostegno pubblico alla questione abitativa;

*social housing* come insieme d'interventi alternativi alle politiche di edilizia residenziale pubblica, caratterizzati dalla maggiore flessibilità, dall'attenzione ad una più ampia categoria di persone afflitte da motivi di disagio abitativo e per il coinvolgimento di una pluralità di soggetti, pubblici e privati, nonché di associazioni no-profit.

Pare evidente, dunque, che la tendenza in atto a livello europeo, è quella di assumere la fascia grigia, tradizionalmente esclusa dalle iniziative di edilizia residenziale pubblica, come una nuova categoria di problema

verso la quale concentrare interventi finalizzati non a garantire la proprietà dell'abitazione, bensì ad eliminare le *condizioni di disagio*, strutturali o temporanee che la caratterizzano.

Da questo momento in poi ci riferiremo all'Edilizia Residenziale Sociale come al sistema d'interventi messo in atto per ridurre il disagio abitativo della fascia grigia attraverso il reperimento di alloggi destinati alla locazione a canone concordato.

### 3.1 Alloggio sociale come *standard* aggiuntivo

La Legge Finanziaria 2008<sup>3</sup>, ha introdotto a livello ufficiale, in particolare, per i Comuni caratterizzati da alta tensione abitativa, il concetto di *residenza d'interesse generale destinata alla locazione permanente*. Tale definizione accoglie il presupposto fondamentale, sviluppato poi all'art. 1, comma 258, della suddetta Legge, per il quale l'alloggio sociale è da considerarsi come un elemento di pubblico interesse ovvero uno *standard aggiuntivo*, rispetto agli standard urbanistici previsti dal Decreto Legislativo n.1444 del 1968.

Un'importante novità, connessa a tale definizione, è costituita dalla possibilità, assegnata ai Comuni, di individuare, all'interno degli ambiti di trasformazione previsti dagli strumenti urbanistici, aree o immobili da cedere gratuitamente all'amministrazione comunale per la realizzazione di edilizia residenziale sociale, in aggiunta appunto agli standard urbanistici tradizionalmente previsti.

Tale novità normativa affronta una delle problematiche fondamentali che la Pubblica Amministrazione si trova ad affrontare nell'ambito della definizione della propria politica d'intervento per la risoluzione della questione abitativa: l'acquisizione delle aree a prezzi contenuti.

Il primo passo per garantire la sostenibilità economica degli interventi è, difatti, la possibilità per il Comune di acquisire le aree e/o gli immobili oggetto d'intervento a prezzi molto ridotti rispetto a quelli di mercato praticati per le aree edificabili. Tale requisito rappresenta *conditio sine qua non* avviare azioni di trasformazione capaci di implementare, attraverso interventi di nuova costruzione o di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, il numero di abitazioni da cedere in locazione a canone sociale o lo stock di alloggi destinati all'e-

dilizia residenziale pubblica.

Si compie, dunque, un importante passo avanti nella direzione della determinazione di una politica pubblica d'intervento finalizzata al contenimento della rendita fondiaria in vista dell'interesse generale.

La Legge, tuttavia, non definisce quali siano i parametri per dimensionare la quota di aree in cessione gratuita; tale dimensionamento dovrà, in ogni caso, essere proporzionale all'entità della trasformazione ed al fabbisogno comunale.

L'Amministrazione ha dunque la possibilità di individuare, all'interno delle aree di trasformazione, una quota di abitazioni da adibire ad alloggio sociale, come definito ai sensi del Decreto Ministeriale del 8.03.2008, dunque *un'unità immobiliare residenziale in locazione permanente, che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato*. Con la definizione di *alloggio sociale* come unità abitativa destinata alla locazione permanente, lo Stato italiano sancisce il riconoscimento dell'incentivazione all'affitto a canone sociale come la risposta prioritaria per la riduzione del disagio abitativo delle categorie a reddito medio basso, dunque della cosiddetta "fascia grigia". È importante sottolineare, a tal proposito, che è la stessa Legge nazionale a stabilire che la prevalenza delle risorse disponibili sia appunto da destinarsi all'incremento del parco alloggi da destinare alla locazione a canone contenuto. Il raggiungimento di tale obiettivo è perseguibile attraverso la cooperazione tra soggetti pubblici, capaci di garantire e tutelare, in ogni momento del processo edilizio, il rispetto delle finalità di pub-

blica utilità dell'operazione ed il principio dell'interesse generale, e soggetti privati, che, a vario titolo, rendono possibile l'operatività delle politiche, superando il gap della disponibilità ridotta di fondi pubblici per la realizzazione degli interventi.

La partecipazione dei soggetti privati, fermo restando il ruolo di regia attribuito alle Pubbliche Amministrazioni, può essere agevolata mediante una serie di incentivazioni che i Comuni possono predisporre, incentivi riconducibili ad

**aumenti di volumetria**, concessi in via premiale all'interno degli ambiti di trasformazione per incentivare la realizzazione di alloggi di edilizia sociale e di interventi di rinnovo urbanistico, edilizio e di miglioramento della qualità ambientale;

**agevolazioni economiche e fiscali**, in termine di sconti sulle opere di urbanizzazione e detrazioni sull'imposta IRPEF rivolte ai proprietari di abitazioni locate a canone sociale e agli inquilini, in possesso di regolare contratto, che rientrano nelle categorie di reddito definite dalla Legge (è prevista una detrazione pari a 300 euro per inquilini con reddito annuale inferiore a 15.500 euro; tale importo viene dimezzato nel caso di redditi compresi tra 15.500 e 31.000 euro).

Questi provvedimenti si affiancano alla costituzione di una Società, prevista già dalla Legge Finanziaria 2007<sup>3</sup>, realizzata d'intesa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero delle Infrastrutture e della Solidarietà Sociale, con la partecipazione dell'Agenzia del Demanio. Essa ha lo scopo di "promuovere la formazione degli finanziari immobiliari a totale o parziale partecipazione pubblica, per l'acquisizione, il

recupero, la ristrutturazione, la realizzazione di immobili ad uso abitativo anche con l'utilizzo, d'intesa con le regioni e gli enti locali, di beni di proprietà dello Stato o di altri soggetti pubblici".

In concomitanza con l'approvazione della legge si è proceduto alla ripartizione dei 550 milioni di euro, stanziati dalla Legge 222/2007, per finanziare il Programma Straordinario di Edilizia Residenziale pubblica. Il Decreto contiene l'elenco dettagliato degli interventi, con indicazione delle priorità, elaborato sulla base delle proposte trasmesse alle Regioni dai Comuni e dagli Istituti competenti in materia. Il Ministero dovrà a questo punto avviare un'istruttoria, al termine della quale, una volta prese in esame ed opportunamente valutate le singole proposte d'intervento, procederà al trasferimento dei fondi direttamente ai comuni e agli ATER.

L'1% dell'importo stanziato andrà a finanziare l'attività degli Osservatori nazionale e regionali per le politiche abitative.

La finanziaria prevede inoltre la possibilità per gli Enti di investire fino al 7% delle risorse disponibili in interventi di edilizia residenziale pubblica; ciò potrà avvenire soltanto tramite l'acquisto da parte di ciascun ente di quote di società o fondi immobiliari, perseguendo dunque la linea, diffusa in tutta Europa, del **Social Housing**.

La legge finanziaria accoglie dunque la tendenza di considerare l'edilizia sociale come uno standard agiuntivo; si tratta di un passaggio importante, che non solo consente ai Comuni di superare lo strumento anacronistico ed inapplicabile dell'esproprio, ma anche sancisce l'interesse pubblico delle operazioni volte

a dare risposta al fabbisogno abitativo della fascia grigia.

Nel corso di un convegno sulle politiche abitative, tenutosi a Firenze nel gennaio 2008<sup>4</sup>, l'arch. Stanghellini ha evidenziato a tal proposito che i suoli acquisiti gratuitamente in base al comma 258 dell'art.1 della legge finanziaria divengono patrimonio indisponibile dei comuni, dunque il loro utilizzo è vincolato alla realizzazione di ERS (edilizia residenziale sociale).

La norma offre la possibilità di superare la logica degli interventi monofunzionali ed apre la strada alla realizzazione di quartieri misti, che rispondono a segmenti variegati di domanda e la cui possibilità di realizzazione è legata all'individuazione di possibili equilibri tra le diverse voci economiche coinvolte.

E' necessario sottolineare che la norma della finanziaria non impedisce di ricorrere allo strumento della perequazione, attraverso il quale i Comuni arriverebbero ad ottenere suoli a titolo gratuito o a basso costo, di cui poter disporre liberamente, senza vincoli di utilizzo.

E' mutato radicalmente lo scenario in cui i Comuni vanno ad operare per la realizzazione di edilizia residenziale sociale: in seguito alla sentenza con cui la Corte di Cassazione ha stabilito che l'esproprio va in ogni caso effettuato al valore di mercato è venuto a mancare il presupposto fondamentale della legge 167, che si avvaleva dello strumento dell'esproprio per ottenere **aree a basso costo** da destinare alla realizzazione di ERP.

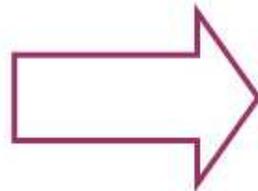
Siamo necessariamente proiettati in uno scenario concorrenziale, ci muoviamo rincorrendo logiche di mercato; in tal senso non è più possibile rimandare il confronto con quello che rappresenta l'ostacolo fonda-

mentale alla realizzazione di interventi a sostegno delle categorie più svantaggiate: il peso della rendita fondiaria. La norma della finanziaria getta le basi per questa linea d'azione, ma è in ogni caso necessario inserire i provvedimenti atti ad agevolare la realizzazione di ERP all'interno di un provvedimento organico di gestione del territorio.

## costo di acquisizione delle aree

Elemento attraverso il quale la pubblica amministrazione può esercitare efficacemente la propria AZIONE DI GOVERNO DEL TERRITORIO, intervenendo sull'elemento PASSIVO della filiera edilizia

Agire per il controllo dei costi di acquisizione delle aree



Intervenire per la riduzione del plusvalore della rendita fondiaria e dunque per la normalizzazione del mercato

Prezzi d'esproprio praticati dal Comune di AN

3-10  
€/mq

Suolo agricolo

150  
€/mq

Suolo con  
previsione  
servizi

Il costo totale max, riconosciuto all'operatore, per la realizzazione di interventi di edilizia sovvenzionata ed agevolata di nuova costruzione, comprensivo del costo di acquisizione dell'area è

1400 euro al mq di Sc

(deliberazione G.R. 1499 del 28/12/2006)

### 3.2 Scenari e Protagonisti

Sulla base di quanto precedentemente esposto, appare chiaro come ad oggi la problematica fondamentale, che le Pubbliche Amministrazioni, ai diversi livelli, si trovano ad affrontare nel tentativo di dar risposta ad una domanda abitativa sempre più diversificata ed estesa, sia costituita dalla scarsità di risorse finanziarie a disposizione della mano pubblica. L'assenza di fondi, la necessità di coinvolgere nelle politiche abitative una moltitudine di soggetti afflitti da una condizione di disagio abitativo, ma comunque esclusi dalle graduatorie dell'edilizia sovvenzionata, unitamente al principio, ormai generalmente accolto, di limitare fenomeni di ulteriore consumo di suolo, rendono inapplicabili le azioni finora messe in campo per la realizzazione di alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica.

Da qui la necessità di coinvolgere un panorama diversificato di attori, ricercando un'efficace cooperazione ed equilibrio tra la Pubblica Amministrazione ed il privato, ricomprendendo nell'ambito di tale accezione sia le categorie coinvolte a vario titolo nel processo edilizio (imprenditori, imprese di costruzione), sia i proprietari di alloggi sfitti, che gli operatori finanziari (banche, assicurazioni, istituti di credito, ecc.).

Si delineano, dunque, due principali scenari d'intervento, entrambi rivolti alla categoria che abbiamo definito "fascia grigia", nell'ambito dei quali il Comune ha sempre un importante ruolo di regia tra i diversi attori e di vigilanza sul rispetto dell'interesse generale:

**Cessione di aree di proprietà del Comune destinate a standard tradizionalmente intesi.** Nell'ambito di tale scenario, nel quadro di interventi di nuova costruzione o di recupero del patrimonio edilizio esistente, il

Comune può prevedere la cessione gratuita, previo specifico accordo con le imprese e gli investitori privati coinvolti nell'intervento edilizio, di quote delle aree che normalmente andrebbero cedute all'Amministrazione per la realizzazione di servizi di pubblico interesse - aree a parco, parcheggi, ecc. Gli investitori istituzionali costruiscono su tali aree immobili destinati alla locazione permanente a canone concordato. In alcuni casi può essere previsto il patto di futura vendita, sulla base del quale, trascorso un periodo di tempo, in genere non inferiore a 25 anni, gli alloggi possono essere venduti all'inquilino a condizioni molto favorevoli, per cui, l'importo versato come affitto mensile, è considerato alla stregua di rate di mutuo già pagate per riscattare l'alloggio. La gestione, ma anche la manutenzione del parco alloggi così realizzato spetta al Terzo Settore in accordo con l'Amministrazione Comunale.

Come già evidenziato, un'azione di questo tipo è di fondo rivolta a categorie che, pur caratterizzate da difficoltà di accesso al libero mercato dell'abitazione, possono comunque, in condizioni normali, far fronte ad un affitto calmierato ossia inferiore di circa un 20% rispetto ai canoni di mercato. Generalmente, la partecipazione del Terzo Settore e della pubblica Amministrazione garantiscono non solo il mantenimento del pubblico interesse, ma anche lo sviluppo di originali forme di sostegno per far fronte ad eventuali difficoltà temporanee dei nuovi inquilini in termini di disponibilità della risorsa finanziaria.

**Individuazione di una quota di alloggi da destinare alla locazione a canone calmierato.** Tale forma d'intervento ha come presupposto la possibilità di attivare delle forme di partenariato pubblico - privato che prevedano degli accordi sulla base dei quali il privato è tenuto a cedere all'Amministrazione una quota di

alloggi per l'edilizia pubblica, in proprietà o in affitto.

Questa modalità d'intervento, come è possibile anche evincere dalle dichiarazioni dei rappresentanti di un campione di imprese di costruzione intervistate, deve essere sostenuta da idonee valutazioni rivolte a valutare specificatamente la percentuale di alloggi da cedere al Comune rispetto all'entità dell'intervento, in maniera da conciliare il necessario utile dell'imprenditore con la finalità pubblica. A tal proposito risulta particolarmente utile la possibilità, attribuita all'Amministrazione dalla Legge Finanziaria 2008 e dal nuovo Piano Casa, di concedere aumenti della Superficie Utile Lorda e/o del volume in cambio della cessione di una maggior quota di alloggi.

Sulla base di quanto esposto, è dunque possibile individuare i tre principali protagonisti delle politiche per l'housing sociale:

1. **Pubblica Amministrazione.** Ha un duplice ruolo nell'ambito degli interventi di housing sociale, in quanto da un lato può garantire la reale fattibilità dell'intervento, consentendo di acquisire le aree e/o gli immobili a prezzi molto contenuti o prossimi allo zero, anche attraverso meccanismi di perequazione urbanistica, e definendo specifiche agevolazioni economiche per l'esecutore dell'intervento (riduzione sugli oneri di urbanizzazione e di quelli sui costi di costruzione, riduzione dell'I.C.I., ecc.). Dall'altro l'Amministrazione, svolgendo un ruolo di regia, garantisce il rispetto e la tutela del pubblico interesse in ogni fase dell'operazione. Essa, inoltre, può svolgere anche un ruolo attivo nell'ambito dell'intervento, individuando specifici meccanismi atti a limitare la spesa pubblica a fronte di una maggiore partecipazione del capitale privato. La Pubbli-

ca Amministrazione, inoltre, provvede a definire le caratteristiche generali dell'intervento, stabilendo anche il taglio degli alloggi da realizzare ed individuando i criteri per l'assegnazione degli stessi, ricorrendo, ove necessario, anche a specifiche graduatorie per il canone calmierato, distinte da quelle per l'edilizia residenziale pubblica. E' all'amministrazione comunale che spetta, inoltre, sempre nell'ambito del suo ruolo di coordinamento dell'intero processo, la possibilità di avviare una normalizzazione delle procedure inserendo le scelte connesse alla risposta al problema dell'alloggio nell'ambito della propria attività di programmazione urbanistica.

**2. Investitori istituzionali e privati.** Si tratta di Fondazioni bancarie, Banche, Assicurazioni, Gruppi immobiliari, che mettono a disposizione il capitale necessario per la realizzazione dell'intervento. Il ricorso a capitali privati impone la necessità di garantire comunque una certa redditività dell'intervento, seppur contenuta entro soglie prestabilite grazie anche all'azione di regia esercitata dalle Pubbliche Amministrazioni coinvolte.

**3. Terzo Settore.** Gli organismi no – profit si pongono come gestori ottimali degli alloggi e dei servizi di social - housing ad esso connessi, occupandosi anche dell'assegnazione stessa degli alloggi sulla base di specifici criteri stabiliti preventivamente dalla Pubblica Amministrazione.

A tal proposito, il Decreto legislativo n. 112/2008, che fissa le linee guida per il Piano Casa nazionale, individua tra gli strumenti da promuovere per dar risposta alla questione abitativa anche i Fondi Immobiliari, introdotti dall'art. 11 della legge 212/2000, che vedono la partecipazione dei soggetti sopradescritti e che rappre-

sentano il giusto contenitore entro il quale far coesistere soggetti pubblici e privati nell'ambito di un rapporto strutturato sulla base di regole chiare e predefinite.

Il meccanismo di funzionamento del Fondo Immobiliare è ben descritto nel rapporto pubblicato dall'Anci sull'argomento<sup>5</sup>; tale documento definisce le caratteristiche di tale istituto e l'obiettivo prioritario ad esso sotteso, cioè *quello di formare un patrimonio immobiliare e gestirlo con l'obiettivo di massimizzarne il valore potenziale, attraverso una corretta politica di valorizzazione e vendita, individuazione di destinazioni d'uso (locatori da inserire), gestione a lungo periodo degli immobili, trading, il tutto in linea con gli intendimenti dei soggetti che intendono promuoverne l'avvio.*

*Attività tipiche del Fondo sono:*

- *le attività di gestione dell'amministrazione immobiliare (gestione contratti di vendita, locazione, manutenzione, nonché promozione di strategie per la valorizzazione degli immobili), noto come Property Management;*
- *le attività di gestione integrata degli immobili (pianificazione, attività di manutenzione, riqualificazione, nonché gestione con i fornitori), noto come Facility Management.*

Il Fondo, dunque, si configura come un istituto caratterizzato da autonomia patrimoniale, ma non giuridica, i cui sottoscrittori possono essere soggetti pubblici e privati, impegnati anche in iniziative di recupero urban<sup>6</sup>.

Il meccanismo di funzionamento del Fondo è sintetizzato all'interno dello schema riportato di fianco. E' opportuno sottolineare a tal proposito che la presenza di una SGR (Società Gestione Risparmio) garantisce la

**PROGETTI SOCIAL HOUSING**

Cittalia, Fondazione ANCI Ricerche  
*Introduzione ai Fondi Immobiliari per  
il Social Housing*

presenza di un gestore professionale del Fondo stesso, specificamente individuato. Le Società di Gestione del Risparmio (SGR immobiliari) possono quindi rappresentare, in questa fase di mercato, gli interlocutori professionali potenzialmente in grado di conciliare le finalità etiche degli operatori sociali e quelle finanziarie tipiche degli investitori privati attraverso lo studio e la strutturazione di fondi dedicati ad iniziative di *housing* sociale.

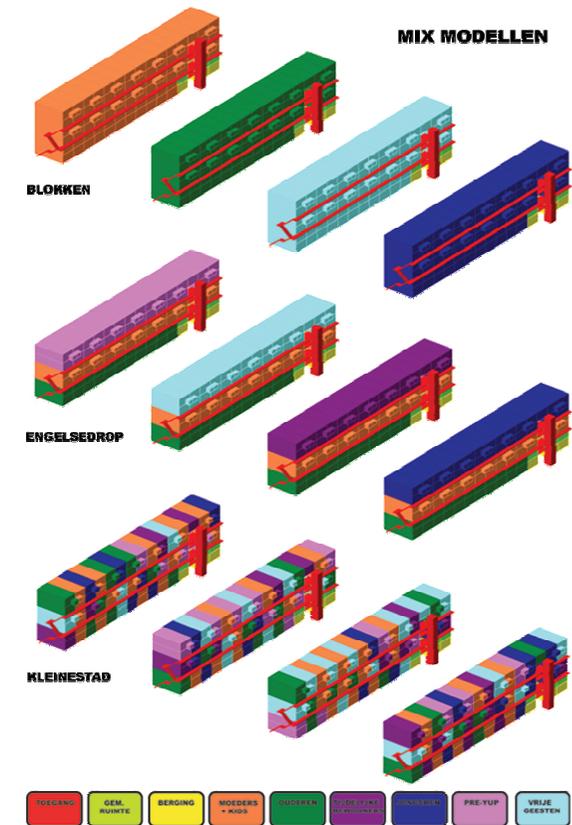
L'Istituto del Fondo Immobiliare è, inoltre, caratterizzato dalla presenza di organismi atti a vigilare sul rispetto delle finalità e degli indirizzi determinati nell'ambito del regolamento del fondo (Assemblea dei sottoscrittori, Comitati consultivi e Comitato d'indirizzo).

### 3.3 Housing Sociale in Europa – criticità nell'esportazione di un modello

Il periodo che va dalla ricostruzione postbellica agli anni '70 è stato caratterizzato, soprattutto nei maggiori stati europei (Francia, Germania, Gran Bretagna), da una fase di crescita consistente delle risorse impiegate per la realizzazione di alloggi di edilizia pubblica. La creazione dei nuovi quartieri di edilizia pubblica in aree periferiche, è stata in qualche caso accompagnata anche dalla realizzazione di una rete di servizi funzionali atti a concepire i nuovi nuclei come vere e proprie micro città, connesse al centro urbano da un'efficiente rete trasportistica. Tuttavia, in molti casi, i nuovi insediamenti, soprattutto a causa della carenza dei servizi e delle occasioni di aggregazione sociale, hanno mantenuto una dimensione di quartieri – dormitorio, concentrando al loro interno fenomeni di degrado e di tensione sociale.

Successivamente, *l'utente - tipo è passato nel giro di qualche decennio da famiglie di giovane età a coppie di anziani affiancate sempre più spesso da giovani famiglie di immigrati, che in alcuni casi sono diventati predominanti. I bassi redditi hanno loro consentito di balzare in testa alle classifiche degli aventi diritto mentre gli ex - residenti hanno avuto un maggiore accesso ad abitazioni di proprietà. Si è così assistito ad un processo di omogeneizzazione sociale che ha portato alla concentrazione di determinate componenti etniche in alcune zone delle città, aumentando così la ghettizzazione e l'esclusione sociale dei residenti.*<sup>7</sup>

E' inoltre da segnalare che gli effetti dell'aumento dei prezzi nel decennio 1996-2006, così come quelli legati alla recente crisi economica, hanno avuto effetti analoghi in tutta Europa: il problema dell'incremento della fascia di popolazione afflitta da condizioni di disagio abitativo e, nel contempo, la penuria di alloggi sociali e



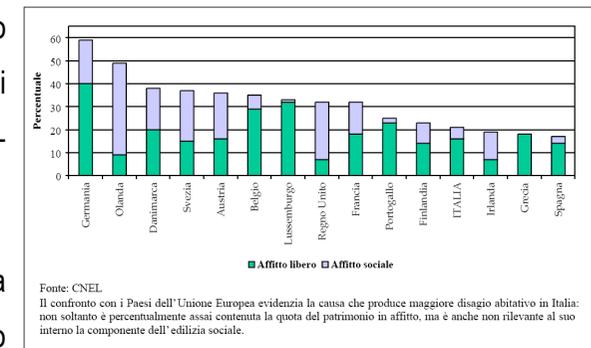
Fonte web: [www.wimby.nl](http://www.wimby.nl)

le sempre minori possibilità di investimento da parte delle Pubbliche Amministrazioni, non consentono, in Italia come nel resto d'Europa, di sviluppare un modello di risposta realmente efficace ed esportabile. L'ultimo ventennio, in ogni caso, è stato caratterizzato dalla tendenza comune alla parziale alienazione del patrimonio di alloggi pubblico, alla delega ai comuni della maggior parte delle funzioni legate alla gestione del parco alloggi pubblico e alla definizione delle politiche dell'abitare. Tali tendenze sono state accompagnate in tutta Europa da una generale diminuzione degli investimenti pubblici per la creazione di alloggi sociali, soprattutto in tema di sostegno all'acquisto dell'abitazione. Nel Regno Unito, ad esempio, già nel corso del governo Thatcher, anche per effetto dell'introduzione del "diritto di acquisto" per gli occupanti degli alloggi popolari e per una diffusa campagna di privatizzazione dello stock residenziale, la percentuale dei proprietari residenti in Gran Bretagna è passata dal 57% del 1979 al 69% del 2004.<sup>8</sup>

E' tuttavia da segnalare che in molti Paesi dell'Unione Europea, siamo in presenza di uno stock di edilizia residenziale in locazione assai più vasto rispetto all'Italia: mediamente, come mostra il grafico di seguito riportato, il parco alloggi in affitto dei paesi europei analizzati si aggira intorno al 34% rispetto al numero totale di alloggi, contro il 20,9 per cento dell'Italia). Inoltre, circa il 43% degli alloggi in affitto è locato ad un canone sociale; tale percentuale si riduce in Italia al 18,5%.

Nonostante ciò, la questione casa è sentita ovunque e in molti Paesi sono in corso programmi di edilizia pubblica che prevedono ingenti mobilitazioni di capitale pubblico e azioni di riqualificazione molto rilevanti anche dal punto di vista urbanistico.<sup>9</sup>

IL PESO DELL'AFFITTO NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI



Nonostante alcune linee di base comuni, le risposte degli Stati dell'Unione Europea al problema della casa sono state notevolmente eterogenee e diversificate: *Nell'Unione Europea con il termine di "alloggio sociale" si fa riferimento a finalità molto diverse da un paese all'altro. Nei paesi dell'Europa del Nord l'alloggio sociale per definizione non esiste. Il termine usato è "alloggio di pubblica utilità". Questo non è concepito per ospitare categorie specifiche di popolazione e non vengono stabiliti livelli massimi di reddito che potrebbero far escludere popolazione dal reddito elevato.*<sup>10</sup>

In tali Paesi, i requisiti d'accesso all'alloggio di pubblica utilità sono stabiliti dalle comunità locali e, in genere, non dipendono dai requisiti di reddito, quanto piuttosto dalla pressione sociale di determinate categorie di domanda. Questo atteggiamento, se da un lato fa in modo che anche la popolazione di reddito medio possa accedere agli alloggi pubblici, dall'altro, spesso, ingenera fenomeni di ghettizzazione di alcuni gruppi della popolazione in determinate aree urbane.

E' interessante notare come alcuni modelli d'intervento, con particolare riferimento all'esempio del Regno Unito, presuppongano un concetto di alloggio sociale come una sistemazione transitoria, legata a difficoltà momentanee dell'utenza: secondo tale concezione *l'alloggio sociale deve offrire una soluzione temporanea a persone che non hanno per obiettivo di rimanervi. Una sorta di transizione verso l'accesso al mercato in vista dell'abitazione in proprietà*.<sup>11</sup>

Nell'ambito di un quadro eterogeneo, fatto di risposte diversificate alla domanda di case della popolazione in difficoltà, quadro composto anche di interventi spot che non hanno determinato azioni durature e struttu-

rali, è comunque possibile individuare due fondamentali tendenze, che vedono da un lato i Paesi nei quali le politiche abitative dipendono in misura più ampia dalle risorse pubbliche, dall'altro quelli che hanno lavorato per sviluppare forme originali e realmente operative di partenariato pubblico-privato, finalizzati all'individuazione di un corretto sistema di convenienza negli investimenti di edilizia residenziale sociale da parte di operatori privati, in modo da ridurre al minimo la spesa pubblica agendo su livelli differenti, da quello finanziario a quello normativo ed urbanistico.

La prima linea d'intervento, adottata anche nel nostro Paese, che ha strutturato la risposta alla questione abitativa su finanziamenti quasi esclusivamente pubblici, mettendo a disposizione una quota elevata del proprio Reddito lordo per l'Edilizia Sociale, sta oggi, anche per effetto della crisi economica, mostrando i propri limiti. Spesso, inoltre, gli aspetti critici legati a tale politica sono stati incrementati dalla tendenza a favorire la proprietà dell'abitazione, anche con un programma di alienazione del patrimonio di edilizia pubblica, come è accaduto recentemente in Francia con il governo Sarkozy ed in Italia con il programma di alienazione di alloggi di proprietà degli IACP e degli Enti previdenziali.

