

Abitare Sociale

REPORT

PH: MICHELE LAPINI

a cura di

DAVIDE OLORI

Dip. Sociologia e Diritto dell'Economia

Con il coordinamento scientifico di

VANDO BORGHI

Dip. Sociologia e Diritto dell'Economia

**BOLOGNA,
2022**

PH: MICHELE LAPINI

REPORT	1
Introduzione	5
Note metodologiche	7
Per una lettura socio-storica della traiettoria pubblica sull'abitare	10
Punto 0: Il diritto all'abitare in Italia (?)	10
Diritto alla casa: lo stato dell'opera	13
'00 - '45: il problema dell'abitare pubblico in Italia	13
'50 - '70: La traiettoria ascendente dell'abitare pubblico	17
Demolizione dell'edilizia pubblica	20
'80 - '00: La parabola discendente dell'ERP	20
'00 - '10: Mutazione del ruolo dello Stato	22
L'evolversi del grigio e l'intensificarsi del nero: uno stato dell'abitare oggi.	25
Domanda abitativa cronica e nuove questioni sociali	25
La complessità della povertà abitativa	25
La connessione tra vulnerabilità economica e questione abitativa	26
Trasformazioni sociali e nuove categorie esposte al rischio	29
Una nuova domanda di casa, nuove categorie di bisogno	30
L'evoluzione del disagio abitativo in Italia	30
Proprietà, affitto, esclusione	33
Dal pubblico al sociale: il nuovo abitare	38
Le direzioni dell'abitare sociale tra spinte endogene ed esogene	38
La <i>declinazione locale</i> delle politiche e l'inizio dell'ERS	38
Il ruolo delle fondazioni e l'ingresso del privato sociale	41
L'Emilia sociale, esempio tra le regioni trainanti	44
Pubblico-privato: una relazione win-won	47
Sistema integrato dei fondi: criticità metodologiche e di merito	47
La via emiliana al Social(housing)	51
Proposte di letture da alcuni casi bolognesi	54
Riqualficazione all'Inferno: spazio all'ERS nella ex-ERP	54
La messa a valore della partecipazione	57
La salute prima di tutto: la partecipazione nella ex-Villa Salus	59
Piste di ricerca	65
Bibliografia	67
Riferimenti Normativi	72

Introduzione

Così recitava un invito di qualche anno fa a partecipare ad uno degli incontri di avvio del *Progetto Urban@bo*:

Gentilissime, Gentilissimi,

sulla base di un Memorandum d'intesa sottoscritto tra l'*Università di Bologna*, *Urban@it* – Centro nazionale di studi per le politiche urbane, il *Comune* e la *Città metropolitana* di Bologna il 24 maggio 2016 è stata costituita *Urban@bo*, la *Piattaforma di condivisione della conoscenza sulle politiche urbane*. Sono entrati a farne parte Cnr, Enea ed Aster che coordina la Rete Alta Tecnologia della Regione Emilia – Romagna ed è stato rivolto l'invito alle società a partecipazione pubblica, alle Istituzioni e Fondazioni culturali.

L'obiettivo è mettere in relazione le attività progettuali del governo locale con la ricerca per trasferirne i risultati, ampliare le basi conoscitive dell'azione pubblica e mettere in contatto i ricercatori con le domande che provengono dagli attori della vita urbana. Il sito web ospita contributi finalizzati allo scopo e sono in via di costituzione otto Cluster tematici secondo lo schema allegato.

Urban@bo, gemmazione locale dalla rete nazionale di *Urban@it* (www.urbanit.it), nacque con l'intento di sperimentare su scala locale un approccio alla ricerca che era stato motivo di avvio della rete nazionale. "Il presupposto dell'iniziativa – recita una delle presentazioni di quel progetto – è stato l'esigenza di una forte innovazione sia nelle modalità di fare ricerca intorno ai temi delle politiche urbane che nella formulazione delle domande di conoscenza da parte dei governi locali e degli altri soggetti che agiscono nelle e sulle città. L'obiettivo è la condivisione delle conoscenze e dei problemi su cui le politiche sono chiamate a misurarsi, in modo da creare un ecosistema collaborativo a cui possano contribuire in modo dinamico soggetti diversi. Il perimetro è costituito dalle città in quanto materia di azione pubblica e oggetto di politiche". L'aspetto su cui si insisteva programmaticamente era che quella condivisione della conoscenza non dovesse risolversi a valle dell'attività di ricerca – sotto forma di divulgazione, di consegna di Linee guida o, per dirla con il *globish* del gergo dell'Unione Europea, di *policy recommendations* – dovesse essere operativa fin dal momento di definizione della domanda di ricerca. Poiché, come sa chiunque di ricerca si occupi, la formulazione della domanda non è neutra e non è priva di implicazioni sul genere di conoscenza che la ricerca stessa poi costruirà.

La piattaforma *Urban@bo*, che successivamente confluirà poi nella Fondazione Innovazione Urbana, si suddividerà in gruppi di lavoro – i Cluster tematici di *Urban@bo* – che vedranno una larga partecipazione delle tante espressioni (istituzionali, associative, pubbliche e private) del tessuto sociale locale¹. Questi gruppi di lavoro produrranno un insieme assai vasto di proposte progettuali di ricerca, che verranno prima sottoposte ad una selezione interna condotta dagli stessi gruppi di lavoro e poi valutati da una Commissione di esperti appositamente formata. Il progetto qui presentato è l'esito di un lungo percorso di confronto interno al gruppo di lavoro dedicato alla "Città sociale", coordinato da Pier Giacomo Braga, e della selezione effettuata dalla Commissione, nel corso del quale erano emersi anche altri possibili terreni di indagine (le problematiche del

¹ Per il dettaglio su questi aspetti, si veda <http://urbanbo.urbanit.it/chi-siamo/>.

quartiere Bolognina; le questioni legate all'accoglienza di ragazzi e giovani rifugiati; l'analisi integrata degli interventi di welfare del Comune e altro ancora). In questo senso, pertanto, ci auguriamo che questo Rapporto di ricerca costituisca solamente una tappa intermedia di un cantiere di lavoro che vede partecipare ed interagire soggetti diversi (Unibo, Comune di Bologna, Città metropolitana di Bologna, Istituto Gian Franco Minguzzi, Acer, Asp città di Bologna, Ausl di Bologna, Confcooperative) e che è prezioso mantenere attivo. La stessa costituzione di un tale cantiere, in quanto creazione di una rete fatta di realtà differenti ma unite da obiettivi di conoscenza e di qualificazione dell'intervento sociale e territoriale, è in effetti esso stesso un risultato di questo lavoro collettivo, di cui abbiamo se possibile ancora più bisogno in tempi di crescente incertezza e urgenti esigenze progettuali.

Vando Borghi

Note metodologiche

La proposta per una ricerca sull'*Abitare Sociale* viene incaricata al Dipartimento di Sociologia tramite una borsa di ricerca finanziata attraverso articolo 22 della legge 240/2010. La committenza è inizialmente formata da un tavolo di attori che si raggruppano intorno al tema dell'abitare sociale e che elaborano un'idea progettuale dal titolo *Linee Guida per l'Abitare Sociale – Forme di Residenzialità e Modelli Innovativi di Gestione in ambito pubblico*. Il mandato proposto chiede di «focalizzarsi su quelle forme di residenzialità sociale e pubblica che mettono al centro la comunità degli abitanti, la partecipazione attiva e la mediazione sociale, confrontandole con un panorama più ampio di buone pratiche realizzate in Italia e a livello europeo per far emergere alcune linee guida ad uso di tutti gli attori coinvolti».

Seguendo questo mandato, viene quindi iniziato un processo esplorativo rispetto alle forme di “fare casa” fuori dal mercato, per verificare quali hanno tra i requisiti di gestione il ruolo pro-attivo delle comunità di abitanti.

Cominciando il percorso e la mappatura delle tipologie, ci imbattiamo in un eterogeneo panorama di soluzioni intermedie che vanno dai co-housing fino all'edilizia pubblica classica, passando per affitti sociali, Risanamento etc. I tipi da approfondire sembrano moltiplicarsi con il diffondersi dei “principi sociali” nei nuovi complessi abitativi: dal pubblico, al privato passando per i soggetti intermedi, “la comunità” sembra essere diventata una chiave di volta del nuovo fare casa. Inoltre le direttrici normative dell'Edilizia Residenziale Sociale hanno aperto le frontiere della produzione di abitare variegatamente condiviso a enti del terzo settore, no profit e privati. Ecco dunque che le possibilità aumentano esponenzialmente incrociando le tipologie di attori con le possibili modalità interpretative della “comunità”.

Diventa urgente, dunque, riprendere il filo attraverso una ricognizione storica della traiettoria abitativa per riuscire almeno ad inquadrare alcune linee di continuità: dalle interviste a studiosi esperti (A2) e dalla ricognizione dello stato dell'arte emergono con forza i fattori push-up che hanno portato verso l'ERS e la contemporanea evoluzione della domanda abitativa. Su questo tema diventato centrale nella ricerca, soprattutto per l'interpretazione sociologica della questione, verrà organizzato un seminario con ospiti ricercatori dei processi di finanziarizzazione e dirigenti di istituti di ricerca sulla casa in Emilia.

Questa parte della ricerca troverà esito e restituzioni non solo nella pubblicazione online del seminario, ma nella prima parte del presente scritto che tenta una ricognizione sociologica dell'evoluzione della traiettoria dell'abitare pubblico.

La parte più empirica della ricerca è fortemente limitata dalle restrizioni del ciclo pandemico: su 56 settimane di contratto 32 coincidono con restrizioni totali sulla circolazione e gli incontri, 7 con restrizioni lievi dovute alla situazione sanitaria pandemica. Questa circostanza complica significativamente sia la fase esplorativa, che per la tipologia metodologica scelta significa frequentare i luoghi dei casi selezionati per realizzare la cosiddetta osservazione partecipante, sia quella dei focus group e delle interviste in profondità, compromesse dalla limitatezza degli incontri pubblici e il trasferimento della maggior parte delle attività online.

Compreso il rischio di vedere vanificato il lavoro sul campo, viene stabilita in sede progettuale operativa una ridefinizione sia della natura laboratoriale della ricerca (inizialmente ipotizzata così dalla committenza) sia del campo, il quale viene circoscritto alle interviste mirate con attori significativi (abitanti e personale gestore, 44 interviste in totale - foto²) e una etnografia partecipata di un complesso di Edilizia Pubblica

² Gantt delle interviste per “Abitare Sociale” / fonte: elaborazione nostra

Residenziale di tipo consolidato e non interessato da progetti di attivazione sociale / innovazione.



Sono privilegiate le metodologie desk: viene realizzata l'intera mappatura dei co-housing nel territorio metropolitano bolognese e realizzate interviste ad attori significativi. Vengono seguiti attraverso la partecipazione via web dei tentativi di organizzare dei co-housing ad opera di gruppi di cittadini (in particolare due gruppi) che seguono la filiera di promozione organizzata dall'ente pubblico e altri attori del terzo settore con la collaborazione di Porto15 e Auser a partire dal laboratorio *Casa Facendo*, un progetto nato per diffondere le esperienze di abitare collaborativo e sensibilizzare i cittadini al tema.

La complessità derivata dall'analisi socio-storica spinge, secondo un processo di riformulazione ricorsiva della domanda di ricerca alla base del metodo della grounded-theory (Tarozzi, 2008), ad approfondire maggiormente, gioco-forza, ciò che nella ideazione iniziale viene indicato come "una riflessione sul ruolo e sulle modalità operative dei diversi attori/partner" delegando la questione delle linee di indirizzo operativo per "supportare la creazione di strumenti di welfare generativo" al cantiere di ricerca che rimarrà aperto tra gli attori del progetto.

La ricerca viene così ripensata attraverso una nuova tripartizione: La fase esplorativa (definita "Mappe") e finalizzata alla analisi e definizione delle nuove forme di residenzialità e dei nuovi modelli di gestione sociale in ambito pubblico e privato, muove verso una rassegna dei concetti terminologici e dei tipi di abitare sociale. Contemporaneamente mappa l'ambiente metropolitano per geo-localizzare fisicamente le esperienze di abitare condiviso sul territorio bolognese. L'approfondimento delle principali questioni e criticità emerse durante l'esplorazione delle esperienze e il ruolo dei soggetti/agenti viene sviscerato nella parte dedicata agli "Scenari". Secondo l'ipotesi di ricerca è da questo campo che emergono alcuni aspetti chiave e specifiche questioni dell'abitare sociale. Come ad esempio il co-housing per le fasce di popolazione anziana, la specificità del pubblico costretto progressivamente a schiacciarsi sulla risposta alle categorie vulnerabili con sempre minore vocazione programmatica, oppure le caratteristiche dell'oggetto sul piano metropolitano e regionale rispetto alle problematiche che si configurano in relazione alla cornice legislativa etc.

È questo il campo che presenta più ampiezza e nuovamente più direttrici di ricerca, e che per queste ragioni non trova interamente spazio nel report, lasciando aperte numerose

piste analitiche. L'ultimo obiettivo dichiarato nella riformulazione è quello delle "Strategie", tramite il quale si pretende indagare le forme di innovazione: l'obiettivo è attingere a tutte quelle esperienze significative che si propongono sul piano regionale, nazionale e internazionale di rispondere ai quesiti aperti attraverso forme di innovazione significative. Come accennato questa parte troverà particolare riscontro nei seminari pubblici che resteranno quale prodotto della ricerca tramite pagina web statica³. Gli obiettivi della ricerca vengono perseguiti attraverso strumenti di restituzione diversi, tra cui quelli accademici per mezzo di pubblicazioni su riviste e saggi scientifici, organizzazione di seminari specifici con oggetto il tema e attori rilevanti impegnati sul tema, nonché tesi e laboratori di tesisti che possano convergere su aspetti diversi dell'abitare sociale. Il versante laboratoriale sarà perseguito soprattutto attraverso la creazione di un repository virtuale dove gli attori della cordata possano attingere i prodotti ritenuti utili.

³ Sito Progetto "abitare Sociale": <https://centri.unibo.it/cidospel/it/abitare-sociale>

Per una lettura socio-storica della traiettoria pubblica sull'abitare

Il primo capitolo cerca di ricostruire una traiettoria dell'azione pubblica in Italia: nonostante il cambiare delle epoche e le conseguenti trasformazioni sociali, è possibile infatti rintracciare delle tendenze che si coagulano intorno a delle direttrici fondamentali entro cui oscilla il tentativo collettivo di rispondere al problema della vulnerabilità abitativa. Si noterà il cambiamento del paradigma durante gli anni della ritirata dell'intervento

pubblico, e il consolidarsi di quelle tendenze che sul piano ideologico permetteranno da un lato la focalizzazione sugli incentivi alle soluzioni individuali nel libero mercato e la dismissione del progetto pubblico, dall'altro lo slittamento del ruolo dello Stato da soggetto esecutore a responsabile della marginalità favorendo l'ingresso sulla scena degli attori del privato sociale che caratterizzeranno l'attuale congiuntura.

Punto 0: Il diritto all'abitare in Italia (?)

La vita degli individui, delle famiglie e la loro relativa inclusione nella società dipende da fattori diversi tra quelli annoverabili come bisogni primari: tra questi senza dubbio la qualità abitativa e la possibilità di disporre di un alloggio rappresentano elementi imprescindibili.

Il diritto all'abitazione viene sancito per la prima volta nella Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo, promossa dalle Nazioni Unite e firmata nel 1948, dove all'art. 25 viene incluso nel più ampio diritto ad uno standard di vita adeguato:

ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari [...].

Anche all'interno della Carta Sociale Europea⁴ viene disciplinato il diritto all'abitazione, insieme all'indicazione degli obblighi riservati agli Stati al fine di garantirne l'esercizio effettivo. Nonostante l'ampia definizione derivante dalle fonti internazionali, queste non comportano per gli Stati degli obblighi specifici. Non è richiesto, infatti, che gli Stati provvedano alla costruzione di un'abitazione per l'intera popolazione al fine di eliminare immediatamente il problema dei senza tetto, ad esempio (Housing Rights Watch, 2020). Tuttavia, sono previsti degli obiettivi programmatici che comportano l'attivazione degli Stati attraverso la predisposizione di politiche adeguate per realizzare il diritto di ogni individuo, nel minor tempo possibile ed entro il massimo delle risorse disponibili. Inoltre sono previsti degli specifici obblighi di monitoraggio rispetto alle categorie particolarmente vulnerabili.

In Italia, il diritto all'abitare non è presente nel testo costituzionale come un diritto sociale espressamente riconosciuto. Solo all'art. 47 è richiamato vagamente nella parte in cui si afferma:

La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà

⁴ Trattato del Consiglio di Europa, adottato nel 1961 e ratificato in Italia con legge n. 30 del 1999.

dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.

La giurisprudenza costituzionale comincia a delineare i contorni di questo diritto nei primi anni Ottanta, ma sempre in funzione dell'affermazione di altri diritti. La prima sentenza della Corte Costituzionale, nella quale si può trovare un rimando al diritto all'abitare è la 252/1983, in cui la casa è riconosciuta come un bene primario per l'individuo. Di conseguenza, con le sentenze 49/1987, 217/1988 e 404/1988, viene sancita la natura inviolabile del diritto all'abitare e all'esistenza di un obbligo generale da parte della comunità di evitare che le persone restino senza dimora. Nonostante la giurisprudenza costituzionale, attraverso queste sentenze, abbia tentato di delineare il più possibile i contorni di questo diritto, ancorandolo agli art. 2, 3 e 47 della Costituzione⁵, e quindi includendolo nella sfera dei diritti inviolabili delle persone, non c'è ancora una definizione chiara del contenuto essenziale di tale diritto, rendendo di fatto impossibile esigerne direttamente in Tribunale la sua applicazione (fio. PSD, 2020).

Pertanto, il diritto all'abitare non è un diritto soggettivo assoluto e direttamente tutelabile, ma rilevante quando è necessario all'affermazione di altri diritti, come il diritto alla salute (libero accesso alle cure mediche soggetto alla sussistenza della residenza) o il diritto alla stessa tutela del rapporto di convivenza al di fuori del matrimonio rispetto a quella all'interno del matrimonio, come sancito nella 404/1988.

Tuttavia, i proprietari non hanno l'obbligo di stipulare un contratto con coloro che hanno necessità di un'abitazione, mentre per i meno abbienti è possibile fare domanda per ottenere un finanziamento statale per la prima casa. Si deduce che, nella nostra struttura costituzionale, il diritto alla casa viene considerato realizzabile in proporzione alle risorse della comunità, lasciando al legislatore e agli organi politici la libertà di decidere se e in quali termini debba essere implementato. Nel nostro sistema attuale, ciò comporta un'implementazione disomogenea tra il livello nazionale e quello regionale, ma si avrà occasione di approfondirne in seguito.

Le politiche abitative, che tutelano il diritto alla casa, rientrano quindi a pieno titolo nell'ambito del *welfare state*. Per molto tempo, tuttavia, la questione abitativa è rimasta ai margini delle agende politiche: si riteneva infatti che il patrimonio proprietario in espansione avrebbe coperto la necessità nazionale e che le sacche di povertà abitative fossero destinate a essere assorbite dallo sviluppo economico. In realtà questa impostazione ha prodotto una condizione marginale per questo campo di policy rispetto

⁵ Di seguito le sentenze che hanno richiamato il tema della casa:
- *È doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione* (Corte cost., sent. n. 49/1987);

- *Il diritto all'abitazione rientra infatti, fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione* (Corte cost., sent. n. 217 del 1988);

- *Il diritto a un'abitazione dignitosa rientra, innegabilmente, fra i diritti fondamentali della persona*" (Corte cost., sent. n.119 del 24 marzo 1999);

- *Creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso* (Corte cost., sent. n. 217 del 25 febbraio 1988);

- *Indubbiamente l'abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo, un bene primario che deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge* (Corte cost., sent n. 252 del 1983).

Con le sentenze 310/03 e 155/04, il blocco degli sfratti è dichiarato giustificato solo in quanto di carattere transitorio e per «esigenze di approntamento delle misure atte ad incrementare la disponibilità di edilizia abitativa per i meno abbienti in situazioni di particolari difficoltà», senza che esso possa tradursi in una eccessiva compressione dei diritti del proprietario, interamente onerato dei costi relativi alla soddisfazione di tale diritto.

ad altri ambiti delle politiche sociali (Baldini, 2010). Di fatto, anche quando nel nostro Paese le politiche abitative sono state messe al centro della programmazione, ciò ha assunto il carattere della straordinarietà e del tamponamento di situazioni d'emergenza e mai di una convinta adesione culturale all'eliminazione delle cause strutturali del problema.

Diritto alla casa: lo stato dell'opera

L'edilizia pubblica in Italia dalla sua concettualizzazione agli anni d'oro

'00 - '45: il problema dell'abitare pubblico in Italia

I primi dibattiti sul tema abitativo in parlamento sono solitamente ricondotti all'epoca giolittiana (D'Amuri, 2013). La prima legge detta "sulle case popolari", è la n. 254 del 31 maggio 1903. Nella proposta di legge presentata alla Camera il 24 aprile 1902, nonostante fosse nominato «egualmente l'affitto a buon mercato e l'acquisto della casa», era inoppugnabile una preferenza accordata alla seconda opzione. Era preferenza in primis dell'estensore della norma, Luzzatti, il quale affermava:

L'acquisto della casa mediante rate annuali sembra corrispondere a un nuovo e fecondo indirizzo di economia sociale, che, valutando il valore latente in ciascun uomo operoso e onesto, fa discendere la proprietà a livello di tutti, senza offenderne la dignità essenziale, ed estende per tal modo agli umili le più preziose applicazioni del diritto.

La scelta di partire dalla domanda conferiva però un rilievo eminentemente economico alla questione, privilegiando soprattutto richieste già solvibili sul mercato, provenienti *in primis* dalle classi di media estrazione sociale. D'altronde lo stesso Luzzatti non tardò a precisare i confini del bacino di utenza a cui era rivolta la legge:

[...] Popolo per noi, perciò diciamo case popolari e non operaie, sono i proletari, i quali vivono di magri salari in quartieri luridi e tette nude, che si devono trasformare, risanare, abbattere; ma è popolo per noi anche l'artigiano indipendente che sta poco meglio di questi suoi infelici compagni. È popolo i piccoli coloni, i piccoli proprietari rurali, i piccoli fabbricanti, è popolo l'infelice impiegato civile, l'infelice funzionario delle pubbliche amministrazioni. Ed è popolo l'operaio del pensiero che fatica più volte assai peggio di quello che del proprio lavoro vive, comincia col maestro di scuola per passare all'insegnante mal retribuito delle scuole secondarie di primo e di secondo grado e finisce anche in ragioni più alte allo scrittore di giornali, a tante altre miserie intellettuali che noi conosciamo.

La dicitura *case popolari* (Foto⁶) soppiantava dunque quella di *case operaie*, sino ad allora prevalente in Italia, se non quasi esclusiva (Abriani, 1981). In tal modo si compiva un chiaro spostamento non solo nominale ma soprattutto politico verso uno strato intermedio in grado di aggregare segmenti di aristocrazia operaia e piccola borghesia, estromettendo gran parte del proletario (D'Amuri, 2013). Si delineavano i contorni foschi di quella che sarebbe stata un'azione politica costante per la creazione e la stabilizzazione del ceto medio.

⁶ Foto: Il re Vittorio Emanuele III è in piedi su un palco, sulla destra il parlamentare Luigi Luzzatti; dietro il re, su una parete, la pianta di alcuni edifici per la Cerimonia a Roma della posa della prima pietra della III Cooperativa (26.01.1920) / fonte: Archivio Istituto Luce (Roma).



In poco più di un anno il progetto promosso da Luzzatti fu commutato in legge. Vennero normati i «corpi morali legalmente riconosciuti e autorizzati a compiere operazioni per le case popolari», in sostanza gli istituti da cui sarebbe dipeso il futuro dell'edilizia popolare italiana. Le agevolazioni fiscali avevano lo scopo di incentivare l'opera delle società legalmente costituite: le abitazioni così realizzate potevano essere concesse in locazione oppure vendute tramite la formula dell'ammortamento, preferibilmente di tipo

assicurativo.

Si trattava di un nuovo organismo «filantropico nei fini, economico nei mezzi», in cui Luzzatti intravedeva «una soluzione opportuna, atta a comporre il dissidio fra i cultori della iniziativa individuale e quelli dell'accentramento municipale». I municipi, che combattevano per intestarsi il controllo di questa importante misura sociale, rimanevano autorizzati a intraprendere la costruzione di case popolari «soltanto per darle a pigione, conformandosi alle leggi vigenti ed a tutti i provvedimenti che disciplina[vano] l'assunzione di pubblici servizi per parte di municipi».

Ma l'ostacolo al municipalismo era dichiarato nella scala della sussidiarietà: i comuni potevano intervenire esclusivamente laddove fosse «riconosciuto il bisogno [...] e [...] manc[assero] le società indicate nell'art. 2 della presente legge o gl'istituti considerati nell'articolo 22, o ne [fosse] insufficiente l'azione». Dalle file socialiste si era levata vibrante la protesta che dava voce soprattutto alla prospettiva degli operai proprietari di casa, incline a schiudersi per quegli elementi delle classi lavoratrici che, come puntualizzò il liberale Raffaele Perla, rappresentavano «i borghesi di domani». In difesa di quella «specie di quinto stato, in cui la instabilità e precarietà del lavoro, le scarse attitudini personali ed eventi infelici rend[evano] incerto il confine tra il disagio e l'indigenza», si invocava la necessità di rimuovere almeno in parte le restrizioni che penalizzavano l'opzione municipalista. Anche perché era in gioco la capacità dei sindaci rivoluzionari e delle camere del lavoro locali di controllare una fonte non secondaria di consenso popolare. Ma nonostante le proteste delle minoranze rivoluzionarie, la legge fu promulgata sostanzialmente senza modifiche.

In quegli anni a Bologna, con delibera del Consiglio comunale del 31 gennaio 1907, è fondato il nuovo Istituto per le Case popolari (IACP), sostenuto dal Comune e dalla Cassa di Risparmio. Ha il compito di realizzare quartieri popolari in periferia, facilitando nel contempo gli sventramenti previsti nel centro storico dal Piano regolatore del 1889. Nel suo primo periodo di attività, fino alla guerra mondiale, l'IACP costruisce più di mille alloggi in 50 fabbricati.

I primi edifici, su progetto dell'ing. Barigazzi, sorgono alla Bolognina dal 1908; l'appartamento tipo è di circa 40 mq, composto da cucina, camera e un piccolissimo locale per i servizi igienici.

I palazzi progettati sono in genere a quattro piani e formano isolati chiusi, con cortili interni e servizi comuni negli scantinati. Entro il 1911 l'IACP realizzerà 647 appartamenti per appena 1.781 abitanti, con una spesa di quasi 2 milioni (Foto⁷).



L'insieme delle azioni, animato dallo sforzo congiunto di enti per le case popolari e comuni, a lato della più esclusiva opera delle cooperative edilizie, si dimostrava inefficace. Il patrimonio realizzato era ancora insufficiente, come restituirono le ripercussioni scaturite dalle difficoltà economiche del 1907, vera e propria cartina al tornasole delle incongruenze di cui erano intrisi gli sviluppi dell'edilizia popolare italiana. Il frangente sfavorevole innescato dalla crisi industriale provocò, infatti, un ulteriore aumento delle pigioni, reso insostenibile dal generale carovita che già taglieggiava i bilanci delle famiglie meno abbienti (D'Amuri, 2013). La perdurante carenza di abitazioni aveva portato alle sue estreme conseguenze una piaga che da tempo affliggeva parecchi contesti, esacerbando inquietudini e tensioni sociali che sfociarono nella nascita di comitati di agitazione e leghe di resistenza fra inquilini. Secondo quanto preconizzato dal partito socialista sul finire dell'Ottocento, il diritto alla casa si imponeva quale motivo di rivendicazione, non diversamente dall'accesso ad altri beni che influivano sulla qualità della vita. Di fatto le proteste coniugavano spesso le rimostranze contro l'aumento dei canoni alle richieste per contenere il prezzo del pane (Immagine⁸).

Fra le cause che avevano determinato le problematiche in atto, i liberali annoveravano «l'azione diretta municipale e cooperativa-in genere tanto lenta e rumorosa», che a dir loro sarebbe stata una «minacciosa concorrente per il privato costruttore».

Secondo i sodali di Bachi (Partito Liberale) si sarebbe dovuto confidare ciecamente nel principio della mano invisibile del libero mercato, malgrado l'innegabile tendenza delle imprese a rifuggire dall'edificazione per i meno abbienti, optando per affari maggiormente remunerativi. Tali riserve concorrevano così all'insufficienza di spazi abitativi, mentre non si arrestava la parabola ascendente in cui erano stati



⁷ Fabbicato IACP - Quartiere Bolognina / Fonte: https://www.bibliotecasalaborsa.it/bolognaonline/cronologia-di-bologna/1906/fondazione_dellistituto_case_popolari

⁸ La litografia appare su una testata di un quotidiano piemontese, in occasione delle sommosse del 1907. / fonte: Archivio Umanità Nova (Torino).

fagocitati i prezzi. Il nesso intercorrente fra il rincaro degli affitti e la carenza di case popolari si poneva alla radice dell'intera questione, rivelando i risvolti che intaccavano i meccanismi della rendita fondiaria e del mercato immobiliare. L'aumento indiscriminato delle pigioni aveva alterato ovunque l'intero sistema dei canoni, con ripercussioni nefaste anche a scapito degli strati inferiori del lavoro impiegatizio e di gruppi consistenti delle categorie borghesi. L'ampia risonanza ottenuta dal movimento di protesta si doveva infatti alla capacità della vertenza di aggregare non solo frange di estrazione operaia, dato che, sull'onda del malcontento provocato dal caro-vita, il problema delle abitazioni iniziava a stemperare la connotazione proletaria denunciata sino a quel momento, insidiando pericolosamente altre categorie (D'Amuri, 2013).

Queste tensioni mossero Luzzati, ormai considerato dal Governo Giolittiano referente sul tema casa, a mettere mano a delle modifiche che vennero convertite in legge il 2 gennaio 1908, le quali insieme agli articoli rimasti invariati dal 1903 confluirono nel testo unico sulle case popolari o economiche del 27 febbraio 1908, il n. 89. Tuttavia, ancora una volta, non prevalse la volontà di creare uno strumento indirizzato ai bisogni delle masse, quanto il disegno politico di conciliare le diverse istanze legate agli interessi dell'industria edilizia. Sulla falsariga della normativa precedente, il testo unico perpetuava la tradizione delle "agevolazione fiscali", ampliando la gamma degli istituti che potevano «fare operazioni di prestito», e alterava il carattere della casa popolare, non più definito dalle «qualità soggettive» di chi occupava l'abitazione, quanto essenzialmente dalle «qualità oggettive» dell'immobile. Pertanto le case non erano più esclusivamente *popolari*, ma subentrava anche la dicitura *economiche*. Venivano infatti eliminate le fasce di reddito che regolavano l'accesso in locazione agli alloggi, con limitazioni solo per i fabbricati costruiti dai comuni. Gli assunti del nuovo dettato legislativo stemperavano dunque l'interesse verso l'estrazione sociale degli utenti; preponderante era di nuovo l'attenzione per la proprietà, allo scopo di incrementare le schiere dei «fidi conservatori dell'ordine sociale» già esaltate da Luzzati.

Come afferma Olivito (2017), a giovare degli interventi (diretti o indiretti) a favore dell'edilizia popolare ed economica furono in realtà prevalentemente la borghesia e gli *operai eleganti*. La classe media, infatti, era nella condizione, grazie ai suoi risparmi, sia di accedere ai mutui per l'acquisto delle abitazioni sia di pagare i canoni di locazione a prezzi di mercato. Le classi meno abbienti, invece, il cui degrado abitativo andava esacerbandosi, non avevano i mezzi per avvantaggiarsi di un sistema come quello descritto.

«Gli ostacoli alla realizzazione di alloggi che fossero accessibili ai soggetti economicamente più svantaggiati non furono né affrontati né rimossi, perché mancava una visione complessiva del problema abitativo» (Olivito, 2017). Il fascismo utilizzò il tema abitativo principalmente per disinnescare il conflitto sociale. L'unico aspetto che riformò, nel 1935, fu quello di accentrare il controllo e delegare la gestione al livello provinciale. Come annota Filippi (2019), «[...] così come in altri campi della cosa pubblica, anche nell'edilizia popolare il fascismo si limitò a porre sotto il proprio controllo e ribattezzare strutture amministrative nate nell'Italia liberale». Viceversa, a fronte di grandi progetti colossali come l'Eur, la situazione abitativa rimase «emergenziale anche negli anni più tardi del fascismo» (Ivi). Del resto, nonostante le retoriche antimoderne e antiurbane (si pensi ai Nuovi Borghi Rurali dell'epoca fascista [Foto⁹], alle leggi contro l'urbanesimo etc.)

⁹ Immagine: Disegno progettuale del nuovo Borgo Rurale di Sardegna che venne fondato durante il ventennio fascista a Terralba. Fu inaugurata il 29 ottobre 1928 con il nome di Villaggio Mussolini, in seguito rinominato Mussolinia di Sardegna con R. D. n.1869 del 29 dicembre 1930. / fonte: Istituto Luce, Roma.