La realtà abitativa della popolazione delle grandi città francesi è stata, inoltre, spesso caratterizzata da un forte squilibrio tra una crescente domanda di alloggi ed un'offerta esigua rispetto al fabbisogno e, come già evidenziato, in progressivo decremento. A tale situazione problematica, legata appunto alla quantità di alloggi sociali disponibili sul mercato, si pone quella della scarsa qualità e in molti casi addirittura dell'insalubrità delle abitazioni sociali. Tale criticità, che interessa circa il 20% del parco alloggi pubblico, è maggior-

mente sentita nelle aree centrali, dove alla scarsa quantità di alloggi disponibili corrisponde anche una minore qualità degli stessi, legata anche alla maggiore età delle costruzioni e, dunque, ai limitati e troppo onerosi interventi di riqualificazione.

Anche in molte altre realtà europee si registra la medesima tendenza alla diffusione della proprietà dell'abitazione: in Spagna, ad esempio, circa l'80% della popolazione residente è proprietaria della propria casa e quelli che vivono in affitto sono una minoranza. L'offerta di case popolari, *las viviendas de protección oficial*, si è andata progressivamente riducendo, da un 50% negli anni '80 fino all'attuale 5-10%.<sup>12</sup>

In Francia, inoltre, nel 2007 è entrata in vigore la legge sul "droit au logement opposable", che garantisce a tutte le persone residenti in Francia stabilmente, che sono state titolari per un certo periodo di tempo di un contratto di lavoro a tempo indeterminato, la possibilità di accedere ad un alloggio in locazione adeguato, in termini dimensionali, alla composizione del nucleo familiare e comunque locato ad un canone adeguato al reddito del richiedente. Accanto a tale legge, è stato istituito l'obbligo per i Comuni di raggiungere una quota di alloggi popolari pari almeno al 20% dell'intero parco alloggi pubblico e privato esistente.

Un interessante modello d'intervento, recentemente applicato anche in Italia anche se con modalità parzialmente diverse, è offerto dalla Gran Bretagna, che ha diffuso il modello dell'*affordable houses*. Tale sistema coinvolge le Amministrazioni, che mettono a disposizione le aree su cui realizzare gli alloggi, e investitori privati sociali, costituiti in genere da Fondazioni o comunque da privati che accettano un abbattimento del proprio margine di guadagno sull'investimento, che passa dunque dal 20-22% al 5-7%. In tale modo è pos-

sibile mettere sul mercato alloggi in locazione a canone contenuto, abbattuto di circa il 20-30% rispetto ai canoni di mercato.

Ad oggi, molti Paesi europei, inoltre, hanno attivato politiche per la riqualificazione dei quartieri di edilizia pubblica esistenti, sviluppando spesso soluzioni innovative di housing e cohousing e avviando delle interessanti sperimentazioni volte a coniugare il tema dell'abitazione economica in affitto a canone sociale con la necessità di garantire una maggiore qualità dell'abitare anche attraverso la progettazione di alloggi basati su principi dell'edilizia ecosostenibile.

### 3.4 Spunti per la diffusione del modello di Housing sociale in Italia

Ad oggi gli interventi di Social Housing in Italia costituiscono episodi più o meno isolati, realtà frammentarie che molto spesso definiscono modelli non esportabili. Ad incrementare tale tendenza c'è l'eccessiva lunghezza dei tempi necessari per la realizzazione degli interventi, nonché la complessità delle procedure burocratiche che sono alla base di essi.

Il panorama italiano offre dunque spunti interessanti, ma ancora troppo frammentari e soprattutto troppo circoscritti rispetto ai numeri del disagio abitativo per costituire una risposta davvero strutturata al problema della casa per le categorie di popolazione più svantaggiate.

E' nelle grandi città – Bologna, Milano, Torino, Firenze – dove una risposta al disagio abitativo delle famiglie e delle nuove categorie analizzate rappresenta un'esigenza non più rinviabile, che si stanno avviando interventi su più fronti per frenare l'emergenza e fornire una risposta efficace anche nel lungo periodo.

Di seguito sono state analizzate le politiche per l'abitazione del Comune di Bologna, che riassume alcune delle principali esperienze di housing sociale in Italia, inquadrata nell'ambito di una politica ad ampio raggio, che raccoglie interventi di carattere eterogeneo nel tentativo di fornire un sistema di azioni strutturato e duraturo. La scelta del caso studio di seguito sintetizzato non è stata guidata dal tentativo di definire dei modelli di risposta alle problematiche abitative, ma dalla constatazione che le azioni portate avanti in questa realtà territoriale rappresentano lo sforzo di mettere in atto una concreta politica per la casa, capace di favorire azioni diversificate e multilivello, ma in ogni caso basate su un coordinamento tra soggetti diversi: pub-



bliche amministrazioni, imprenditori, istituti di credito, sindacati.

### 3.4.1\_La politica per la casa del Comune di Bologna

Bologna rappresenta uno dei primi comuni italiani ad avviare una politica di risposta al problema casa fondata sulla separazione tra le tipologie d'intervento per l'edilizia residenziale pubblica e quelle per l'edilizia residenziale sociale. *Le politiche che sono state programmate mirano a risolvere o a ridurre l'incidenza del problema e quindi devono necessariamente essere diversificate sia dal punto di vista degli strumenti da utilizzare, sia in riferimento alle diverse condizioni socio-economiche dei soggetti cui sono dirette.*<sup>7</sup>

Di seguito sono stati sintetizzate le principali linee d'intervento che sono alla base della politica per la casa del Comune di Bologna:

- Agenzia Metropolitana per l'Affitto (AMA);
- programma di realizzazione di alloggi a canone contenuto con il contributo della Fondazione CARISBO;
- promozione dei contratti di locazione a canone concordato;
- gestione dinamica e socialmente orientata del patrimonio di edilizia residenziale pubblica esistente e le possibili modalità per il suo accrescimento;
- autocostruzione e autorecupero;
- sperimentazione di un modello di locazione a riscatto;
- rilancio del *Piano per l'edilizia economica e popolare*.

Attraverso tale politica sono già stati realizzati 557 alloggi ERP, di cui 60 destinati agli anziani, 348 alloggi in acquisto agevolato, 555 unità abitative di edilizia sociale, assegnate in locazione agevolata (476 per fami-



tanto le condizioni previste dal bando sono state considerate troppo poco vantaggiose per le imprese private (dal primo bando erano escluse anche le cooperative a proprietà indivisa, a causa della durata prevista del diritto di superficie).

#### AGENZIA METROPOLITANA PER L'AFFITTO

L'Agenzia per l'affitto di Bologna ha carattere "metropolitano" ossia nasce da un'intesa tra Comune di Bologna, Provincia, associazioni di proprietari e di inquilini e associazioni di commercianti ed è attiva sull'intero territorio provinciale; si tratta di una forma di una tipologia di statuto innovativa, considerando che le Agenzie per la locazione attive in altre realtà italiane fanno riferimento esclusivamente al territorio comunale e sono gestite direttamente dalla Pubblica Amministrazione.

La forma societaria scelta è quella dell'associazione, che garantisce per i soci fondatori - Provincia e Comune di Bologna, 33 Comuni dell'area metropolitana, ACER della Provincia di Bologna oltre alle associazioni dei proprietari immobiliari, ai sindacati degli inquilini ed alle associazioni imprenditoriali – di mantenere l'autonomia finanziaria ed operativa. Il coordinatore dell'agenzia è il presidente dell'ACER di Bologna.

Un ruolo importante viene svolto dalle fondazioni (es. Fondazione Cassa di Risparmio di Bologna), che hanno messo a disposizione dell'Agenzia il capitale necessario per costituire un Fondo di Garanzia per l'affitto in modo tale da consentire la copertura finanziaria dei canoni di locazione anche in caso di morosità temporanea da parte dell'inquilino. L'attività dell'Agenzia è dunque sostenuta direttamente dal Fondo, alimentato, come si è detto, principalmente dalle fondazioni bancarie che vi hanno aderito, e, in parte dal 3% dei canoni di locazione percepiti.

L'istituzione del Fondo, rappresenta un passo importante in quanto uno dei compiti dell'Agenzia, previsto da statuto, è proprio quello di assicurare al proprietario dell'alloggio il pagamento del canone mensile; questo

obiettivo non è chiaramente perseguibile senza una garanzia finanziaria di base, che il Comune da solo non è in grado di assicurare.

L'Agenzia Metropolitana per l'affitto di Bologna si configura dunque come un servizio che lavora a scala provinciale, fondato su un modello associativo: non esiste un ufficio comunale preposto alla direzione, ma ciascuna sede delle associazioni coinvolte nell'intesa è legittimata a svolgere l'attività di agenzia. L'adozione di uno statuto di tipo associativo richiede un rilevante sforzo di coordinamento da parte del Comune, ma nello stesso tempo consente un minore impegno da parte della pubblica amministrazione soprattutto nella fase del reperimento degli alloggi sul mercato privato (sono le associazioni di proprietari, che aderiscono all'agenzia, a mettere a disposizione gli alloggi).

Sono previste specifiche garanzie per il privato che mette il proprio alloggio a disposizione dell'Agenzia:

- percepire un canone di locazione senza correre rischi di morosità;
- tutela legale in caso di controversie;
- affidare la completa gestione amministrativa e burocratica del contratto;
- godere delle agevolazioni fiscali legate al canone concordato, costituite principalmente dall'azzeramento dell'ICI per la durata del contratto, dalla riduzione dell'imposta di registro e del 30% sulla quota di IRPEF.

Per fare in modo da conservare tali agevolazioni fiscali, la stipula del contratto di locazione avviene direttamente tra il proprietario dell'alloggio ed il futuro inquilino; non è dunque l'Agenzia a subaffittare gli immobili,

come avviene in altre realtà italiane.

I potenziali inquilini degli immobili a disposizione dell'Agenzia sono individuati dal Comune attraverso la **graduatoria per gli alloggi a canone calmierato**: le assegnazioni, in ogni caso, garantiscono un rapporto massimo di incidenza del canone di locazione sul reddito del 30 %.

L'istituzione della graduatoria rappresenta un elemento importante in quanto nella maggior parte dei Comuni i destinatari degli alloggi a canone calmierato vengono scelti dal privato entro una lista di domande pervenute al Comune in seguito all'emanazione di un bando pubblico. Non essendoci una graduatoria e quindi una regolamentazione della scelta viene ridotta la possibilità di controllo sul rispetto delle convenzioni locative.

La graduatoria è aperta e viene aggiornata ogni sei mesi; questo consente di avere una fotografia abbastanza fedele dell'andamento della domanda abitativa e delle possibili evoluzioni nelle condizioni economiche e lavorative degli iscritti.

Sulla base di alcune valutazioni fatte dall'AMA, è stato stimato che, superata la soglia dei 1.000 alloggi gestiti, sarà possibile erogare anche servizi aggiuntivi, quali:

- ripristinare alloggi non abitabili conferiti all'Agenzia e ammortizzare tali spese con i canoni di locazione;
- sostenere finanziariamente le spese di accesso all'alloggio da parte degli inquilini;
- consentire a proprietari anziani non autosufficienti la possibilità di cambiare il proprio alloggio non più adeguato con uno messo a disposizione dell'Agenzia con caratteristiche compatibili alle sue condizioni.

Di seguito è stato riportato uno schema che sintetizza il modello di funzionamento dell'Agenzia per l'affitto di Bologna ed evidenziate in rosso le differenze fondamentali di funzionamento e gestione rispetto ai modelli di Agenzie per la locazione, istituite da altri comuni italiani.

<b>Forma giuridica</b>	Associazione tra Provincia di Bologna, Comune di Bologna, Nuovo Circondario Imolese, comuni dell'area metropolitana, ACER di Bologna, associazioni proprietari, associazioni inquilini, fondazioni bancarie.
<b>Attività svolte</b>	<p>Ricerca sul mercato degli alloggi disponibili e gestione dei rapporti economici e giuridici con i proprietari</p> <p>Costituzione e gestione di un fondo di garanzia per morosità e risarcimento di eventuali danni al patrimonio</p> <p>Accoglimento delle domande di alloggi e assegnazioni</p> <p>Gestione dei rapporti giuridici con l'affittuario sulla base delle graduatorie predisposte dal comune</p> <p>Gestione delle attività di rilascio dell'immobile</p> <p>Eventuali attività di manutenzione ordinaria e straordinaria</p>
<b>Assegnazione degli alloggi</b>	Gli alloggi vengono assegnati sulla base di una <b>graduatoria per il canone concordato</b> , predisposta dal Comune, diversa da quella dell'edilizia sovvenzionata. Tale graduatoria è aperta, non predisposta in seguito a bandi e aggiornata ogni sei mesi; l'assegnazione degli alloggi avviene mantenendo un incidenza del canone sul reddito medio intorno al 30%
<b>Garanzie finanziarie</b>	Istituzione di un <b>fondo di garanzia</b> , finanziato dalle Fondazioni bancarie per il primo triennio di attività dell'agenzia ed alimentato con una quota pari al 3% dei canoni di locazione.
<b>Effetto atteso</b>	<b>1000 alloggi</b> gestiti dall'Agenzia nei primi tre anni di attività

## PROGRAMMA DI REALIZZAZIONE DI ALLOGGI A CANONE CONTENUTO FONDAZIONE CARISBO

La Provincia di Bologna, nell'ambito delle strategie d'intervento per rispondere alla domanda abitativa della fascia grigia, ha promosso la sottoscrizione di Accordi di Programma con i Comuni della Provincia, la Fondazione Cassa di Risparmio di Bologna e l'ACER, finalizzato alla realizzazione di alloggi da destinare alla locazione permanente a canone contenuto.

Il meccanismo di funzionamento dell'intervento, che ha comunque alla base un finanziamento a fondo perduto da parte della Fondazione, pari a circa il 20% del costo di costruzione, prevede che l'Amministrazione comunale metta a disposizione un'area edificabile di proprietà e ne realizzi le opere di urbanizzazione. Su tale area, l'ACER, titolare di un prestito bancario agevolato, erogato dalla Cassa di Risparmio, realizza il progetto, provvedendo alla costruzione degli alloggi ed alla manutenzione degli stessi per un certo periodo di tempo. Nel contempo, l'ACER incamera i proventi dei canoni di locazione per il periodo di tempo utile ad ammortizzare i costi di costruzione degli alloggi.

Il meccanismo per l'individuazione dei futuri locatari degli alloggi è lo stesso previsto per l'Agenzia Metropolitana per l'Affitto: gli inquilini vengono selezionati attraverso bandi ad evidenza pubblica sulla base del reddito e sulla capacità a pagare un canone concordato.

Al termine del periodo necessario per l'ammortamento dei costi, gli alloggi diventano di proprietà del Comune.

Questa modalità d'intervento ha già portato alla realizzazione di 18 interventi complessivi, di cui 16 di nuova



costruzione e 2 di recupero edilizio, per un totale di 225 alloggi da locare a canone concordato. E' tuttavia auspicabile che l'introduzione della nuova norma della Legge Finanziaria possa portare ad un'ulteriore diffusione di questa tipologia d'intervento, garantendo una maggiore disponibilità di aree e immobili per l'amministrazione comunale.

## AUTORECUPERO/AUTOCOSTRUZIONE

Il Comune di Bologna non ha ancora attuato interventi di autorecupero/autocostruzione, tuttavia sta avviando dei rapporti con la cooperativa ALISEI, che si è occupata della realizzazione di questa tipologia di interventi in molti comuni dell'Umbria e recentemente anche a Ravenna. Esiste una fondamentale differenza tra la realtà bolognese e quella dei comuni in cui sono state attuate le pratiche autocostruttive: il Comune di Bologna non dispone di aree libere da acquisire a basso costo e che non comportino particolari difficoltà tecniche per l'attuazione dell'intervento (il Comune di Ravenna ha invece messo a disposizione della cooperativa ALISEI a titolo grandi lotti pianeggianti a basso costo in prossimità delle frazioni, su cui sono state realizzate palazzine di due, massimo tre piani, che non hanno richiesto particolari competenze da parte degli autocostruttori, consentendo di abbattere di circa il 50% il costo di costruzione degli alloggi). In tal senso la realtà bolognese appare molto simile alla situazione della maggior parte dei comuni italiani, dove la scarsità di aree edificabili è accompagnata dalla precisa volontà politica di salvaguardia del territorio e dunque di limitazione di ulteriore consumo di suolo.

L'indirizzo perseguito dal Comune di Bologna è piuttosto quello dell'autorecupero su immobili degradati, acquisiti dal comune, per i quali gli interventi di recupero siano in genere procrastinati dalla mancanza di risorse pubbliche, eventualmente anche originariamente destinati ad usi non residenziali (in tal caso si procederebbe ad opportuna variante dello strumento urbanistico vigente).

Bologna sta in questi giorni mettendo a punto un bando per realizzare interventi di autorecupero su nove



Fonte web: [www.autorecupero.it](http://www.autorecupero.it)

immobili degradati, tutti costruiti nell'arco dei primi trent'anni del 1900, per un totale di 2985 mq di superficie.

In tal senso il Comune ha il compito di

- indicare gli immobili oggetto dell'intervento
- individuare il partner privato di supporto, che attuerà l'intervento e ne predisporrà il programma
- procedere agli adempimenti necessari per garantire la fattibilità dell'intervento (predisporre eventuali varianti agli strumenti urbanistici)
- selezionare i soggetti destinatari del programma tramite procedura ad evidenza pubblica e definire i criteri per la costituzione delle cooperative
- fungere da garante per il rispetto degli accordi tra le parti.

Gli interventi di autorecupero attuati dal Comune di Bologna presuppongono l'impiego di modalità realizzative semplici, per consentire l'impiego di operatori non specializzati, gli autocostruttori futuri abitanti degli alloggi; si deve dunque tener conto di ciò nella scelta del partner privato, che attuerà l'intervento, il quale dovrà avere esperienza anche di pratiche di integrazione sociale (l'intervento è destinato per metà a cittadini italiani e per l'altra metà a cittadini immigrati).

Vantaggi dell'intervento di autorecupero:

- abbattimento del costo di costruzione fino al 60% (parte del capitale viene sostituito con il lavoro svolto dagli autocostruttori nel tempo libero);
- il Comune di Bologna mette a disposizione gli immobili da ristrutturare, ma non è previsto l'impiego di capi-



tale pubblico per l'esecuzione dell'intervento;

- vengono sperimentati nuovi percorsi di integrazione sociale e si promuovono buone pratiche di partecipazione, che prevedono il coinvolgimento diretto dei cittadini interessati (gli alloggi verranno assegnati soltanto al termine dell'intervento di autocostruzione tramite la procedura del sorteggio).

Gli atti di un convegno internazionale sul tema dell'autorecupero e dell'autocostruzione<sup>15</sup>, tenutosi a Roma nell'aprile dello scorso anno, mettono in luce i fattori di criticità e di rischio di questa tipologia d'intervento, che rendono l'azione di autocostruzione limitata e circoscritta, ponendola come una delle iniziative possibili, ma in ogni caso non esaustiva, per dar risposta alla questione abitativa. In tal senso è opportuno chiarire quali siano le criticità, finanziarie in particolare, connesse agli interventi di autocostruzione/autorecupero, che non consentono di conferire loro un carattere realmente strutturale.

Negli interventi finora realizzati la banca ha finanziato interamente i cantieri di autocostruzione, concedendo un fido in conto corrente con garanzia ipotecaria in capo alla cooperativa, costituita dagli autocostruttori. Il fido viene utilizzato per la gestione del cantiere, per poi essere convertito in mutui a carico dei singoli autocostruttori, futuri proprietari degli alloggi. Si tratta di mutui fondiari di durata non inferiore ai 20 anni (in genere tra 25 e 30 anni), che devono prevedere rate commisurate ai canoni che precedentemente gli autocostruttori versavano in quanto affittuari. La valutazione da parte della banca viene dunque fatta in base a delle indagini sullo stato patrimoniale e sul reddito di ciascun potenziale autocostruttore, preliminarmente alla creazione della cooperativa.

Le difficoltà connesse a questa tipologia d'intervento sono molteplici e non riguardano soltanto la dimensione finanziaria.<sup>16</sup> Gli autocostruttori costituiscono in genere un gruppo eterogeneo, composto da diverse etnie; ciò implica una difficoltà nella gestione delle relazioni e nella definizione dei rapporti con le comunità già insediate sul territorio.

Dal punto di vista finanziario bisogna tener presente che gli autocostruttori sono generalmente figure scarsamente bancabili per ridotta redditività, precarietà lavorativa, poca affinità con sistema bancario; si tratta generalmente di figure che, pur presentando una situazione reddituale stabile, non sono nelle condizioni di soddisfare i criteri classici per l'accesso ad un credito immobiliare - i flussi di reddito sono spesso al limite o al di sotto di quanto serve per garantire il pagamento di una rata di mutuo. La situazione si fa ancora più difficile se si tiene presente che i tempi per l'istruttoria sono molto lunghi e che spesso gli autocostruttori necessitano di mutui con tempi di rientro molto lunghi e capaci di coprire l'intera cifra dell'investimento.

**Note:**

1. La definizione di *Housing Sociale*, cui si fa riferimento nell'ambito della presente ricerca, è quella proposta dal Cecodhas, Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa.
2. Dagli atti del convegno organizzato da Cittalia - Fondazione ANCI Ricerche sul tema *I Comuni e la Questione Abitativa*, Ottobre 2008.
3. Legge n. 244 del 24.12.2007.
4. Si fa riferimento al Convegno tenutosi a Firenze il 30 gennaio 2008 dal titolo *Il contributo dell'urbanistica per l'edilizia residenziale sociale*.
5. L'edilizia sovvenzionata, diretta alle famiglie caratterizzate da requisiti di reddito prestabiliti, resta ad appannaggio della mano pubblica, attraverso l'azione dello stato e degli IACP e dei comuni con la definizione dei Piani di Zona previsti dalla legge 167/1962.
6. Fondazione Anci Ricerche, *Introduzione ai Fondi Immobiliari per il Social Housing*, Roma 2008.
7. La Legge 86/1994, all'art. 14 bis, introduce i Fondi Immobiliari ad apporto pubblico *quale strumento di privatizzazione, razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico diverso da quello artistico e demaniale, caratterizzati dall'apporto di beni immobili o diritti reali immobiliari, per almeno il 51%, da parte dello Stato, enti previdenziali pubblici, Regioni, enti locali e loro consorzi, nonché da società interamente possedute, anche indirettamente, dagli stessi soggetti*.
8. Fonte web: Fondazione Housing Sociale [www.fhs.it](http://www.fhs.it), *L'alloggio sociale. La situazione in Europa*.
9. Presidenza del consiglio dei Ministri, *Le politiche abitative in Italia: ricognizione e ipotesi d'intervento*, Roma 2006.
10. Fonte: Regione Toscana, *Conferenza Regionale sulle politiche abitative*, Firenze 2006.
11. G. Villani e A. Mazzocchi (a cura di), *Sulla città, oggi: la questione casa*, Milano 2002.
12. G. Villani e A. Mazzocchi (a cura di), *Ibidem*.
13. Plataforma por una Vivienda Digna – Comité de Cataluña, *Estados Generales Europeos de la Vivienda*, Bruxelles 2007.
14. Si fa riferimento all'intervento del rappresentante dell'Amministrazione Comunale di Bologna nell'ambito del Convegno tenutosi a Firenze il 30 gennaio 2008 dal titolo *Il contributo dell'urbanistica per l'edilizia residenziale sociale*.
15. Atti del Convegno internazionale sul tema "Autorecupero ed Autocostruzione – Forme e politiche di un nuovo servizio pubblico per l'alloggio sociale", Roma 2007 .

16. Per ricostruire le criticità connesse agli interventi di autorecupero/autocostruzione è stato fondamentale il contributo di Mario Cavani – Vice Presidente Banca popolare Etica, *Ruolo degli Istituti di Credito nei progetti di autocostruzione e autorecupero*, nell'ambito del Convegno internazionale "Autorecupero ed Autocostruzione - Forme e politiche di un nuovo servizio pubblico per l'alloggio sociale", tenutosi a Roma il 5 aprile 2007 .



## Distinguere 4

### Premesse per una politica integrata.

Come già precedentemente evidenziato, il problema dell'accesso all'abitazione si pone non soltanto come una questione di giustizia sociale, ma limita le prospettive di sviluppo economico e sociale dell'intera nazione e condiziona fortemente la crescita e la caratterizzazione della città.

Dal punto di vista socio-economico è stato analizzato come la difficoltà di accesso all'abitazione, in proprietà o in affitto, soprattutto per le fasce medie e per i giovani studenti e/o lavoratori, comporti un generale innalzamento dell'età media di autonomizzazione dei giovani, che continuano a vivere nella stessa abitazione dei genitori per impossibilità di sostenere la rata del mutuo o le spese per l'affitto.

In molti casi<sup>1</sup>, inoltre, la spesa per l'abitazione, sia essa la rata del mutuo, sia il canone di locazione, assorbe oltre il 60% del reddito mensile di una famiglia, ponendosi, dunque come concausa dell'impoverimento della stessa o causando fenomeni di indebitamento che, nella peggiore delle ipotesi, possono condurre alla perdita dell'alloggio e allo sfratto, legata all'impossibilità di far fronte alle spese ad esso legate.

Tali dinamiche, come sopraesposto, condizionano in maniera determinante anche lo sviluppo stesso della città, sia in termini di definizione della forma e della struttura dei nuovi quartieri, sia come possibilità di ripensare gli "spazi molli" della città consolidata, avviando politiche di trasformazione coerenti con il tessuto esistente e con i contenuti della domanda sociale. In tal senso, la capacità delle amministrazioni locali di ri-

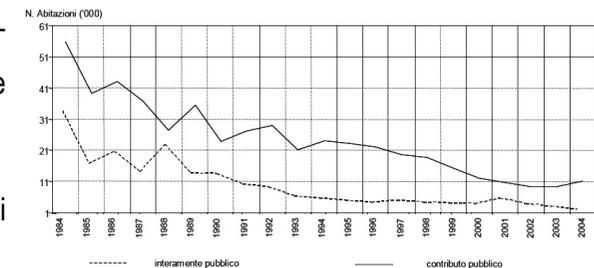
amministrazioni e dello stato. Questo approccio, difatti, risulterebbe di difficile applicazione per diversi ordini di motivazioni:

- dal punto di vista sociale, essendo tale modalità d'intervento diretta a soddisfare la domanda abitativa di specifiche fasce della popolazione, caratterizzate da precisi requisiti reddituali, fissati a livello statale, comporterebbe l'esclusione dalle forme di sostegno pubblico di ampie categorie di domanda, caratterizzate comunque da un reddito medio-basso, ma escluse dalle graduatorie dell'edilizia residenziale pubblica;
- sotto il profilo economico sono ancora una volta molto evidenti i limiti di un intervento esclusivamente legato al sostegno pubblico all'abitazione, in quanto, con la cessazione dei fondi ex Gescal, abbiamo assistito, nel ventennio 1984 – 2004, ad una diminuzione del **90%** della produzione di alloggi di edilizia sovvenzionata, dunque totalmente a carico pubblico; analogo effetto è stato registrato rispetto alla produzione di alloggi di edilizia agevolata e convenzionata, passata nel suddetto periodo complessivamente da 56.000 ad 11.000 unità;

A tal proposito, fa riflettere il dato che si ricava da un'indagine condotta dal Cresme nel 2004 su un campione di 117 comuni – su 126.671 domande presentate nel biennio 2002/2003 per accedere agli alloggi erp, ne sono state soddisfatte circa 10.156, dunque l'8% del totale.

Il grafico di seguito riportato mostra appunto il significativo decremento subito nella produzione di alloggi totalmente o parzialmente a carico dello Stato nel ventennio '84 – '04.<sup>2</sup>

**Abitazioni costruite con sovvenzioni e contributi pubblici  
1984-2004**



spondere alla domanda di case condiziona fortemente la definizione dell'immagine futura della città.

L'aumento dei costi di accesso all'abitazione in proprietà e dei canoni di locazione, soprattutto per gli alloggi di piccolo e medio taglio, è risultato, come si è visto, un fenomeno diffuso, molto sentito soprattutto nelle aree centrali delle città medio-grandi.

L'effetto principale di tale tendenza è risultato uno spostamento dell'ambito d'interesse della popolazione verso realtà periferiche, dove era possibile reperire alloggi in gran parte di nuova costruzione, a costi più contenuti, laddove le aree centrali rimanevano caratterizzate da un mercato di alloggi ormai desueti, sia per tipologia che per modalità costruttive, venduti o ceduti in locazione a prezzi difficilmente accessibili ad una famiglia a reddito medio. Di contro, il quartiere periferico andava caratterizzandosi sempre più come una realtà satellite, priva di spazi per servizi, e dunque come una città monofunzionale, incentrata molto spesso sull'immagine del quartiere dormitorio.

La "metropolizzazione", termine con il quale Oliva definisce appunto tale fenomeno, ha portato anche ad un aumento considerevole della mobilità a scopo lavorativo, in quanto, sempre più frequentemente sono andate dilatandosi le distanze tra l'abitazione ed il luogo di lavoro.

La necessità di mettere in campo politiche "integrate" è a questo punto dettata dallo stesso carattere multifaccettato assunto dalla questione abitativa.