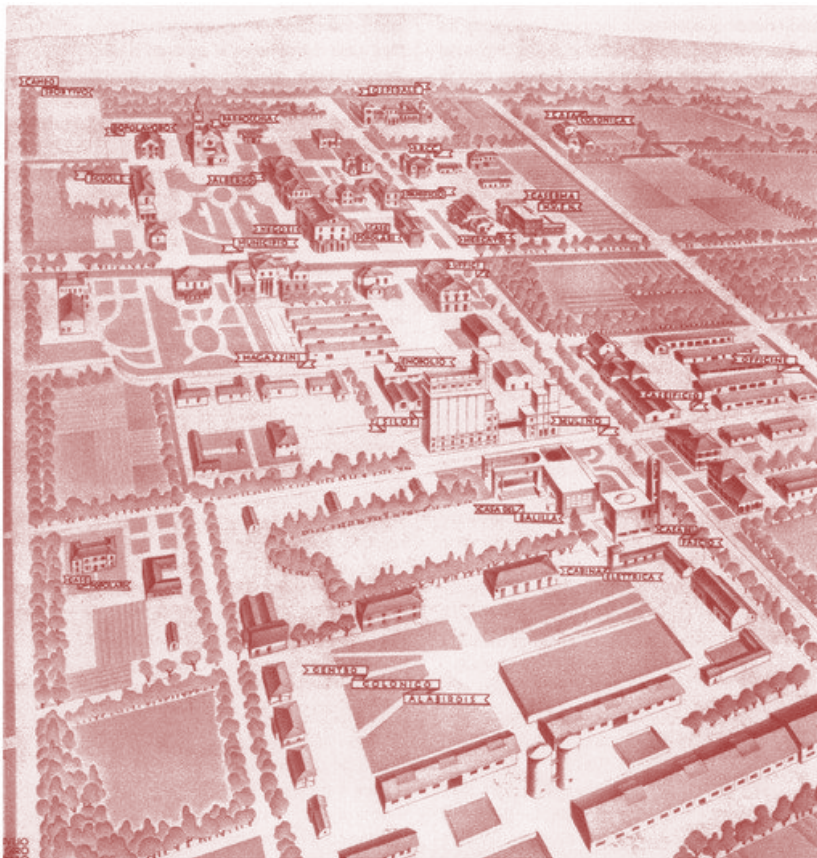
Durante il regime fascista fu completata la bonifica della piana di Terralba, già avviata in età giolittiana. La città fu concepita come centro urbano di tale bonifica, ma si dovette attendere il secondo dopoguerra perché tale progetto fosse realizzato completamente, quando la malaria, secolare piaga dell'area, fu debellata solo grazie all'intervento della Fondazione Rockefeller che finanziò una vasta opera di bonifica tramite l'agente chimico DDT.

il regime non fu mai in grado di arginare l'urbanizzazione delle grandi città, in primis Roma, e la deriva spontaneista del costruito, con una responsabilità non secondaria nella produzione dell'abusivismo urbano.

La carenza di alloggi inoltre, tenta di arginare goffamente con le *Borgate Ufficiali*, fu aggravata dall'ingresso del Regime in guerra: due milioni di vani andarono distrutti e un altro milione fu danneggiato (Ivi) in quella che è il primo scenario bellico moderno in cui il fronte si sposta fin dentro le città italiane. Finita la guerra, milioni di cittadini italiani si ritrovavano sconfitti, poveri e sfollati.

'50 - '70: La traiettoria ascendente dell'abitare pubblico

Gioco forza, durante il secondo dopoguerra le politiche abitative si occupano principalmente del riassetto urbanistico delle città devastate dai bombardamenti e del dare un alloggio agli sfollati; un impegno economico che vuole anche costituirsi come un volano per l'economia nazionale provata dalla guerra. Lo sviluppo degli insediamenti abitativi di edilizia popolare, destinati alle fasce di popolazione in sofferenza, rappresenta un'occasione importante per il rilancio dell'attività edilizia, oltre che costituirsi come processo fondante che accompagna l'espansione delle città e la crescita economica dell'intero Paese.



Mussolinia
Vista a volo d'uccello (1935)

La pianificazione dei quartieri popolari diventa un'occasione di produzione culturale, quelle che oggi verrebbero definite *policy innovation*. Si sviluppa una nuova stagione, dunque, che si fonda su due provvedimenti governativi: la cosiddetta legge Fanfani, con la quale viene lanciato il Programma INA-Casa, di durata settennale, e la l. 408/1949, detta legge Tupini, con la quale si estende e completa la portata della prima. L'obiettivo è offrire una casa a tutti i cittadini, a prescindere dal lavoro svolto, purché abbiano determinati requisiti che dimostrino la necessità di un'abitazione. Il Piano INA-Casa, forse il momento di maggiore investimento pubblico nel settore abitativo, varato su impulso del Ministero del Lavoro e approvato dal Parlamento italiano con la legge 28 Febbraio 1949 n.43, prevedeva la costruzione di 335.000 nuove abitazioni.

Gli interventi straordinari della gestione INA-Casa si chiudono, già prima dell'effettiva liquidazione del suo patrimonio, con l'approvazione della l.167/1962, con la quale si avvia il Piano di rilancio dell'Edilizia Economica e Popolare per le famiglie a basso reddito: uno strumento di programmazione di lungo raggio, di durata ventennale, predisposto dai Comuni e da attuare attraverso singoli Piani di Zona (PdZ). La grande produzione di alloggi non riesce a soddisfare

compiutamente il totale fabbisogno abitativo, soprattutto del sottoproletariato: si vanno così diffondendo, specialmente nelle grandi città (Roma ne è un esempio emblematico), insediamenti abitativi di fortuna, dove vivono i baraccati [Foto¹⁰].



Da lì a poco viene approvata la l. 60/1963 con la quale si realizza la liquidazione del patrimonio edilizio INA-Casa, strumentalmente assorbita dalla Gestione Case Lavoratori (GESCAL). Ma la scarsa incisività degli interventi legislativi e dei finanziamenti, insieme alle ridotte capacità degli enti pubblici nell'implementazione delle misure e al favore accordato all'edilizia di proprietà come volano economico, esasperarono ulteriormente la questione casa (Minelli, 2004). Divampano le lotte per la casa in tutto il paese: il movimento studentesco si salda con le mobilitazioni operaie e nelle città si organizzano le lotte sociali su base territoriale per l'accesso ai servizi di base (Foto¹¹).



Le battaglie contro gli sfratti, le condizioni dei baraccati, per l'affitto etc. contribuiscono a generalizzare un clima di consenso per il rilancio delle politiche abitative pubbliche che si raggiunse solo sul finire degli anni '70. La L. 457/1978 introdusse il concetto di programmazione pluriennale che ancor oggi caratterizza gli interventi, riordinando il ruolo degli enti pubblici in materia edilizia e assegnando

alle neonate regioni maggiori poteri. Con la L. 392/1978 s'interveniva invece sul mercato delle locazioni, applicando a tutti i contratti, in essere e di nuova stipula, criteri di

¹⁰ Foto: Pasolini con dei bambini nelle borgate romane delle baracche. Sullo sfondo avanzano i quartieri pubblici / Fonte: Archivio Henri Cartier-Bresson, 1959.

¹¹ foto: "L'eterna lotta dei senza-casa" / fonte: Archivio Tano d'Amico, Roma.

determinazione dei canoni parametrati allo stato degli alloggi: nasceva così il cosiddetto «equo canone» in vigore fino al 1992.

Altri interventi derivavano dal sistema delle esenzioni fiscali indirizzate alle abitazioni di proprietà, in particolar modo a quelle realizzate attraverso la cooperazione. Inoltre, venivano messe a disposizione aree fabbricabili con una gestione a livello comunale. Tale azione è stata attuata grazie alla legge 167/1962 e alla legge 865/1971, la quale stabiliva l'impiego unitario dei fondi attraverso un coordinamento gestito dal CER (Comitato Edilizia Residenziale).

L'ingente impegno statale è foriero di un rinnovato fermento culturale intorno al tema dell'abitare: si consolida una nuova generazione di professionisti che interpretano i nuovi insediamenti abitativi secondo il principio dell'autonomia funzionale. I complessi edilizi devono necessariamente prevedere la realizzazione di attrezzature e servizi per attività spirituali, ricreative, sociali e sportive. Sono questi gli anni delle cosiddette *case servizi* e dei quartieri integrati. Il risveglio dell'urbanistica non passa solo dal nuovo, ma arriva a investire i piani particolareggiati per i centri storici: nei decenni successivi fiorirono le iniziative pubbliche per rimettere mano al tessuto storico mettendo in discussione i dogmi della carta eugubina, anche se privi di un quadro normativo di riferimento specifico.

Negli anni '70 il Piano di Bologna diventa un caso esemplare internazionale: Pier Luigi Cervellati, architetto e assessore tra gli autori del piano bolognese e del *PEEP Centro storico* (foto¹²), nel ripercorrere il suo lavoro ribadisce la centralità del dato sociale: «le pietre non si conservano se non ci sono i cittadini» (Agostini, 2013). Il restauro degli isolati storici, dove i vecchi abitanti continuano a vivere con affitti a equo canone, oppone resistenza al classico meccanismo speculativo «degradazione del centro storico, allontanamento delle classi popolari, costruzione dei quartieri periferici» (Cervellati, Miliari, 1977). Diventa centrale nell'esperienza bolognese il tema dei «contenitori»: mettendo a frutto la vocazione innata all'uso collettivo dei conventi, il *Piano dei servizi sociali e culturali nel centro storico* (1973-1975) prevede nel recupero di ciascun edificio pubblico la compresenza di servizi di varia natura.



L'esperienza rimarrà tra le più significative in Italia, interpretando pragmaticamente i concetti che trovavano spazio nella contemporanea opera di Lefebvre (*Le Droit à la ville*, 1968).

¹² Foto: La visita al comparto san Leonardo dei partecipanti al Symposium n. 2 *Programma europeo delle Realizzazioni Esemplari* organizzato dal Annee Europeenne du Patrimoine Architectural a Bologna nell'ottobre del 1974. Fonte: De Angelis, 2013 *Quarant'anni dopo. Piano PEEP Centro storico 1973. Note a margine, tra metodo e prassi*.

Demolizione dell'edilizia pubblica

Evanescenza dell'edilizia residenziale pubblica e mutazione del ruolo dello Stato

'80 - '00: La parabola discendente dell'ERP

Gli anni Ottanta rappresentano gli anni della ritirata del conflitto sociale e del consolidamento dell'iniziativa privata: il rapporto pubblico-privato e il ruolo che lo Stato gioca in questa relazione, cominciano a trasformarsi in direzione del vantaggio dei secondi

sul primo. Anche nella regolazione del mercato abitativo, lo stato Italiano inverte il trend pianificatorio, complice anche il rafforzamento ideologico della proprietà della casa, sempre più considerata come un investimento e trattata come fattore cruciale per la crescita economica (Tosi, Cremaschi, 2001).

Esito di questa deriva ideologica è il minore impegno nello sviluppo del patrimonio edilizio pubblico, che porterà financo a una progressiva smobilitazione dell'esistente: sono gli anni in cui gli autori che hanno ricostruito la vicenda (foto¹³) segnalano crescenti autorizzazioni o espliciti obblighi agli enti pubblici ad alienare parte del patrimonio a favore degli inquilini (Minelli, 2004). Talvolta la promessa è quella di vendere per tornare a investire sul patrimonio pubblico, ma in realtà la svendita dei beni della

cassa INA-Casa e Gescal servirà a sanare le provate casse degli enti gestionali regionali in deficit per l'interruzione dei flussi di finanziamento dello Stato. I ricavi non permetteranno molto di più che la manutenzione di una minima parte del patrimonio ormai perso, tanto che oggi solo circa il 4% del totale dello stock abitativo è considerato alloggio a canone

sociale (Federcasa, 2015), destinato quindi a rispondere al disagio abitativo.



¹³ Foto: manifestazioni contro la fine dell'equo canone e il caro-affitto. Nel dettaglio le rivendicazioni degli studenti fuori-sede nel 1981 a Roma. Fonte: Archivio Tano D'Amico.

Di pari passo, così come in fase ascendente, l'urbanistica entra in crisi negli stessi anni. Ha luogo quella che Agostini (2015) definisce la mutazione cultural-disciplinare, nella quale giocano un ruolo di primo piano la contrattazione pubblico/privato e le procedure derogatorie che, secondo il «menabò del pianificar facendo», non solo delinearanno a tutti gli effetti i tratti della fisionomia urbana periferica, ma agiranno anche sulla città storica. Il piano urbanistico si trasformerà «da strumento regolatore dell'assetto urbano e territoriale a promotore di uno sviluppo economico basato sull'edilizia» (Bonora, Cervellati, 2009), diventando alfiere della perequazione, istituto che rifiuta a priori la partecipazione popolare. La riduzione dei trasferimenti dallo Stato ai Comuni, il travaso degli oneri di urbanizzazione nella spesa ordinaria comunale e la conseguente svolta immobilista, tramutatasi poi in bolla edilizia (De Gaspari, 2013), le cartolarizzazioni e le alienazioni dei grandi contenitori della città antica, avranno pesanti ripercussioni sui piani e sui centri storici.

Come scrivono Filandri et al. (2018), gli anni novanta sono anni in cui più chiaramente si ravvisa la forza del nascente modello di politica abitativa di tipo neoliberista (tabella¹⁴). Il punto di svolta è la legge n. 560 del 1993 che, stabilendo le norme con cui si possono vendere gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, inaugura il processo di dismissione del patrimonio pubblico e allarga la platea dei proprietari non abbienti.

	DECENTRAMENTO	COMPLESSITÀ	POLITICIZZAZIONE
1970-1979	+	++	+
1980-1990	=	=	+
1991-2001	+++	+++	--- e poi +
2002-2012	-	---	+ e poi --

La fine *plastica* dell'edilizia pubblica per come è conosciuta fino a questo momento, si compie ufficialmente alla fine del millennio: il d.l.112/1998 conferisce funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, e assegna la piena potestà legislativa alle Regioni (tabella¹⁵).

Lo stesso decreto legge, tuttavia, individua fra le funzioni mantenute allo Stato quelle relative «alla promozione di programmi innovativi in ambito urbano che implicino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato». Apparentemente asincrona rispetto alla svolta del paradigma che in quegli stessi anni consolidava la piccola proprietà cresciuta all'ombra del boom edilizio, in realtà gli era complementare: la tensione che derivava dalla spinta distributiva e solidaristico-sociale, sostenuta dal pubblico e dal terzo settore, diventava sussidiaria della svolta neoliberista e piccolo proprietaria. Veniva quindi introdotto il ruolo del pubblico come attore dei processi di riqualificazione e, ineditamente fino ad allora, di sviluppo di comunità e di attenzione alla sostenibilità. Ai privati spetta costruire case, e profittare rendita dal processo, al pubblico investire sull'*habitat*.



¹⁴ "La parabola delle autonomie locali nei quattro decenni" (1970/2010) / fonte: Luigi Bobbio, *L'Italia e le sue Regioni*

¹⁵ Il sistema degli enti locali di Luigi Bobbio, *L'Italia e le sue Regioni* (2015).

Il cambio quasi ontologico coincide con la cessazione del prelievo dagli stipendi dei lavoratori dipendenti, introdotto dal piano INA-Casa e proseguito col piano GESCAL, su cui avevano poggiato le politiche abitative italiane per oltre 40 anni: nel 1998, infatti, vengono definitivamente soppresse le trattenute ex-Gescal. Da allora scompare dal bilancio dello Stato ogni finanziamento per l'E.R.P.: rimarranno nelle disponibilità dello Stato solo i residui, che allora venivano stimati in oltre 30.000 miliardi di lire, e che saranno poi trasmessi alle regioni.



Negli stessi anni si allenta il controllo pubblico sul mercato privato della locazione, mentre si consolidano azioni che in modo non organico tentano di garantire abitazioni a prezzi sostenibili per le diverse fasce della popolazione interessate dalla difficoltà di misurarsi con il mercato immobiliare. Secondo alcuni autori ciò accade in ragione del fallimento dell'equo canone (in foto¹⁶) che, abrogato all'inizio degli anni Novanta, aveva spinto interi stock di proprietari a ritirare dal mercato degli affitti i propri beni immobili. Questo processo introduce una fase di crescente liberalizzazione del mercato degli affitti (Baldini 2010; Baldini e Poggio 2012, 2014) che si affianca alle concomitanti politiche di liberalizzazione nell'edilizia privata (l. 431/1998).

È in questo scenario che, a parziale compensazione della riduzione dell'intervento pubblico, ma in linea con il trend di intervento a sostegno della domanda, la l. 431/1998 istituisce un fondo sociale, ripartito fra le regioni in base alla delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), destinato a integrare i redditi dei nuclei familiari in locazione che dimostrino di non avere risorse sufficienti a

sostenere il costo dell'affitto. Questa normativa sarà presa a riferimento in alcuni regolamenti regionali di Edilizia Residenziale Sociale per la definizione del canone moderato o meglio ancora convenzionato.

La misura compie la parabola liberista che altri paesi europei avevano già attraversato, trasformando l'impegno pubblico: dall'adempimento del bisogno al sostegno monetario alla domanda e quindi il consolidamento pubblico del libero mercato. La misura, infatti, si configura come un supporto diretto mediante sussidi economici o detrazioni fiscali, ai più esposti, i quali ottengono risorse per accedere al mercato privato e quindi contribuire all'aumento di capitale per la rendita immobiliare (Nordvik, 2014).

'00 - '10: Mutazione del ruolo dello Stato

La attuale crisi delle politiche abitative va contestualizzata seguendo la traiettorie delle politiche abitative che si snodano, sia pure alternando pause e accelerazioni, lungo l'arco della storia repubblicana: dal piano INA-casa del 1949, al cosiddetto piano Gescal-Gestione Case per i lavoratori (1963), la razionalizzazione degli IACP e l'istituzione del Comitato edilizia residenziale (CER) come cabina di regia centralizzata a livello statale (1971), il coinvolgimento degli enti territoriali con funzioni di programmazione locale, per quanto riguarda le regioni, e assegnazione degli alloggi, per quanto riguarda i comuni (1977), il cosiddetto piano decennale per l'edilizia residenziale (1978), gli interventi di recupero del patrimonio esistente (1992) e di alienazione del patrimonio (1993).

¹⁶ Manifestanti a favore delle politiche attive per il contenimento dell'affitto / fonte: Accadde Oggi.

Si tratta di un percorso di progressivo abbandono dell'impegno pubblico in materia, sino al passaggio delle principali competenze alle Regioni, che corrisponde a quello che potrebbe essere definito un vero e proprio collasso del sistema abitativo pubblico: se negli anni Cinquanta le risorse destinate al diritto alla casa sono pari al 26% degli investimenti pubblici totali, crollano a meno dell'1% negli anni Duemila.

La progressiva riduzione delle risorse pubbliche, accentuatasi a partire dagli anni '90, ha determinato la sostanziale paralisi dell'offerta di alloggi sociali (CARITAS, 2020). Come afferma il rapporto Caritas:

il trasferimento in via esclusiva delle competenze attuative alle Regioni, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, ha generato disuguaglianze tra le diverse aree del Paese in termini di prestazioni sociali e risposte al disagio abitativo, nonché una difficoltà strutturale nel presidio dell'efficienza nella gestione del patrimonio esistente e nel dare linfa alle nuove realizzazioni.

Attraverso la regolazione del 2007 si avvia una fase di riordino del settore, grazie alla l. n. 9 dell'8 febbraio e alla sentenza della Corte Costituzionale n. 94 del 21 Marzo 2007. L'edilizia residenziale viene ridefinita trasversalmente e vengono ripartiti i compiti tra Stato e Regioni, con compiti differenziati: lo Stato dovrà fissare i principi atti a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione degli alloggi, assicurando l'offerta minima di abitazioni, la Regione invece dovrà occuparsi della gestione del *servizio casa* e in base alle risorse ottenute e disponibili, si occuperà degli obiettivi da percorrere in base alle necessità emergenti a livello locale. Infine sia allo Stato che alle Regioni spetta la programmazione degli interventi di edilizia residenziale. Viene altresì introdotto il concetto di Edilizia Residenziale Sociale, inquadrato come *servizio di interesse generale* delegato alle Aziende Casa Regionali che si occupano di gestire le assegnazioni, gli ingressi e la permanenza negli alloggi ERP (foto¹⁷).



Il Governo centrale definisce i programmi su larga scala, ma trasferisce le risorse alle Regioni in base alle loro competenze e co-finanzia progetti speciali e di riqualificazione. Questa frizione è particolarmente problematica perché se da un lato lo Stato definisce costituzionalmente i livelli essenziali delle prestazioni, i cosiddetti LEP¹⁸, dall'altro, con

¹⁷ Lo IACP di Ferrara diventa ACER / Fonte: Telestense: <https://www.telestense.it/ferrara-graduatoria-alloggi-popolari-e-provvisoria-ma-scattano-i-ricorsi-int-direttore-acer-20210110.html>

¹⁸ LEP (Livello Essenziale nelle Prestazioni) Indicatori riferiti al godimento dei diritti civili e sociali che devono essere determinati e garantiti, sul territorio nazionale, con la funzione di tutelare l'unità economica e la coesione sociale della Repubblica, rimuovere gli squilibri economici e sociali (federalismo solidaristico) e fornire indicazioni programmatiche cui le Regioni e gli enti locali devono attenersi, nella redazione dei loro bilanci e nello svolgimento delle funzioni loro attribuite. I diritti di cittadinanza, la cui determinazione è competenza esclusiva dello Stato attribuita dall'art.117 Cost., si traducono essenzialmente nel diritto di tutti i cittadini all'assistenza sanitaria e sociale, all'istruzione, alle prestazioni previdenziali per i lavoratori eccetera. A partire dal 2013, anno in cui è stato fissato l'inizio del percorso di convergenza verso i costi standard, le fonti di finanziamento delle Regioni, previste per garantire i LEP, compatibilmente con i vincoli generali della finanza pubblica e di altri eventuali obiettivi di politica economica, sono: la compartecipazione al gettito dell'IVA; le quote dell'addizionale regionale dell'IRPEF; l'IRAP, fino alla sua sostituzione con altri tributi; le quote del fondo perequativo; le entrate proprie, nella misura convenzionalmente stabilita. Mancando nel titolo V espliciti riferimenti che attribuiscono allo Stato l'onere dei LEP, si applica il disposto dell'art.119 in cui si sancisce una garanzia generale di finanziamento di fabbisogni di spesa standard, date le caratteristiche dell'ente, all'interno del quale esso dovrà provvedere a raccogliere le risorse necessarie per soddisfare i LEP. Nelle Regioni in cui il gettito è inadeguato, concorrono a un finanziamento integrale

l'attribuzione della potestà esclusiva alle regioni in materia di politiche sociali, lascia aperti tutti i problemi relativi alla definizione nell'ambito dei LEP delle scelte sui problemi organizzativi, sui finanziamenti, nonché della esigibilità delle prestazioni di welfare da parte del cittadino in tutto il territorio nazionale.

Progressivamente lo Stato è costretto a consolidare il proprio ruolo pro-attivo sul fronte dell'habitat: diventa promotore di programmi specifici dedicati a incrementare e dotare di infrastrutture i quartieri degradati di edilizia residenziale pubblica dei Comuni più esposti al disagio abitativo. Dopo la legge 21 del 2001 si sviluppa in quasi tutte le regioni il Programma Contratti di quartiere II che assorbe oltre il 50% di finanziamenti residui rimasti nelle casse della ex-GESCAL nazionale. A questi primi 1.400 milioni di euro seguiranno altri 550 con la legge del 2007 per un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica: sono i primi passi dei finanziamenti una-tantum che inaugureranno la stagione dei *Piano Casa*.

All'interno di questo nuovo paradigma (in particolare dal Piano Casa 2008) muovono i primi tentativi di far sbarcare anche in Italia il modello dell'housing sociale, parallelo all'edilizia pubblica, ormai in affanno rispetto alle necessità di una società nel frattempo sempre più trasformatasi.

le quote del fondo perequativo verticale (art.120, 2° co.). Il potere sostitutivo dello Stato, tuttavia, non si esercita ogni qualvolta si registri uno scostamento, anche minimo e transitorio, tra prestazioni erogate e LEP, ma soltanto nel caso di differenze rilevanti o ripetute.

L'evolversi del grigio e l'intensificarsi del nero: uno stato dell'abitare oggi.

Il secondo capitolo procede verso nel tentativo di inquadrare il tema della trasformazione dell'edilizia da pubblica a "sociale", analizzando da una prospettiva socio-economica le tendenze associate alla trasformazioni sociali dell'ultimo ventennio. Cercando di bilanciare il problema della nuova domanda abitativa: nel descrivere l'area grigia dei gruppi e degli individui che pur non manifestando

i caratteri gravi dell'esclusione sociale pongono un nuovo bisogno abitativo alla società, l'analisi cerca di non tralasciare il perdurare delle antiche criticità che connesse all'inasprimento delle disuguaglianze sociali e l'arretramento dei servizi pubblici abitativi si costituiscono come una questione difficilmente eludibile in nome dei processi di innovazione sociale.

Domanda abitativa cronica e nuove questioni sociali

La complessità della povertà abitativa

È difficile individuare una definizione universalmente condivisa della povertà abitativa, a causa della variabilità che questa assume da paese a paese. Per ovviare a tale lacuna, il Feantsa (European Federation of National Organisations Working with the Homeless) ha elaborato una definizione – la definizione Ethos – che, sebbene ancora lungi dall'essere esaustiva, cerca di uniformare i differenti approcci nazionali attraverso un'interpretazione estensiva che va ben oltre il concetto di homelessness, sulla base del presupposto che l'uso di definizioni restrittive produce politiche inefficienti, non in grado di riconoscere la varietà delle situazioni di disagio e dei percorsi personali che conducono dentro e fuori la condizione di povertà abitativa. La concezione teorica sottesa alla Ethos è infatti che la homelessness sia una condizione transitoria e dinamica che richiede politiche in grado di coglierne non solo la concreta manifestazione, ma anche i fattori di vulnerabilità. Riflette quindi una visione della povertà abitativa non come un oggetto a sé stante, ma come un fenomeno inserito nella più ampia cornice dell'esclusione sociale, per cui i fattori di vulnerabilità sociale sono anche fattori di rischio di esclusione abitativa. La definizione Ethos è stata inoltre impiegata per identificare il concetto di casa. Una casa è caratterizzata da tre domini: fisico (il possesso di uno spazio su cui esercitare un diritto di esclusiva), sociale (la possibilità di mantenere in quello spazio relazioni soddisfacenti e riservate) e legale (l'avere un titolo legale riconosciuto che ne permetta il pieno godimento). L'esclusione da uno o più di questi domini determina tredici livelli di povertà abitativa che vanno dalla condizione più estrema di esclusione abitativa (non casa) a quella di potenziale rischio abitativo (il disagio non si è ancora manifestato, ma una piccola variazione può farlo emergere), a loro volta sintetizzabili in quattro categorie che compongono la vera e propria tipologia Ethos:

- *rooflessness*: persone che non hanno alcun rifugio, vivono in strada;
- *houselessness*: condizione di coloro che non dispongono di un alloggio, ma vengono ospitati in sistemazioni di tipo istituzionale (soluzioni abitative di emergenza, centri di accoglienza);
- *insecure housing*: l'individuo o la famiglia vivono in un'abitazione strutturalmente adeguata ma si trovano nell'imminente rischio di diventare homeless per ragioni attinenti al dominio legale oppure al dominio sociale (coloro che non hanno un titolo legale di godimento: affittuari in nero o occupanti senza titolo, coloro che

sono sottoposti a sfratto o le persone che vivono in condizioni di violenza domestica);

- *inadequate housing*: famiglie che dispongono di una sistemazione che non è fisicamente adeguata per l'abitare, come strutture temporanee o mobili (roulotte, camper), o edifici non destinati all'abitazione, oppure alloggi gravemente sovraffollati o che non raggiungono uno standard minimo di abitabilità definito a livello nazionale.

In conclusione, emerge un quadro concettuale complesso dove la povertà abitativa assume forme variabili. Tuttavia, il quadro concettuale che si sceglie di impiegare ha importanti implicazioni in termini di policies, dal momento che queste vengono progettate sulla base della definizione scelta. La classificazione Ethos conferma che la povertà abitativa, più che un fenomeno statico, è un processo che può colpire persone vulnerabili, in differenti fasi della vita. Se la povertà abitativa è così mutevole, quindi, anche le politiche atte a contrastarla devono essere il più possibile flessibili per risultare efficaci, allo stesso modo in cui si reclama maggiore flessibilità per le politiche contro la povertà e l'esclusione sociale a fronte di una povertà sempre più «liquida».

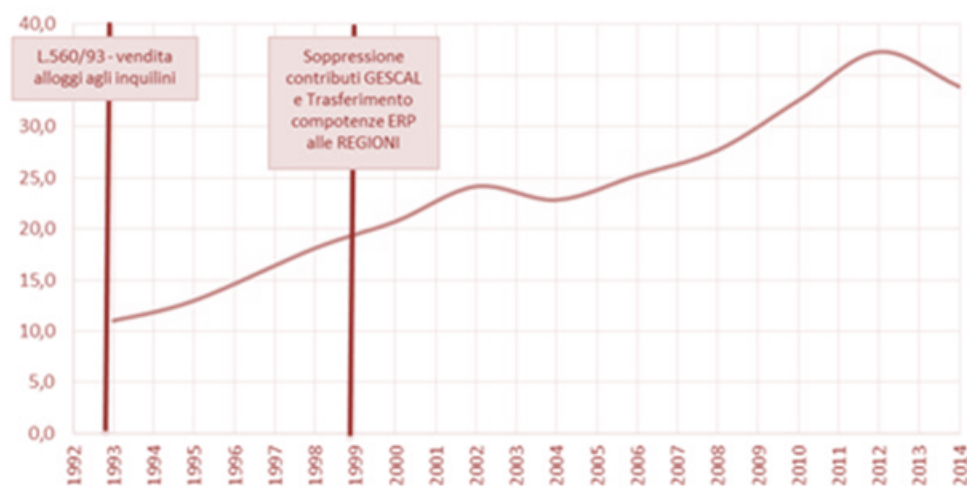
Il tema della vulnerabilità abitativa è un fenomeno che oggi sta raggiungendo apici mai toccati nell'ultimo secolo, inasprito dalla crisi economico-finanziaria. La nuova questione abitativa è l'esito di profondi cambiamenti che hanno interessato innanzitutto il lato dell'offerta di alloggi, come conseguenza delle politiche neo-liberali che, a partire dagli anni Settanta e Ottanta, si sono imposte in molti paesi europei, accordando una preferenza all'espansione della proprietà della casa, con la conseguente contrazione del settore dell'affitto (sia sociale che privato) e l'aumento spropositato dei prezzi delle abitazioni. Sul lato della domanda, invece, la povertà abitativa è frutto delle trasformazioni demografiche e sociali che stanno interessando tutte le società occidentali, ma anche del sistema produttivo, con pesanti ricadute sulla crescita della vulnerabilità sociale (Palvarini, 2009). Nonostante quindi sia un trend socio-storico peculiare gli eventi occorsi negli ultimi 15 anni hanno traslato il problema a un livello critico. Esisterebbe un legame diretto tra povertà abitativa e povertà economica.

La connessione tra vulnerabilità economica e questione abitativa

Per meglio comprenderlo, dobbiamo considerare che il costo di accesso all'abitazione non si riduce alla spesa per l'acquisto, o la locazione, di un alloggio, ma include tutte le spese legate all'abitare (spese condominiali, manutenzione, utenze, tasse, eccetera).

La diminuzione del potere di acquisto dei redditi conseguente la crisi economica ha comportato un aumento dell'onerosità delle spese per l'abitazione nei bilanci familiari, aggravando il problema dell'affordability, cioè della «possibilità di ottenere un certo standard abitativo a un prezzo o a un canone che non costituisce, a giudizio di terzi – di solito la pubblica amministrazione – un peso irragionevole rispetto al reddito familiare» (Palvarini 2009). La nozione di affordability si riferisce dunque al livello di onerosità dei costi che le famiglie devono sostenere per far fronte al pagamento delle spese abitative: in sostanza, la sostenibilità di una casa.

Evoluzione del fenomeno del disagio economico delle famiglie in locazione (comprese quelle in ERP)



Periodi	1993-2000	2002-2008	2010-2014
<i>Media di periodo</i>			
Quota di famiglie in disagio sul totale delle famiglie in affitto	16%	25%	35%

Da una parte, quindi, se la diminuzione del reddito comporta una crescente deprivazione abitativa, dall'altra parte il peso eccessivo dei costi abitativi si traduce in una riduzione del reddito familiare disponibile e in una conseguente compressione dei consumi o delle possibilità di risparmio (tabella¹⁹). La capacità di risparmio degli italiani dal 2006 è costantemente calata, attestandosi all'8%, rimanendo tuttavia più stabile per le famiglie che possiedono un'abitazione, mentre si è quasi azzerata per quelle in affitto (Fondazione Housing Sociale 2013). Possiamo allora sostenere che i costi abitativi influenzano la caduta delle famiglie in uno stato di povertà economica o, viceversa, ne facilitano l'uscita (Ibidem). È stato infatti dimostrato che, al fine di misurare il livello di povertà, se si confrontano i risultati ottenuti con la tradizionale definizione di povertà e quelli ricavati dopo la detrazione dei costi abitativi, in Italia l'incidenza del fenomeno aumenta in modo consistente se nella procedura di calcolo vengono inserite le spese per l'abitazione. In particolare, il 9% delle famiglie italiane si trova in uno stato di povertà dipendente dalla casa (Palvarini, 2009). Un risultato che potrebbe comportare importanti conseguenze a livello di policy: vale a dire che oltre la metà della povertà in Italia potrebbe essere attenuata, e teoricamente eliminata, attraverso politiche specificamente orientate all'affordability dell'abitazione (ibidem).