Non è, ad oggi, più possibile pensare ad una forma d'intervento esclusivamente a carico delle pubbliche

Per definire linee operative efficaci in merito alla questione abitativa è dunque necessario separare gli interventi di edilizia sovvenzionata da quelli di edilizia residenziale sociale, che si muovono su piani differenti e spesso sono rivolti anche a diverse categorie di utenza.

L'edilizia sovvenzionata infatti è per legge rivolta a coloro che rientrano nelle graduatorie di ERP, i quali hanno un reddito annuo inferiore a 10.500 euro; questa tipologia d'intervento è di esclusiva competenza degli ex IACP e dei comuni ed è diretta alle categorie meno abbienti, che senza il sostegno pubblico, non potrebbero accedere al mercato dell'abitazione. Per quanto riguarda l'ERP le forme possibili d'intervento sono connesse indissolubilmente ai regolamenti vigenti in materia e sono dirette ad introdurre eventuali modifiche agli stessi.

Per le famiglie incluse in queste graduatorie è necessario un intervento pubblico quasi totale sulla questione, perché il loro reddito esclude ogni possibilità di accesso non solo alla proprietà della casa, ma anche alla locazione, sia pure a canone concordato (questa forma di contratto prevede una riduzione di circa il 20 % rispetto al canone di mercato ed è ben lontano dal canone sociale praticato per gli alloggi di ERP).

Bisogna tener presente che c'è comunque la necessità di una politica efficace anche per quanto riguarda l'edilizia sovvenzionata, una politica capace di intervenire anche sul sistema di turn over degli alloggi. Attualmente la mancanza di dinamicità sembra essere un connotato distintivo degli alloggi ERP, che, una volta assegnati, generalmente in proprietà, difficilmente tornano disponibili sul mercato. Questa difficoltà nel

turn over degli alloggi esaspera l'emergenza abitativa delle classi meno abbienti, perché esige la costruzione di un numero sempre crescente di alloggi, generando consumo di suolo e rendendo sempre più difficile il reperimento delle risorse finanziarie, esclusivamente pubbliche, per la realizzazione di questi interventi.



**N.B. Il presupposto fondamentale per la definizione di possibili linee strategiche d'intervento per la politica abitativa è quello di SEPARARE le scelte relative all'ERP, capace di assorbire una parte limitata della domanda abitativa, rispetto ai provvedimenti per la cosiddetta "fascia grigia", per la quale l'affitto a canone concordato rappresenta l'alternativa più idonea e concreta.**

#### 4.1 Quadro d'interventi per l'ERP e l'ERS

Il presupposto, dunque, per la definizione di una politica abitativa integrata, rivolta non soltanto alle categorie tradizionalmente protagoniste degli interventi di edilizia residenziale pubblica, ma in grado di coinvolgere anche le categorie per le quali, più genericamente, si registra una difficoltà di accesso al libero mercato, è proprio quello di riconoscere la necessità di individuare diversi sistemi e linee d'intervento per l'ERP e per l'ERS.

##### **linee strategiche d'intervento rivolte alla edilizia residenziale pubblica (ERP)**

**linea01** ottimizzazione e potenziamento del patrimonio residenziale pubblico

**linea02** acquisizione di aree ed immobili a basso costo da destinare ad ERP

##### **linee strategiche d'intervento rivolte alla edilizia residenziale sociale (fascia grigia)**

**linea01** diminuzione dell'incidenza della rendita fondiaria nel processo edilizio

**linea02** promozione di un'efficace politica per gli affitti

**linea03** introduzione di opportuni sistemi di convenienza nella filiera della produzione edilizia, finalizzati alla realizzazione di alloggi a canone concordato per giovani, studenti e anziani

L'immagine precedentemente riportata mostra appunto una proposta di schematizzazione delle strategie d'intervento, suddivisa per la categoria d'intervento coinvolta.

Sono state dunque individuate due linee strategiche d'intervento fondamentali per l'edilizia sovvenzionata:<sup>3</sup>

### **linea01 - ottimizzazione e potenziamento del patrimonio residenziale pubblico**

All'interno del parco alloggi di ERP ritroviamo una serie di edifici o interi quartieri, realizzati in genere tra gli anni '50 e '60, peraltro in aree prossime alla città, che versano in condizioni di forte degrado ed avrebbero bisogno di interventi di recupero. Per far fronte alla mancanza di fondi per l'intervento sull'ERP sarebbe auspicabile una collaborazione tra ente pubblico ed imprese private per individuare sistemi di convenienze comuni che consentano alla pubblica amministrazione di recuperare questi quartieri e nello stesso tempo di introdurre al loro interno categorie sociali eterogenee; dal canto suo l'impresa potrebbe essere incentivata con premi di cubatura o meccanismi di densificazione del tessuto residenziale esistente. L'attuazione di questa tipologia d'intervento presenta tuttavia alcune criticità di fondo connesse alla necessità di individuare opportuni equilibri tra l'interesse comune e il necessario profitto d'impresa. Inoltre è necessario riflettere anche sulla sistemazione provvisoria o definitiva degli originari abitanti degli alloggi – a Genova sono stati creati dei veri e propri alloggi temporanei per ospitare i vecchi inquilini per tutta la durata dell'intervento, ma naturalmente una scelta di questo tipo presuppone dei costi aggiuntivi, che vanno opportunamente valutati.

Il presupposto, per poter procedere all'effettiva ottimizzazione del patrimonio pubblico, è fare in modo che

gli Enti pubblici proprietari possano ciclicamente a verificare la consistenza e le condizioni del proprio parco alloggi; molti di questi infatti risultano desueti o comunque non assegnabili per le cattive condizioni in cui versano. Ottimizzazione significa anche rivedere il taglio degli alloggi, proporzionandolo al numero di componenti delle famiglie assegnatarie – troppo spesso famiglie numerose diventano titolari, anche se per un periodo limitato di tempo, di alloggi troppo piccoli, mentre nuclei familiari monoparentali, composti per lo più da anziani, risultano proprietari o affittuari di unità sovradimensionate.

### **linea02 - acquisizione di aree ed immobili a basso costo da destinare ad ERP**

Un fattore importante, da tenere in gran conto nella definizione di possibili interventi per l'ERP è rappresentato dall'aumento dei costi per l'ERP; la legge regionale delle Marche, ad esempio, prevede un tetto massimo di spesa per gli alloggi di edilizia pubblica, pari a 1.500 euro al mq;<sup>4</sup> se si considera che l'acquisizione delle aree per l'edilizia pubblica è possibile soltanto tramite lo strumento dell'esproprio e che questo deve avvenire a prezzo di mercato, si comprende che questo tetto massimo risulta ampiamente superato. Questa questione rischia di paralizzare l'intervento pubblico nel settore dell'edilizia sovvenzionata. Non si fa più edilizia pubblica perché Comune ed ex IACP non sono più messi in condizione di intervenire: mancano i fondi, il patrimonio di aree pubbliche è scarso, i costi di acquisizione delle aree sono troppo elevati. In tal senso un importante passo in avanti è stato segnato dai commi 258 e 259 della nuova legge finanziaria,

con i quali si assegna ai comuni la possibilità di ricevere a titolo gratuito una percentuale di suolo/immobili delle aree di trasformazione, da vincolare alla realizzazione di edilizia residenziale sociale.<sup>5</sup>

Accanto agli interventi necessari per rispondere alla domanda abitativa delle categorie meno abbienti, inserite nelle graduatorie ERP c'è la necessità di far fronte alle esigenze della cosiddetta "fascia grigia", che come abbiamo visto risulta molto eterogenea e non trova risposta nell'edilizia residenziale pubblica, perché dotata di un reddito medio-basso, troppo elevato per rientrare nelle graduatorie ERP, ma comunque inadeguato per l'accesso al libero mercato dell'abitazione.

La fascia grigia è caratterizzata da un alto grado di dinamicità: è composta infatti anche da una serie di categorie sociali, come giovani coppie, lavoratori atipici, la cui situazione può subire con il passare del tempo cambiamenti in senso positivo ed assestamenti. In tal senso una politica abitativa per tali categoria dovrà assumere necessariamente un carattere dinamico, prevedendo la possibilità di rivedere ciclicamente la posizione degli interessati.

L'obiettivo fondamentale di una politica abitativa per la fascia grigia è quello di favorire l'accesso all'abitazione, in proprietà, ma soprattutto in locazione a canone concordato. L'affitto infatti risulta lo strumento d'intervento più appropriato, anche perché si adegua al carattere dinamico di questa categoria, composta anche, come si è detto di gruppi sociali la cui domanda abitativa è destinata a cambiare - giovani coppie che con l'arrivo dei figli avranno bisogno di una casa più grande, lavoratori che potranno cambiare sede di lavoro o

uscire dal precariato, ecc. In tal senso la linea d'intervento promossa da molte province nell'ambito dei propri programmi triennali è proprio quella di incentivare la diffusione del canone concordato e "scoraggiare" l'incentivazione della proprietà, eccezion fatta per le giovani coppie, che potranno beneficiare di un sostegno per l'acquisto della prima casa. Si parlerà dunque di **Edilizia Residenziale Sociale** per indicare l'insieme di interventi volti principalmente alla realizzazione di edilizia in affitto per rispondere al fabbisogno della fascia grigia.

Sono state individuate nell'ambito della ricerca tre linee strategiche d'intervento, che potrebbero orientare la definizione di una politica integrata per la fascia grigia:

#### **linea01 - diminuzione dell'incidenza della rendita fondiaria nel processo edilizio**

Anche per la realizzazione di Edilizia Residenziale Sociale si registra la medesima problematica riscontrata per gli alloggi pubblici. Il carattere cogente delle previsioni dei vecchi piani Regolatori rispetto alle aree fabbricabili ha molto spesso creato una rendita d'attesa su quelle aree interessate dalla previsione di edificabilità, incrementando dunque il valore delle stesse.

Per rendere possibile la realizzazione di nuovi alloggi da concedere in proprietà o in affitto a prezzi inferiori rispetto a quelli praticati sul libero mercato è necessario intervenire per la normalizzazione del mercato dell'abitazione, regolamentando, per quanto possibile, il plusvalore della rendita fondiaria già nell'ambito del processo di pianificazione urbanistica. Lo strumento più adeguato per il conseguimento di tale obiettivo ap-

pare oggi quello della perequazione urbanistica, in grado di indurre un processo di normalizzazione del mercato delle aree e degli immobili, consentendo al Comune di acquisire suoli all'interno degli ambiti di trasformazione, individuati dagli strumenti urbanistici (piani strutturali in primis), a titolo gratuito; tali aree entrano a far parte del **patrimonio disponibile** della Pubblica Amministrazione e, come tale, utilizzabile anche per la costruzione di edilizia sociale. Restano in ogni caso ferme le problematiche connesse all'effettiva realizzazione degli alloggi, che, dovranno essere risolte con opportuni accordi pubblico – privati in grado rivolti a diminuire il peso dell'esborso economico da parte della Pubblica Amministrazione nella realizzazione degli interventi.

### **linea 02 - promozione di un'efficace politica per gli affitti**

L'individuazione di questa linea d'intervento parte dal presupposto che la scarsa disponibilità di risorse pubbliche, gli alti costi d'acquisto degli immobili e la direttiva, accolta da molti comuni, di scoraggiare ulteriori di consumo di suolo, siano tutti fattori che rendono poco praticabile una politica volta alla costruzione di alloggi sovvenzionati in proprietà. Il carattere dinamico della fascia di utenza cui bisogna dare prioritariamente risposta e la maggiore fattibilità economica fanno dell'affitto l'alternativa più appropriata e più concreta, anche per **calmierare il mercato immobiliare** nel suo complesso.

In tal senso lo strumento d'intervento fondamentale risulta essere quello del canone concordato,<sup>6</sup> peraltro già abbastanza diffuso in molte città. E' necessario tuttavia analizzare approfonditamente questo strumento

e prevederne opportune modificazioni, in modo da consentire la sua applicazione ad un bacino di utenza più vasto, esteso anche al mondo degli studenti universitari fuori sede e degli anziani soli.

In molti comuni, la diffusione del canone concordato e di forme di controllo sugli affitti è stata affidata alle Agenzie per la locazione. Si tratta in genere di vere e proprie immobiliari comunali, che hanno la finalità di ottenere dai privati alloggi a canone contenuto da “subaffittare” a coloro che sono inseriti in apposite graduatorie, predisposte dal Comune sulla base del numero di componenti della famiglia e del reddito medio. I vantaggi per i privati che mettano il proprio alloggio a disposizione dell’agenzia sono di ordine differente – garanzia del pagamento del canone mensile, agevolazioni in termini di ICI e assicurazione in caso di danni all’appartamento.

Il funzionamento dell'Agenzia e, più in generale, l'attivazione della linea d'intervento finalizzata all'incentivazione dell'affitto a canone concordato, non possono prescindere dalla definizione, da parte del Comune, di una specifica **graduatoria per l'ERS**, aggiornata periodicamente e distinta dalla graduatoria per l'Edilizia Residenziale Pubblica. Tale strumento permetterebbe anche di monitorare il peso e la variazione delle condizioni della “fascia grigia”.

**linea03 - introduzione di opportuni sistemi di convenienza nella filiera della produzione edilizia, finalizzati alla realizzazione di alloggi a canone concordato**

In un panorama di città sempre più esplose sul territorio, sempre più metropolizzate, non ha molto senso pensare ad interventi di nuova edificazione, basati su logiche “geofaghe”; l’alternativa più plausibile è proprio quella di cominciare a ragionare sulla possibilità della trasformazione urbana. Bisogna dunque definire approcci adeguati per avviare interventi di riqualificazione, anche con demolizione e ricostruzione, del patrimonio edilizio esistente, residenziale e non. Questa linea d’intervento potrebbe essere in molti casi sostenuta o animata da politiche di diffusione a più livelli di sistemi di risparmio energetico e di utilizzo di fonti rinnovabili. Questo approccio, perseguito in linea generale per tutte le costruzioni fuori dai centri storici dal Piano Casa nazionale,<sup>7</sup> consentirebbe oltre che di recuperare gran parte del patrimonio dimesso delle nostre città, anche di riabilitare uno stock abitativo, peraltro consistente, fatto di edifici costruiti dal secondo dopoguerra in poi, che versano spesso in condizioni di avanzato degrado.

Il progetto di riqualificazione e rivitalizzazione del tessuto consolidato dovrebbe in ogni caso essere accompagnato dall’introduzione di forme premiali, in termini di aumento di cubatura o di definizione di incentivi economici, capaci di sostenere dal punto di vista economico e incentivare tali linee di intervento, così poco “sperimentate” nella realtà italiana.

Il problema che affligge molte imprese e scoraggia l’attuazione degli interventi riguarda soprattutto la carenza del supporto finanziario. La questione coinvolge in maniera più pressante la costruzione di nuovi alloggi da locare a canone concordato, per i quali i tempi di rientro finanziario sono molto dilatati, soprattutto quando non è prevista la vendita immediata di alcune quote di alloggi. Questo comporta delle difficoltà legate

alle scadenze a 10 o 15 anni dei mutui concessi all'impresa.

Sarebbe importante che l'amministrazione intervenisse, previo accordo con gli istituti di credito interessati, per predisporre delle garanzie finanziarie che incentivino e sostengano le iniziative delle imprese e nello stesso tempo compensino i lunghi tempi di rientro.

Per la definizione degli assi di intervento è stato fondamentale il contributo ricevuto dai singoli operatori, che operano nel settore dell'abitazione, intervistati contestualmente allo svolgimento dell'attività di ricerca (vedi sezione "Appendice"). Ciascuno ha infatti evidenziato i cambiamenti intervenuti negli ultimi vent'anni all'interno del processo edilizio e le criticità del settore.

Appare chiaro che il presupposto fondamentale per una politica abitativa integrata è l'attivazione di forme di cooperazione pubblico – privato, che coinvolgano le amministrazioni, le imprese e gli istituti di credito. L'intervento dei privati è indispensabile per tentare di superare forme d'intervento di tipo assistenziale, peraltro difficilmente praticabili per la mancanza di fondi pubblici, nonché effetti limitati al breve periodo, incapaci di dare risposte di tipo strutturali alla questione abitativa. In tal senso è importante che i privati rispondano agli stimoli provenienti dalla pubblica amministrazione per l'attivazione di programmi complessi e di proposte d'intervento innovative sul tema della casa.

## Note:

1. Fonte: Nomisma, *Rapporto quadrimestrale dell'Osservatorio sul Mercato Immobiliare*, anno 2008.
2. Fonte: Cresme, *“La questione abitativa in Italia 2008. Tra emergenza e inversione di ciclo. Terzo rapporto annuale”*. Febbraio 2008
3. Per la definizione delle linee d'intervento per l'Erp, con particolare riferimento al territorio marchigiano, si è tenuta presente la proposta formulata nel corso del 2005 dall'Associazione Inquilini della regione Marche, che ha elaborato un Documento d'indirizzo per il riordino dell'edilizia residenziale pubblica. All'interno del documento di lavoro vengono individuate alcune delle direttrici prioritarie di intervento per l'Erp, di seguito sintetizzate:
  - 1) Predisposizione di canoni d'affitto più equi, in modo da garantire la tutela delle fasce più deboli e rivedere l'incidenza del canone per le famiglie a reddito medio o medio alto che a titolo risiedono in alloggi del patrimonio ERP, prevedendo un canone punitivo per coloro che superano il livello di reddito previsto per la decadenza;
  - 2) Riduzione del prelievo ICI sul patrimonio;
  - 3) Tendenza alla diversificazione dell'offerta pubblica, sollecitando l'impegno degli IACP sul versante dell'affitto a canone moderato, in modo da produrre un graduale riequilibrio del canone medio di locazione.
4. I massimali di costo per l'ERP e i requisiti di reddito per accedere all'Edilizia Sovvenzionata nell'ambito della Regione Marche sono individuati dal Decreto n. 16 del 31.03.2009.
5. Per approfondimenti relativi al concetto di Edilizia Sociale come standard aggiuntivo, si faccia riferimento ai contenuti del Capitolo 3 della presente ricerca, con particolare riferimento al paragrafo 3.1.
6. La L. 431/98 all'art.2 comma 3 prevede la possibilità di stipulare contratti di locazione in base ad accordi definiti in sede locale fra le organizzazioni più rappresentative della proprietà edilizia e dei conduttori. Questa tipologia di contratto prevede per il proprietario diverse agevolazioni fiscali: 40,2 % sull'imponibile IRPEF, 30% sull'imposta di registro, azzeramento dell'ICI per i proprietari.  
La durata del contratto è in genere di 3 anni a cui si aggiungono 2 anni automaticamente rinnovati se non viene data preventiva disdetta.

7. per eventuali approfondimenti sulle prime applicazioni del Piano Casa del Governo, si faccia riferimento ai contenuti del capitolo finale del presente lavoro (Conclusioni).



## Progettare 5

### Layer del progetto integrato per l'ERS

Sulla base di quanto precedentemente esposto, risulta difficile e forse alquanto improduttivo passare in rassegna gli interventi, peraltro notevolmente diversificati, messi in campo nei comuni italiani per migliorare la condizione abitativa delle categorie in difficoltà e per arginare le dinamiche dell'emergenza.

In tal senso potremmo individuare tre grandi categorie d'intervento:

1. strutturali
2. con effetto nel medio periodo
3. emergenziali.

All'interno del primo gruppo sono da ricomprendere tutte quelle iniziative supportate da **strumenti urbanistici di nuova generazione**, caratteristici di quelle realtà regionali che hanno provveduto ad attivare una legislazione in grado di accogliere il modello di pianificazione tripartito (Piano Strutturale, Regolamento Urbanistico e Piano Operativo).

Gli effetti positivi di tale modello di pianificazione rispetto alle problematiche abitative sono stati riscontrati maggiormente in quelle realtà regionali, come l'Emilia Romagna e la Toscana, in cui è stata perseguita, ancor prima delle novità introdotte dalla legge finanziaria 2008, seppur con modalità diverse, la linea di considerare l'edilizia residenziale pubblica come uno standard urbanistico.

Questa linea d'indirizzo, oggi sostenuta da una normativa nazionale, appare senza dubbio la più appropriata a produrre interventi sistematizzati e a lungo termine, azioni capaci di avviare una normalizzazione della questione abitativa.

Importanti riflessioni sull'argomento emergono dalla lettura del modello concepito da Campos Venuti e Pietro Maria Alemagna per San Lazzaro di Savena, in provincia di Bologna.<sup>1</sup> Questi individuano come presupposto del ragionamento la possibilità di considerare l'edilizia residenziale sociale come uno standard urbanistico aggiuntivo, sostenendo, in tal senso, la linea perseguita poi dalla legge statale n.9/2007, che definisce tale attività edilizia come *servizio di interesse generale finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di integrazione e coesione sociale e di qualità funzionale dei tessuti urbani indicati dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica ed alla riduzione degli svantaggi di individui o di gruppi nell'accesso ad un'abitazione funzionale, salubre, sicura, dignitosa e dai ridotti consumi energetici.*

Il diritto di edificabilità delle aree destinate all'ERS sarebbe dunque di proprietà pubblica, come avviene per gli standard urbanistici, ciò consentirebbe di superare i problemi e i costi legati alle espropriazioni delle aree, necessari per attuare i PEEP previsti dalla 167/1962, e permetterebbe di evitare la realizzazione di quartieri di margine, segregati in aree periferiche senza alcuna integrazione con il tessuto urbano della città. All'interno del modello vengono inoltre suggerite due possibili soluzioni per sostenere gli alti costi di costruzione per la realizzazione di alloggi sociali. In particolare viene richiamata l'iniziativa, messa in campo dal comune di Reggio Emilia, di cedere ai privati, che intervengono su un'area di trasformazione, una parte dei

diritti edificatori dell'ERP, in cambio della cessione al Comune di una quota di alloggi da destinare ad ERS. Si tratta sostanzialmente dell'applicazione di misure compensative e perequative che da un lato consentono al Comune di reperire gratuitamente una quota di alloggi ERS, dall'altro "compensano" il privato con dei diritti edificatori aggiuntivi da poter impiegare nell'area stessa – una sorta di premio di cubatura – o in ambiti di trasferimento opportunamente individuati dal Piano.

Interventi realmente strutturali paiono difficilmente realizzabili al di fuori di strumenti urbanistici di nuova generazione o in ogni caso senza il sostegno di un'opportuna ed efficace legislazione regionale in materia.

Al secondo gruppo di interventi appartengono le azioni messe in atto da alcuni comuni non necessariamente all'interno di strumenti urbanistici – agenzia per la locazione, bandi pubblici, che non possono essere considerati realmente strutturali in quanto legati spesso a situazioni specifiche, come ad es. la disponibilità di aree per la nuova edificazione.

Tra gli interventi occasionali possiamo ad esempio inserire le pratiche di autocostruzione/autorecupero, che, pur rappresentando interessanti strumenti, tuttavia presentano una serie di criticità che non consentono di conferire loro il carattere di modello esportabile in situazioni diversificate.

Dall'analisi condotta e dalle interviste/colloquio, presentate in Appendice, con i rappresentanti delle categorie più coinvolte nel processo edilizio – imprese, pubblica amministrazione, ERAP, banche – sono emerse alcune questioni fondamentali, che hanno costituito i presupposti per l'individuazione di tre nodi chiave di una politica abitativa integrata, capace di far fronte non soltanto al fabbisogno abitativo di ERP, ma anche di

proporre interventi strutturali per la fascia grigia.

**Layer 1 - Mettere in atto una politica integrata**, individuando con esattezza il campo di azione del **piano urbanistico** rispetto alle politiche abitative nazionali e regionali, in modo da definire delle possibili politiche di intervento, all'interno delle quali il Piano possa affrontare in maniera adeguata la questione dell'abitazione, incentivando inedite forme di partnership tra i privati e le pubbliche amministrazioni.

**Layer 2 - Favorire la riabilitazione urbana**, con particolare riferimento a quelle parti di città sviluppatesi perlopiù dal secondo dopoguerra agli anni '70, non completamente dimesse, ma non più rispondenti agli attuali standard abitativi e di qualità. Il tema della possibile riqualificazione coinvolge allo stesso modo quartieri di edilizia residenziale pubblica, edilizia residenziale privata intensiva, edifici occupati da attività artigianali e commerciali, ma anche lo stock di alloggi invenduti presente sul mercato; esso si incrocia con le opportunità di riqualificazione finalizzate alla **riduzione dei consumi energetici** ed al **miglioramento della qualità dell'abitare offerte dal nuovo Piano Casa**.

**Layer 3 – Incentivare la locazione a canone concordato rispetto alla diffusione dell'abitazione in proprietà**, non tanto come risposta ad una situazione di emergenza, ma come investimento a lungo termine. Questo comporta un cambiamento notevole, sia dal punto di vista culturale, vista la propensione degli italiani alla proprietà, sia dal punto di vista imprenditoriale, in quanto va ad incidere profondamente sui tradizionali meccanismi della filiera della produzione edilizia.

## 5.1 Layer 1

*Layer 1 - **Mettere in atto una politica integrata**, individuando con esattezza il campo di azione del **piano urbanistico** rispetto alle politiche abitative nazionali e regionali, in modo da definire delle possibili politiche di intervento, all'interno delle quali il Piano possa affrontare in maniera adeguata la questione dell'abitazione, incentivando inedite forme di partnership tra i privati e le pubbliche amministrazioni.*

### Il ruolo del “Nuovo Piano”

Con il termine “*Nuovo Piano*”, nelle parole di Federico Oliva,<sup>2</sup> non si fa riferimento soltanto al modello di pianificazione tripartito, proposto dall'INU già nel 1995 e recepito, anche se non sempre a livello legislativo, da molte realtà regionali e comunali; con tale termine si fa riferimento ad un Piano rinnovato, anche dal punto di vista dei contenuti e del campo di applicazione, di fronte ad uno scenario inedito rispetto al passato, un Piano che diviene strumento capace di *sviluppare nuovi temi emergenti e di affrontare le patologie tipiche della metropolizzazione.*

La tripartizione dei livelli di pianificazione, sulla scorta della proposta di Riforma avanzata dall'INU e così come recepita da alcune realtà regionali nell'ambito delle proprie leggi urbanistiche, prevede appunto tre livelli di pianificazione: Piano Strutturale, Regolamento Urbanistico e Piano Operativo. Non si tratta di un sistema di pianificazione a cascata, ma piuttosto di un modello che fa ricorso a tre diversi strumenti del governo del territorio, caratterizzati da una differente “efficacia” temporale e da un approccio diverso al regime dei suoli.

Nella logica di tripartizione delle competenze fra i diversi momenti e strumenti della pianificazione comunale si colloca il tema

della conformazione del diritto edificatorio dei suoli: il modello tripartito è strutturato sul principio che il diritto edificatorio non sia assegnato dal PSC ma si formi, negli ambiti di trasformazione, con il POC e, analogamente, all'interno degli ambiti consolidati, con il RUE.

In breve, il Piano Strutturale è il piano del lungo periodo, che non ha effetti conformativi sul regime dei suoli e non attribuisce diritti edificatori alle aree; esso definisce gli indirizzi ed individua il sistema delle "invarianti strutturali" caratteristiche di ciascun territorio comunale. Tale strumento, dunque, non è **conformativo** e non incontra la rendita fondiaria.

Ad oggi il Piano Strutturale rappresenta la cornice più idonea, sia per la dimensione fisica e temporale delle sue previsioni, sia per il carattere non strettamente prescrittivo dei suoi contenuti, per la definizione delle scelte strategiche legate alle politiche abitative comunali ed intercomunali. Infatti, *il Piano Strutturale Comunale (PSC) programmatico, combina gli indirizzi previsionali non prescrittivi, con l'attuazione attraverso la compensazione perequativa e il Piano Operativo Comunale (POC) quinquennale prescrittivo e con la nuova impostazione delle Dotazioni Territoriali. In questo quadro entra una nuova concezione degli Standard urbanistici, fra i quali trova posto a pieno titolo l'Edilizia Residenziale Sociale (ERS), da considerare un servizio di interesse pubblico, come le scuole, il verde e le altre attrezzature sociali urbane e di quartiere. E ciò consente di riservare nelle trasformazioni urbanistiche apposite aree per l'ERS, da cedere gratuitamente ai Comuni in compenso dei Diritti Edificatori privati attribuiti dal PSC.*<sup>3</sup>

E' quello che avviene nell'ambito dei Piani Strutturali di molti Comuni della Toscana, del Veneto e dell'Emilia

Romagna, realtà che negli ultimi anni si sono dotate di una legge urbanistica regionale fondata sul modello di pianificazione tripartito: nell'ambito di tali strumenti viene fissata una quota obbligatoria che il privato, proprietario dell'area o attuatore dell'intervento, deve cedere all'Amministrazione per la realizzazione di alloggi a canone concordato. Tale percentuale si aggira in genere intorno al 20%, ma in alcuni comuni arriva fino al 50% della SUL complessiva.