Tra le categorie più interessate dalla sovrapposizione dei fenomeni c'è la popolazione giovane, che a causa del prolungamento dei percorsi di formazione e della diffusione di rapporti di lavoro precari ha sempre meno capacità di accedere al mercato immobiliare. Il peggioramento delle condizioni di accesso al credito riguarda infatti soprattutto i contraenti con età inferiore ai 35 anni che intendono acquistare la prima casa. Tre sono i principali motivi che ostacolano l'accesso al mutuo: la precarietà dei rapporti di lavoro – l'80% dei mutui è ancora erogato a favore di contraenti che abbiano un contratto di lavoro a tempo indeterminato; l'insufficienza del risparmio disponibile – per acquistare un'abitazione da 150.000 euro, ad esempio, si stima necessario un livello di risparmio tra i

¹⁹ "I bilanci delle famiglie italiane" / fonte: Nomisma su dati Banca d'Italia

45.000 e i 60.000 euro; la capienza del reddito – la rata risulta spesso troppo onerosa, soprattutto nel caso di giovani coppie non stabilizzate, per le quali supera facilmente il cosiddetto tasso di sforzo sopportabile (Fondazione Housing Sociale, 2013).

Se la popolazione giovane non è ancora precipitata in uno stato di povertà abitativa generalizzata, è grazie al sostegno dato dall'efficiente ammortizzatore sociale italiano rappresentato dalla famiglia, che, così come per una serie di altri importanti servizi, si sostituisce allo Stato – e al mercato – nell'offerta di servizi abitativi. Oltre ai giovani che prolungano la permanenza nella famiglia d'origine, sono sempre più numerosi quelli che ricavano un'abitazione per sé all'interno della casa dei genitori (o dei nonni) con ovvie e negative ripercussioni sul volume delle compravendite, nonché in epoche pandemiche di trasmissione intergenerazionale del virus. Tra le nuove generazioni, infine, una fascia particolarmente a rischio è quella degli studenti universitari fuori sede. La carenza di alloggi a prezzi ragionevoli, particolarmente compromessi anche dal sorgere e consolidarsi degli affitti brevi deregolamentati delle piattaforme (AirBnB, etc.), rischia di compromettere il diritto allo studio per gli studenti meno abbienti, con ripercussioni sull'uguaglianza e la mobilità sociale, oltre a esporli a meccanismi di sfruttamento nel mercato degli affitti in nero e a costringerli ad accontentarsi di abitazioni di inadeguata qualità e sicurezza.

Altra categoria a rischio di disagio abitativo è la popolazione straniera residente in Italia, cresciuta a ritmi particolarmente intensi (+233,3% nel decennio 2000- 2010) fino a costituire, nel 2009, il 7,1% della popolazione (Nomisma, 2011). Gli immigrati sono la fascia più esposta ai problemi di sovraffollamento e di scarsa qualità delle abitazioni: l'indicatore di grave deprivazione abitativa è per loro il 14,9 %, cioè più del triplo di quello delle famiglie italiane (4,7 %). Se consideriamo che il 22 % di essi sono minorenni, è

evidente quanto politiche abitative adeguate siano cruciali per l'integrazione delle nuove generazioni²⁰ che al contrario rischiano di contribuire all'esacerbarsi dei conflitti sociali.

Con il progressivo invecchiamento della popolazione e il contenimento delle erogazioni previdenziali, si aggrava poi la condizione abitativa degli anziani, afflitti essenzialmente da tre ordini di problemi: l'incidenza dei canoni di locazione, soprattutto in presenza di redditi da sola pensione



sociale; i problemi di adeguatezza dello spazio rispetto alle esigenze fisiche, fino a costituire vere e proprie barriere architettoniche (abitazioni isolate, abitazioni prive di ascensore, eccetera); il rischio di isolamento quando la persona si trova a vivere sola (Venditti, 2009).

Ci sono infine categorie di cittadini che faticano a trovare un alloggio per problemi fisici o psichici: disabili, tossicodipendenti, destinatari di programmi di assistenza sociale.

²⁰ Queste politiche, peraltro, potrebbero anche essere economicamente vantaggiose: tra il 2000 e il 2007 le compravendite effettuate da stranieri hanno costituito il 16,7% del totale nazionale (Cittalia-Anci 2011), un dato che rivela come la popolazione straniera potrebbe potenzialmente contribuire alla ripresa del mercato immobiliare.

Un'utenza forse più classica, già nota ai servizi sociali, ma che rischia di cadere vittima dei tagli ai fondi sociali anche dal lato abitativo (grafico²¹).

Trasformazioni sociali e nuove categorie esposte al rischio

Non si può approcciare il social housing limitandosi esclusivamente al fronte della riorganizzazione dell'offerta. Questa è sintomaticamente dipendente dalla relazione con la «nuova questione abitativa», la quale è l'esito dei profondi cambiamenti che hanno interessato i cambiamenti sociali degli ultimi 30 anni: da una parte, le trasformazioni delle reti relazionali, in particolare delle strutture familiari; dall'altra, i mutamenti del sistema produttivo, con importanti ricadute sul livello della stratificazione sociale, in particolare l'aumento delle disuguaglianze e la crescita della vulnerabilità sociale (Palvarini, 2009). Cambiamenti che hanno imposto una nuova centralità al tema della povertà abitativa, e delle relative politiche, in un'ottica nuova, superando l'approccio classico – generalmente impiegato nell'edilizia residenziale pubblica – basato su un *means test* quasi esclusivamente economico e su criteri di accesso/recesso troppo rigidi. In una società dove la povertà cambia continuamente fisionomia, anche le necessità dell'abitare diventano sempre più cangianti, sempre più precarie.

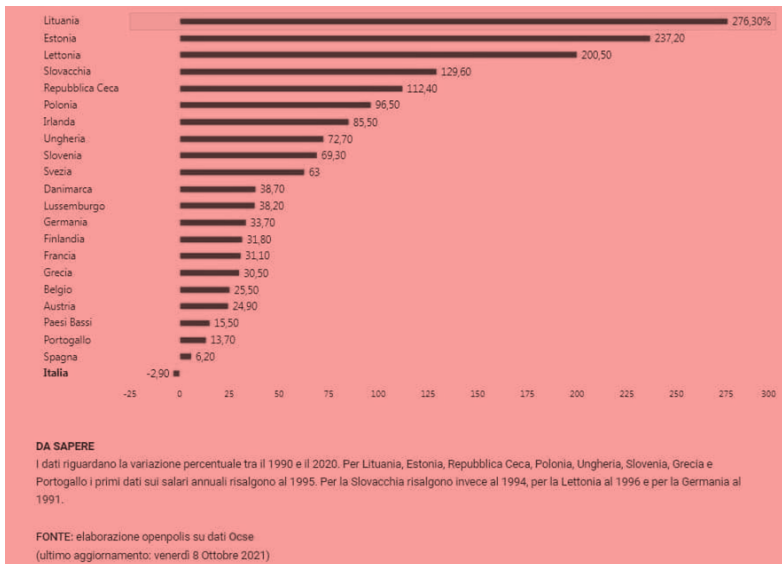
Secondo Cittalia il reddito si conferma una delle cause principali della vulnerabilità abitativa. In questo senso, la crisi economica (2008 -) ha avuto un impatto elevatissimo, facendo scivolare nell'area grigia del disagio abitativo una vastità di persone per le quali la casa in passato non rappresentava un problema (Cittalia, 2011). Se la povertà economica si conferma un fattore determinante, è però necessario re-interpretarla all'interno di un continuo cambiamento fisionomico, con la conseguenza di rendere le politiche tradizionali spesso inefficaci: di fronte a un aumento del tasso di povertà, le soglie di accesso richieste dall'edilizia residenziale pubblica sono troppo basse ed escludono una larga fetta di popolazione *borderline*, ossia troppo «ricca» per averne diritto ma troppo povera per accedere al mercato immobiliare privato. Un'area grigia non così facilmente intercettabile, che vive in condizioni economiche precarie con il perenne rischio di precipitare in stati di emergenza. Una condizione a spirale discendente (Castells, 1998) da cui è estremamente difficile riemergere.

Altri cambiamenti rilevanti, e quindi fattori determinanti, hanno riguardato la struttura demografica della popolazione e in particolare dei nuclei familiari. Accanto a un calo della popolazione totale, assistiamo all'aumento dei nuclei familiari (+9% dal 2003 al 2009) e alla riduzione della loro composizione, con nuclei sempre più piccoli a causa dell'allungamento dell'aspettativa di vita media e all'instabilità dei rapporti di coppia formale. Le famiglie composte da una sola persona ammontano oggi al 28,1% del totale, un dato fortemente in crescita rispetto al decennio precedente, quando era pari solo all'11,7% della popolazione adulta (Cittalia, 2011). Una tendenza che ha implicazioni importanti perché accresce la domanda di alloggi, ma ne riduce l'*affordability*: un nucleo monoreddito ha evidentemente più difficoltà a far fronte alle spese abitative ed è meno affidabile nel mercato dei mutui e dei prestiti. Non a caso i genitori separati sono una delle categorie a maggiore rischio abitativo; soprattutto quelli impegnati nelle spese per il mutuo di un'abitazione di cui non possono però usufruire.

²¹ “Tipologie di bisogno abitativo per categorie sociali” / fonte: Nomisma, 2012

Un ulteriore fattore di impoverimento abitativo è la precarizzazione dei rapporti di lavoro e la conseguente domanda di alloggi temporanei. La coerente ripresa dei movimenti migratori interni, seppur ancora piuttosto contenuti, sia intraregionali che interregionali, in

particolare nella direzione Sud-Nord (verso Lombardia ed Emilia Romagna in primis) è quindi uno dei fattori che pure contribuiscono alla precarizzazione della nuova domanda abitativa (Cittalia 2010). La disponibilità di alloggi per chi si trasferisce per motivi di lavoro è un fattore essenziale per innestare elementi di flessibilità e dinamismo nel mercato del lavoro nazionale: la bassa percentuale di case in affitto che caratterizza l'Italia rispetto alla gran parte dei paesi europei, così come la forte differenza nel costo delle case tra le diverse aree geografiche, rappresentano quindi



gravi fattori di rigidità rispetto alle esigenze del mercato del lavoro (grafico²²). D'altra parte, però, il fatto che le città metropolitane diventano attrattive per la maggior disponibilità di opportunità lavorative pone il problema di dove accogliere questo flusso di lavoratori, soprattutto quando questi versano in condizioni di povertà.

Una nuova domanda di casa, nuove categorie di bisogno

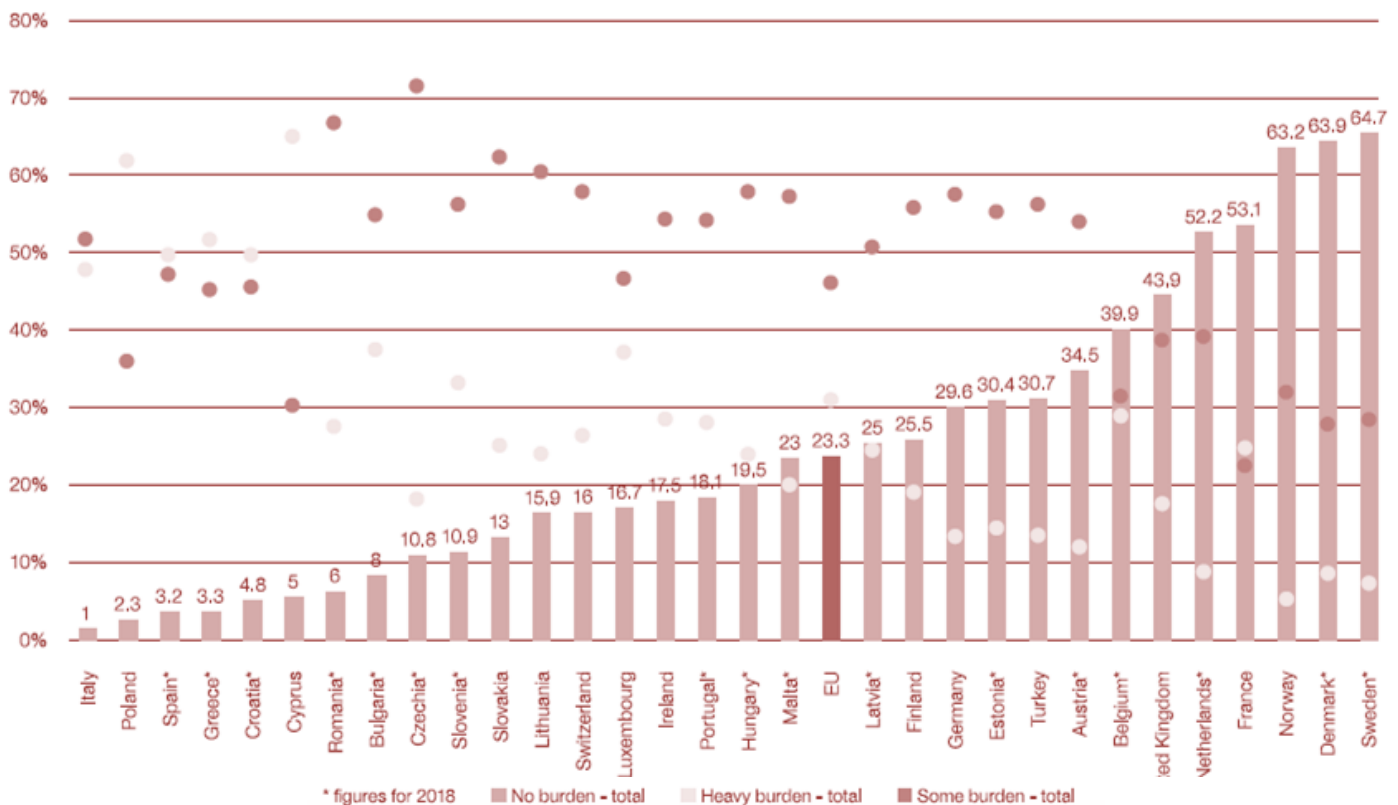
L'evoluzione del disagio abitativo in Italia

La questione abitativa in Italia è rimasta per molto tempo ai margini dell'agenda politica. L'elevata percentuale di alloggi di proprietà - e la parallela contrazione dell'affitto, sia economico che sociale - ha indotto i governi a ritenere che la domanda abitativa fosse ampiamente soddisfatta. Nel 2008 - prima dell'impatto della crisi economica - ben il 68,5% delle famiglie risultava infatti proprietario della casa in cui vive, il 12,6% disponeva dell'abitazione a titolo gratuito o in usufrutto, mentre solo il 18,9% viveva in affitto (di cui il 13,9% in affitto privato e il 5% in affitto sociale) contro una media UE-15 del 28,9% (Nomisma, 2011). Oggi, con il perdurare della crisi economica, il problema sta tornando prepotentemente alla ribalta e per il legislatore è più che mai urgente predisporre una risposta a un fenomeno che, emerso sotto forma di disagio abitativo, si è trasformato in un'autentica emergenza con la crisi economica. Le risorse che affluiscono nelle casse dell'ente pubblico che gestisce il patrimonio edilizio, però, sono limitate agli introiti derivati dagli alloggi affittati a costi bassissimi e quindi fuori mercato (edilizia sovvenzionata) o inferiori, ma non sempre, a quelli del mercato (edilizia agevolata) e a sporadici finanziamenti degli enti locali e nazionali.

Il risultato oggi è che la situazione dell'edilizia pubblica e sociale rimane altamente critica anche soltanto considerando numerosità e caratteristiche degli utenti potenziali rispetto agli effettivi alloggi. Le famiglie che vivono in affitto sociale si stima siano meno del 5%, e

²² "Variazione percentuale dei salari annuali medi tra il 1990 e il 2020 nei paesi UE - OCSE" / fonte: OpenPolis 2021, su dati OCSE

la dotazione di edilizia pubblica riesce ad alloggiare circa 700.000 nuclei familiari. Un numero irrisorio, del tutto insufficiente, non in grado di rispondere ai bisogni abitativi della popolazione complessiva e non all'altezza della media europea. Una famiglia su tre (1/3) oggi in Italia è esposta a una condizione di stress per le spese abitative troppo alte rispetto al reddito (figura²³), mentre 650 mila famiglie sono in attesa di un alloggio pur avendo diritto a tale soluzione.



Secondo uno studio condotto dal network europeo Cecodhas (grafico²⁴), in media il 6% della popolazione europea vive in situazioni di housing deprivation, cioè in abitazioni sovrappopolate, con condizioni igienico-sanitarie o strutturali inadeguate (Cecodhas Housing Europe 2012). I paesi più colpiti sono quelli dell'Europa dell'Est, con percentuali che vanno dal 12,2 dell'Estonia al 28,6 della Romania. Al lato opposto, troviamo quelli del Nord, dallo 0,5% dei Paesi Bassi all'1,3% della Danimarca. È un dato interessante che Italia (7,3%) e Grecia (7,6%) siano gli unici paesi dell'UE-15 a superare la soglia media del 6%. Questo fenomeno è dovuto a diversi fattori, a cominciare da quanto verificatosi sul lato dell'offerta abitativa, dove si è drasticamente allargata la distanza tra il costo delle abitazioni e il reddito disponibile delle famiglie: tra il 1991 e il 2009 i canoni di mercato delle aree urbane sono cresciuti in media del 105%, a fronte di una crescita delle disponibilità economiche familiari del 18% (Cittalia-Anci 2011). Sebbene oggi assistiamo a una forte diminuzione delle compravendite, che supera il 25% su base annua (Cgil 2013), a questa non ha corrisposto una altrettanto forte diminuzione dei prezzi, che nel 2012 flettono al massimo del 4%.