Il Regolamento Urbanistico, concepito in alcune regioni come lo strumento attraverso il quale attuare le previsioni del Piano Strutturale, è concepito, in realtà, nell'ambito della proposta dell'INU, come lo strumento atto a disciplinare le trasformazioni degli insediamenti esistenti.<sup>4</sup>

Nell'ambito di questa ricerca, ci occuperemo in maniera più estensiva dell'altro strumento di pianificazione introdotto dalla proposta di riforma succitata: il Piano Operativo.

E' il **Piano Operativo** ad avere effetti giuridicamente conformativi sul regime suoli; esso, tuttavia, non va concepito come il *piano attuativo* del Piano Strutturale, bensì come lo strumento di durata limitata nel tempo, in genere quinquennale, attraverso il quale articolare gli indirizzi del Piano Strutturale e **definire le proposte da rendere operative nell'ambito del proprio periodo di validità.**

Tanto premesso, resta da indagare sul come tale modello di pianificazione possa garantire una maggiore e più efficace capacità di intervento pubblico nella risoluzione delle questioni legate alla domanda di abitazione sociale. In particolare, è stato precedentemente evidenziato come, attraverso la pianificazione urbanistica le pubbliche amministrazioni abbiano la possibilità di reperire aree e/o immobili per realizzare edilizia

residenziale sociale.

Tuttavia, è necessario mettere in luce che tale possibilità, sancita anche a livello legislativo nazionale all'interno della legge finanziaria 2008, è subordinata sia all'esistenza di un Piano Strutturale capace di fissare gli indirizzi generali e gli strumenti (perequazione e compensazione) atti a disciplinare e regolamentare l'attività di trasformazione del territorio, sia alla messa in opera di efficaci, eque e chiare forme di partnership pubblico – private, in grado di garantire la reale possibilità di attuazione degli interventi.

A questo punto vengono ad oggi a delinearsi tre possibili scenari d'intervento per la Pubblica Amministrazione, di seguito sintetizzati:

Alcune di queste tipologie d'intervento, per quanto esposto nei capitoli precedenti, presentano delle forti criticità, che ne rendono assai limitate le effettive possibilità di applicazione.

Ad oggi, in particolare, l'esproprio per pubblica utilità pare, ad oggi la modalità d'intervento maggiormente consolidata, in particolare per quanto riguarda la realizzazione di interventi di Edilizia Residenziale Pubblica, per i quali la pubblica utilità è da sempre sancita a livello legislativo, ma quella con maggiori difficoltà e criticità d'applicazione, in quanto, sulla base di quanto stabilito dalla sentenza della Corte Costituzionale n.340 del 2007, esso non è legittimo se non consiste in *una somma che si ponga in rapporto ragionevole con il valore del bene*, somma che assuma il valore venale del bene come parametro di riferimento.

La sentenza della Corte Costituzionale e la necessità di limitare ulteriore consumo di suolo, avviando piutto-

### scenari possibili per l'azione pubblica

- 1 ESPROPRIO per PUBBLICA UTILITA'
- 2 STRUMENTI OPERATIVI IN ATTUAZIONE DEL PIANO
- 3 CONFRONTO PUBBLICO CONCORRENZIALE

sto interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente o comunque di fare in modo da costituire nuovi quartieri realmente integrati con il tessuto esistente, hanno così scardinato anche i presupposti dei Piani di Zona, che prevedevano il ricorso allo strumento dell'esproprio per pubblica utilità a prezzi molto contenuti di aree satellite, in genere poco connesse al tessuto residenziale consolidato o localizzate in ambiti periferici.

### ESPROPRIO PER PUBBLICA UTILITA'

Obiettivo: acquisire aree "a basso costo" per la realizzazione di PEEP o PIP

Presupposto	Rapporto con la pianificazione urbanistica	Modalità operative
Operazione in ATTUAZIONE delle previsioni edificatorie del Piano	_ Conforme _ Non conforme e quindi preceduto necessariamente da opportuna variante urbanistica	Avvio procedura d'esproprio: _ dichiarazione di pubblica utilità preceduta da approvazione del progetto definitivo _ determinazione dell'indennizzo d'esproprio _ decreto di esproprio

La sentenza della Corte Costituzionale n. 348/2007 ha stabilito che:

- l'indennizzo non è legittimo se non consiste in una *somma che si ponga in rapporto ragionevole con il valore del bene*, e quindi deve costituire un *serio ristoro* al proprietario
- l'indennizzo non deve necessariamente coincidere con il *valore venale del bene*, ma questo deve rappresentare comunque il *punto di riferimento* per determinarlo

Ruolo della P.A.: ESECUTORE

Rendita: CONFERMATA

Parole chiave: RIGIDO, DISPENDIOSO, NON PARTECIPATO, SPEREQUATO

Tale modalità risulta dunque difficilmente sostenibile per una Pubblica Amministrazione, sia dal punto di vista economico, sia sotto il profilo sociale, in quanto nella rigidità di tale strumento è insita l'impossibilità di prevedere momenti strutturati di partecipazione della popolazione alle scelte dell'Amministrazione.

L'alternativa maggiormente sostenibile, sia nella fase dell'acquisizione delle aree per calmierare la rendita fondiaria, sia in quella della concreta realizzazione degli interventi per garantirne piena fattibilità, resta, dunque, il **confronto pubblico concorrenziale**.

Tale forma d'intervento risulta ad oggi la più appropriata alla situazione delle Pubbliche Amministrazioni, sia in quanto garantisce la possibilità per esse di intervenire con un effettivo ruolo di regia delle operazioni, senza esborso di fondi pubblici e senza alcun obbligo da parte dell'Amministrazione di procedere alla fase attuativa finale, sia in quanto caratterizzata da un contenuto innovativo, che consente di attivare inedite forme di partecipazione della popolazione al fine di selezionare le migliori proposte, mettendo a punto idonei criteri di scelta.

<b>Confronto Pubblico Concorrenziale</b>		
<b>Obiettivo: sondare la disponibilità di aree idonee da cedere ad un prezzo concordato</b>		
<i>Presupposto</i>	<i>Rapporto con la pianificazione urbanistica</i>	<i>Modalità operative</i>
Operazione <b>NON VINCOLANTE</b> attraverso la quale la P.A. invita i proprietari di aree ad una manifestazione d'interesse	La conformità/differenza rispetto allo strumento urbanistico vigente è spostata a valle del processo; essa diventa un possibile parametro di valutazione delle proposte	_Costituzione di una <b>REGIA</b> di <b>COORDINAMENTO</b> delle attività istruttorie e di <b>VALUTAZIONE</b> delle proposte rispondenti alla procedura concorsuale _Ricorso ad un <b>Confronto Pubblico Concorrenziale</b> ("avviso pubblico") al fine di conoscere la disponibilità di aree _ <b>EVENTUALE</b> avvio della fase attuativa attraverso opportuni procedimenti amministrativi
<b>Ruolo della P.A.: COORDINATORE</b>		
<b>Rendita: CALMIERATA</b>		
<b>Parole chiave: INNOVATIVO, PARTECIPATO, EQUO, SOSTENIBILE per la P.A.</b>		

### 5.3 Lo strumento del Confronto Pubblico Concorrenziale - la Legge Regionale Emilia Romagna n. 20/2000 ed il Piano Strutturale Comunale di Firenze

*Questo approccio riformista crea certamente nuove condizioni positive per l'ERS, ma non ne risolve l'attuale situazione di emergenza. Perché non basterà ottenere gratis l'area per l'ERS, né inserirla nelle Trasformazioni urbanistiche, ma sarà necessario finanziarne la costruzione, cosa impossibile per il 20% delle previsioni residenziali, nelle attuali precarie condizioni della finanza pubblica. Senza rinunciare a tutti i possibili finanziamenti pubblici, una soluzione largamente condivisa, è allora quella di **cedere concorsualmente ai privati una parte dei Diritti Edificatori riservati dell'ERS**, perché in cambio costruiscano e cedano gratuitamente ai Comuni una parte degli alloggi, che i Comuni destineranno all'affitto sociale per particolari categorie di cittadini; convenzionando poi la gestione dei rimanenti alloggi ottenuti dai privati per concorso, sia per l'affitto convenzionato che per la vendita a particolari categorie di utenza. Questa soluzione non dovrà escludere la scelta migliore, cioè quella di assegnare questa parte di diritti edificatori direttamente al soggetto che interviene sulla restante area; e ciò perché questa strada, utilizzando le economie di scala a vantaggio dell'operatore, permette ai Comuni benefici superiori alla precedente.<sup>5</sup>*

La procedura concorsuale per l'assegnazione dei diritti edificatori si pone, dunque, come il più idoneo strumento d'intervento per la definizione di modalità d'azione adeguate e fattibili rispetto alla questione abitati-

va. A questo punto ci si pone il problema di individuare il momento e le modalità di inserimento delle attività concorsuali nell'ambito del processo di pianificazione urbanistica, con particolare riferimento al modello di pianificazione tripartito.

A tal proposito è opportuno far presente che, ad oggi, il tema del Confronto Pubblico Concorrenziale risulta ancora poco esplorato rispetto alle consolidate modalità d'intervento, ma soprattutto non sempre recepito nell'ambito delle Leggi Regionali in materia di Pianificazione Urbanistica. Da ciò consegue una sostanziale indeterminazione nella definizione sia delle procedure concorsuali, sia delle modalità di attuazione e gestione delle stesse.

Pare opportuno, tuttavia, segnalare il caso dell'Emilia Romagna, che, con la Legge Regionale 20/2000, è stata tra le prime regioni italiane ad accogliere il modello di pianificazione tripartito strutturato sulla pratica della perequazione urbanistica, in luogo dell'esproprio per pubblica utilità, per l'attuazione degli interventi previsti nell'ambito del POC.

Tale legge introduce, all'art. 18, la possibilità per gli Enti Locali di *concludere accordi con soggetti privati per assumere nella pianificazione proposte di progetti e iniziative di rilevante interesse per la comunità locale, al fine di determinare talune previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale e urbanistica, nel rispetto della legislazione e pianificazione sovraordinata vigente e senza pregiudizio dei diritti dei terzi.*

Lo stesso art. 18, al comma 3, stabilisce che *l'accordo costituisce parte integrante dello strumento di*

***pianificazione cui accede*** ed è soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione. L'accordo è recepito con la delibera di adozione dello strumento ed è condizionato alla conferma delle sue previsioni nel piano approvato.

Tale disposizione, dunque, oltre a sancire un'importante possibilità per le Amministrazioni, contiene una "contestualizzazione" della procedura dell'accordo pubblico – privato, connettendolo indissolubilmente al livello attuativo della pianificazione, di cui costituisce parte integrante.

Se si fa riferimento al modello di pianificazione tripartita, il momento della partecipazione privata mediante procedura concorsuale, cui fa seguito l'accordo precedentemente esaminato, può essere localizzato tra la pianificazione Strutturale e la definizione del Piano Operativo. Sulla base di tale considerazione, il confronto pubblico concorrenziale potrebbe rappresentare un valido strumento per contribuire a selezionare le proposte da attuare nell'ambito del quinquennio di validità del POC, ponendosi come elemento attivo per la costruzione stessa di tale momento della pianificazione.

Sulla scorta di quanto stabilito nell'ambito della Legge Regionale, molti comuni emiliani, già dotati di Piano Strutturale (al 2008 i Comuni emiliani dotati di Piano Strutturale approvato sono circa 231 su 241 totali), hanno provveduto ad attivare procedure di confronto pubblico, rivolte a cittadini e/o imprese, per individuare, sulla scorta degli indirizzi e delle previsioni del Piano Strutturale, proposte d'intervento maggiormente rispondenti agli obiettivi prefissati dall'Amministrazione, da far confluire nel POC, dunque caratterizzate da una dimensione attuativa limitata nel tempo ai cinque anni di validità del piano.

La procedura concorrenziale prevede, come già precedentemente sottolineato, che l'Amministrazione svolga un ruolo prioritario di regia sul percorso individuato e di mediatore tra l'interesse pubblico, che deve essere specificamente individuato e posto alla base anche della definizione dell'avviso pubblico che dà formalmente avvio alla procedura. *La principale linea di demarcazione del rilevante interesse si ritiene vada non tanto e non solo ricercata nell'entità assoluta dell'intervento proposto con l'Accordo, quanto nella sua capacità di rispondere a una specifica esigenza pubblica verificata e ancora insoddisfatta nello specifico contesto interessato.*

*Naturalmente l'interesse all'accordo si manifesta rilevante se ciò che il pubblico acquisisce per suo tramite è non solo aggiuntivo rispetto alle cessioni gratuite comunque dovute in relazione al tipo di trasformazione urbanistica prevista (ad es. i normali standard urbanistici), ma è anche quantitativamente e/o qualitativamente significativo di per se stesso.<sup>6</sup>*

Alla base dell'attivazione della procedura concorrenziale, riferita alla possibilità di ricevere aree/proposte d'intervento per la realizzazione di alloggi da destinare all'edilizia sociale, si pone dunque una preindividuazione delle situazioni specifiche e degli obiettivi che dovranno essere recepite nel bando di evidenza pubblica.

### **Ipotesi di un possibile percorso procedurale per un Confronto Pubblico Concorrenziale**

- 1 FORMALIZZAZIONE DELLA RICHIESTA DI AREE**
- 2 RECEPIMENTO DELLE ISTANZE E DICHIARAZIONE DI PUBBLICO INTERESSE**
- 3 COSTITUZIONE DEL REGIA DI COORDINAMENTO**
- 4 AVVIO DELLA PROCEDURA DI EVIDENZA PUBBLICA**
- 5 PREDISPOSIZIONE DELLA FASE ISTRUTTORIA**

Nel caso delle nuove realizzazioni, lo strumento del confronto pubblico concorrenziale consentirebbe, dunque, sulla base di un dimensionamento massimo prevedibile, funzione soprattutto dello specifico fabbisogno abitativo, di selezionare le proposte di trasformazione, cui, solo al momento della redazione del POC, qualora inserite nell'ambito di tale piano, corrisponderà un'effettiva assegnazione di diritti edificatori.

Le problematiche maggiori nell'applicazione delle procedure concorrenziali sorgono per quei comuni sprovvisti di Piano Strutturale e/o di una legislazione regionale in materia. In tali casi viene a mancare il quadro di riferimento per l'attivazione del confronto, in quanto tale procedura non è supportata da specifici indirizzi individuati dal livello strutturale della pianificazione; pertanto, sembra venire meno uno dei presupposti fondamentali per il ricorso alla procedura di evidenza pubblica. Inoltre, la mancanza di un livello di pianificazione volto a supportare le scelte e a definire i criteri di selezione degli ambiti, nonché la mancanza di un modello di Piano strutturato come quello tripartito di cui si è parlato, rende meno immediata la definizione di possibili procedure concorrenziali, sia in termini di selezione delle aree, sia di motivazione delle scelte per esigenze di pubblica utilità.

Alcuni comuni, sprovvisti di Piano Strutturale hanno messo in atto procedure di evidenza pubblica per realizzare alloggi destinati all'edilizia sociale, prevedendo diverse possibilità d'intervento per sollecitare la partecipazione dei privati, tra cui anche la riconversione di aree produttive da P.R.G. in zone residenziali. Questo tipo d'iniziativa, portata avanti sostanzialmente senza poter essere inserita nell'ambito di un processo

coerente di pianificazione e senza una cornice di riferimento, rischia di produrre interventi occasionali, incapaci di fornire una risposta al disagio abitativo duratura e strutturata. Il rischio per le Amministrazioni, inoltre, mancando un quadro di riferimento programmatico, definito dal Piano Strutturale, è anche quello di non riuscire a mantenere il proprio ruolo di regia, portando avanti soluzioni emergenziali troppo sbilanciate verso l'interesse privato, soluzioni che potrebbero produrre un'immagine di città fatta di singoli "episodi", magari virtuosi, ma comunque non inseriti in una visione generale della città e dunque poco coerenti con l'interpretazione dell'assetto del Territorio e delle sue possibilità di trasformazione.

Il comune di Firenze, coerentemente con quanto espresso nell'obiettivo 1 del proprio PSC , ha scelto la strada della "normalizzazione" dell'intervento privato per la realizzazione di alloggi in affitto a canone sociale: ha inserito infatti all'art. 32 delle N.T.A. L'obbligo per i soggetti attuatori degli interventi di destinare almeno il 20% della superficie utile costruibile in ogni intervento di nuova edificazione o di recupero attraverso la ristrutturazione urbanistica o la sostituzione edilizia che superino i 2000 mq, escluse le destinazioni produttive, ad **edilizia sociale in affitto permanente** a canone calmierato.

Alla base dell'intervento è dunque un accordo sottoscritto tra il privato, che si impegna a realizzare tale quota di "standard aggiuntivo" ed il Comune, che può concedere sconti sugli oneri di urbanizzazione o agevolazioni fiscali.

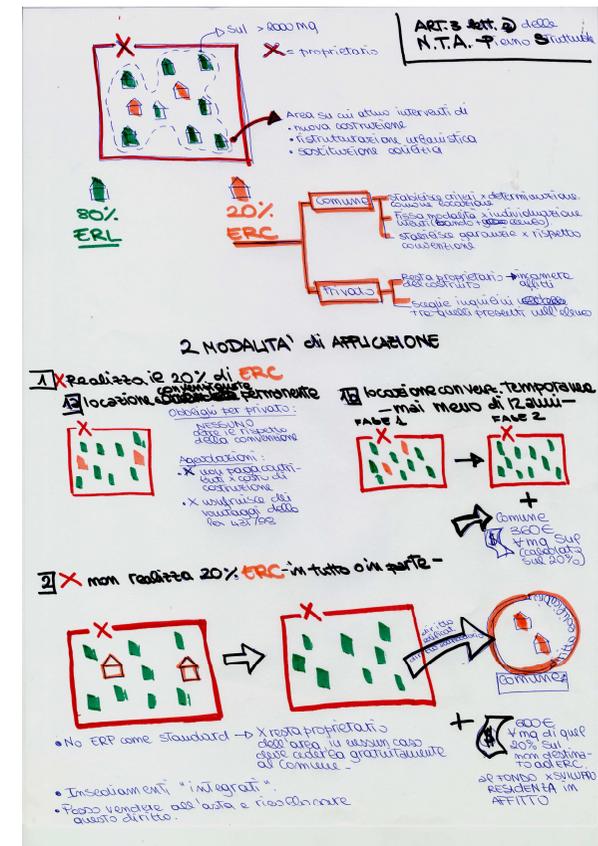
Nel caso in cui il soggetto attuatore, nell'ambito del piano economico dell'investimento, ritenga opportuno

individuare un limite per tale periodo di locazione, comunque non inferiore a 12 anni, dovrà corrispondere una cifra stabilita dall'amministrazione – oggi pari a circa 300 euro – per ogni metro quadro sottratto alla locazione. Tali proventi andranno ad alimentare il patrimonio disponibile di un Fondo per il sostegno alla locazione a canone concordato. Il regolamento prevede che si possa configurare anche un terzo scenario ossia il caso in cui il proponente non intenda procedere alla costruzione della quota di alloggi in affitto a canone sociale. In questo caso il privato potrà comunque procedere alla realizzazione del suo 80%, ma dovrà corrispondere al Fondo una quota per ogni mq di alloggi in affitto che avrebbe dovuto realizzare ed inoltre dovrà cedere al Comune di Firenze l'intera quota di diritti edificatori destinati alla creazione di alloggi in locazione.

Con tale sistema di interventi il Comune di Firenze sta ottenendo apprezzabili risultati, pur essendo ancora in regime di salvaguardia ossia privo di Regolamento Urbanistico adottato e dunque inevitabilmente connesso allo strumento del vecchio P.R.G., almeno per quanto riguarda la fase di attuazione degli interventi. L'amministrazione prevede, terminata la fase delle salvaguardie e dunque adottato il R.U., di poter portare la quota da destinarsi obbligatoriamente ad edilizia sociale in affitto a canone sociale dal 20% al 50% della S.U.L. delle aree di trasformazione.

Le iniziative portate avanti dal comune di Firenze hanno ricadute positive che interessano aspetti diversificati:

- sociale – realizzazione di nuovi alloggi da destinare alle famiglie/individui appartenenti alla fascia grigia;



- urbanistica – creazione di quartieri integrati sia dal punto di vista della composizione sociale, evitando fenomeni di ghettizzazione, sia da quello della composizione funzionale. Tale elemento assicura anche la coerenza con gli obiettivi della pianificazione individuati nell'ambito del PSC;
- economica – definizione di un patrimonio monetario e di diritti edificatori a disposizione del Fondo e dunque dell'amministrazione comunale per la realizzazione di interventi finalizzati alla realizzazione di alloggi in locazione permanente a canone sociale.

## 5.2 Layer 2

*Layer 2 - Favorire la riabilitazione urbana, con particolare riferimento a quelle parti di città sviluppatesi perlopiù dal secondo dopoguerra agli anni '70, non completamente dimesse, ma non più rispondenti agli attuali standard abitativi e di qualità. Il tema della possibile riqualificazione coinvolge allo stesso modo quartieri di edilizia residenziale pubblica, edilizia residenziale privata intensiva, edifici occupati da attività artigianali e commerciali, ma anche lo stock di alloggi invenduti presente sul mercato; esso si incrocia con le opportunità di riqualificazione finalizzate alla riduzione dei consumi energetici ed al miglioramento della qualità dell'abitare offerte dal nuovo Piano Casa.*

### **Qualità prestazionale nelle azioni di recupero**

L'impiego di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili e, in generale, gli accorgimenti per la diffusione di un'elevata qualità prestazionale degli alloggi sociali, realizzati ex novo o attraverso interventi di recupero del parco alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica, costituiscono temi ad oggi fortemente connessi con la volontà di dar risposta alle nuove istanze abitative non solo in termini quantitativi, ma anche, diversamente rispetto al passato, in termini della diffusione di una maggiore qualità dell'abitare.

Tale riflessione risulta ancora più attuale se inquadrata nell'ambito delle incentivazioni legislative introdotte negli ultimi anni anche nel nostro paese, per la riduzione dei livelli di inquinamento e per la diffusione della messa in opera di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. In particolare, il D.Lgs. 387/2003 ha reso operative le direttive europee sul tema delle fonti rinnovabili, introducendo interessanti incentivi economici, riconoscendo al proprietario di potenza compresa tra 1kWp ed 1MW, entrato in esercizio dopo il

dicembre 2005, una tariffa incentivante sull'energia prodotta, oltre al vantaggio di pagare al distributore di energia elettrica solo la differenza tra l'energia consumata e quella prodotta.

Considerando l'ammontare della tariffa incentivante per un tale impianto e i risparmi ottenuti in bolletta, si ha un investimento con un tasso di redditività annua pari a circa il 12% e tempi di rientro del capitale di circa 8 anni (ricordiamo che l'incentivazione è riconosciuta per un periodo di 20 anni).

Molti Comuni, a tal proposito, hanno introdotto forme di incentivazioni finalizzate all'impiego di tali sistemi di produzione dell'energia negli edifici di nuova costruzione o nell'ambito di interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente.

Recentemente tale riflessione ha interessato anche il progetto di nuovi alloggi di edilizia sociale. E' il caso ad esempio della progettazione del **quartiere Casanova di Bolzano**.<sup>7</sup> Si tratta di otto isolati residenziali, articolati intorno ad un edificio centrale adibito a servizi, realizzati perlopiù da soggetti cooperativi e destinati in parte ad ospitare alloggi di edilizia sociale. Il disegno del nuovo quartiere è il risultato di un concorso internazionale di progettazione, bandito dall'IPES - Istituto per l'Edilizia Residenziale Sociale della Provincia Autonoma di Bolzano - che si poneva come obiettivo fondamentale quello di realizzare alloggi capaci di coniugare elevata qualità abitativa ed efficienza energetica, tali da conseguire un target di classe A, con la necessità di contenere i costi di realizzazione dell'intervento, non superando il limite di 1.250 euro/mq, imposti per l'Edilizia residenziale pubblica.

Di seguito sono state sinteticamente analizzate alcune esperienze progettuali europee di riqualificazione di

quartieri di Edilizia Residenziale Pubblica, attivate attraverso il coinvolgimento di capitali privati, sotto la regia delle Pubbliche Amministrazioni interessate.

[www.gardstensbostader.se](http://www.gardstensbostader.se) – **accessibilità, partecipazione**

Gardsten è un quartiere di edilizia popolare che sorge alla periferia nord-est della città di Göteborg in Svezia, che, a partire dal 1997, è stato oggetto di un'intensa attività di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, per opera della Gårdstensbostäder, una società immobiliare di proprietà di Framtiden AB, l'Istituto che si occupa dell'edilizia pubblica, gestito dall'autorità municipale di Göteborg, istituita con il compito di ristrutturare il quartiere di Gårdsten, un complesso di 2.700 unità immobiliari, secondo un approccio innovativo e sostenibile dal punto di vista sociale ed ambientale.

L'attività della Società si è, dunque, preliminarmente concentrata sull'eliminazione delle cause di disagio presenti all'interno del quartiere, concepite come il principale ostacolo allo sviluppo organico della comunità sociale insediata.

Accessibilità. Si è partiti dall'attivazione di linee d'intervento diversificate, rivolte a migliorare le condizioni di accessibilità del quartiere rispetto alla città, attraverso l'introduzione di nuove linee di trasporto pubblico. A tal proposito, è stata fondamentale la partecipazione della Pubblica Amministrazione, che controlla di fatto la Società cui è affidata l'attività di trasformazione. Infatti, la Società ha la possibilità di intervenire soltanto

sulla riqualificazione fisica del quartiere, ma, in realtà, spetta alla Municipalità il compito di mettere in moto iniziative efficaci per favorire l'accesso ai servizi, garantire la corretta accessibilità al sito e adeguate condizioni di sicurezza, volte ad evitare la costituzione di quartieri – satelliti decentrati rispetto al centro urbano e connotati da standard mediocri di qualità urbana. La Società può agire su alcuni aspetti in maniera molto limitata, avviando, ad esempio, azioni volte a richiamare imprenditori ed aziende nel quartiere, ma, di fatto, spetta alla componente pubblica la funzione di definire quel sistema di regole necessario a garantire l'effettiva applicazione dell'idea di mixité sociale e funzionale all'interno dell'area oggetto di riqualificazione.

Partecipazione. L'azione di riqualificazione del quartiere Gårdsten parte dal presupposto che la partecipazione attiva dei cittadini sia alla base di un reale intervento di recupero e di un'idonea gestione dell'attività di manutenzione del quartiere.

Il coinvolgimento della popolazione residente ha interessato due fronti: da un lato, nella fase di progettazione e programmazione degli interventi attraverso l'istituzione di laboratori urbani (Future Group), dall'altro in quella della realizzazione stessa delle opere. Difatti, è stato rilevato che una delle problematiche fondamentali di degrado sociale del quartiere era legata alla diffusa disoccupazione della maggior parte dei giovani residenti. Pertanto, la realizzazione delle opere edilizie previste per la riqualificazione del quartiere ha offerto anche un'occasione di lavoro e di reddito per una parte della popolazione residente: tale considerazione

ha mosso anche l'attivazione di specifici corsi professionali tenuti nell'ambito di alcuni locali comuni, finanziati in parte dalla municipalità, rivolti agli abitanti del quartiere in età lavorativa. Tale modalità d'intervento ha portato alla creazione di 870 nuovi posti di lavoro per i residenti Gårdsten nel periodo 1998 – 2006, creando una sorta di partnership tra l'imprenditore edile titolare dell'appalto e la comunità residente, per cui veniva data la priorità di assunzione ai lavoratori residenti nel quartiere.

Un'altra occasione per attivare la partecipazione della comunità e nuove forme di collaborazione è stata data dalla riqualificazione del Dalen, un grande spazio aperto dove sono state realizzate le strutture per il gioco ed il tempo libero a servizio del quartiere. In tale circostanza sono stati coinvolti i giovani del quartiere, in modo che essi potessero partecipare attivamente alla definizione degli spazi comuni.

<http://www.she.coop> - **efficienza energetica**.<sup>8</sup>

SHE: Sustainable Housing in Europe è un progetto europeo avviato nel 2003 ed in fase di conclusione, coordinato da Federabitazione Europee, una struttura promossa da Federabitazione Confcooperative, che associa circa 3.000 Cooperative di abitazione che nel 2002 hanno realizzato circa 6.000 alloggi per la prima casa e 2.000 per l'affitto, con la partecipazione di 16 partners di cinque paesi europei: Italia, Francia, Danimarca, Grecia e Portogallo.

E', inoltre, prevista la partecipazione di partners esterni, costituiti non solo da Ministeri, Regioni e Comuni,

ma anche da Aziende distributrici di energia, gas e acqua e da Associazioni locali di inquilini e consumatori. Il progetto si pone l'ambizioso obiettivo di realizzare 746 alloggi di edilizia sociale in quattro dei Paesi partners, improntati a criteri di risparmio energetico e di progettazione eco-sostenibile, di cui 200 appartamenti co-finanziati dalla UE in quattro diverse nazioni: Danimarca, Francia, Italia e Portogallo e circa 280 interamente finanziati dalle cooperative italiane.

*La struttura del Partenariato è composta essenzialmente da organizzazioni di edilizia sociale e da un team di esperti, che fornisce i necessari supporti scientifici, tecnici ed istituzionali per affrontare gli aspetti innovativi del progetto, volti alla promozione di una gestione a lungo termine del suolo, dell'acqua, dei rifiuti, dell'energia e delle risorse naturali e al coinvolgimento degli utenti, sia durante la progettazione che durante la coordinazione delle città future. L'interrelazione con il livello urbano verrà assicurata ed implementata grazie ad attività specifiche correlate agli altri progetti europei.<sup>8</sup>*

L'obiettivo generale del progetto "SHE" viene perseguito facendo riferimento ad uno dei pilastri cardini del social-housing ossia la necessità di attivare il coinvolgimento dei futuri residenti e delle Amministrazioni locali interessate, in modo che sia possibile applicare logiche di bilanciamento degli investimenti con l'opportunità di dare risposta alle istanze della comunità insediata.

La finalità del progetto è quella di produrre degli insediamenti – tipo fondati su criteri di progettazione sostenibile, dai costi contenuti, che, insieme ad idonee linee guida opportunamente definite, possano portare alla messa a punto di un modello esportabile per altri interventi di nuova realizzazione o recupero dell'edilizia

residenziale sociale.

Un elemento interessante ed originale del progetto è la previsione di un sistema di monitoraggio dei risultati ottenuti, realizzato specificamente per l'intervento in oggetto ed articolato su due livelli: monitoraggio energetico e monitoraggio sociale ed economico; il primo, con lo attivato con lo scopo di effettuare un controllo a cadenza annuale del consumo totale di energia e acqua e sulla gestione dei consumi in generale, il secondo, invece, finalizzato sia ad individuare il costo globale dell'operazione per i singoli utenti e per i partners coinvolti, sia le caratteristiche del nuovo quartiere in termini di composizione sociale e condivisione del progetto da parte della popolazione residente.

Uno degli interventi finanziati tramite il progetto SHE è il progetto del quartiere Bourgoin Diederichs, che consiste nella realizzazione di 40 alloggi sociali in affitto e 21 appartamenti locati sul libero mercato destinati agli allievi di un'importante scuola di rugby situata nella città di Bourgoin, a circa 30 km da Lione. Il nuovo quartiere è localizzato in una zona strategica rispetto alle prospettive di espansione urbana, in quanto prossima alla "Diederichs area", un'ex zona industriale, che ospitava originariamente un'importante fabbrica tessile. Attualmente l'intero ambito industriale è interessato da un'intensa attività di riconversione, che prevede la realizzazione di un centro commerciale, servizi, un multisala, due librerie (una multimediale), una clinica ospedaliera ed un parco pubblico, oltre ad una rete di strade ed un viale pedonale a servizio del nuovo quartiere.

E' importante sottolineare che anche il recente Piano Casa approvato dal Governo si muove nella medesi-

ma direzione del layer 2, stabilendo premialità in termini di incentivo volumetrico per la diffusione di iniziative di riqualificazione finalizzate anche alla diffusione dei sistemi di risparmio energetico e di miglioramento dei livelli prestazionali delle costruzioni. Sono inoltre previsti incentivi maggiori nel caso di operazioni di demolizione con ricostruzione attivate al di fuori dei centri storici e delle zone di inedificabilità assoluta.

Tra le soluzioni più interessanti e “creative”, sviluppate nell'ambito del Piano Casa nazionale, rientrano le iniziative di “recupero dell'invenduto”, portate avanti da regioni come la Toscana ed il Veneto. Nello stock di abitazioni disponibili sul mercato e non acquistate rientrano circa 150.000 alloggi, costruiti di recente e caratterizzati spesso da una qualità medio-alta.

Per fare in modo da incentivare l'occupazione di questi alloggi sfitti venendo incontro anche alle esigenze abitativa della fascia grigia, la Regione Toscana, a fronte di un finanziamento di circa 130 milioni di euro, ha recentemente avviato un bando finalizzato ad individuare le proposte più convenienti per la realizzazione di circa 2000 alloggi di edilizia in locazione a canone sociale anche attraverso l'acquisto di immobili già disponibili sul mercato rimasti invenduti.<sup>9</sup>

Il bando regionale è diretto ai Comuni, che avranno 90 giorni di tempo per selezionare, attraverso procedura di evidenza pubblica, i soggetti attuatori degli interventi, che potranno essere cooperative, imprese Enti pubblici gestori del patrimonio Erp, privati, in forma singola o associata, proprietari delle aree o degli immobili oggetto d'intervento. La realizzazione degli alloggi potrà avvenire attraverso nuova costruzione, recupe-

ro e demolizione di immobili esistenti, adeguamento dell'inventuro. La condizione imposta dal bando, che sembra sottendere la preferenza regionale per la linea dell'adeguamento dello stock di alloggi esistenti rimasti sfitti, è l'accertamento della cantierabilità dell'intervento (120 gg per gli interventi di nuova realizzazione e di demolizione con ricostruzione, 90 gg per quelli su immobili esistenti).

Per incentivare la diffusione dell'affitto a fronte della proprietà delle abitazioni, il contributo regionale sarà funzione della durata del periodo di tempo in cui l'alloggio è vincolato alla locazione a canone sociale, periodo che non può in ogni caso essere inferiore a 15 anni.

### 5.3 Layer 3

*Layer 3 – Incentivare la locazione a canone concordato rispetto alla diffusione dell'abitazione in proprietà, non tanto come risposta ad una situazione di emergenza, ma come investimento a lungo termine. Questo comporta un cambiamento notevole, sia dal punto di vista culturale, vista la propensione degli italiani alla proprietà, sia dal punto di vista imprenditoriale, in quanto va ad incidere profondamente sui tradizionali meccanismi della filiera della produzione edilizia.*

#### **Affitto vs Proprietà**

*Nella nuova era, i mercati stanno cedendo il passo alle reti, e la proprietà è progressivamente sostituita dall'accesso. Imprese e consumatori cominciano ad abbandonare quello che è il fulcro della vita economica moderna: lo scambio su un mercato di titoli di proprietà fra compratori e venditori. Questo non significa che, nell'era dell'accesso prossima ventura, la proprietà privata sia destinata a scomparire. Piuttosto, è vero il contrario: continuerà a esistere, ma è molto improbabile che continui a essere scambiata su un mercato. Nella new economy, il fornitore mantiene la proprietà di un bene, che noleggia o affitta o è disposto a cedere in uso temporaneo a fronte del pagamento di una tariffa, di un abbonamento, di una tassa d'iscrizione. Lo scambio di proprietà fra compratori e venditori - l'aspetto più importante del moderno sistema di mercato - cede il passo a un accesso temporaneo che viene negoziato fra client e server operanti in una relazione di rete. Il mercato sopravvive, ma è destinato a giocare un ruolo sempre meno rilevante nelle attività umane.<sup>10</sup>*

Anche sulla base delle considerazioni espresse da Rifkin, possiamo arrivare ad affermare che, già sul finire degli anni '90 si è cominciata a registrare in molti paesi, Italia compresa, una controtendenza rispetto alla propensione storica alla proprietà dei beni.

*Tale propensione coinvolge anche e soprattutto il mercato dell'abitazione: il mercato delle locazioni, storicamente composto da famiglie a basso reddito, single e giovani coppie non in grado di acquistare la prima casa, sta mutando fisionomia, indirizzandosi sempre più a soddisfare le esigenze di una generazione di giovani in salita nella scala sociale, più interessati ad avere accesso a breve termine a servizi, strutture ed esperienze che alle responsabilità connesse con la proprietà immobiliare tradizionale.<sup>11</sup>*

Le ragioni di tale inversione di tendenza non sono soltanto connesse a criticità finanziarie, già sinteticamente esplorate nei precedenti capitoli, che hanno fatto diminuire il grado di convenienza ed appetibilità dell'investimento immobiliare, ma anche alla minore disponibilità economica dell'utenza e ad un sempre crescente aumento del livello di dinamicità delle condizioni di vita degli stessi.

Come già precedentemente esposto, si può ragionevolmente affermare che l'affitto rappresenti per molte categorie, in particolare giovani coppie e single, l'alternativa più valida per dar risposta alle problematiche abitative che essi si trovano a vivere; tale considerazione è sostenuta dal dinamismo e dunque dalla maggiore possibilità di evoluzione insita nelle condizioni di vita di queste categorie.

Molto spesso, difatti, i giovani si allontanano dalla propria città natale per esigenze di lavoro temporanee e,



dunque, hanno la necessità di ritrovare una tipologia abitativa adeguata alla temporaneità e alla dinamicità che contraddistingue il proprio status lavorativo.

Per alcune categorie di popolazione la risposta alle problematiche abitative deve dunque essere connotata da un certo livello di dinamicità e di **creatività**.

Il requisito della creatività permette difatti di superare in molti casi i fenomeni di ghettizzazione e di esclusione sociale di cui si è parlato; in tal senso alcuni esperimenti di cohousing, avviati in Europa e di recente anche in Italia, costituiscono un modello virtuoso non solo per lo sviluppo di quartieri caratterizzati da mixité sociale e funzionale, ma anche perché esempio concreto della possibilità di diffondere il modello di alloggio sociale in affitto a canone concordato.

In ambito europeo è interessante analizzare sinteticamente gli esiti del progetto **wimby**,<sup>12</sup> che ha portato alla realizzazione nella città di Hoogvliet – nei pressi di Rotterdam, in una zona immersa nel verde, ma ben collegata al centro città tramite la rete metropolitana, di abitazioni in locazione a canone sociale che sviluppano il modello della coabitazione.

Il progetto muove dalla convinzione che tale modello abitativo, nell'ambito del quale ciascun abitante ha la propria casa in affitto, ma può usufruire di servizi comuni, possa rappresentare una valida opportunità per incontrare le problematiche abitative di giovani, lavoratori stranieri, anziani, genitori soli, realizzando quartieri integrati dal punto di vista sociale e funzionale, efficacemente connessi con la città consolidata attraverso



la rete di metropolitana, ma anche dotati di quella necessaria dinamicità, legata alla scelta del regime della locazione in alternativa alla proprietà, capace di incontrare le esigenze e lo stile di vita di queste categorie di persone.

Nell'ambito dell'intervento vengono sviluppati temi specifici e soluzioni originali per particolari categorie di persone: a titolo di esempio si citano i progetti "Hof van Heden" e "musica dal vivo", che sviluppano il tema della coabitazione di individui legati da interessi comuni.

Il primo progetto riunisce in un unico condominio persone di età differenti, accomunate dalla propensione per uno stile di vita sano, basato su un'alimentazione che prevede l'utilizzo di alimenti biologici. Il nuovo condominio prevede 60 alloggi di piccolo taglio, energeticamente autosufficienti e improntati criteri di progettazione eco-compatibili, che si sviluppano intorno ad un giardino-orto comune, che costituisce luogo d'incontro e di aggregazione, ma che offre nel contempo agli abitanti la possibilità di coltivare i propri prodotti, conseguendo in tal maniera un beneficio sia personale che collettivo, in quanto in questo modo si elimina il problema della manutenzione e della gestione delle aree a verde e delle parti comuni, elemento che costituisce una consistente voce di spesa nel bilancio degli enti preposti alla realizzazione e gestione degli alloggi.

Il condominio "musica dal vivo" è invece composto da musicisti più o meno professionisti, che necessitano di spazi idonei per esercitare la propria passione musicale in modo da non creare fastidi in termine di rumore alla comunità insediata. Entrambi i gruppi hanno la possibilità di acquisire un ruolo attivo nella definizione

dei requisiti del nuovo quartiere e dei nuovi alloggi. La progettazione degli alloggi, che prevede la realizzazione di 60 case ecologiche e 40 case per i musicisti, è affidata al gruppo di architetti Opmaat.

Il progetto wimby, inoltre, non prevede soltanto la realizzazione di nuove residenze, ma, negli ultimi anni, le riflessioni progettuali sono state estese anche alle possibilità di recupero del patrimonio edilizio esistente con particolare riferimento all'edilizia del dopoguerra. E' stato avviato, dunque, uno studio sulle possibilità di trasformazione degli edifici a due piani di edilizia economica, costruiti nel secondo dopoguerra, non più in grado di soddisfare le esigenze di qualità della nuova domanda, nonché di garantire una risposta numericamente soddisfacente rispetto all'entità della domanda e alle esigenze della stessa. In particolare, il progetto wimby è rivolto a soddisfare le esigenze abitative dei giovani e delle famiglie monoparentali, gruppi caratterizzati da una domanda molto specifica, che non trova sul libero mercato una reale ed efficace risposta alla propria domanda di abitazione.

Sono previsti due livelli d'intervento: da un lato, la realizzazione di nuovi alloggi a prezzi contenuti in un'area d'espansione ben collegata alla città, dall'altro il riutilizzo di abitazioni popolari su due piani, molto diffuse nell'ambito territoriale di riferimento e non più rispondenti a livelli qualitativi accettabili. Il secondo livello d'intervento è ad oggi ancora in fase di studio e di analisi di soluzioni creative che consentano la riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico senza perdere di vista la reale di fattibilità economica degli interventi, connessa comunque al massimo contenimento della spesa, in particolare di quella a carico dell'Amministrazione.



Fonte web: [www.wimby.it](http://www.wimby.it)

Tra le esperienze italiane di social housing improntate a criteri di sostenibilità non solo sociale, ma anche economica dell'investimento, ritroviamo la realizzazione del nuovo **quartiere Sabbioni di Crema**,<sup>13</sup> che prevede la creazione di 90 alloggi da locare ad un canone "sociale", oltre a servizi comuni e ad una scuola materna. Il complesso è articolato in un unico organismo suddiviso in tre blocchi edilizi, due dei quali ospitano gli alloggi, il terzo la scuola materna, caratterizzata da un tetto verde praticabile, che permette di realizzare un percorso pedonale continuo che attraversa l'intero lotto. L'edificio scolastico è costituito da 3 blocchi funzionali (2 di aule e 1 di servizi) e da uno spazio connettivo per le attività di gruppo e la mensa, collegato da un ponte scoperto al giardino dei giochi dei bambini.

La progettazione del complesso edilizio è improntata a criteri di sostenibilità ed accessibilità dell'intervento, elementi che risultano evidenti anche nel disegno degli spazi esterni e della rete di percorsi pedonali. I tre blocchi edilizi, inoltre, sono articolati lungo l'asse nord-sud in modo da offrire alla residenza, compatibilmente con la forma del lotto, il miglior orientamento possibile in termini di irraggiamento solare, di vista e di riscontro d'aria (su almeno 2 lati per ciascuna unità abitativa).

I due blocchi residenziali sono caratterizzati in copertura da una imponente pensilina metallica integrata con un sistema di pannelli fotovoltaici, che avranno anche la funzione di frangisole per i terrazzi posti agli ultimi piani.

Dal punto di vista del **contenimento dei consumi energetici** l'edificio è stato concepito in classe A+ con un fabbisogno inferiore a 14 kWh/mq/anno. Oltre al superisolamento, al fine di garantire un'adeguata scher-

matura nella stagione estiva il progetto prevede profonde terrazze e logge orientate sui lati ovest e sud; queste potranno essere ulteriormente schermate con pergolati a verde caduco. Il progetto garantisce una maggior razionalizzazione e delocalizzazione delle energie consumabili attraverso un sistema di teleriscaldamento con distribuzione a pannelli a pavimento. Il comfort estivo nelle residenze sarà ulteriormente garantito oltre ai requisiti della classe A+ da un sistema di controllo della ventilazione, con recupero energetico e deumidificazione dell'aria.

Altro elemento interessante del progetto del quartiere Sabbioni è la dimensione attuativa dell'intervento. A fronte di un investimento complessivo di circa 11 milioni di euro, dunque relativamente contenuto rispetto alla dimensione e all'elevato standard qualitativo della progettazione, si prevede di poter praticare canoni di locazione molto contenuti, pari a circa 60 euro/annui al mq, dunque con un abbattimento di circa il 30% rispetto al valore di mercato in quell'area. La possibilità di portare avanti un regime di affitti contenuti per almeno 15 anni nasce ancora una volta da un accordo sottoscritto dal **Comune di Crema** insieme alla **Fondazione Cariplo** e alla **Fondazione Housing Sociale** nel corso del 2007 in seguito all'attivazione di un **bando di evidenza pubblica** promosso dalla Pubblica Amministrazione.

Sulla base del Protocollo d'intesa, l'amministrazione comunale di Crema si impegna a cedere al Fondo l'area d'intervento in diritto di superficie per 99 anni ad un prezzo calmierato, nettamente inferiore rispetto ai valori di un'area edificabile in quell'ambito territoriale e pari all'incirca al valore agricolo medio registrato.

In cambio di tale agevolazione il Fondo si impegna per il periodo di tempo suddetto a locare gli alloggi al



Cedente	Comune di Crema
Superficie Territoriale	14.400 mq
Superfici realizzabili	7.200 mq
Abitanti teorici (150mq/ab.)	144 ab.
Numero di alloggi	90
Destinazione funzionale di PRG	Residenziale C1
Tempo stimato per la realizzazione	2 anni
Affitto medio	57 €/mq

canone calmierato prefissato attraverso un accordo con il Comune a categorie di individui caratterizzate da reddito medio basso, individuate dall'amministrazione attraverso specifica graduatoria (giovani coppie, studenti, famiglie monoreddito, ecc.)

Al termine di tale periodo il Fondo offrirà gli alloggi agli inquilini, in forma individuale o collettiva, ad un prezzo pari all'investimento iniziale capitalizzato dell'inflazione, nel caso gli inquilini abbiano mantenuto un tasso di morosità mediamente inferiore al 5% e il patrimonio non abbia subito danneggiamenti. Nel caso in cui non tutti gli alloggi dovessero essere venduti agli inquilini il Comune avrà la facoltà di comprare le unità invendute a un prezzo estremamente conveniente. Come terza opzione il Fondo, dopo che gli inquilini e il Comune avranno avuto la possibilità di acquistare gli alloggi (e quindi saranno stati soddisfatti gli obiettivi di interesse pubblico), avrà la possibilità di far emergere il valore fondiario delle aree che il Comune ha inizialmente concesso ad un prezzo calmierato mettendo in vendita gli alloggi ancora invenduti sul mercato.

Al termine di tale fase, laddove alcuni appartamenti risultassero ulteriormente invenduti, il Comune li riscatterà a prezzo di costo (non rivalutato), assicurando agli investitori del Fondo – che hanno accettato un rendimento calmierato - di recuperare, nel peggiore degli scenari, il capitale investito. Si noti che in quest'ultimo scenario il Comune acquisterebbe degli alloggi sociali (il che fa parte della sua missione) a un prezzo scontato di più del 50% rispetto al loro valore di mercato.

Un'operazione simile rispetto a quella descritta è stata tentata dal Comune di Bologna, per arginare le problematiche di disagio abitativo della fascia grigia, con le due aste pubbliche dell'area dell'ex Mercato Fiora-

vanti. Nell'ambito di tale iniziativa il Comune di Bologna aveva messo all'asta ad un prezzo simbolico - 1 euro/mq - i diritti edificatori relativi ad un'area di sua proprietà, localizzata in una zona centrale della città, nelle vicinanze della stazione centrale.

Il Comune aveva nell'ambito di tale operazione un importante ruolo di regia e di vigilanza sul rispetto della finalità pubblica dell'iniziativa, ruolo necessario anche perchè, potendo le imprese private partecipare all'incanto, non risultasse un'operazione speculativa, ma il tutto fosse legato all'impellente necessità per l'amministrazione comunale di dare un'efficace risposta ad una tematica sentita come emergenziale.

Diversamente rispetto a quanto accaduto per il Comune di Crema, l'operazione del Comune di Bologna si è rivelata fallimentare, almeno in prima battuta, in quanto il primo bando d'asta è andato deserto. Le ragioni di tale fallimento sono rintracciabili appunto nel delicato sistema di equilibri e di reciproche convenienze che deve sostenere le operazioni di partnership pubblico-privato: le condizioni fissate dall'Amministrazione comunale nel primo bando d'asta si sono rivelate sostanzialmente troppo tese al raggiungimento della finalità pubblica – massimizzare il numero di alloggi da destinare all'affitto a canone sociale – e troppo limitanti rispetto alle possibilità di profitto delle imprese partecipanti.



Bologna. Progetto per l'area dell'ex Mercato Fioravanti

**Note:**

1. Giuseppe Campos Venuti, Pietro Maria Alemagna, *Edilizia residenziale sociale. Un modello sperimentale*, Bologna 2007.
2. Federico Oliva, *I contenuti strutturali nel Nuovo Piano e la Metropolizzazione del territorio*, atti del convegno *Governare le trasformazioni delle città: verso un modello di sostenibilità nello sviluppo urbano*, Venezia 2008.
3. Giuseppe Campos Venuti, Pietro Maria Alemagna, *Ibidem*, Bologna 2007.
4. Per approfondimenti sul tema del modello di pianificazione tripartito, si faccia riferimento ai contenuti disponibili sull'argomento sul sito [www.inu.it](http://www.inu.it).
5. Giuseppe Campos Venuti, Pietro Maria Alemagna, *Ibidem*, Bologna 2007.
6. Provincia di Rimini, *L'accordo con i privati*, Rimini 2004 .
7. Tutte le informazioni sono disponibili in rete sul sito [www.ipes.bz.it](http://www.ipes.bz.it).
8. Per approfondimenti sui progetti di social housing in Italia si fa riferimento al sito, dedicato a tale argomento, [www.fhs.it](http://www.fhs.it), nell'ambito del quale sono reperibili anche le informazioni sui progetti europei che coinvolgono a vario titolo la fondazione *Social Housing*.
9. Le informazioni sul bando regionale sono disponibili sul sito [www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it).
10. Jeremy Rifkin, *L'era dell'accesso*, Mondadori, Milano 2000.
11. Jeremy Rifkin, *Ibidem*, Milano 2000.
12. <http://www.wimby.nl>.
13. Il progetto del quartiere Sabbioni è stato presentato nell'ambito del Convegno "Housing sociale, un nuovo strumento per realizzare interventi di edilizia sociale", a cura di Fondazione Housing Sociale, tenutosi a Milano nel mese di Novembre 2007.

## Conclusioni

### Scenari in evoluzione.

Il tema della risposta alla questione abitativa, come si è visto, è strettamente connesso a dinamiche differenziate, che si muovono sia sul piano sociale, ma anche su quello politico ed economico, in quanto la risposta è sempre funzione dell'andamento del mercato e dell'economia, delle risorse disponibili, ma anche della pressione della domanda.

La questione abitativa è dunque spesso caratterizzata da velocità elevate ed è soggetta alle **accelerazioni** legate all'evoluzione di alcune dinamiche, evoluzione a volte legata ad avvenimenti che generano l'emergenza, da cui scaturisce l'urgenza di rispondere nel più breve tempo possibile al maggior numero di soggetti interessati.

Inoltre, come precedentemente evidenziato, connesso alle modalità di risposta alla domanda di alloggi è il tema dell'attività edilizia, che rappresenta da sempre uno dei settori trainanti dell'economia italiana.

In epoca di crisi economica, di crollo dei mercati e il blocco edilizio rilevabile anche dalla presenza massiccia sul mercato di alloggi nuovi invenduti – si fa presente a tal proposito che, come precedentemente esposto, nella maggior parte dei comuni la questione abitativa non è legata alla penuria di case, quanto piuttosto ai prezzi troppo elevati di accesso all'abitazione per particolari categorie sociali – la risposta del Governo al



disagio abitativo si muove su un duplice fronte: da un lato l'incentivo all'accesso all'abitazione in affitto a canone sociale, per un certo numero di anni, per la fascia grigia, spesso prevedendo la possibilità di riscatto degli alloggi attraverso patto di futura vendita, dall'altro la spinta all'attività edilizia finalizzata, appunto, ad accelerare la ripresa di tale settore economico.

Il governo Berlusconi ha difatti recentemente approvato il Piano Casa nazionale<sup>1</sup> per la realizzazione di alloggi di edilizia sociale, nell'ambito del quale il duplice livello d'intervento si individua sin dalla definizione degli obiettivi da perseguire, qui sinteticamente riportati:

rilanciare l'economia attraverso il conferimento di un nuovo impulso al settore delle costruzioni;

rispondere ai bisogni abitativi delle famiglie;

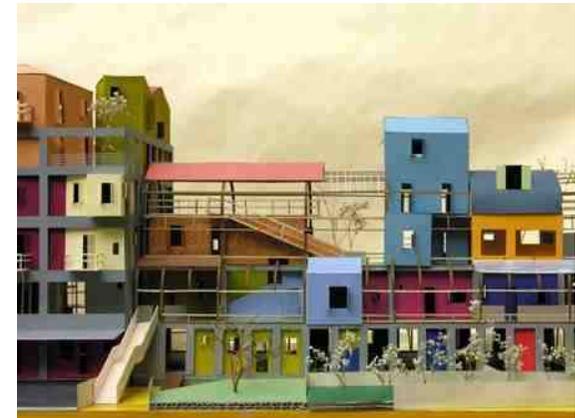
introdurre incisive misure di semplificazione procedurale dell'attività edilizia.

Per quanto riguarda la dimensione attuativa del Piano, anche in considerazione delle limitate risorse disponibili da parte dello Stato, si è scelta la modalità del project financing: il Piano è articolato su un sistema di fondi immobiliari, coordinato da un Fondo nazionale, che sarà gestito da una Società di Gestione del Risparmio, facente capo alla Cassa Depositi e Prestiti, la quale potrà investire nelle iniziative locali fino al 40% del valore totale dell'operazione. Per incrementare le risorse economiche a disposizione del Fondo, da investire nelle iniziative di housing sociale, il piano prevede che anche la possibilità per i privati di intervenire partecipando alla gestione dello stesso con i propri capitali.

Ciascun fondo, che ha durata quindicennale o ventennale, è costantemente alimentato con gli introiti derivanti dai canoni di locazione, canoni che risulterebbero inferiori di circa il 20-30% rispetto a quelli praticati sul libero mercato, in modo da soddisfare la domanda abitativa dei ceti medio – bassi, ovvero della cosiddetta “fascia grigia”.

Ancora una volta la risposta governativa al problema della tensione abitativa vede nell'affitto una modalità d'intervento temporanea, che non pare sostenuta da alcuna precisa scelta politica: di fatto si continua a perseguire la linea d'intervento tradizionale, che consiste appunto nell'incentivo all'acquisizione della proprietà dell'abitazione.

Per garantire il ritorno economico dell'investimento in un periodo di tempo congruo anche per gli investitori privati che partecipano alle operazioni, gli alloggi, costruiti o gestiti dal Fondo, sono vincolati alla locazione a canone concordato soltanto per un periodo di tempo limitato che, come si è visto, non supera in genere i 20 anni, trascorsi i quali è prevista la possibilità per gli inquilini di riscattare l'alloggio in locazione. Tale soluzione si rivela poco adeguata alla dinamicità e alla possibilità evolutiva che caratterizza la condizione sociale ed economica della fascia grigia: la durata eccessiva dei contratti di locazione e la fascia temporale relativamente breve che separa l'utente dalla possibilità di acquisire l'alloggio in proprietà ad un prezzo molto vantaggioso, alcune volte potendo persino scomputare i canoni d'affitto versati, fanno sì da ridurre al minimo la possibilità di turn over degli alloggi: il locatario è invogliato a permanere nell'abitazione con la prospettiva di



acquisirne la proprietà entro un arco limitato di tempo.

Spetta ai Comuni il compito di reperire le aree o i fabbricati da riqualificare per rendere possibile la concreta attuazione degli interventi di social housing: restano dunque ferme, nel caso di nuova edificazione, le problematiche legate all'eccessivo peso della rendita fondiaria sul costo delle aree da destinare alla realizzazione di tali tipologie d'intervento.

Le Pubbliche Amministrazioni, nel recepire la legislazione regionale interpretativa degli indirizzi definiti nell'ambito del Piano Casa nazionale, si trovano oggi in una fase fertile del dibattito sulla risposta al disagio abitativo, che li vede in qualche modo impegnati non solo a confrontarsi con questioni molto attuali e, nel contempo, dotate di un certo grado di criticità, temi quali l'**ampliamento** e la **trasformazione** dell'esistente, ma anche a fare in modo che gli incentivi governativi, come recepiti dalle Regioni, siano comunque inquadrati nell'ambito dei propri strumenti urbanistici e dunque consentano di originare una forma di città comunque sostenibile.

Un importante, quanto discusso elemento di novità, precedentemente accennato, introdotto dal Piano Casa del Governo per incentivare la ripresa del settore edilizio è appunto costituito dalla possibilità, *anche al fine di migliorare anche la qualità architettonica e/o energetica degli edifici*, di incrementi volumetrici in zone situate al di fuori dei centri storici e delle aree di inedificabilità assoluta, fino al *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.*

Tale incentivo può raggiungere la soglia del 35% della volumetria esistente in caso di interventi straordinari di demolizione e ricostruzione, ferma restando l'autonomia legislativa regionale per l'individuazione di altre tipologie di intervento e per la definizione degli ambiti territoriali esclusi dall'applicazione di tali incrementi volumetrici.