²³ Tabella: Giudizio delle famiglie sui costi sostenuti per la casa in relazione al reddito / fonte: EU-SILC (ilc_mdcd04)

²⁴ "Giudizio delle famiglie rispetto ai costi rappresentati dal tema #casa" / fonte: Cecodhas, UE - SILC 2017

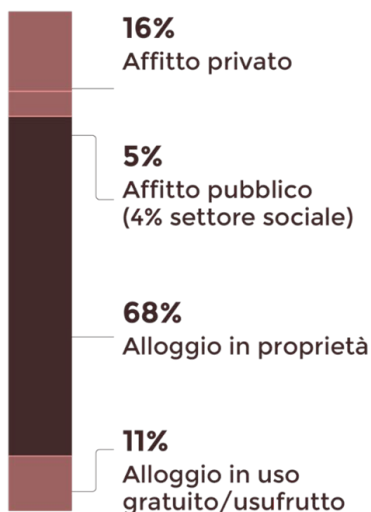


50.000
Stima delle persone
senza dimora nel 2015

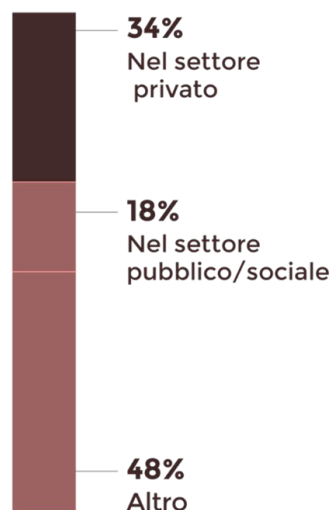


650.000
Le famiglie in graduatoria
utile per una casa popolare

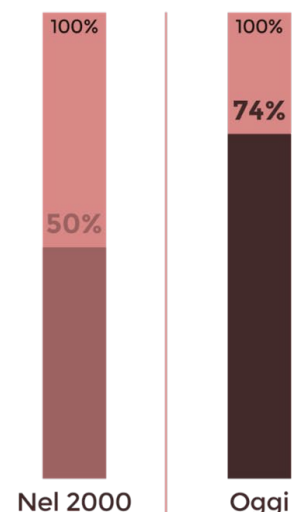
Dove vivono le famiglie italiane?



Affitto e famiglie a basso reddito



Le famiglie che spendono più del 20% del proprio reddito per il solo affitto



Determinante, per il calo delle compravendite, è stato l'inasprimento delle condizioni di accesso ai mutui: dal 2006 al 2012 il volume dei finanziamenti erogati è sceso da 55 miliardi a 26 miliardi di euro; si è ridotto il rapporto tra l'ammontare del mutuo concesso e il valore dell'immobile acquisito, che si attesta oggi mediamente al 60-70%; dal 2009, inoltre, si è allargata la forbice tra richieste di mutuo ed erogazioni, per richiudersi a fine 2012 per via del calo della domanda – le famiglie rinunciano a chiedere prestiti (Fondazione Housing Sociale 2013).

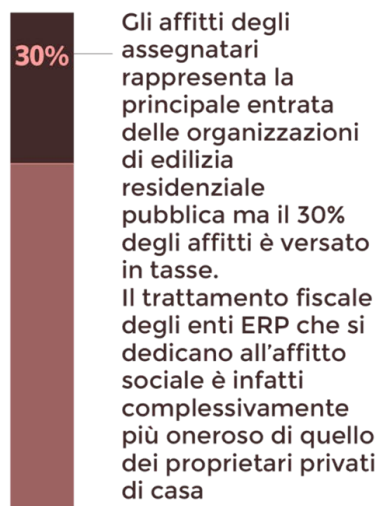
A questi costi vanno aggiunte le spese per l'abitazione, che, come abbiamo detto, rappresentano una delle voci che incidono maggiormente sul bilancio familiare (grafici²⁵). Spese che variano a seconda del titolo di godimento - dal 30% del reddito disponibile, in caso di affitto, all'11,9% in caso di proprietà (fino al 27,4% in presenza di mutuo) – e della composizione del nucleo familiare. Nel 2012 si è inoltre registrato un aumento dei costi relativi al mantenimento dell'abitazione, pari mediamente al 4% (Cgil 2013), quota che crescerà ulteriormente a seguito del recente aumento dell'Iva al 22%. A far lievitare le spese sono stati, come si è detto, i continui rincari di luce, riscaldamento, gas, acqua – i costi medi di gas e acqua risultano cresciuti rispettivamente del 50 e del 75%, quelli della raccolta rifiuti oltre il 60% –, l'introduzione dell'Imu, nonché le spese introdotte dalle nuove tassazioni sui rifiuti (+25% rispetto alla vecchia tassa sui rifiuti). In questo contesto, si delinea un disagio abitativo in costante crescita: nel periodo 1978-'83 colpiva il 3% delle famiglie in affitto; nel periodo 2000-2006 il 21,5%, nel 2008 il 26% (Cittalia-Anci, 2011) e i dati che stanno progressivamente emergendo sull'ultimo decennio fanno presagire che il trend sia pericolosamente in salita. Il disagio che prima era dei proprietari, confermato anche dal tasso di rinegoziazione dei mutui e dal numero di sfratti per morosità raddoppiati nel decennio 2000-2010, continua a farsi evidente (grafici²⁶). Nonostante sia calmierato, almeno nei dati sui mutui da una crescita che proprio durante l'epoca

²⁵ "Lo stato della casa in Italia" / fonte: Elaborazioni di Domani su dati Banca d'Italia / Istat

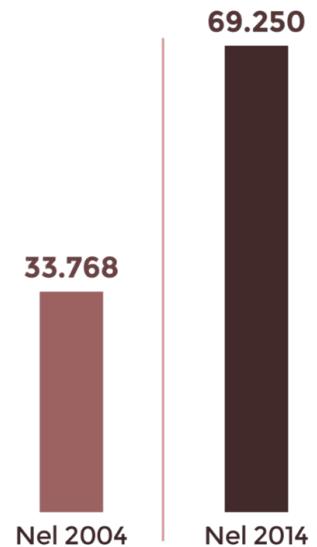
²⁶ "Lo stato della casa in Italia" / fonte: Elaborazioni di Domani su dati Banca d'Italia / Istat

pandemica del COVID-19 ha fatto presagire ancora di più la differenza censuaria: nonostante la pandemia, le richieste di mutui immobiliari mettono a segno un +2,8% nel 2020. L'importo medio richiesto è il più alto degli ultimi 10 anni e si attesta a 133.577 euro.

Edilizia residenziale pubblica, 2015

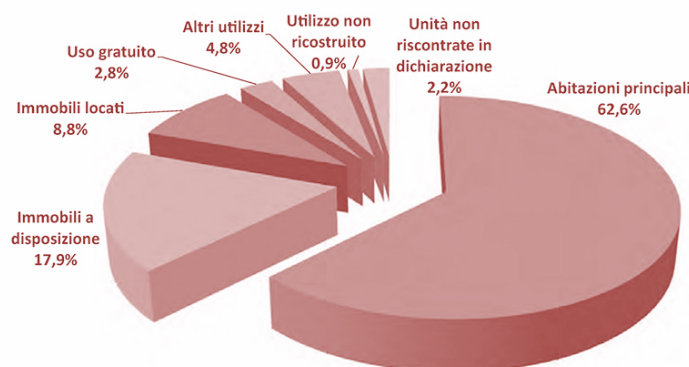


Sostenibilità degli affitti di mercato: sfratti per morosità



Contestualmente sono aumentate le «morosità incolpevoli», legate cioè alle condizioni economiche decisamente critiche di chi non riesce più a sostenere le spese per l'abitazione. Dai dati del 2012, risultati di un monitoraggio effettuato da Cgil e Sunia, la componente più alta (38%) è costituita da nuclei di anziani (il 25% nel 2009) dei quali due terzi composti da una persona che vive sola; seguono le famiglie di immigrati (26%), con nuclei composti in media da tre o più persone (erano il 22% nel 2009) e i giovani con meno di 35 anni (21%), prevalentemente lavoratori precari o che hanno perso il lavoro nel corso dell'ultimo biennio (erano solo il 4% nel 2009). Se consideriamo che il 62% dei nuclei familiari sotto sfratto ha figli (due terzi di questi hanno figli minorenni), è evidente che si tratta di un problema che potrà avere pesanti ripercussioni sulla società che viene. A fronte di un'offerta abitativa privata sempre più insostenibile, l'intervento pubblico, anziché aumentare, è drasticamente calato.

Proprietà, affitto, esclusione

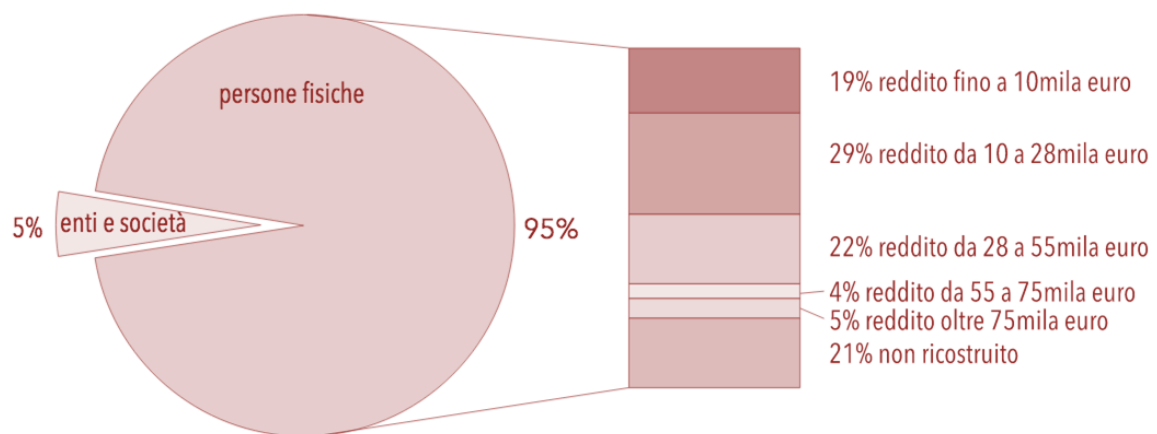


È evidente che l'esito della parabola sia finito ben lontano dalla meta che ha indirizzato le politiche sulla casa in Italia vista la situazione delle nuove e vecchie vulnerabilità abitative inasprite dalle ultime due crisi globali (finanziaria 2008; epidemiologica 2020). Secondo i dati CARITAS In Italia oltre 1,8 milioni di

famiglie sono in condizioni di povertà assoluta, più di 3 milioni di famiglie hanno i titoli per essere incluse nella fascia di povertà relativa (2021).

Tra questi chi vive in affitto ha una situazione più critica: circa 850 mila famiglie povere in locazione, quasi la metà di tutte le famiglie povere, con condizioni più critiche nel Mezzogiorno. Il 57% delle famiglie ha un reddito inferiore a quello medio; il 22% vive in situazione di disagio economico.

Mentre il 72,4% delle famiglie sono proprietarie dell'abitazione nella quale vivono, l'8,6% dispone dell'abitazione ad altro titolo, ma non sempre con la garanzia di potervi permanere nel lungo periodo (grafico²⁷). Proprio l'egemonia del patrimonio proprietario nel panorama abitativo è tra le concause della precarietà abitativa di coloro in affitto: non solo perché limita lo stock a disposizione, ma perché le politiche di sostegno alla proprietà contribuiscono a mantenere basso il numero di immobili in affitto e alto quello degli immobili destinati alla vendita, mentre culturalmente stigmatizza la scelta della non-proprietà.



Le famiglie in affitto in Italia sono 4.500.000, il 18% del totale. Di queste, il 22% (1.000.000 di famiglie) vive in case di proprietà di enti pubblici (Istat 2012, 2013). Tra i paesi europei, solo in Spagna c'è una percentuale di affittuari minore che in Italia. Su 64 milioni di unità immobiliari in Italia, 34 milioni sono abitazioni; di queste, 32 milioni (il 92%) sono proprietà di 'persone fisiche' e 2 milioni di 'persone non fisiche', cioè imprese, fondi, o enti pubblici o privati (11%). Sono affittati il 10% di tutti questi immobili, cioè 3.3 milioni (grafico²⁸). Escludendo le abitazioni vuote, l'80% degli alloggi residenziali occupati sono abitati dal proprietario e il 20% affittati. Di questi, il 76% è a prezzo di mercato. La differenza tra il numero di abitazioni (di PF e PNF) e il numero di famiglie è di 9 milioni, cioè: il 25.7% del totale delle abitazioni residenziali non sono usate come residenza principale; se 3.3 milioni sono locare, 5.5 sono 'a disposizione' come seconde residenze, usi gratuiti etc.

La centralità acquisita dalla proprietà immobiliare favorisce l'inefficiente regolazione del mercato degli affitti da cui deriva un mercato immobiliare irrigidito dalla scarsa disponibilità di alloggi in locazione a prezzi accessibili e, soprattutto, di buona qualità. Nel 2019 le famiglie italiane in affitto avevano il doppio delle probabilità di quelle in proprietà di vivere in alloggi con problemi strutturali: umidità, case buie, crepe nei muri o infissi difettosi. Il riscaldamento era inadeguato o troppo costoso per una famiglia su sette (1/7) mentre solo per una su quindici (1/15) tra quelle proprietarie: entry point principale di tutti i nuclei che affrontano la questione della vulnerabilità energetica. Nondimeno le famiglie in affitto sono quelle maggiormente esposte al problema del sovraffollamento domestico: il

²⁷ "Distribuzione della proprietà in Italia" / fonte: Caritas, 2020

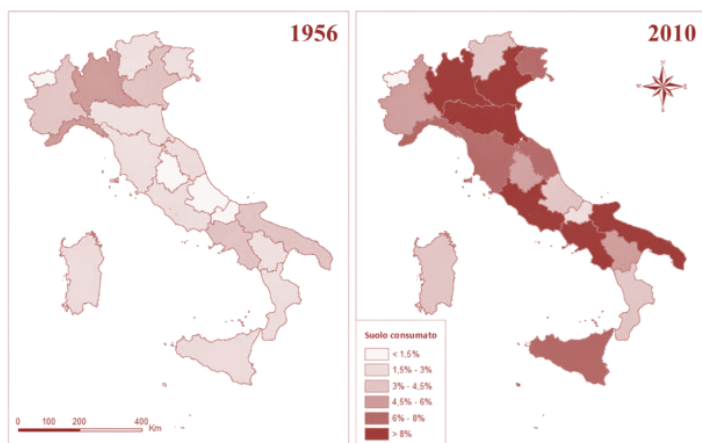
²⁸ "Tassazione delle abitazioni e mercato degli affitti" / fonte: S. Chiri et al, 2016

42,4 % degli affittuari contro appena il 26,4% dei proprietari, con picchi tra le famiglie giovani che rasentano il 60%.

La situazione disegnata dai dati non è frutto di una serie di condizioni casuali ma di attente e coerenti politiche pubbliche e regionali che hanno perseguito il risultato di conferire il ruolo prevalente alla proprietà della casa.

La letteratura parla per l'Italia di una “home ownership-democracy” perseguita con un alto

Consumo di suolo in Italia



Fonte ISPRA, 2013

costo sociale. Innanzitutto la con la finanziarizzazione del processo, ovvero il trasferimento dell'iter di compra-vendita degli immobili agli enti privati bancari che hanno venduto mutui e trasformato l'acquisto dei beni in diluizione temporale del debito: un processo che ha rafforzato il settore bancario e incluso milioni di persone nel circuito creditizio. Di non minore importanza il consumo di suolo, che raggiunge livelli significativi senza però migliorare l'accesso al bene casa per i ceti popolari. Secondo il rapporto ISPRA 2017 sul consumo di suolo, negli anni '50 in Italia il terreno

impermeabilizzato rappresentava il 2,7% della superficie nazionale, mentre nel 2017 è diventato il 7,65%, con 54 chilometri quadrati consumati solo nel 2020 al ritmo di 2 metri quadrati al secondo. A livello europeo la percentuale del consumo di suolo (mappe²⁹), pari al 4,3% (Eurostat, 2016), è poco più della metà di quella italiana e gli ultimi dati relativi all'incremento dell'impermeabilizzazione del suolo nei paesi europei mostrano come l'Italia, in termini di aumento annuale medio nel periodo 2009-2012 in percentuale rispetto al proprio territorio, abbia valori tra i più elevati (peggio dell'Italia fanno solo il Lichtenstein e Cipro), pari a quasi il doppio di quelli della Spagna, cinque volte quelli della Germania e dieci volte quelli della Francia (EEA, 2017).