Alle Regioni e ai Comuni spetta anche il compito di individuare gli "ambiti di esclusione" ossia quelle aree e/o immobili entro le quali escludere interventi di ampliamento delle volumetrie e operazioni di demolizione e ricostruzione.

Ad oggi le Regioni hanno legiferato sull'argomento, recependo gli indirizzi del Governo; alcune hanno tentato di disciplinare il ricorso agli incentivi prevedendo comunque la possibilità di andare in deroga allo strumento urbanistico comunale vigente, ma cercando il più possibile di legare un provvedimento rivolto soprattutto a favorire la ripresa di un settore economico, quello dell'edilizia, con il reale fabbisogno abitativo registrato e con l'esigenza di rispondere a specifiche categorie di problema.

La Regione Lombardia, ad esempio, nell'ambito della Legge Regionale 13/2009 ha individuato nell'incentivo volumetrico un elemento fondamentale per consentire l'operatività reale delle azioni di riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico esistente, prevedendo, appunto, per i soggetti pubblici, proprietari degli edifici

inseriti nei quartieri di Edilizia Residenziale Pubblica, la possibilità di beneficiare di incrementi fino al 40% della volumetria esistente.

Tuttavia, recentemente, tale iniziativa ha mostrato alcune criticità di applicazione: il presidente dell'A.L.E.R. ha difatti messo in evidenza che l'incentivo volumetrico è un'opzione difficilmente praticabile nell'ambito dei quartieri Aler, sia a causa delle condizioni statiche degli edifici esistenti, sia delle ridotte dimensioni degli spazi liberi nell'ambito dei quartieri di edilizia pubblica, che non consentono la realizzazione di nuovi fabbricati. Si sta dunque verificando la possibilità di trasferire tali diritti volumetrici in aree non incluse nell'ambito dei quartieri di Edilizia Pubblica, siano esse interessate dalla presenza di strutture non utilizzate o dismesse, oppure libere, ma di proprietà pubblica. Le risorse economiche necessarie alla realizzazione degli interventi derivano, ancora una volta, dal programma di alienazione di una parte dello stock di alloggi pubblici di proprietà dell'Ente.

Un'altra singolare problematica rispetto all'applicazione di tale legge è stata registrata nel Comune di Cortina, che rappresenta un po' una situazione al limite, nell'ambito della quale, non rilevandosi un significativo fabbisogno di alloggi e un effettivo disagio abitativo, l'incentivo volumetrico avrebbe comportato benefici notevoli soltanto per "l'ampliamento delle case di vacanza".

Il flash sulle problematiche relative all'applicazione, da parte dei Comuni, delle direttive statali e, dunque, delle leggi regionali di recepimento del Piano Casa, mette in evidenza come sia difficile tentare un bilancio

in questo momento; tuttavia, è possibile rilevare alcune tendenze comuni nella risposta delle Amministrazioni. In particolare, in molte realtà si registra una significativa “creatività” nella personalizzazione dei provvedimenti regionali, creatività finalizzata soprattutto alla ricerca di soluzioni interpretative volte alla limitazione e al controllo delle possibilità speculative connesse all'incentivo volumetrico, anche attraverso drastici ridimensionamenti della soglia massima d'incentivo, nonché alla tutela di alcuni ambiti territoriali consolidati o considerati di particolare rilievo.

L'atteggiamento, potremmo dire “cautelativo”, assunto da molte amministrazioni comunali, d'altra parte, è un segnale forte anche della volontà di preservare un'immagine consolidata della città, ricercando un equilibrio efficace nella regolamentazione delle attività di trasformazione, in modo che “incentivo” diventi sinonimo di “qualità” e non di indifferenza verso le regole insediative caratteristiche di un territorio o addirittura di “speculazione edilizia” e che sia possibile indurre un processo virtuoso di miglioramento generale della qualità dell'abitare.

## Riferimenti bibliografici

- Lungarella R. (2003) *Il fondo per l'affitto : una valutazione dell'esperienza dell'Emilia-Romagna*, Bologna, Clueb.
- Rabaiotti G. (2001) *La casa in periferia : la scomparsa della questione abitativa sulle politiche della città : dottorato di ricerca in pianificazione territoriale e politiche pubbliche del territorio*, Istituto universitario di architettura di Venezia, Venezia, Dipartimento di pianificazione.
- Rabaiotti G. (2001) "Politiche per l'affitto sociale. Una necessità per la società e per la città" in *Territorio*, n. 17.
- Costa A. (2002) *Il problema della casa in Italia*, Cosenza, Il Rubbettino.
- Amin A., Thrift N. (2005) *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Bologna, Il Mulino.
- Bourne L. (1989), *Il problema della casa: un approccio geografico*, Milano, F. Angeli, .
- AA. VV. (1995) *Dall'accoglienza all'abitare. L'agenzia sociale per la casa agli immigrati*, Firenze, Edizione Regione Toscana, .
- AA. VV.(1996) *Il colore dello spazio. Habitat sociale e immigrazione in Toscana*, Firenze, Edizioni Pontecorboli.
- Tosi A.(2001) *L'abitazione*, in "Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia", a cura di Zincone G., Bologna, il Mulino.
- FederCasa, *Solidarietà sociale ed efficienza economica nell'edilizia residenziale pubblica*, RST - Ricerche e Servizi per il Territorio,1998;
- SUNIA, *Famiglie e abitazioni in affitto*, 1998, RST - Ricerche e Servizi per il Territorio, 1999;
- Regione Emilia Romagna, I.A.C.P. Emilia Romagna (2008) *Osservatorio scenari abitativi regionali - 2° rapporto*, Bologna.
- Regione Emilia Romagna, *Programma quadriennale di Edilizia Residenziale Pubblica 1992-1995*, 1996;
- Provincia Autonoma di Trento (2002) *Edilizia sociale : I.A.C.P. e I.T.E.A. attuatori della politica abitativa provinciale*, Trento, ITEA.
- Centofanti N. (1987) *Il convenzionamento nell' edilizia residenziale pubblica e privata : agevolazioni e finanziamenti*, Rimini, Maggioli.
- Regione Lombardia, *Programma regionale per l' edilizia residenziale pubblica 2002-2004 : Deliberazione del Consiglio regionale n. 605 dell'8 ottobre 2002*, Regione Lombardia, Milano 2002;
- Dumont M. J.(1991) *Le logement social a Paris, 1850-1930 : les habitations a bon marche*, Liege, Mardaga.
- Breganze M. (1993) *Le nuove prospettive urbanistiche dell'intervento pubblico nell' edilizia residenziale*, Rimini, Maggioli.
- CRESME (2006) *Gli scenari della domanda residenziale nella provincia di Milano 2006-2015 : rapporto di ricerca*, Firenze, Alinea.
- A.T.E.R. Perugia (2005) *Azienda territoriale edilizia territoriale : 1984 -2004, venti anni di attività*, , Perugia, Pubblicazioni A.T.E.R. Perugia.
- IACP Provincia di Varese (1997) *La casa possibile : edilizia residenziale pubblica a Varese*, Milano, UNICOPLI.

- Mazzocchi L., Villani A. (2003) (a cura di) *Sulla città oggi. La questione casa*, Milano, Franco Angeli.
- AA.VV. (1994) *Strutture territoriali e questione abitativa*, Milano, Franco Angeli.
- Laino G. (1995) *La riqualificazione dei quartieri degradati in Europa: note sulle difficoltà dell'affermazione di un approccio integrato*, in "Archivio di studi urbani e regionali", n. 54, 1995, pp. 5-45;
- Libero G. (1999) *La politica abitativa in Italia*, Roma, Cnel.
- Franz G. (1998) *Edilizia no-profit. Casa e mercato del lavoro*, Rimini, Maggioli.
- D'Agostani S. (2002) *I soggetti emergenti della nuova domanda di abitazioni. Risposte alla crisi del modello tradizionale*, in *Sulla città, oggi: la questione casa*, Milano 2002. A cura di G. Villani e A. Mazzocchi.
- Censis, *Rapporto Censis* vari anni, Milano, Franco Angeli.
- Rifkin J. (2000) *L'era dell'accesso*, Milano, Mondadori.
- Sinopoli N. (1976) *La situazione della casa in Italia*, Milano, Angeli.
- Samonà A. (1972) *La casa popolare degli anni '30*, Padova, Marsilio.
- Franceschi F., Pagliettini F.; Bassi F. (1972), *La legge sulla casa. Indicazioni e proposte per una programmazione democratica*, Parma.
- Matulli G. (1971) *Il problema della casa in Italia vol.2: i provvedimenti legislativi dal 1865 al 1971*, Firenze, Univ. Firenze.
- Casciato M., Panzini F., Polano S. (1980) (a cura di) *Olanda 1870-1940. Città, casa, architettura*, Milano.
- Danari G. (1968) *I sussidi casa nelle esperienze estere.*, Milano, Pubblicazione CRESME n. 6.
- Secchi B. (1984) *Il racconto urbanistico. La politica della casa e del territorio in Italia*, Torino, Einaudi.
- Secchi B. (2000) *Prima lezione di urbanistica*, Bari, Laterza.
- Secchi B. (2005) *La città nel ventesimo secolo*, Bari, Laterza.
- Corboz A. (1998) *Ordine sparso. Saggi sull'arte, il metodo, la città e il territorio*, Milano, Franco Angeli.
- Costa E. (1981) *Territorio, casa, industria delle costruzioni*, Roma.
- Bourne Larry S. (1989) *Il problema della casa. Un approccio geografico*, Milano, Franco Angeli.
- Venuti G.C., Alemagna P.M. (2007) *Edilizia residenziale sociale. Un modello sperimentale*, Bologna.
- Oliva F. (2008) *I contenuti strutturali del nuovo Piano e la metropolizzazione del territorio*, atti del convegno "Governare le trasformazioni delle città: verso un modello di sostenibilità nello sviluppo urbano", Venezia 2008.
- Alisio G. (1980) *Napoli e il Risanamento. Recupero di una struttura urbana*, Napoli, ESI.
- di Biagi P., Marchigiani E., Marin A. (2002) (a cura di) *Trieste '900. Edilizia sociale, urbanistica, architettura. Un secolo dalla fondazione dell'ATER*, Milano, Silvana editoriale.

- di Biagi P.(2008) *The public city. Social housing and redevelopment in Turin*, Torino, Allemandi Editore.
- di Biagi P.(2001) *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni '50*, Roma, Donzelli.
- Engels F. (1977) *La questione delle abitazioni*, Roma, New Compton.
- De Marchi G., Traghetti L., Lungarella R. (2005) (a cura di) *Governo del territorio, qualità urbana e politiche abitative : le normative della Regione Emilia-Romagna*, Bologna, CLUEB.
- Coppi I., Cremaschi M. (1994) (a cura di) *Strutture territoriali e questione abitativa : evoluzione storica e dimensioni locali del problema della casa nel dopoguerra*, Milano, Franco Angeli.
- Contardi L., Sbeti F. (2007) (a cura di) "La casa e le politiche abitative nelle grandi città italiane", in *Urbanistica Informazioni*, INU edizioni, n. 214, settembre-ottobre.
- Sbeti F. (2007) (a cura di), "Le fondazioni per lo sviluppo delle città", in *Urbanistica Informazioni*, INU edizioni, n. 215, settembre-ottobre.
- Fantin M. (2008) (a cura di), "Piani urbanistici. Prove di innovazione", in *Urbanistica Informazioni*, INU edizioni, n. 216, settembre-ottobre.
- Manzo R. (2008) (a cura di), "Aree per il "social housing": incertezze interpretative e concretezza attuativa", in *Urbanistica Informazioni*, INU edizioni, n. 216, settembre-ottobre.
- Rigon A. (2009) (a cura di), "Le fondazioni bancarie per l'housing sociale", in *Urbanistica Informazioni*, INU edizioni, n. 221-222, settembre-ottobre.
- Bardelli P.G.(2003) *L'architettura INA Casa (1949-1963) : aspetti e problemi di conservazione e recupero*, Roma, Gangemi.
- Lanzani A.(2003) *I paesaggi italiani*, Roma, Meltemi editore.
- Tosi A. (2003) *Verso l'edilizia sociale : le politiche abitative in Lombardia tra nuovi bisogni e ridefinizione dell'azione pubblica*, Milano, Guerini e Associati.
- Tosi A. (1991) *Abitanti: le nuove strategie dell'azione abitativa*, Bologna, Il Mulino.
- Pedrosa I., Garda de Paredes A., Didelon V., Baglione C. , Isozaki A.(2007) "Edilizia sociale in Spagna, Francia, Inghilterra, Giappone" in *Casabella*, n. 755.
- Calducci A. (1995) "Progettazione partecipata tra tradizione e innovazione", in *Urbanistica*, n. 103.

### Principali siti consultati e fonti web delle immagini:

[www.inu.it](http://www.inu.it)  
[www.fhs.it](http://www.fhs.it)  
[www.cresme.it](http://www.cresme.it)  
[www.nomisma.it](http://www.nomisma.it)  
[www.istat.it](http://www.istat.it)  
[www.anci.it](http://www.anci.it)  
[www.cittalia.it](http://www.cittalia.it)  
[www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)  
[www.edilportale.com](http://www.edilportale.com)  
[www.archiportale.com](http://www.archiportale.com)  
[www.mondocasablog.com](http://www.mondocasablog.com)  
[www.abitare.it](http://www.abitare.it)  
[www.confindustria.it](http://www.confindustria.it)  
[www.uppi.it](http://www.uppi.it)  
[www.socialhousing.co.uk](http://www.socialhousing.co.uk)  
[www.cecodhas.org](http://www.cecodhas.org)  
[www.casaclima.com](http://www.casaclima.com)  
[www.itaca.org](http://www.itaca.org)  
[www.insidehousing.co.uk](http://www.insidehousing.co.uk)  
[www.nuova-energia.com](http://www.nuova-energia.com)  
[www.federcasa.it](http://www.federcasa.it)  
[www.social-exclusion-housing.com](http://www.social-exclusion-housing.com)  
[www.housingconnections.ca](http://www.housingconnections.ca)

[www.provincia.bologna.it](http://www.provincia.bologna.it)  
[www.comune.bologna.it](http://www.comune.bologna.it)  
[www.comune.reggioemilia.it](http://www.comune.reggioemilia.it)  
[www.comune.milano.it](http://www.comune.milano.it)  
[www.comune.rimini.it](http://www.comune.rimini.it)  
[www.comune.firenze.it](http://www.comune.firenze.it)  
[www.comune.bolzano.it](http://www.comune.bolzano.it)  
[www.comune.venezia.it](http://www.comune.venezia.it)  
[www.regione.piemonte.it](http://www.regione.piemonte.it)  
[www.provincia.torino.it](http://www.provincia.torino.it)  
[www.comune.torino.it](http://www.comune.torino.it)

## Appendice

## Raccontare

### Colloqui/interviste con gli operatori.

Le interviste/colloquio di seguito riportate sono state condotte nell'ambito dell'attività di ricerca svolta dalla sottoscritta tra il 2006 ed il 2007 nel quadro della definizione del Documento Programmatico per il Comune di Ancona, parallelamente alla fase di analisi ed interpretazione dei dati, che si è conclusa con la redazione del rapporto di ricerca.

I colloqui con i rappresentanti delle diverse categorie coinvolte nel processo edilizio e nella definizione delle politiche abitative, hanno fornito un contributo determinante e fortemente calato sul territorio per la costruzione dello scenario attuale di riferimento regionale e nazionale.

Sono stati individuati tre gruppi di soggetti, ritenuti interlocutori protagonisti, a vario titolo, delle politiche abitative in corso:

- imprese di costruzione
- pubbliche amministrazioni e rappresentanti di enti pubblici
- rappresentanti del mondo finanziario.

La scelta di tali soggetti, con particolare riferimento alle imprese di costruzione, è stata animata dal criterio di base di privilegiare quelle imprese che avessero lavorato anche in situazioni differenziate ed in ambiti regionali diversi, dimostrandosi particolarmente attente alle nuove istanze in materia abitativa e ai prodotti più innovativi in tal senso.

**Quesiti sottoposti agli interlocutori durante i colloqui.**

Di seguito viene riportato lo schema di discussione, sottoposto ai diversi interlocutori.

**a** quadro di conoscenza

**PRESENTAZIONE DEL SOGGETTO INTERVISTATO**

- Descrizione della struttura organizzativa
- Ambito territoriale di riferimento per le attività svolte
- Tipologia degli interventi messi in atto con maggiore frequenza
- Livello di informazione riguardo i dossier tematici elaborati dal Comune

**b** contesto d'azione

**DESCRIZIONE DEL PROCESSO EDILIZIO NEL TERRITORIO**

- Evoluzione della domanda abitativa - processo edilizio - tipologia del prodotto
- Problematiche connesse al trend economico che caratterizza il processo edilizio
- Strategie di mercato in atto
- Incidenza delle politiche per la casa promosse in ambito regionale e comunale sull'attività edilizia - punti di forza /debolezza dell'attuale sistema legislativo
- Criticità – opportunità – fattori di rischio
- Confronto con processi edilizi attuati in altre parti del territorio o in altre regioni
- Supporto legislativo al processo edilizio –

**c** visioni al futuro

**PROPOSTE PER UNA MIGLIORE QUALITA' DEI PROCESSI EDILIZI**

- Innovazione e promozione del prodotto edilizio

- Processi innovativi in materia di politiche abitative e di edilizia residenziale
- Possibili sistemi di convenienze per la realizzazione di edilizia residenziale pubblica, rapporto tra imprenditoria e canone concordato
- Aspettative nei confronti del “nuovo Piano”

### **ELENCO SOGGETTI INTERVISTATI**

03/09/2007\_Torelli e Dottori spa – impresa edile\_Sauro Dottori  
04/09/2007\_ERAP Ancona\_Ezio Capitani, ing. Maurizio Urbinati  
05/09/2007\_Edilfac srl – impresa edile\_Sandro Faccenda  
06/09/2007\_GPL costruzioni – impresa edile\_ing. Luigi Fabri  
10/09/2007\_Comune di Ancona – Servizio edilizia pubblica e alloggi\_ing. Bruno Ulisse  
11/09/2007\_SUNIA - Sindacato Nazionale Unitario Inquilini ed Assegnatari\_Stefano Falcionelli  
14/09/2007\_EDRA - impresa edile\_Sandro Barbadoro  
17/09/2007\_Santarelli – impresa edile\_dott. Felice Santarelli  
18/09/2007\_ANCE – associazione nazionale costruttori edili\_avv. Luigi. Giorgino  
20/09/2007\_Regione Marche Edilizia privata, residenziale pubblica e sociale\_ing. Giorgio Girotti Pucci  
26/09/2007\_Banca delle Marche\_Stefano Veroli  
19/10/2007\_Provincia di Ancona Assessorato alle politiche abitative\_Marcello Mariani  
22/10/2007\_EDILECO Telarucci – impresa edile\_ing. Giorgio Telarucci

### **03/09/2007\_ Sauro Dottori, Torelli e Dottori spa – impresa edile**

La Torelli Dottori SPA è un gruppo composto da tre livelli operativi:

1) impresa di costruzione nel senso più tradizionale del termine, ancorata allo schema uomini-mezzi-magazzino. Ha un ufficio tecnico, di supporto all'impresa, che cantierizza i progetti in appalto o elaborati dal gruppo immobiliare. Essa lavora sia per conto di enti pubblici, sia per i privati che si occupano della grande distribuzione e per l'immobiliare del gruppo nelle tre provincie di Ancona, Macerata e Pesaro. La provincia di Ascoli è tenuta fuori dal campo d'azione dell'impresa dal momento che essa risente dell'andamento, mediamente più basso, del mercato immobiliare di Teramo. L'impresa Torelli appartiene alla categoria di imprenditori che, superando la logica del "lotto", mettono in atto operazioni complesse, fondate su accordi e convenzioni con la pubblica amministrazione.

Recentemente, per carenza di appalti nelle aree sopra indicate, l'azienda si è rivolta al mercato dell'Emilia Romagna (restauro chiesa di Vanvitelli a Cesena) e dell'Umbria (centro del restauro e recupero del borgo medievale di Postignano), ma in queste regioni non ha attuato investimenti immobiliari. L'azienda è composta da diversi gruppi di lavoro, ciascuno con una propria specializzazione: infrastrutture, restauro, edilizia civile ed industriale.

2) gruppo immobiliare (Torelli beni immobili, capogruppo delle attività immobiliari), sviluppa in proprio operazioni immobiliari fino a 20 milioni di euro, in partnership (con ERA di Senigallia) sviluppa operazioni più costose.

3) Costruzione e affitto di fabbricati destinati ad attività terziarie. Questo ramo è nato per assecondare una tendenza all'affitto della grande distribuzione commerciale (con i canoni di affitto la società recupera i costi dell'investimento).

La Torelli si è occupata della questione affitto soltanto per quanto riguarda la destinazione d'uso commerciale: l'affitto di unità abitative non è ad oggi considerato remunerativo, perché attualmente, con questa tipologia d'intervento, non si riescono a coprire i costi di investimento, forse anche per il grande numero di abitazioni private presenti sul mercato della locazione. L'impresa in questo settore risente molto della concorrenza del privato, che in molti casi si trova proprietario di un immobile senza aver dovuto sostenere costi per l'acquisizione dello stesso.

In Italia il tema dell'affitto non è stato mai affrontato in maniera sistematica in Italia, difatti siamo al di sopra delle medie europee per quanto riguarda la proprietà dell'abitazione, forse anche per una maniera diversa di sentire la proprietà. Questa tendenza è stata favorita dalla riduzione dei tassi, che ha reso possibile l'allungamento della durata dei mutui per i privati (alle aziende non vengono concessi mutui lunghi, ad es. a 30 anni, in quanto il piano di rientro di un'impresa non può superare i 10, max 15 anni). Il privato dunque ha preferito pagare la rata del mutuo ed acquisire la proprietà dell'abitazione, piuttosto che pagare un canone di locazione, pressappoco equivalente; in questo modo egli si pone in concorrenza con l'impresa, che risente anche del carico fiscale, connesso agli immobili in affitto. La situazione tuttavia sta subendo dei rivolgimenti, legati principalmente all'aumento dei tassi d'interesse dei mutui (la rata media del mutuo

si è alzata, superando notevolmente un canone medio d'affitto), alla generale diminuzione della disponibilità economica del privato e all'aumento del costo del prodotto (da circa 150mila euro per un trilocale siamo passati a 200mila). Si sta dunque registrando una fase di stasi nelle vendite ed un punto critico nel mercato dell'abitazione.

Piuttosto che intervenire sulla dimensione dell'alloggio, bisognerebbe dunque trasformare i vincoli dimensionali, imposti da leggi degli anni '60, ed adeguare la tipologia dell'alloggio alle nuove esigenze abitative. Si dovrebbe perciò riflettere sulla congruità degli strumenti normativi rispetto alle esigenze attuali dell'abitare. Non bisogna dimenticare a tal proposito che in Italia facciamo ancora riferimento alla legge urbanistica del 1942 e l'inadeguatezza normativa non risparmia certo la legislazione regionale in materia: si potrebbe trarre ispirazione da modelli innovativi già sperimentati, come la legge urbanistica della Provincia autonoma di Bolzano.

L'investimento dell'impresa nel settore dell'affitto abitativo è scoraggiato anche dal fatto che i costi di costruzione e gestione di un edificio residenziale sono assai maggiori rispetto a quelli relativi ad un edificio con destinazione commerciale.

La Torelli immagina diverse possibilità per il pubblico di incentivare l'iniziativa dell'impresa sul tema del canone concordato, l'amministrazione potrebbe ad esempio coprire lo scarto temporale tra i 30 anni di rientro dell'investimento privato ed i 15 di rientro dell'azienda (se l'impresa ha un mutuo a 15 anni e rientra con l'investimento in 30 anni paga più velocemente dei tempi di ammortamento dei costi).

Il piano urbanistico dovrebbe essere concepito come uno strumento economico, sociale, che coinvolge anche gli investitori e che deve tentare di autofinanziarsi nelle operazioni più diffuse. I progetti previsti al suo interno dovrebbero essere conclusi entro i 10 anni di validità del Piano, invece uno dei problemi fondamentali, che ostacolano l'intervento delle imprese di costruzione in molti settori, sta proprio nella dilatazione dei tempi. Basti pensare al lungo lasso di tempo che intercorre tra l'acquisizione di un area da parte di un'impresa e l'esecuzione del progetto (circa 5 anni); questo dipende dai tempi lunghi della pianificazione e della farraginosità della norma (consorzi obbligatori, ecc.).

Bisognerebbe ragionare inoltre sul modello di città che si vuole perseguire, una città forse più aperta ad interventi di trasformazione integrata, piuttosto che animata ancora una volta da logiche di espansione e di ulteriore consumo di suolo, una città che abbandona la politica del "lotto", che non costruisce recinti.

#### **04/09/2007\_Ezio Capitani, ing. Maurizio Urbinati, ERAP Ancona**

L'ERAP di Ancona, diversamente da quanto è avvenuto per altri ex IACP, non ha subito il passaggio da ente pubblico ad ente economico, conservando pertan-

to la proprietà delle aree e mantenendo ampi margini d'iniziativa, oltre alla possibilità di continuare ad essere soggetto attuatore degli interventi.

Uno dei principali obiettivi dell'Ente è quello di poter offrire ai Comuni un'offerta differenziata ed integrata per far fronte al fabbisogno abitativo esistente, sia per quanto riguarda gli alloggi destinati alla vendita che per quelli destinati all'affitto a canone concordato. In tal senso viene immediatamente evidenziata, da parte del presidente dell'ERAP, la necessità di svolgere una ricognizione puntuale per definire la disponibilità di abitazioni e dunque il reale fabbisogno abitativo dell'area Anconetana.

Attualmente la graduatoria di domande per accedere all'edilizia sovvenzionata è composta di circa 800 famiglie aventi diritto; si stima che soltanto 1/3 di queste troverà risposta in un tempo non breve. Negli ultimi anni inoltre è aumentata la cosiddetta "fascia grigia", composta da individui che, pur non avendo i requisiti di reddito necessari per accedere all'edilizia sovvenzionata, non sono tuttavia in grado di accedere al libero mercato.

In questi anni le uniche occasioni per dare risposta al fabbisogno abitativo di fasce deboli della popolazione sono state offerte dagli interventi di edilizia sovvenzionata, realizzati dall'ERAP o dal Comune. Soltanto recentemente alcune cooperative di costruzione hanno mostrato all'ERAP la propria disponibilità ad attivare forme di collaborazione, finalizzate alla realizzazione di alloggi a canone convenzionato. La problematica principale legata al coinvolgimento dei privati in queste iniziative resta la scarsa redditività del regime dell'affitto rispetto a quello della vendita.

Per agevolare la diffusione del canone concordato il Comune di Ancona ha affidato all'ERAP la gestione dell'agenzia per la locazione, che dovrebbe occuparsi di reperire alloggi dai privati da affittare a canone concordato a cittadini appartenenti alla fascia grigia. L'iniziativa tuttavia ha rivelato un forte elemento di criticità, legato al fatto che il privato proprietario dell'alloggio preferisce gestire in proprio la locazione piuttosto che affittare a canone convenzionato. Inoltre non esiste un fondo di garanzia a supporto dell'attività dell'agenzia.

Resta un dato di fatto che l'iniziativa privata non ha attualmente predisposizione verso la formula dell'affitto concordato, perché il margine di guadagno è ridotto e le convenienze previste per il privato (azzeramento dell'ICI, riduzione dell'IRPEF e dell'imposta di registro, garanzia del pagamento del canone mensile) non sono evidentemente sufficienti a bilanciare la perdita di una quota degli utili.

Qualora esistesse l'obbligo per i privati di realizzare una quota parte di edilizia a canone concordato nell'ambito degli interventi di trasformazione, l'ERAP avrebbe la possibilità di intervenire a supporto all'iniziativa privata, arrivando ad offrire servizi differenziati e la possibilità di alleggerire il privato della fase di gestione degli alloggi, che verrebbe in tal modo delegata all'ERAP tramite l'agenzia per la locazione.

L'obbligo per il privato di riservare una quota parte degli alloggi all'affitto convenzionato potrebbe avere inoltre una ricaduta fondamentale sull'andamento del mercato delle aree. L'imposizione di un tale vincolo ricadrebbe sulla componente passiva dell'intera filiera, costituita dal proprietario dell'area di trasformazione,

e contribuirebbe ad abbassare i prezzi di vendita delle aree. Naturalmente condizione necessaria per ottenere un tale effetto – calmiera è l'attivazione, da parte della pubblica amministrazione, di una politica integrata, capace di incrementare notevolmente l'offerta di edilizia a canone convenzionato, l'unica in grado di abbattere i costi di mercato.

L'ERAP sta mettendo in atto a Senigallia un intervento misto di edilizia residenziale libera e convenzionata; per quest'ultima l'Ente sta ipotizzando di inserire nella convenzione l'impegno da parte del privato di affidarne la gestione all'agenzia per la locazione, conservando comunque la proprietà degli alloggi costruiti.