Le conseguenze di tali trasformazioni del nostro fragile territorio sono evidenti, con l'aumento del rischio idrogeologico, la riduzione della produzione agricola e della capacità di regolare il clima e i processi naturali, l'aumento del degrado del suolo e del paesaggio, la perdita di biodiversità e di tutti quei servizi ecosistemici, fondamentali per la nostra esistenza e per il nostro benessere.

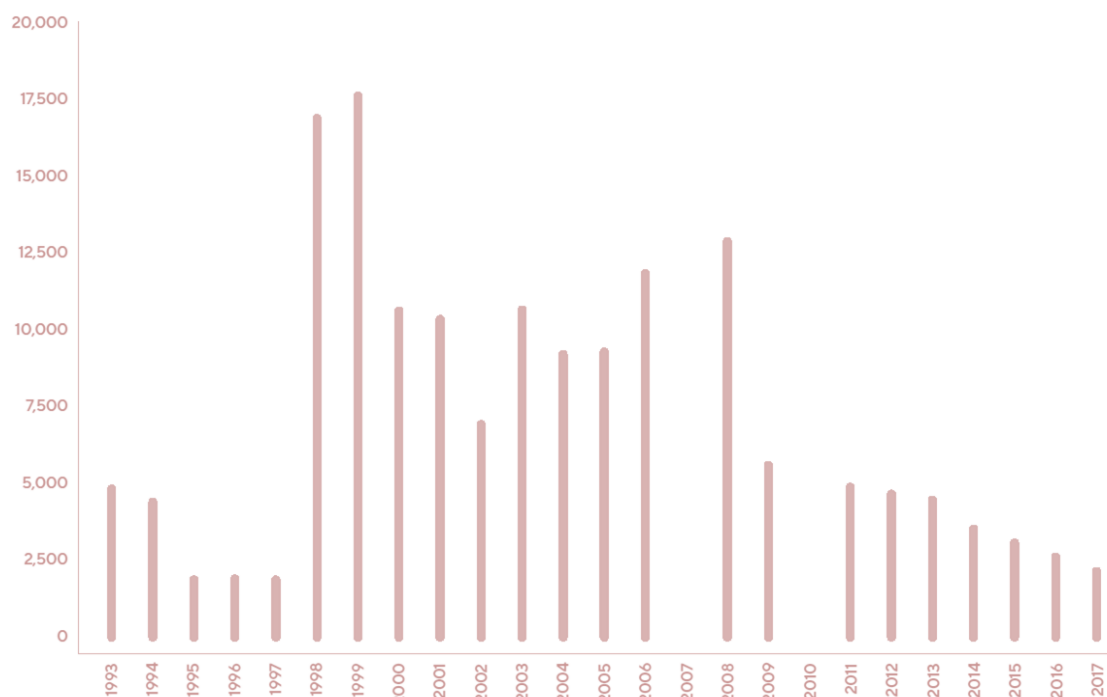
Oltre al processo di finanziarizzazione e il consumo di suolo, l'obiettivo politico di ampliare la categoria dei proprietari di casa è stato perseguito anche per mezzo degli investimenti pubblici sulla proprietà, che storicamente hanno drogato la domanda di case (Filandri, 2015). Da ultimo il Bonus 110% che con gettito pubblico ha coperto le spese per il miglioramento energetico delle proprietà private, o le agevolazioni di accesso per l'acquisto della prima casa dei giovani con meno di 35 anni attraverso un fondo di garanzia dei mutui³⁰.

Un ruolo non minore è stato giocato dalla contrazione dell'edilizia pubblica residenziale che oggi copre solo il 4% del patrimonio abitativo nazionale e risponde alle esigenze di

²⁹ Mappa del consumo di suolo nel periodo 1956 - 2010 / fonte: ISPRA, 2014

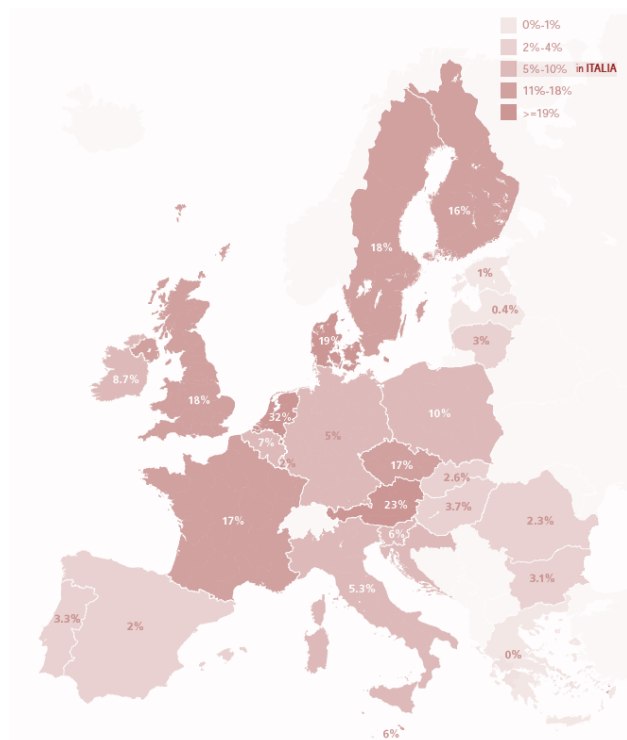
³⁰ Il Decreto Sostegni bis (2021) all'accesso prioritario al Fondo di Garanzia Mutui Prima Casa, è una disciplina specifica per chi non ha ancora compiuto 36 anni. Questa prevede fino al 30 giugno 2022 l'estensione della garanzia del Fondo dal 50% finora previsto, all'80% della quota capitale del mutuo.

una quota minima di popolazione: un quinto (1/5) del mercato dell'affitto, una delle quote più basse d'Europa (grafico³¹).



Gli effetti più tragici della precarietà del mondo degli affittuari affiorano durante gli impatti con le crisi economico-sociali, soprattutto in forma di esclusione dall'accesso al bene-casa. La morosità è passata da percentuali irrisorie dei primi anni Ottanta all'attuale 90% del totale delle ragioni delle sentenze di sfratto emesse (2020). Negli ultimi 5 anni sono stati emanati in Italia 320.000 provvedimenti esecutivi di rilascio di immobili, dei quali circa 283.000 per morosità; oltre 166.000 le esecuzioni con la forza pubblica. Le domande di edilizia pubblica inecese presso Comuni e IACP ammontano a circa 650.000; 4 milioni di giovani tra i 25 e i 39 anni risiedono ancora nelle famiglie di origine; 4 milioni i lavoratori stranieri che vivono in affitto, dei quali l'80% in coabitazione e in condizioni di sovraffollamento. Dei 4,3 milioni di famiglie in locazione, quasi 3 milioni pagano un canone di locazione superiore al 30% delle loro entrate; oltre il 70% vive (in prevalenza) nelle grandi aree metropolitane, dove gli affitti sono più cari, con un reddito inferiore ai € 30.000 annui; i pensionati rappresentano il 40% della fascia con reddito inferiore a € 10.000 annui e il 35% di quella tra € 10.000 a € 15.000. Il 21% delle famiglie composte da anziani abitanti in casa di loro proprietà ha un risparmio basso o nullo. La domanda (giusta) di case in affitto per soggetti precari, che variano rapidamente le proprie necessità abitative (giovani, anziani), sembra non trovare risposta nella soluzione avanzata dal social housing. A fronte di ingenti investimenti la situazione ad oggi si manifesta nella sua drammaticità, mentre il settore pubblico continua ad essere depauperato e la media-grande proprietà immobiliare aumenta gli utili grazie alle sovvenzioni pubbliche.

³¹ Vendita delle unità di ERP / fonte: Federcasa



Dal 1991 al 2007 lo stock abitativo pubblico è sceso di oltre il 20% (mappa³²), considerando le cartolarizzazioni effettuate negli ultimi anni e la limitatissima costruzione di nuovi alloggi ; oltre alla fine del regime Gescal e all'avvio del processo di dismissione degli immobili residenziali promosso dalla legge n. 560/1993, che tra il 1993 e il 2006 ha determinato la vendita di 154. 788 abitazioni. Nel 2008 solo il 5,3% delle famiglie italiane viveva in alloggi a canone ridotto rispetto al valore di mercato, contro il 7% della media europea. In rapporto agli altri paesi, anche la quota di edilizia popolare è estremamente bassa (figura³³): 4%, contro il 20% della media comunitaria e il 36% dei Paesi Bassi (Cittalia-Anci, 2011).

³² Raffigurazione spaziale della percentuale di alloggi pubblici sul totale dello stock a disposizione in UE / fonte: Cedohas

³³ mappa: distribuzione affitto sociale / fonte: cedhas

Dal pubblico al sociale: il nuovo abitare

Il terzo capitolo introduce la questione dell'housing sociale situandolo dentro alla parabola storica delle declinazioni locali della risposta all'emergenza abitativa. Si delinea il ruolo simbolicamente trainante nelle regioni più economicamente vivaci del Nord-Est nel passaggio delle competenze dallo Stato agli enti locali. Contestualmente l'affacciarsi di nuovi attori del settore no-profit ed ex-pubblico sullo scenario del

fare casa viene ricondotto al ruolo che gli stessi assumono nel processo di intervento dello stato nella cura dei contesti periferici e la più generale riconfigurazione del welfare sussidiario. In questo contesto, a partire da alcuni casi selezionati tra quelli esplorati, vengono inaugurate alcune domande di ricerca sul ruolo della partecipazione e del capitale sociale nei processi co-abitativi.

Le direzioni dell'abitare sociale tra spinte endogene ed esogene

La declinazione locale delle politiche e l'inizio dell'ERS

Dopo la modifica costituzionale, le leggi regionali recepiscono il trasferimento di potere: in Emilia Romagna, ad esempio, è con la legge n. 24 dell'8 Agosto 2001 che si disciplina l'intervento pubblico nel settore dell'abitazione, individuando ruoli di Regione, Province e Comuni. La capacità territoriale di accogliere e fare proprio un settore sociale così rilevante dipende molto dalle variabili locali. Secondo Plebani (2010) ad esempio, la Lombardia non si sarebbe limitata a dar seguito a interventi già in essere, ma avrebbe cercato di sperimentare nuove forme d'azione, adottando una prospettiva *anticipativa* (Richardson, 1982). È in questa fase che è stato favorito l'inserimento di attori privati e del non profit, e il ruolo pubblico, pur senza smantellare il patrimonio edilizio, ha iniziato a ridimensionarsi nella gestione dell'offerta.

Rispetto a un sistema duale nel quale il settore pubblico e privato costituiscono due distinti canali di offerta, nelle regioni settentrionali, quelle economicamente trainanti (Griffi, 2019), si consolida un modello unitario, in cui diversi attori provano a muoversi secondo medesime logiche (Plebani 2010; Kemeny et al. 2005). Si consuma quindi una differenziazione delle esperienze regionali con due fondamentali polarità: da un lato il modello fortemente privatistico³⁴, fondato sulla logica dell'autofinanziamento, che si

³⁴ Dal 2002 al 2016 gli interventi attuati dalla Regione Lombardia sono articolati in tre distinti programmi triennali chiamati PRERP: nel corso del tempo affiancati da leggi regionali utili a fissare i criteri cui s'ispirano gli interventi, e da regolamenti che ne specificano le previsioni normative.

Il primo di questi, per il 2002-2004 (Regione Lombardia 2002) si caratterizza per la consistente dotazione finanziaria (1mld 276mila euro) derivante dai residui GESCAL. Viene esplicitata la necessità di:

a. sostenere le famiglie in stato di difficoltà nel pagamento dei canoni d'affitto e ciò si traduce nel recepimento delle disposizioni della L. 431/1998, con l'emanazione dei bandi del FSA e del Contributo mutuo prima casa, volto ad agevolare l'acquisto delle abitazioni.

b. I sussidi diretti alla domanda s'affiancano al sostegno dell'offerta di edilizia sociale, per la quale si esplicita la volontà di passare da un sistema duale a uno unitario, aprendo agli operatori del terzo settore. Questi due orientamenti tracciano però una discontinuità solo apparente rispetto al passato, poiché la ripartizione delle risorse premia ancora gli interventi di tipo tradizionale: quasi il 70% dei fondi è destinato alla realizzazione o riqualificazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, e solo la parte restante è assegnata ai sussidi rivolti alla domanda (Regione Lombardia 2006).

rafforza nelle regioni del nord. Dall'altro la tendenza delle regioni meridionali che presentano situazioni di fortissimo indebitamento e crisi finanziaria, prevedibilmente esposte ad ulteriori processi di alienazione.

L'edilizia residenziale pubblica non è più l'unico modo di fare politica abitativa: seppur maggioritaria in termini quantitativi di offerta nello stock di alloggi fuori mercato, non è più ideologicamente dominante. Si fa spazio una nuova forma del fare politica sociale, urbana e abitativa guidata da progetti sul territorio e inaugurata dai contratti di quartiere. Gli si affianca l'attivismo del terzo settore che affianca le amministrazioni locali in esclusiva o attraverso accordi di partnership con il mondo imprenditoriale privato, spesso in associazione con investimenti finanziari. In questo contesto, si rafforzano gli interventi rivolti al sostegno economico diretto della domanda abitativa (tabella³⁵).

	New financing models	New actors / partnerships	New finance from European banks
Ireland	Increased access to loan finance from private finance institutions and Housing Agency	A number of PPP SH projects were established and HAs are undertaking the tenancy management of the homes delivered	EIB financing SH indirectly through loan to Housing Agency
Italy	System of national with resources from CDP, government and private investors. It works in combination with local funds to support not for profit / affordable housing projects	Public private partnerships for affordable housing provision in the context of these new funds. Foundations and coops are involved but so far not public social housing companies	

Nasce così l'edilizia sociale o *Housing Sociale* o edilizia privata sociale. Una tipologia di intervento immobiliare e urbanistico, contemporaneamente diffusasi nei paesi occidentali, che consiste nel garantire in locazione una soluzione abitativa a individui e nuclei familiari del ceto medio il cui reddito non sia sufficiente per l'acquisto di un immobile, ma sia troppo elevato per accedere a soluzioni di edilizia popolare, benché entrambe le tipologie di abitazione possano coesistere nello stesso ambito urbanistico: infatti in un unico complesso possono trovare posto sia privati coordinati da società di gestione del risparmio, fondazioni o cooperative, sia alloggi popolari.

Dal punto di vista della progettazione e della programmazione finanziaria sono coinvolti soggetti pubblici e privati. Tra i pionieri italiani del settore si annoverano Cassa depositi e prestiti, Regione Lombardia, Comune di Milano, Fondazione Cariplo e Fondazione Compagnia di San Paolo con il progetto *Programma Housing*. Attraverso il sistema

Il successivo PRERP 2007-2009 sconta una notevole riduzione delle risorse, che s'attestano sui 531mln di euro. Quanto ai contenuti, vengono confermati gli orientamenti già descritti, ma la minore disponibilità di risorse va quasi interamente a scapito degli interventi destinati all'offerta, mentre l'incidenza delle risorse a sostegno alla domanda cresce notevolmente arrivando a circa il 50% del totale.

Il PRERP 2014-2016 (Regione Lombardia, 2014) viene approvato dopo un consistente intervallo temporale e si caratterizza per una dotazione finanziaria particolarmente ridotta (120mln di euro); vi si afferma la volontà d'incrementare lo stock immobiliare da destinare all'edilizia pubblica, migliorarne la sostenibilità economica attraverso la riorganizzazione delle sedi territoriali dell'ALER, e aprire il più possibile il sistema a diversi soggetti del privato sociale in grado di erogare servizi abitativi. Il piano si caratterizza dunque per il tentativo di riorganizzare e razionalizzare l'esistente, e per il crescente interesse a reperire risorse di provenienza privata. All'interno di questa dinamica le misure di sostegno alla domanda segnano una battuta d'arresto, strettamente dipendente dal venire meno dei fondi pubblici. Non ne consegue però l'abbandono di tale modalità d'intervento, ma il rimodellamento delle housing allowances, con sostanziali implicazioni nell'individuazione dei cosiddetti meritevoli.

³⁵ "Schema degli andamenti nazionali rispetto ai modelli di finanziamento e gli attori in campo nella produzione di edilizia pubblica - caso Italiano" / fonte: Cedohas

integrato dei fondi immobiliari introdotti dal Piano nazionale di edilizia abitativa³⁶, l'obiettivo diventa incrementare l'offerta abitativa di alloggi sociali per la locazione a canone calmierato e la vendita a prezzi convenzionati.

Vista la difficoltà dello Stato di garantire continuità nelle politiche abitative parallelamente alla trasformazione delle categorie target e dei loro bisogni, si sviluppa, anche su pressione degli enti europei, una via italiana all'housing sociale. A supporto e integrazione delle politiche abitative statali *pure*, si consolida l'idea di una terza via nel campo della casa, capace di rispondere ai nuovi bisogni mediante risorse e modalità di attuazione proprie. A fronte di una disponibilità di risorse economiche ridotte dai tagli alla spesa pubblica, si ricorre sempre più spesso a finanziamenti provenienti da soggetti esterni allo Stato.