Si individua la necessità di predisporre una graduatoria anche per accedere all'edilizia convenzionata, in maniera da arginare qualunque possibilità di speculazione da parte del privato.

Si tratta dunque di superare la cesura esistente tra edilizia pubblica ed edilizia privata, arrivando a sperimentare nuove modalità di cooperazione e di gestione degli alloggi; una forma interessante attivata dall'ERAP consiste nell'affitto a canone convenzionato subordinato al patto di futura vendita dopo otto anni. Una tale procedura favorirebbe l'acquisizione dell'alloggio in proprietà, peraltro molto sentita nella realtà anconetana, e nello stesso tempo consentirebbe all'Ente di acquisire liquidità necessaria ad ammortizzare i costi di costruzione residui e ad attivare nuovi interventi.

Un'altra problematica individuata dai rappresentanti dell'ERAP consiste nella scarsa partecipazione economica da parte dei comuni all'attivazione delle politiche abitative. Difatti, nonostante la legge preveda la possibilità per i comuni di cedere all'ERAP le aree per l'edilizia pubblica a titolo gratuito e/o scomputare i costi di costruzione, queste agevolazioni vengono messe in atto molto raramente; più spesso i Comuni praticano per la vendita delle aree prezzi assimilabili a quelli di mercato.

Una delle richieste dell'ERAP è proprio quella di attivare forme di sostegno nei confronti dell'attività dell'Ente, sia in forme di agevolazioni economiche, sia in termini di accelerazione delle procedure burocratiche (esiste una forte dilatazione temporale tra la fase di acquisizione dell'area e quella di attuazione dell'intervento).

La definizione di politiche efficaci in materia di fabbisogno abitativo deve seguire la strada della cooperazione tra gli enti interessati - comuni, Provincia e Regione. In tal senso è necessario stimolare la Regione anche per quanto concerne l'attività di monitoraggio del fabbisogno abitativo: l'osservatorio regionale, che dovrebbe far parte di una rete di monitoraggio nazionale, seppur istituito non è tuttavia operativo.

L'ERAP risulta molto attivo anche sul piano del recupero edilizio. Recentemente ha predisposto dei bandi pubblici per acquistare immobili da recuperare nei centri storici, da destinare ad edilizia pubblica. Molti comuni di piccole dimensioni hanno risposto favorevolmente all'iniziativa. Questa tipologia di intervento è invece di difficile attuazione nell'ambito di centri più grandi e quando la proprietà dell'immobile è privata e per giunta frazionata.

Ad Ancona sarebbe interessante, e forse di una certa convenienza economica, estendere questa tipologia d'intervento anche ad immobili situati in aree più periferiche, dove i costi risulterebbero fortemente ridotti (es. Pinocchio).

Nel caso del recupero inoltre la normativa non fissa per l'ERAP dei limiti di spesa e l'ente riesce a coprire costi di recupero che arrivano fino ai 1900 euro al mq comprensivi di tutte le spese.

Attivando la collaborazione Comune – ERAP si potrebbero ipotizzare dei premi di cubatura per le operazioni di recupero, inquadrate da un piano di recupero: una parte degli alloggi potrebbero essere destinati all'affitto convenzionato.

L'ERAP ha attuato a Senigallia, in località villa Osta un piano di recupero su 80 alloggi (41 di proprietà privata e 39 di proprietà dell'ERAP). Il privato può vendere all'ERAP l'eccesso di cubatura o nel caso di proprietari anziani, questi possono vendere all'ERAP la nuda proprietà, rimanendo usufruttuari degli alloggi, che nel frattempo vengono ristrutturati dall'Ente.

Particolare attenzione è rivolta all'impiego di fonti energetiche rinnovabili e di principi di bioedilizia, in particolare per gli interventi di nuova costruzione (ne sono un esempio gli interventi di bioedilizia in corso di realizzazione in via Aldo Moro), il cui utilizzo è oggetto di diversi finanziamenti da parte della Regione Marche.

Una maggiore resistenza si presenta nei confronti di interventi di autocostruzione/autorecupero, per i quali si richiede una forte azione di coordinamento, svolta in genere da una cooperativa, e l'impiego di molte figure professionali, di supporto alle diverse fasi dell'intervento, che dovrebbero essere attivate dall'Ente (la Regione ha predisposto finanziamenti per un intervento di autocostruzione all'interno del piano triennale).

### **05/09/2007\_ Sandro Faccenda, Edilfac srl – impresa edile**

L'impresa opera principalmente nel settore dei lavori pubblici per conto terzi, partecipando spesso ai project financing, anche nella città di Ancona. A tal proposito l'ing. Moglie segnala alcune difficoltà applicative di questo strumento, legate all'impreparazione degli uffici della pubblica amministrazione, ma anche degli operatori e degli studi professionali; le difficoltà vengono incrementate quando per realizzare il project è necessario predisporre una variante urbanistica.

L'EDILFAC è costituita da un gruppo immobiliare ed da un altro gruppo, formato da imprenditori ed altre società economiche, circa 10, che si occupano di settori differenziati: piani di recupero, interventi di edilizia residenziale, appalti pubblici.

L'impresa ha attualmente molti cantieri in corso sia nella regione Marche, dove è impegnata anche nei lavori della Quadrilatero, che in altri ambiti regionali.

Attualmente l'azienda sta realizzando una decina di appartamenti in affitto a canone convenzionato con il comune. L'operazione è partita dalla volontà di recuperare un vecchio convento già di loro proprietà; a questo ha fatto seguito una convenzione tra l'impresa ed il comune di Monteroberto, per accedere ad alcuni finanziamenti provinciali. La trasformazione del vecchio convento in unità abitative, concesse in locazione a canone concordato, si pone in continuità con un intervento ERP, precedentemente realizzato in quell'area. L'importo del canone d'affitto è stato convenzionato con il comune sulla base di un piano di rientro finanziario, predisposto dall'azienda stessa.

L'impresa sta facendo delle riflessioni insieme alle cooperative di abitazione per individuare dei sistemi di convenienza e realizzare dei piani di rientro economici efficaci per avviare altre operazioni di canone concordato. L'ipotesi che stanno valutando è di un finanziamento a lungo termine (a 40 anni), ad oggi fattibile per una cooperativa, ma non per un'impresa.

Il primo passo per la realizzazione dell'intervento dovrebbe essere la costituzione di una cooperativa di abitazione, formata dall'impresa costruttrice e dai futuri inquilini, la quale provvede alla realizzazione degli alloggi e a concederli in locazione a canone concordato per un certo periodo di tempo, trascorso il quale, l'inquilino, socio della cooperativa, potrebbe divenire proprietario dell'alloggio. Dovrà essere la cooperativa, in accordo con il comune, se convenzionata con esso, a definire chi saranno gli inquilini di questi alloggi.

Il vantaggio per l'inquilino, in quanto socio della cooperativa, è dato dal fatto di poter diventare proprietario dopo un certo periodo di tempo, scomputando i canoni d'affitto, precedentemente versati.

L'impresa, dal canto suo, avrebbe la possibilità di conservare la proprietà di alcuni appartamenti, che potrebbe locare autonomamente o vendere dopo un certo periodo, eventualmente anche ad un prezzo convenzionato.

Condizione necessaria per la realizzazione di un siffatto intervento, che per essere fattibile dovrà avere anche una certa risonanza, è la certezza per la cooperativa di poter ottenere un finanziamento a 40 anni da parte delle banche.

Ing. Moglie\_E' necessario in ogni caso predisporre una graduatoria pubblica per il canone concordato, che dovrà essere utilizzata in maniera da non creare ghetti; per raggiungere questo obiettivo bisogna studiare dei bandi ben progettati, non assimilabili a quelli per l'edilizia sovvenzionata, e produrre alloggi tagliati sulla base delle necessità e delle possibilità dei singoli. Il mercato dell'affitto va pensato come un mercato dotato di un certo grado di flessibilità, per rispondere alle esigenze della fascia grigia.

Arch. Penza\_Di particolare interesse risulta la proposta di creare delle cooperative miste, che, previa convenzione con il comune, prevedano la partecipazione, accanto all'impresa, anche di alcune persone, inserite nelle graduatorie per il canone concordato. Il modello infatti potrebbe essere adottato anche per portare

avanti interventi di autocostruzione, che altrimenti avrebbero difficoltà ad essere messi in atto. Questa soluzione infatti, unita ad i finanziamenti predisposti per tali interventi dalla regione Marche, potrebbe ovviare alle resistenze delle banche alla partecipazione a questo tipo di iniziativa.

Il mercato delle abitazioni è molto cambiato negli ultimi anni, soprattutto per quanto riguarda la tipologia di alloggi più ricercata, che ormai è quella di 60/70mq, anche perché per tale tipologia gli acquirenti potevano aspirare ad un mutuo a copertura totale. Oggi questa tendenza da parte delle banche a concedere mutui che coprono l'intero prezzo d'acquisto dell'appartamento sta un po' rientrando a causa dell'aumento dei tassi e della difficoltà da parte delle persone a far fronte alle rate del mutuo.

L'impresa fa riferimento al modello d'intervento utilizzato dal comune di Ancona per realizzare il quartiere Q3, modello interessante in quanto prevede forme integrate dell'abitare e si rivolge a categorie diversificate.

Interventi di recupero su interi quartieri, realizzati nel dopoguerra, sono ipotizzabili solo nella previsione di una densificazione degli stessi. La criticità di questi interventi di recupero sta anche nella difficoltà da parte dell'impresa di acquisire la proprietà di tutte le unità immobiliari; in tal senso l'EDILFAC sta valutando la convenienza di proporre ai proprietari di questi alloggi una permuta del loro appartamento con un alloggio nuovo. Le operazioni di recupero hanno comunque una convenienza forte rispetto a quelle di nuova costruzione, perché permettono di superare il peso della rendita fondiaria, che attualmente incide per circa il 30/32% sul costo totale dell'operazione.

### **06/09/2007\_ ing. Luigi Fabri, GPL costruzioni – impresa edile**

GPL è un'impresa di costruzioni tradizionale, non si occupa di operazioni immobiliari, costruisce in diverse parti d'Italia, realizzando interventi diversificati (recupero, nuova costruzione), aggiudicandosi in genere appalti pubblici e lavorando per diversi soggetti, tra cui gli ex IACP. L'impresa ha un fatturato annuo di circa 20 milioni di euro. In tal senso viene sottolineata la linea di demarcazione esistente tra imprese ed immobiliari, all'interno di un mercato che favorisce la proliferazione di soggetti che si occupano solo della fase di intermediazione, senza avere alle spalle un'impresa.

L'impresa lamenta la concorrenza di aziende poco qualificate, che sono messe comunque in grado di operare nel settore delle costruzioni, producendo interventi di cattiva qualità ma a prezzi tendenzialmente più bassi, laddove un'impresa come la GPL ha costi maggiori da sostenere. Questo tipo di concorrenza è frenata in parte solo dall'aumento di richieste di certificazione della qualità del prodotto.

Per quanto riguarda la diffusione del canone concordato come strumento di intervento per agevolare l'accesso al mercato dell'abitazione di categorie svantag-

giate, la GPL in collaborazione con il comune di Mantova, ha costruito un edificio con alloggi a canone convenzionato per studenti ed immigrati per conto dell'ex IACP, che si occupa della gestione del fabbricato.

A Brescia la GPL, in collaborazione con la Regione Lombardia e l'ALER di Brescia, ha realizzato un intervento innovativo che ha portato alla costruzione di 52 alloggi di bioarchitettura per anziani a canone concordato – progetto “bird”. Importo complessivo dell'intervento: € 5.898.209, di cui € 3.999.272 a carico della Regione Lombardia e la restante parte di € 1.898.937 a carico dell'ALER di Brescia.

Nelle Marche l'impresa sta realizzando un complesso sportivo ed un centro commerciale a Fermo, realizzato recuperando un'ex fabbrica, acquisita dal comune. In questo caso l'impresa compra anche una parte degli immobili che va a realizzare.

Più complicata per l'azienda è l'idea di prendere in considerazione l'acquisto di una quota parte di alloggi, destinati alla residenza a canone concordato. La difficoltà sta nel fatto che non ci sono modelli di riferimento adeguati per disciplinare l'intervento dei soggetti coinvolti e manca un fondo di garanzia, capace di assicurare il pagamento puntuale dei canoni di locazione da parte dei futuri inquilini, che si trovano in genere in una condizione di precarietà.

L'azienda si è anche occupata di interventi di recupero su edifici con destinazione d'uso non residenziale, per la creazione di alloggi convenzionati, gestiti e finanziati dagli ex IACP (Trieste – recupero ex Caserma VV.FF. L.go Niccolini Trieste -realizzazione di 2 edifici per 37 alloggi, attrezzature di servizio alla residenza, parcheggi interrati e sistemazioni esterne - Importo totale lavori€ 4.350.560,02). Queste partnership tra le imprese e gli ex IACP sono diffuse a Trieste ed in Lombardia, dove il problema della casa è sentito in maniera emergenziale; l'impresa non ha mai attuato collaborazioni simili con l'ERAP nella regione Marche.

I costi di costruzione e di gestione e la qualità costruttiva degli interventi messi in atto dalle imprese private e di quelli degli ex IACP sono pressappoco assimilabili, lo scarto sta proprio nel costo di acquisizione delle aree.

L'impresa mostra una certa propensione verso nuove modalità di cooperazione pubblico – privato sul tema del canone concordato. In tal senso essa avrebbe interesse a sistemare in alloggi in locazione anche un gruppo di operai, che risiedono a Perugia, ma sono impegnati in cantieri della GPL nella regione Marche, tuttavia attualmente non ci sono proposte vantaggiose sul mercato da questo punto di vista.

La GPL è interessata anche al discorso della riqualificazione urbanistica, estesa anche ai quartieri ex IACP degli anni '50 – '60. Per incentivare e rendere fattibile questa tipologia di intervento si potrebbero stabilire incrementi di cubatura e/o densificazione di questi quartieri, che andrebbero a beneficio dell'impresa attuatrice dell'intervento. Questa iniziativa si rivelerebbe dunque conveniente anche per l'operatore (l'aumento di cubatura contribuisce ad un abbattimento dei costi d'impresa). Un possibile fattore di criticità sta nel frazionamento della proprietà privata, che potrebbe ostacolare la realizzazione dell'intervento. Bisognerà

rebbe dunque creare incentivi per stimolare anche la partecipazione dei privati in tal senso.

La GPL sta elaborando uno studio per un intervento ad Osimo su un area APL libera, di proprietà privata, per la realizzazione di un complesso con viabilità sotterranea. Il Comune vincolerà l'area alla realizzazione di quel progetto e procederà ad un accordo con i privati proprietari delle aree.

Tenendo presente l'esempio dell'intervento di Osimo si potrebbe presupporre, nella fase di passaggio dal piano strutturale al piano operativo, che le imprese, rispondendo a dei bandi della pubblica amministrazione che coinvolgano gli ambiti di trasformazione del piano strutturale, possano fare delle proposte per aree interessanti all'interno degli ambiti, che non coinvolgano la proprietà privata.

### **10/09/2007\_ ing. Bruno Ulisse, Servizio edilizia pubblica e alloggi del Comune di Ancona**

L'ing. B. Ulisse è responsabile del servizio alloggi e del servizio residenziale pubblico del comune di Ancona, che, insieme ad altri uffici comunali, si occupano della definizione delle politiche abitative in ambito comunale.

Nel corso degli anni '80 l'emergenza abitativa ad Ancona si era fortemente attenuata, soprattutto per effetto delle abitazioni realizzate con i fondi della frana e del terremoto. Tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 la problematica abitativa si è nuovamente amplificata, soprattutto a causa dell'incremento del fenomeno di immigrazione. In tal senso prima della modifica della legge regionale n.36, attualmente in vigore, vigeva una legge regionale del 1990, che non avrebbe potuto prevedere la dimensione che il fenomeno dell'immigrazione avrebbe acquisito di lì a poco; pertanto, anche se indirettamente, la legge "privilegiava" le famiglie di immigrati nell'assegnazione degli alloggi popolari, essendo queste sfavorite, in termini di reddito, rispetto alle famiglie anconetane, le cui condizioni peraltro avevano subito un generale miglioramento nel decennio precedente.

In generale non è stato previsto l'emergere di nuove fasce di problema, che interessano anche l'edilizia residenziale pubblica: immigrati, genitori soli con figli a carico, anziani.

Attualmente la Regione demanda ai singoli comuni l'approvazione di un regolamento per l'assegnazione degli alloggi, sulla base delle linee guida regionali; in seguito all'approvazione il Comune predispose un bando pubblico per l'assegnazione degli alloggi che si renderanno disponibili nel corso dei due anni, senza specificarne il numero. Attraverso il regolamento si potrebbe dunque intervenire per contenere l'assegnazione di alloggi agli extracomunitari.

Le domande pervenute in seguito alla pubblicazione del bando vengono verificate in una fase di istruttoria ed infine una commissione, nominata ad hoc (prima dalla Regione, oggi dal comune) e presieduta da un magistrato, elabora una graduatoria, che ha la durata di due anni ed è gestita dall'ufficio alloggi, che asse-

gna le case, sia tra quelle di nuova costruzione, sia quelle del patrimonio comunale (circa 1.500 alloggi nel comune di AN) o dell'ERAP, che si rendono libere. La gestione degli alloggi spetta all'ERAP: contrariamente a quanto avveniva in passato, non c'è più dunque una sovrapposizione di competenze tra Comune ed ERAP.

Al termine dei due anni di validità della graduatoria si riescono a soddisfare in genere al più il 20% delle domande. La nuova legge dà la possibilità di realizzare una graduatoria aperta per l'edilizia residenziale pubblica, in modo da poter integrare annualmente la graduatoria ufficiale ed aggiornare il monitoraggio sulla questione abitativa.

Altra problematica è costituita dal fatto che la durata dell'assegnazione di un alloggio di ERP è illimitata e ciò è in contrasto con il grado di generale mobilità della popolazione, in termini di condizioni reddituali e lavorative. C'è dunque una grande difficoltà ad effettuare il turn over degli alloggi pubblici, anche quando il reddito della famiglia assegnataria è cambiato: la legge consente alla famiglia di rimanere nell'alloggio per un certo periodo di tempo, pagando tuttavia il canone massimo previsto. Inoltre gli anziani hanno la possibilità di trasferire la proprietà dell'alloggio popolare ad una persona che coabita con loro e li assiste; ciò ha favorito i rientri in famiglia di molti figli e nipoti.

Una problematica che coinvolge Ancona in maniera limitata è costituita dagli sfratti. Il fenomeno, che recentemente si è amplificato per la sopravvenuta impossibilità da parte di molte famiglie di far fronte ai canoni di affitto o alle rate del mutuo, è molto contenuto ad Ancona, anche grazie al grande edificio realizzato in via dei martiri del lavoro, che ospita 200 famiglie, e ad altri interventi agli archi e a Collemarino.

L'affitto di immobili privati è normato dalla legge 431 del 1998, che prevede due tipologie di contratto: 1) contratto libero di durata 4 anni; 2) canone concordato, in cui il comune chiama le associazioni di categorie interessate (associazioni di proprietari, inquilini, ecc.), per definire un prezzo certo, inferiore di circa il 20% rispetto al canone libero. I proprietari che aderiscono hanno un'ICI ridotta dal 9 al 2 per mille, agevolazioni generali, come la riduzione dell'IRPEF e dell'imposta di registro; ad Ancona hanno aderito circa 3.500 proprietari.

Il Comune di Ancona ha cercato di mantenere i prezzi vicini a quelli del canone di mercato, in modo da agevolare l'adesione dei proprietari di alloggi. Un'importante iniziativa per la diffusione del canone concordato è rappresentata dalla costituzione dell'Agenzia per la locazione del comune di Ancona. Il privato che mette il proprio alloggio a disposizione dell'agenzia ha il vantaggio di non pagare l'ICI e di ricevere l'assicurazione da parte del comune del pagamento di tutti i canoni di locazione e del ripristino delle condizioni dell'alloggio al momento della locazione, in caso di danni da parte dell'inquilino. L'agenzia dunque stipula un contratto con il privato e provvede direttamente ad assegnare l'alloggio in locazione a canone concordato, attualmente senza far riferimento ad alcuna graduatoria specifica.

L'esperienza dell'agenzia per la locazione non ha dato ancora frutti (nessun contratto stipulato). L'agenzia avrebbe la possibilità di superare i fenomeni di nero, che si nascondono dietro il canone concordato, e di dare risposta alla domanda abitativa della "fascia grigia".

### **11/09/2007\_ Stefano Falcionelli, SUNIA (Sindacato Nazionale Unitario Inquilini ed Assegnatari)**

Il SUNIA e l'APU rappresentano sia gli inquilini, che i piccoli proprietari, con circa 2700 iscritti a livello provinciale. L'APU ha come soci fondatori il SUNIA e la lega delle cooperative. A novembre SUNIA e APU dovrebbero confluire nella Federazione Utenti Casa, arrivando così a rappresentare sia la proprietà diretta, che gli inquilini.

Il SUNIA ha gestito la vendita di circa 500 alloggi di Ancona e Osimo di proprietà di enti pubblici come l'INPS e l'INPDAP. In quell'occasione l'inquilino, divenuto proprietario dell'alloggio, ha potuto usufruire dell'assistenza offerta dall'APU.

Recentemente il SUNIA ha partecipato ad un'assemblea tra gli inquilini, che diventeranno proprietari nella zona di via Cialdini e Scosciacavalli in seguito alla vendita di 104 alloggi comunali ad un prezzo convenzionato, pari al valore di mercato, diminuito del 20%, come stabilito dalla nuova legge regionale n. 22-/2006. Il Comune di Ancona ha intenzione di vendere gran parte degli immobili di sua proprietà, molti dei quali sono in condizioni di vetustà.

Il contratto a canone concordato nel comune di AN è uno dei pochi che funziona in tutta Italia, questo perché il Comune ha stabilito il valore del canone assegnando all'immobile il valore di mercato, che viene fuori dai dati dell'agenzia del territorio, moltiplicato per 5%, che è il valore della rendita. I proprietari hanno reagito favorevolmente all'iniziativa e si è arrivati a 3500 contratti.

Il comune ha incentivato la diffusione del canone concordato anche lavorando sull'ICI, che per i primi due anni è stato azzerato e poi portato al 2‰, mentre quello per gli alloggi sfitti da più di due anni è stato portato al 9‰. Questo significa che il proprietario recupera abbondantemente con le agevolazioni fiscali (un'ICI del 2‰ anziché del 7‰) la differenza tra il canone di mercato e quello concordato, peraltro ridotta al 20%.

E' importante che anche i locatori di alloggi per studenti aderiscano al canone concordato, perché è proprio nell'ambito della locazione agli studenti fuori sede che si concentrano i fenomeni di affitti al nero. Spesso infatti il proprietario dichiara solo il 50% del canone d'affitto.

Il Comune pensava di porre rimedio al nero negli affitti attraverso l'agenzia per la locazione, strumento che per ora non ha dato alcun risultato. L'esperienza dell'agenzia per la locazione è partita nelle Marche dal comune di Senigallia, che invitava tutti coloro che partecipavano all'agenzia ad investire 5 milioni delle vecchie lire per l'agenzia stessa, gestita dal comune. Il numero di contratti non ha però bilanciato l'operazione.

Ad Ancona si è scelto di affidare all'ERAP la gestione dell'agenzia, le organizzazioni sindacali non hanno avuto voce in capitolo, ma ad oggi l'agenzia non ha prodotto alcun contratto.

Nel caso dell'agenzia per la locazione di Ancona il proprietario dell'alloggio riceve un canone ridotto del 30% rispetto a quello di mercato, perché un 10% del canone, pagato dall'inquilino, viene distribuito tra ERAP e Comune. Si dovrebbero dunque individuare dei meccanismi finanziari per far recuperare al proprietario la forbice tra il canone d'agenzia e quello di mercato.

Il proprietario dell'alloggio deve essere invogliato a rivolgersi all'agenzia, non solo da rientri fiscali, ma forse anche avendo la possibilità di scegliere i futuri inquilini sulla base di una rosa di candidati, riferita alla graduatoria del canone concordato. Il SUNIA aveva in tal senso predisposto con l'UNIPOL un'assicurazione, del costo di circa 200 euro, che coprirebbe il mancato pagamento del canone d'affitto, fino a sei mesi. Questo tipo di assicurazione può essere estesa anche agli alloggi a disposizione dell'agenzia per l'affitto.

L'architetto Penza illustra a tal proposito l'esperienza dell'agenzia metropolitana per l'affitto di Bologna.

Un'altra problematica è costituita dal fatto che l'accordo sul canone concordato con il comune di AN è fermo da ottobre del 2006, pertanto le associazioni di proprietari non hanno potuto aumentare i canoni. Il comune dovrebbe mobilitarsi non tanto con le risorse finanziarie, ma attraverso la forza politica, invitando i proprietari degli alloggi a partecipare all'agenzia, facendo conoscere questo nuovo strumento e soprattutto assumendo l'associazione dei proprietari UPI come un riferimento importante per il successo dell'operazione.

Ad Osimo si stanno costruendo 2000 alloggi per la vendita, ma ci sono pochi alloggi destinati alla locazione: c'è una tendenza forte a prediligere il regime della proprietà o la locazione permanente. Molti comuni hanno iniziato a progettare interventi nella direzione della locazione permanente, magari gestite dall'agenzia per la casa, in occasione dell'avvio del piano triennale della regione Marche, le iniziative tuttavia non sono partite per mancanza di finanziamenti (il contributo della regione è di circa il 30% del costo totale dell'intervento). La realizzazione di alloggi a locazione permanente sarebbe stato un passo importante per i comuni, che avrebbero avuto la possibilità di rispondere a richieste eterogenee.

La lega delle cooperative di Pesaro sta costruendo 50 alloggi destinati alla locazione permanente, con patto di futura vendita, ed ha chiesto al SUNIA di gestire questo parco alloggi, dal momento che loro non hanno mai avuto esperienza di affitto. In tale caso però la lega ha potuto beneficiare della disposizione regionale, che prevede un contributo del 50% a fondo per chi costruisce alloggi in locazione permanente.

Piuttosto che finanziare l'accesso alla casa per giovani coppie con un contributo a fondo perduto, elargito dopo quattro o cinque anni sarebbe stato preferibile che la Regione avesse investito quella cifra per un sostegno al mutuo.

Il Comune di Osimo ha convocato coloro che sono inseriti nelle graduatorie ERP e quelli che hanno fatto domanda per il fondo sociale per l'affitto per dare loro la possibilità di acquistare gli immobili con mutui ad un tasso minore e ad un prezzo ridotto rispetto a quelli di mercato, questa iniziativa è stata resa possibile da un accordo tra comune, banche ed imprenditori.

L'ing. Moglie interviene per chiarire che dopo il terremoto, grazie ai finanziamenti pubblici, si ottenevano mutui con tassi bassissimi e si costruivano molte case. Quale può essere il motivo per cui, nonostante l'elevato numero di alloggi disponibili sul mercato, il prezzo di mercato non ne risulta calmierato?

Secondo Falcionelli le leggi sono andate nella direzione di liberalizzare sempre tutto, anche i canoni d'affitto, ciò ha dato agli imprenditori e ai grandi enti pubblici la possibilità di vendere liberamente gli appartamenti. Fino ad un certo punto c'è stata dunque l'offerta privata e quella degli enti pubblici e dell'ERAP, in seguito all'alienazione degli alloggi di proprietà pubblica, l'unica offerta per l'affitto veniva dal privato, che ha potuto dunque aumentare i canoni, perché non c'era più la concorrenza dei grandi enti pubblici. La situazione si è aggravata anche perché non c'è stata mai una politica di incentivazione degli affitti.

Il SUNIA aveva proposto, durante il tavolo di concertazione per la legge 9, di depositare il fondo cauzionale all'interno di un fondo per rilanciare l'edilizia ERAP, ma la proposta non ha avuto seguito.

Molti istituti di credito hanno concesso mutui con garanzia dei genitori, spesso però le banche sono tornate proprietarie degli alloggi perché gli inquilini non riuscivano a pagare le rate a causa dell'aumento dei tassi; la situazione sembra destinata a peggiorare nei prossimi anni.

Gli alloggi pubblici sono stati venduti con un mutuo a tasso fisso per l'85% e per il resto a tasso variabile; ciononostante molti aspettano che siano trascorsi i 5 anni necessari per poter vendere gli appartamenti, perché fanno difficoltà a pagare la rata.

Il SUNIA ha fatto delle simulazioni per vedere quanto il canone può incidere sul reddito medio e suggerisce che un'eventuale graduatoria per l'affitto a canone concordato deve essere fatta non solo in base al reddito, ma anche sulla base del numero di componenti del nucleo familiare.

Falcionelli segnala la rigidità del sistema di turn over degli alloggi ERP; di fatto l'alloggio di edilizia residenziale pubblica, una volta assegnato, non ritorna più sul mercato. La media regionale dei canoni di locazione degli alloggi ERP è 104 euro e spesso chi abita in questi alloggi non ha più le condizioni di reddito iniziali e quindi non è più in condizione di povertà. Il turn over degli alloggi ERAP non è semplice e la normativa non lo favorisce, questi alloggi assumono dunque un carattere molto poco flessibile ed una volta occupati difficilmente si renderanno nuovamente disponibili sul mercato.

E' necessario invece verificare anche il numero di alloggi sfitti, presenti nel comune di Ancona, di proprietà dell'ERAP, ed il taglio dell'alloggio rispetto al numero di componenti del nucleo familiare, in modo da evitare che nuclei familiari monoparentali restino assegnatari di alloggi sovradimensionati.

**14/09/2007\_ Sandro Barbadoro, EDRA - impresa edile**

L'impresa opera in ambito regionale, ha realizzato ad Ancona interventi importanti, quali Sidercomit, dove è stata inserita anche una quota di edilizia convenzionata, e Q3, maturando una grande esperienza anche nel settore dell'edilizia convenzionata (circa 1000 alloggi realizzati). Negli ultimi cinque anni tuttavia ha messo da parte l'attività di impresa ed ha operato per lo più come immobiliare.

L'elemento di criticità che maggiormente scoraggia l'iniziativa degli imprenditori è l'entità dei costi di acquisizione delle aree, che arrivano ad incidere per circa il 45, 47%, mai meno del 30% sul costo totale di realizzazione dell'intervento; laddove la legge regionale per il calmieramento dei costi sostiene che questa incidenza non dovrebbe superare il 25% del costo totale. Questa condizione, prevista a livello legislativo, non è attuabile se facciamo riferimento all'andamento regolare del mercato, in base al quale i costi di acquisizione delle aree sono fortemente aumentati negli ultimi anni.

L'incremento dei prezzi delle aree edificabili si accompagna all'aumento del costo di costruzione, che per un alloggio quadrifamiliare si aggira intorno ai 1.900 euro al mq. L'utilizzo di tecnologie innovative e di impianti per il risparmio energetico costituiscono un'ulteriore voce di spesa, che oltretutto trova difficoltà applicative all'interno di quei comuni che non hanno provveduto all'adeguamento in tal senso dei regolamenti edilizi (molti non hanno ancora recepito la legge nazionale, che consente l'aumento degli spessori e delle altezze per applicare queste nuove tecnologie, senza che questi incrementino i volumi o la Sul). La qualità delle abitazioni risulta comunque generalmente abbastanza elevata, in quanto si preferisce intervenire sulla riduzione della superficie dell'alloggio, piuttosto che sulla qualità e sulla sicurezza della costruzione.

Gli alloggi costruiti in passato, mediamente più grandi di quelli di nuova costruzione, mancano di una serie di requisiti, recentemente predisposti, tuttavia non si registra per questa tipologia un abbattimento dei costi: l'usato ha anche il vantaggio per il proprietario di poter decidere i tempi e le modalità di gestione dell'alloggio, scavalcando l'incertezza dei tempi delle imprese per la nuova costruzione.

Queste considerazioni aprono la strada ad una riflessione, che riguarda la definizione del prezzo massimo di 2.000 euro al mq per l'edilizia convenzionata, stabilito dalla Regione; ciò è assurdo, se si pensa che soltanto il costo di costruzione di un alloggio copre quasi l'intero importo.

L'aumento dei costi d'acquisizione delle aree edificabili ha incrementato l'interesse delle imprese verso interventi di trasformazione edilizia ed urbanistica. E' ragionevole pensare all'attivazione, in ambito di piano regolatore, all'attivazione di una politica integrata, attenta anche alla trasformazione, come alternativa concreta per limitare i processi di consumi di suolo.

Per quanto riguarda la diffusione del canone concordato bisogna tener presente che ci sono categorie di persone, che avrebbero bisogno che i canoni d'affitto fossero abbattuti di una quota assai maggiore del 20% (riduzione del canone concordato rispetto al canone libero), pertanto le loro istanze non vengono soddi-

sfatte neppure dall'estensione del regime del canone concordato.

Dal punto di vista dell'imprenditore è difficile attivare dei meccanismi di convenienza per la realizzazione di alloggi in locazione a canone concordato; difatti, mentre i tassi d'interesse sono aumentati del 100%, i canoni d'affitto sono rimasti pressappoco costanti negli ultimi anni: questi riescono a coprire solo una parte degli oneri a carico dell'imprenditore, che dovrebbe anticipare dei soldi e contare solo sulla rivalutazione del bene nel tempo. Bisognerebbe dunque prevedere incentivi che garantiscano all'imprenditore la redditività d'impresa anche per questa tipologia d'intervento: la soluzione potrebbe essere quella di assegnare una Sul premiale o di far acquisire le aree all'imprenditore a titolo gratuito.

A Valle della Lodola si è ottenuto un contributo di 1 milione di euro, grazie al quale si è riusciti a portare avanti un intervento anche di edilizia convenzionata; sarà la giunta a decidere, in sede di variante, la quota da destinare al canone concordato e quella da destinare alla vendita ad un prezzo convenzionato. L'area è stata acquistata ad un prezzo inferiore rispetto a quello di mercato (circa la metà), prezzo che è stato determinato tenendo conto dell'incidenza della quota di edilizia convenzionata, pagata come la quota dei servizi. Senza il finanziamento pubblico non sarebbe stato possibile intervenire: con gli affitti si riescono a pagare soltanto gli interessi del prestito bancario. Si potrebbe tuttavia prevedere un abbattimento del tasso d'interesse dei mutui alle imprese per incentivare la costruzione di edilizia convenzionata.

### **17/09/2007\_ dott. Felice Santarelli, Santarelli – impresa edile**

L'impresa Santarelli ha subito tre processi di modificazione dagli anni '70 in poi; i primi due hanno esternalizzato alcune fasi del processo produttivo, il terzo invece ha affidato a collaborazioni esterne anche alcuni servizi, legati soprattutto alla vendita. Resta un'impresa di costruzioni, perché comunque gestisce l'intero processo, dall'indagine di mercato all'acquisizione del terreno ed alla progettazione, fino alla vendita, ma non ha più operai, soltanto uno staff di tecnici, che controlla il rispetto dei tempi in cantiere e la qualità della realizzazione. Nella fase della costruzione si avvale della collaborazione con imprese di costruzione che operano nel luogo d'intervento. Per quanto riguarda la fase della vendita l'impresa si appoggia ad una serie di agenzie immobiliari, che fanno parte del gruppo "Santarelli". L'impresa si è posta l'obiettivo di essere competitiva sul mercato nazionale.

L'azienda è molto centrata sull'attività immobiliare di iniziativa privata, dunque non si occupa più di edilizia convenzionata o sovvenzionata, ma non ha mai partecipato a project financing.

E' molto interessata al mercato romano, dove la domanda di abitazione è sempre molto forte e diversificata, in quanto intorno ad esso gravita un bacino di circa 5 milioni di abitanti; su Ancona hanno lavorato molto negli anni '80, attualmente l'attività dell'azienda in questa realtà territoriale si è alquanto ridotta.

La Santarelli in ogni caso è specializzata nella tipologia di prodotto residenziale, rivolto ad un target medio/alto di potenziali acquirenti; in tale settore può vantare circa 50 anni di esperienza.

L'impresa opera sul mercato romano con alloggi che vanno dai 3000 ai 5000 euro al mq a seconda delle zone e del costo dei suoli, a Perugia invece ha realizzato alloggi che hanno un costo medio più basso, circa 1900 euro al mq; questo è stato possibile sia perché i costi di acquisizione delle aree sono ridotti, rispetto al mercato romano, sia per la disponibilità del comune verso gli imprenditori a garantire la fattibilità degli interventi.

La Santarelli si occupa sia di interventi di nuova costruzione, che di recupero. Il recupero di immobili dimessi pone alcuni vincoli e problematiche particolari, ma offre la possibilità di localizzazioni in aree centrali, molto appetibili per il target di potenziali acquirenti.

Viene sottolineato che negli ultimi anni è cambiata la domanda di alloggi, sia perché è aumentata la mobilità lavorativa, quindi non si acquista la casa per la vita, sia perché si preferisce la rata del mutuo al canone d'affitto. Il cambiamento ha interessato anche il modo di vivere la casa: si riducono le dimensioni di alcuni ambienti, come la cucina, e si dà più importanza alle finiture dell'appartamento e alla possibilità del posto auto.

L'impresa ha cercato di studiare delle proposte per rispondere alla domanda della fascia grigia, pur puntando in genere su un target più elevato. In tal senso sta pensando di dedicare una parte di una grande lottizzazione nei dintorni di Roma, nel comune di Guidonia, alla realizzazione di villette ad un costo contenuto, accessibili dunque anche a quelle fasce di giovani, che si spostano verso la città a scopo lavorativo: l'area è ben collegata con Roma, in quanto vicina alla via Tiburtina. Il primo fattore fondamentale, che incide sul valore e sulla commerciabilità dell'immobile è senz'altro, secondo l'impresa Santarelli, la localizzazione.

Nella grande città si tende ad acquistare appartamenti vicino al posto di lavoro, mentre nella città di provincia le propensioni sono differenti e più eterogenee e forse è più sentita la tendenza al ritorno al centro storico.

L'ing. Moglie fa riflettere sul fatto che il numero delle famiglie nel centro storico di Ancona è aumentato di più del 70% negli ultimi 20 anni. L'area dell'ex Umberto primo, acquistata dall'impresa Santarelli, costituisce una grande occasione, in quanto localizzata in un'area centrale, ma vicina al parco del Cardeto.

L'azione di riqualificazione è preferibile rispetto alla nuova costruzione quando si riescono a garantire livelli di standard qualitativi più elevati. L'impresa attua interventi di recupero soltanto quando riesce ad acquisire lo stabile cielo/terra. Sarebbe importante che il nuovo piano prevedesse degli aumenti di volumetria per incentivare le iniziative di recupero.

La Santarelli crede nella possibilità di attivare sistemi di convenienza per gli imprenditori sul tema del canone concordato: a Roma stanno concordando un in-

tervento con il Comune su un ambito di atterraggio della volumetria, che prevede la realizzazione di circa 560 alloggi, di cui circa 50 a canone concordato. Si potrebbe prevedere un patto di futura vendita o la vendita immediata di alcuni alloggi ad un prezzo convenzionato con il comune. In ogni caso uno dei possibili meccanismi per consentire l'accesso alla casa anche alle categorie sociali meno abbienti è quello di assegnare le quote per l'edilizia sociale come aumento di volumetria.

Il mercato sta rispondendo molto bene a tutto ciò che riguarda il risparmio energetico, ma per l'accoglimento di tali istanze è necessario adeguare le norme dei regolamenti edilizi dei vari comuni della regione Marche, per fare in modo che le modifiche necessarie alla messa in opera di tali impianti non vengano contegiate come aumento di volumetria.

#### **18/09/2007\_ANCE – associazione nazionale costruttori edili\_avv. Luigi. Giorgino**

L'ostacolo per la realizzazione di interventi di edilizia a canone concordato sta nel fatto che il ritorno economico delle imprese è difficile, considerando che queste sono tassate al 40%. Se si riuscisse ad eliminare questo ostacolo si potrebbe pensare alla realizzazione di società miste, che vedano la partecipazione di alcune imprese, accanto all'amministrazione comunale, per la realizzazione di alloggi a canone concordato per 10/15 anni su aree di proprietà comunale o acquisite ad un prezzo politico.

L'ing. Moglie chiarisce che a questo proposito alcune regioni hanno provato a seguire la tendenza, suggerita dalla legge 9/2007, di considerare l'edilizia residenziale pubblica come standard, ma sono state bloccate in questa scelta dai numerosi ricorsi al TAR. Quali sono gli ostacoli alla realizzazione di una linea politica, che riconosce la funzione sociale anche dell'edilizia in affitto? Si potrebbe ragionare attraverso i piani di recupero di immobili di privati o di proprietà del comune, per i quali è già previsto l'abbattimento dell'imposta di registro, che altrimenti sarebbe il 10% del valore reale, non di quello catastale.

L'ing. Telarucci nell'ambito dell'ANCE è uno dei più esperti in materia di housing sociale e di affitto convenzionato. Egli manifesta una forte resistenza all'ipotesi di considerare l'ERP come uno standard. Di contro può essere praticabile l'ipotesi di riservare temporaneamente una quota di alloggi per l'affitto; in questa operazione dovrebbero essere agevolate quelle imprese che offrono un periodo di locazione più lungo. Naturalmente bisognerebbe che il comune compensasse l'intervento dell'impresa concedendo un premio di cubatura sull'intero programma a fronte di destinare una parte della quota complessiva di alloggi all'affitto a canone concordato.

La grande difficoltà all'attuazione di questi interventi sta nei costi di acquisizione delle aree, che il comune dovrebbe tentare di contenere entro certi limiti.

L'ing. Moglie suggerisce che se si cominciasse a considerare l'edilizia residenziale come uno standard il valore dell'area si abbasserebbe, perché su di essa

graverebbe comunque un vincolo.

L'area da dover cedere gratuitamente al comune uscirebbe dal mercato, ma non si avrebbe un abbattimento reale del costo complessivo. Il comune in ogni caso arriverebbe ad ottenere un'area gratuitamente, beneficio che potrebbe compensare con un premio di cubatura per l'impresa attuatrice dell'intervento.

In sede di realizzazione del piano strutturale, secondo l'ing. Moglie, prima di fissare delle quote edificatorie, il comune potrà stimolare i proprietari delle aree, localizzate in ambiti di trasformazione, a fare delle proposte d'intervento su di esse, con previsione di una cessione di alcune quote per l'edilizia a canone concordato. Per fare interventi del genere è necessaria una regia efficace da parte del comune.

Una possibile criticità nell'attuazione di un tale programma sta nel fatto che nell'edilizia privata l'elemento di concorrenzialità è tra l'imprenditore ed il venditore, nel caso di proposte da parte dei privati ci sarebbero forse troppi soggetti in concorrenza.

Se il comune facesse programmi efficaci per il canone concordato si potrebbe avviare una normalizzazione non forzata del mercato dell'affitto, perché si stabilirebbe una sorta di concorrenza tra il pubblico ed il privato e si sgonfierebbe la domanda di alloggi in locazione – una parte verrebbe appunto assorbita dai programmi pubblici.

Bisogna anche valutare che c'è una parte di città pubblica che non si ha più la possibilità di realizzare, perché mancano i fondi pubblici necessari. Utilizzando meccanismi compensativi il comune potrà invece acquisire aree gratuitamente e questo permetterebbe anche di avere una convenienza per l'impresa, che pagherebbe effettivamente solo il costo dell'area per l'edilizia privata, perché quello che l'imprenditore paga al proprietario dell'area è la capacità edificatoria che insiste su questa, non l'effettiva estensione del terreno.

Si potrebbe dunque pensare di introdurre il meccanismo degli ambiti di trasferimento, proponendo al privato la cessione gratuita dell'area come alternativa all'esproprio, in cambio del trasferimento del diritto edificatorio su un'altra area. Vengono spiegati i meccanismi compensativi legati all'individuazione degli ambiti di trasferimento ed il passaggio dal piano strutturale al piano operativo.

L'ing. Moglie introduce il tema della riqualificazione urbana e del recupero dei quartieri degli anni '50 e '60. Si tratterebbe di avviare una politica di riqualificazione diretta non al centro storico, ma ai quartieri delle vecchie periferie, dove si potrebbero valutare aumenti di cubatura ed opportunità di densificazione.

Per tale questione bisognerà in via preliminare modificare il regolamento edilizio, in modo da facilitare la messa in opera di sistemi di risparmio energetico e di utilizzo di nuove tecnologie.

**20/09/2007\_ ing. Giorgio Girotti Pucci, Edilizia privata, residenziale pubblica e sociale, Regione Marche**

La Regione Marche ha avviato da tempo un osservatorio sulle politiche abitative, che di fatto non è ancora attivo, anche a causa della mancanza di cooperazione da parte dei comuni e degli operatori del settore.

La domanda di alloggi in locazione a canone moderato proviene dalle categorie più svantaggiate, per lo più extracomunitari ed anziani. Mentre negli anni '70-'80 si riusciva a sopperire alla domanda abitativa attraverso la realizzazione di edilizia sovvenzionata, o di edilizia agevolata concessa in proprietà, oggi questo non avviene più, soprattutto per la mancanza di fondi pubblici che consentano l'operatività di questi interventi.

Molte categorie svantaggiate, impossibilitate ad accedere all'ERP (Edilizia Residenziale Pubblica) per limiti di reddito o per la cronica carenza di nuovi alloggi sociali, si rivolgono al mercato dell'affitto, sempre più selettivo, incapace di dare una risposta adeguata al fabbisogno. E' difficile valutare lo spessore di questa fascia grigia, dal momento che non esiste una quantificazione precisa, come avviene invece per le graduatorie erp. Si ritiene che la fascia grigia sia costituita in gran parte da coloro che fanno domanda per il contributo-affitto, circa 9000 domande; di queste almeno 1/3 ha i requisiti per accedere all'alloggio sociale, restano dunque circa 6000 famiglie appartenenti alla fascia grigia.

La risposta della Regione alla questione abitativa è stata di destinare la maggior parte delle risorse a questa nuova categoria di domanda, la fascia grigia, scoraggiando agevolazioni per l'accesso alla proprietà, eccezion fatta per le giovani coppie. Anziché incentivare la costruzione di nuove abitazioni la Regione, come dicevo, interviene anche con dei contributi a sostegno del canone di affitto quando questo rappresenta un onere eccessivo per la famiglia. Resta comunque una grossa fetta di aspiranti all'ERP, che è insoddisfatta (si soddisfa circa il 7% degli aspiranti e questo tasso non migliorerà, anzi, sarà destinato a subire un ulteriore calo). In tal senso la Regione si è posta l'obiettivo di controllare e limitare l'accesso all'ERP ed incrementare il sostegno alla locazione.

Il canone concordato comporta un abbattimento di circa il 25% del prezzo di mercato, ma laddove ci fosse il contributo regionale a favore del locatore si dovrebbe avere un ribasso ulteriore. In alcuni programmi, realizzati con contributo regionale, si è adottato il criterio di assegnare un punteggio premiante per coloro che stabiliscono canoni concordati di locazione più bassi e che decidono di locare gli alloggi per un periodo di tempo più lungo.

La Regione Marche in via sperimentale ha inserito nel piano triennale il finanziamento per un intervento di autocostruzione. Vi sono alcune difficoltà di ordine operativo per la realizzazione dei progetti di autocostruzione, che riguardano il rispetto della normativa tecnica ed infortunistica, e di ordine finanziario, per quanto riguarda la cooperazione con gli istituti di credito.

Nel piano casa è prevista la costituzione di un fondo di garanzia per le banche a sostegno dei mutui accesi da giovani coppie con lavoro atipico o precario. Occorre in questo caso individuare una società, estranea all'istituto di credito, scelta dalla Regione o dalle Province, che detenga la gestione del fondo e stipuli

delle convenzioni con le banche che intendono aderire.

In Regione mancano le risorse per la trasformazione urbana, perché l'impegno finanziario in tal senso è assorbito dai contratti di quartiere, perciò questo aspetto è stato trascurato dagli ultimi piani casa.

Una piccola parte del fondo regionale per il sostegno dei canoni d'affitto andrà alle agenzie comunali per la locazione, tale contributo sarà commisurato al numero di contratti che le agenzie riusciranno a concludere.

Una forte criticità è rappresentata dal fatto che i nuovi indirizzi della politica abitativa regionale si sono scontrati con un mercato edilizio drogato, che nel 2002-/2003 era ai massimi storici, quindi non c'erano imprenditori privati disposti a cogliere le opportunità offerte dal programma regionale. Bisognerà, per il futuro, individuare dei meccanismi di convenienza per coinvolgere gli imprenditori privati nell'attuazione degli interventi.

### **26/09/2007 \_ Stefano Veroli, Banca delle Marche**

Stiamo vivendo una fase di innalzamento continuo dei tassi dei mutui, per cui molte persone, che hanno contratto un mutuo a tasso variabile, si trovano in difficoltà e non riescono a sostenere la rata mensile. Bisogna segnalare che molto spesso la preferenza per un mutuo a tasso variabile è stata dettata dall'impossibilità di far fronte ad una rata più elevata, prevista per il mutuo a tasso fisso.

La posizione della banca è in generale molto delicata, in quanto essa ha anche un ruolo sociale.

Gli istituti di credito sono sensibili a tutto ciò che riguarda la questione abitativa e le problematiche connesse all'accesso all'abitazione da parte di alcune categorie svantaggiate. In tal senso negli ultimi anni anche la banca Marche ha avviato una serie di iniziative ed ha messo sul mercato una serie di prodotti che vengono incontro alle esigenze di lavoratori atipici e giovani coppie, che acquistano la prima casa.

Generalmente, per far fronte alla generale difficoltà del mercato e alla difficoltà per alcune categorie di persone a far fronte alla rata del mutuo, la banca interviene dilatando i tempi di restituzione del prestito. Negli ultimi anni infatti si è assistito ad un generale allungamento dei tempi medi di rientro dei mutui; probabilmente si arriverà a stabilire l'ereditarietà dei mutui, come avviene in Giappone. L'innalzamento dell'importo medio dei mutui erogati è dovuto alla tendenza, adottata da molte banche, di concedere mutui che coprono l'intero prezzo d'acquisto dell'immobile, che peraltro è cresciuto notevolmente negli ultimi dieci anni. Oggi il mutuo medio è di circa 200 mila euro: il sistema bancario si è adeguato alle esigenze del mercato, ma d'altra parte gli importi sono troppo alti, dunque per avere una rata di mutuo accessibile bisogna dilatare i tempi di restituzione.

Per quanto riguarda il tema della collaborazione tra la pubblica amministrazione e gli istituti di credito, val la pena di segnalare la partecipazione della Banca Marche ad un'iniziativa, promossa dal comune di Ancona, per l'erogazione di mutui agevolati a coloro che volessero riscattare il diritto di superficie degli alloggi popolari, realizzati dalle cooperative nella zona di Breccie Bianche.

In tal senso il comune dovrebbe farsi promotore di iniziative volte a sostenere la realizzazione anche di edilizia residenziale pubblica. A tal proposito sarebbe opportuno avviare un tavolo tecnico che preveda la partecipazione al dibattito anche degli istituti di credito.

Per quanto riguarda gli interventi innovativi, promossi dalla regione Marche, sul tema dell'autocostruzione/autorecupero, non esistono modelli di riferimento in ambito regionale e la banca delle Marche non si è ancora occupata di studiare eventuali soluzioni alle problematiche connesse alla realizzazione di questa tipologia d'intervento.

### **19/10/2007\_ Marcello Mariani, assessore alle politiche abitative, Provincia di Ancona**

La politica abitativa messa in atto dalla Provincia di Ancona persegue sostanzialmente quattro linee di intervento:

interventi per il sostegno all'edilizia sovvenzionata. La Regione predispone periodicamente dei fondi per l'edilizia sovvenzionata per comuni ad alta tensione abitativa. Il comune di Ancona avrà tuttavia non poche difficoltà per accedere ai fondi regionali per l'edilizia sovvenzionata, questo perché l'accesso al finanziamento è subordinato alla predisposizione di un progetto, che il comune di Ancona non può elaborare, non avendo aree di proprietà pubblica a disposizione.

interventi per il sostegno all'edilizia agevolata. La linea che sta perseguendo la Provincia per la fascia grigia segue l'idea che essa sia composta di categorie dotate di una certa mobilità (famiglie che si sciolgono, lavoratori atipici, ecc.), pertanto sarebbe inopportuno prevedere il patto di futura vendita degli alloggi, eventualmente assegnati in locazione concordata, perché questo ostacolerebbe la mobilità di questo tipo di abitazione.

fondo di garanzia per i mutui per lavoratori atipici. Per quanto riguarda questo aspetto è compito della Regione Marche individuare le modalità di erogazione di tali agevolazioni.

buoni casa per giovani coppie. Alla Regione spetta anche il compito di normare la distribuzione dei buoni casa, ma la Provincia pensa di inserire, all'interno del programma triennale di sua competenza, un bando – tipo per i comuni, in modo da facilitare l'individuazione dei destinatari di tale agevolazione.

La Provincia ha avviato la costituzione di un osservatorio sulle politiche abitative, non ancora operativo; una criticità in tal senso è rappresentata dal fatto che manca una qualunque forma di coordinamento e di cooperazione tra l'osservatorio provinciale e quello costituito dalla Regione Marche, anch'esso non ancora

attivo.

Per quanto riguarda i finanziamenti regionali in materia, bisogna tener presente che i 100 milioni di euro, messi a disposizione dalla Regione Marche per la politica abitativa, sono in realtà soltanto teorici, perché al loro interno sono compresi sia i finanziamenti per il 2006, sia i fondi della legge 560 già riscossi, sia i fondi che l'ERAP deve restituire alla Regione. Per quanto concerne la ripartizione dei fondi effettuata dalla Regione Marche per le singole province, emerge la posizione, sostanzialmente svantaggiata, della Provincia di Ancona in rapporto ad altre province, come Fermo e Macerata, sia rispetto all'indicatore demografico che a quello territoriale. In tal senso il Comune e la Provincia di Ancona sono state sempre in sofferenza rispetto ad altre realtà, anche per quanto riguarda la ripartizione dei fondi ERAP.

Le risorse finanziarie, che la Provincia di Ancona avrà a disposizione per il proprio programma triennale per la questione abitativa, ammontano a circa 21 milioni di euro, 14 dei quali predisposti dal piano triennale regionale e 7 milioni provenienti dalla legge 560. Una parte di questi fondi dovrà tuttavia essere spesa per far fronte ad investimenti attivati negli anni precedenti.

### **22/10/2007\_ ing.G. Telarucci, EDILECO Telarucci – impresa edile**

L'impresa EDILECO lavora principalmente nell'ambito dell'edilizia agevolata, ma all'inizio degli anni '90 ha iniziato a studiare possibili modelli economici per mettere in atto interventi di locazione a canone concordato, rivolgendosi a soggetti, esclusi dalle liste dell'ERP, ma con un reddito, compreso tra 10.500 e 2-1.000 euro annui, che non consente loro di aver accesso al libero mercato della locazione.

Telarucci sottolinea il peso assunto da nuove voci di spesa nell'ambito del calcolo del canone di locazione. I costi relativi ad impianti termici ed acustici, aggravano il costo di costruzione rispettivamente dell' 8,5% e del 4,5%; a questi valori vanno aggiunti i costi per la sicurezza dei cantieri, la cui incidenza sul costo di costruzione è notevolmente aumentata negli ultimi anni.

La quota del canone di locazione è determinata sulla base della sommatoria di queste voci di spesa; in base alla legge sugli affitti n. 431/1998, il valore del canone di locazione dovrebbe corrispondere al massimo al 4,5% del valore di mercato finale dell'alloggio. Tale percentuale è tuttavia modificabile per effetto di opportune delibere comunali.

L'impresa EDILECO ha messo in atto quattro interventi di affitto a canone concordato in diversi paesi delle Marche; il primo di questi interventi, 22 alloggi in sola locazione a Civitanova Marche, rappresenta per l'impresa una sorta di modello consolidato d'intervento, continuamente monitorato dal punto di vista della fattibilità economica. I destinatari degli alloggi, realizzati nell'ambito di tale intervento, vengono individuati dal Comune sulla base di parametri predefiniti. Il ca-

none di locazione per un alloggio medio di 60 mq utili con garage, oscilla tra 280 e 430 euro al mensili. La convenzione con il comune stabilisce 10 anni di locazione concordata; trascorso tale termine è prevista la possibilità per l'impresa di vendere gli alloggi agli inquilini che ne facciano richiesta, ad un prezzo convenzionato.

Per l'attuazione di questo tipo d'iniziativa è necessario l'intervento del Comune per la riduzione dei costi che l'impresa deve sostenere; è possibile lavorare su diverse voci di spesa, intervenendo sulla tassazione, sul costo d'acquisizione dell'area, sui costi d'urbanizzazione. In tal senso, sulla base del modello sviluppato dall'impresa EDILECO, il costo d'acquisizione dell'area non può incidere per più del 15% sul prezzo iniziale convenzionato di cessione dell'immobile. Per garantire la fattibilità dell'intervento è necessario stabilire che la durata della locazione convenzionata non sia superiore ai 20 anni; un'altra garanzia di fattibilità è rappresentata dalla possibilità per l'impresa di destinare una percentuale di alloggi alla vendita convenzionata (50% locazione concordata + 50% vendita convenzionata).

Più complessa appare l'attuazione di interventi a canone concordato nell'ambito di iniziative di recupero di immobili. In questo caso non sembra possibile attuare interventi di solo affitto ed una delle condizioni di fattibilità è rappresentata dalla proprietà pubblica dell'immobile da recuperare.

Le imprese sono state recentemente contattate anche dall'agenzia per la locazione del Comune di Ancona, per mettere a disposizione alloggi di loro proprietà, ma nonostante questo l'iniziativa dell'agenzia risulta ad oggi fallimentare – nessun contratto concluso.



Ringraziamenti:

- Ufficio di Piano del Comune di Ancona (ing. Sauro Moglie, arch. Claudio Centanni).