Diventa quindi evidente il passaggio dal primo al secondo welfare: da uno Stato produttore di alloggi residenziali a uno Stato promotore che, attraverso l'offerta di aree edificabili a condizioni economiche vantaggiose e l'impegno di risorse nei fondi, è in grado di catalizzare sul settore dell'abitare sociale nuovi e significativi investimenti da parte di attori inediti, sia pubblici sia privati (Lodi Rizzini, 2013).

Secondo Cittalia, la fondazione dell'Anci, in Italia è possibile classificare l'intervento pubblico in questo campo principalmente secondo due categorie (2010):

Recupero	Nuovi insediamenti
• accordi tra Comuni e investitori istituzionali, per il recupero del patrimonio immobiliare già esistente o la realizzazione di nuovi insediamenti abitativi, anche attraverso la disponibilità di aree standard da destinare a servizi per la collettività. In questo caso i Comuni mettono a disposizione l'area, i soggetti istituzionali costruiscono gli immobili, che dovranno essere assegnati in locazione a canone calmierato; il Terzo settore, infine, in accordo con le amministrazioni comunali, ha il compito di gestire il patrimonio immobiliare così realizzato, fornendo altresì azioni di accompagnamento sociale (anche in termini di integrazione sociale e di affiancamento all'utenza)	• accordi tra Comuni e settore delle costruzioni finalizzati a realizzare nuovi insediamenti abitativi, all'interno dei quali si dovrà stabilire una percentuale da destinare a edilizia pubblica per le fasce deboli della popolazione. Si tratta quindi di progetti che presentano una compartecipazione tra pubblico e privato e che si avvalgono di strumenti finanziari in grado di generare un ritorno economico e reddituale, facendo così del social housing non solo uno strumento di natura assistenziale, ma uno strumento in grado di produrre anche benefici economici.

È importante sottolineare come il focus del paradigma sul ruolo dello Stato nell'ambito dell'abitare si sposti in entrambi casi da contributi a fondo perduto per la garanzia di un diritto, a compartecipazione nella logica degli investimenti. Questa dinamica fondata sull'intervento pubblico come attore negli investimenti, è caratterizzata dall'integrazione dei fondi immobiliari, ovvero enti finanziari che mediante

³⁶ D.p.c.m. del 16 luglio 2009.

l'emissione di quote tra una pluralità di investitori, si impegna nel settore immobiliare con il fine di garantire una valorizzazione nel profitto per gli investitori. Il dispositivo sarà indirizzato principalmente a consolidare quella particolare fascia di edilizia privata sociale, finalizzata a incrementare soprattutto l'offerta abitativa di alloggi sociali per la locazione a canone calmierato e la vendita a prezzi convenzionati. In concomitanza con la crescente attenzione che rivestono le nuove domande di casa, e la contrazione dell'offerta pubblica, il modello del social housing troverà ampi margini di sviluppo nel panorama della proposta abitativa.

Il ruolo delle fondazioni e l'ingresso del privato sociale

Come già accennato, l'esaurirsi della spinta dell'ultimo piano GesCaL negli anni Ottanta, coincise con il declino dei finanziamenti per l'edilizia sociale pubblica e il disimpegno del governo nazionale da pianificazione e coordinamento del settore. Parallelamente a processi di sussidiarizzazione verticale e orizzontale, questo fu il punto di partenza di una dinamica trasformativa che, dai primi anni Novanta, pose progressivamente in essere le condizioni per lo sviluppo del SIF (Sistema integrato di fondi) e la penetrazione della finanza non solo nella produzione dell'affitto sociale, ma anche nel segmento di settore non-profit che era andato via via assumendo funzioni chiave.

La prima fase, negli anni Novanta, fu segnata dall'introduzione di cosiddetti programmi complessi, che canalizzarono i finanziamenti pubblici residui verso la rigenerazione dell'edilizia sociale pubblica (Tosi, Cremaschi, 2001). Essi accompagnarono l'emergere di strutture inedite di governance del settore, che si convertì in un campo di sperimentazione per l'imprenditorialismo urbano dei governi locali, ma anche di professionalizzazione del settore non-profit, cruciale per le due fasi successive. I programmi complessi caratterizzarono le politiche di riqualificazione e rigenerazione urbane (Saccomani, 2004; Cremaschi 2001).

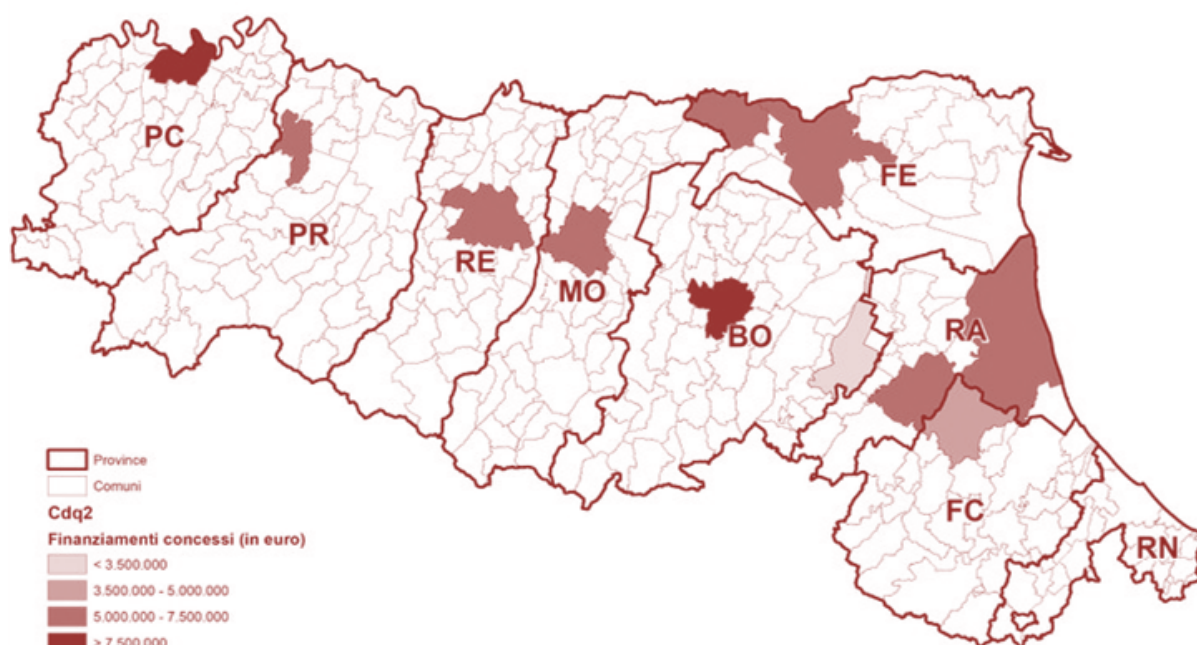
La proliferazione di tali strumenti può essere ricondotta a due matrici (Mugnano, 2017). La prima coinvolse in particolare i Programmi di Recupero Urbano, Programmi Integrati di Intervento e Programmi di Riqualificazione Urbana³⁷. Tra i tre strumenti, l'ultimo fu quello in cui emersero con maggiore evidenza elementi di innovazione procedurale (Saccomani, 2004), quali l'allocazione di finanziamenti pubblici attraverso procedure competitive, forme di negoziazione verticale e orizzontale, partenariato pubblico-privato, e l'affermazione di una logica flessibile, "a progetto" (Pinson, 2009).

La seconda matrice, ancora più rilevante per la trasformazione del settore non-profit, palesa il ruolo rivestito dall'Unione Europea nel governo a distanza delle politiche urbane. Essa riguarda le iniziative di rigenerazione urbana, che procedono da quelle comunitarie (Carpenter, 2006) fino ai Contratti di Quartiere (Bifulco, 2010; Bricocoli, 2008), cofinanziati dal governo nazionale a fine millennio (mappa³⁸)³⁹.

³⁷ Leggi 493/1993 e 179/1992.

³⁸ Mappatura dei comuni interessati da programmi innovativi in ambito urbano "Contratti di quartiere II - Finanziamenti concessi" / fonte: ORSA - ARTer

³⁹ Legge 662/1996; Decreti Ministeriali 27/12/2001 e 30/12/2002.



Le peculiarità di tali strumenti ripropose gli elementi di innovazione qualificanti la prima matrice, calati però in una framework informato dal principio di integrazione tra dimensione urbanistica e dimensioni economica e sociale: competizione tra proposte progettuali a scala di quartiere per l'accesso ai finanziamenti, partenariati incentrati sul coinvolgimento di settore non-profit e abitanti, approccio integrato (ma localizzato) al contrasto della marginalizzazione sociale.

Tali caratteristiche fecero dei Contratti di Quartiere un campo di apprendimento istituzionale nell'ambito delle politiche urbane per i quartieri di edilizia sociale pubblica, ma anche, in prospettiva, un campo di apprendimento per la produzione di edilizia sociale. I governi locali assunsero un ruolo di impulso e regia nei processi di rigenerazione urbana, cimentandosi con orientamenti imprenditoriali sollecitati dalla competizione per risorse pubbliche residue e volti a negoziare investimenti privati/non-profit per sopperire alla limitatezza delle prime (Belotti, 2017). La matrice contrattualistica dello strumento contribuì a spingere i governi locali verso un ruolo di articolazione e guida delle strutture di governance, allo stesso tempo favorendo l'immissione nella produzione e fornitura di edilizia sociale di logiche e prassi che avrebbero informato poi la pianificazione urbanistica nel suo complesso, all'insegna della priorità accordata a competizione territoriale e crescita economica.

Per la prima volta, il settore non-profit fu mobilitato all'interno dei nuovi assetti di governance locale, per effetto tanto del funzionamento dei programmi complessi, quanto della territorializzazione delle politiche sociali in corso (Kazepov, 2009), con il trasferimento progressivo di funzioni dallo Stato verso il mercato sociale (De Leonardis, 1998). Non senza conforto «prescrittivo» di retoriche a sostegno delle «virtù della società civile» (ibidem), gli attori non-profit ebbero a misurarsi sia con la fornitura di edilizia sociale (fino ad allora dominio quasi esclusivo di attori pubblici), sia con co-progettazione e messa in opera di politiche urbane e di welfare locale. Funzioni di accompagnamento sociale (tra cui modalità di prevenzione e contenimento della morosità) divennero materia di professionalizzazione e acquisizione di competenze chiave per le due fasi successive.

La letteratura è concorde nel definire il ruolo del settore non-profit negli interventi di rigenerazione urbana legato alla loro dimensione sociale. Da un lato, essi misero in opera esperimenti di mix sociale, sotto forma di rimodulazione della popolazione residente in funzione di obiettivi progettuali di de-marginalizzazione e utilizzo più efficiente dello stock (laddove previsti piani di mobilità dell'inquilinato per consentire interventi di

ristrutturazione e per ottimizzare l'allocazione degli alloggi), nonché inclusione «dosata» di gruppi sociali ritenuti in grado di innescare un cambiamento sociale con la propria stessa presenza (Belotti individua ad esempio a Milano, ferrotranvieri e agenti di polizia). Dall'altro, i Contratti di Quartiere ponevano prescrizioni circa l'adozione di modalità di deliberazione e partecipazione di soggetti portatori di interessi e abitanti (Sclavi et al., 2002). Ciò, oltre a mitigare i conflitti connessi ad azioni di rigenerazione urbana, perseguirono l'attivazione di percorsi collettivi, nonché di funzioni di welfare locale gestite con, e da, abitanti, al fine di agevolare responsabilizzazione e rafforzamento della comunità⁴⁰.

Il declino dei finanziamenti pubblici per l'edilizia sociale, associato alla stagione dei programmi complessi, così come avvenuto nei processi di sussidiarizzazione verticale e orizzontale delle politiche sociali (Kezepov 2009), si accompagnò all'introduzione di forme di compartecipazione finanziaria, aumentando perciò la dipendenza del mercato sociale da fonti alternative di finanziamento. Ciò, soprattutto nelle regioni del Nord, favorì l'accesso nel settore dell'edilizia sociale di un attore destinato a occupare una posizione decisiva nel SIF: le fondazioni bancarie. Esse sorsero in Italia negli anni Novanta (Legge 218/1990), quando, con la privatizzazione del sistema bancario e la progressiva integrazione finanziaria europea, al fine di favorire aggregazioni e competitività nel mercato del credito, fu disposto dal governo nazionale lo smembramento delle casse di risparmio, enti morali di diritto pubblico non-profit creati nel XIX secolo da governi locali, istituzioni benefiche o gruppi di singoli per promuovere risparmio individuale, microcredito e beneficenza. Le casse di risparmio furono divise in fondazioni bancarie (che rimasero temporaneamente enti di diritto pubblico) e società per azioni, dove le prime conservarono la quota di controllo delle seconde e, tramite i dividendi percepiti, continuarono ad assolverne le storiche funzioni di sviluppo economico e sociale. Le fondazioni bancarie, con un patrimonio intorno ai 40 miliardi di euro ed erogazioni che raggiungeranno i 1.025 miliardi nel 2018 (ACRI, 2018), divennero fonti cruciali di sostegno filantropico per i sistemi locali di welfare. Esse furono soggette a commissioni espressione di poteri pubblici, privati e religiosi - come finanza, imprenditoria, Chiesa cattolica, università e settore non-profit (con quote di membri espressione di governi locali e regionali). Come esito dell'ambiguo status giuridico a metà tra settore non-profit e finanza, la loro accresciuta influenza nella governance delle politiche di edilizia sociale fu premessa per la creazione del primo fondo dedicato al settore in Lombardia e da lì un ruolo progressivamente sempre più rilevante anche nel resto d'Italia. Ma soprattutto sancirono un nuovo ruolo degli attori del privato

⁴⁰ Scrivono Caselli e Belotti (2019) a proposito di un'intervista a un operatore sociale del Laboratorio di Quartiere di Corvetto a Milano, strumento nato come "motore sociale" dei Contratti di Quartiere, a cui chiedono di contestualizzare l'attività di accompagnamento sociale (ovvero di gruppi di residenti) durante una intervista condotta a Giugno 2018:

L'idea con cui nascono i Laboratori di Quartiere è quella di accompagnare nei processi di trasformazione urbana in quelle che sono le conseguenze nella vita pratica delle persone. [...] Nascono proprio con l'idea che avresti dovuto gestire [...], all'inizio dei contratti, per esempio, la mobilità: quindi gente che doveva cambiare proprio casa perché dovevano ristrutturarle la propria. Quindi dovevi accompagnare questo passaggio, poi il rientro, prima di rientrare magari riuscivi a mettere in campo anche un patto di convivenza [...]. Partire ex novo magari con persone che rientrano nel loro appartamento, più persone nuove, in edifici completamente ristrutturati, poteva anche, dal punto di vista del lavoro sociale, essere molto interessante [...]. Poi noi sempre più ci spostiamo su una funzione di ascolto e di sostegno all'emersione delle risorse positive dentro nel quartiere [...]. Lanciamo una call ai talenti locali e c'è: l'ex carcerato che aveva imparato a suonare le percussioni in carcere, che ha fatto un corso di percussioni per bambini del quartiere a gratis; poi abbiamo fatto la sartoria popolare, che adesso in parte va avanti, con due macchine da cucire e una serie di signore che raccontavano alle altre come si cuce ([...] una occasione anche questa di socialità); poi il giardiniere che spiegava come coltivarsi l'orto in balcone [...]. E poi delle azioni di presa in cura, sempre più, dei propri cortili e anche delle parti comuni del quartiere.

sociale: non più solo accompagnatori del *fare habitat*, ma centrali nella compartecipazione finanziaria per la produzione di case.

L'Emilia sociale, esempio tra le regioni trainanti

In linea con gli indirizzi nazionali precedentemente nominati, con la legge per la *Disciplina della partecipazione della Regione Emilia-Romagna ai fondi immobiliari chiusi per il sostegno all'edilizia residenziale sociale*, la Regione regola la partecipazione ai fondi immobiliari chiusi per la realizzazione di interventi immobiliari nel settore dell'edilizia residenziale da offrire ai nuclei familiari a condizioni più convenienti di quelle di mercato.

La nuova normativa regionale prende le mosse dal piano nazionale di edilizia abitativa (articolo 11 della Legge 133/2008) cercando, al contempo, di rafforzare una strategia individuata nel PTR, il Piano territoriale regionale, per la promozione e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente nella città, e la costruzione di nuove abitazioni nell'ambito delle previsioni dei piani urbanistici. Il provvedimento, inoltre, consente di utilizzare le risorse messe a disposizione dalla Cassa depositi e prestiti per la promozione di una rete di fondi immobiliari chiusi e di altri strumenti finanziari per contribuire a incrementare la dotazione di alloggi sociali. La Regione Emilia-Romagna, con la Legge Regionale 6/2009 *Governo e riqualificazione solidale del territorio* ha inteso riformare la normativa regionale in materia di tutela e di governo del territorio, e promuovere nuove modalità di edilizia residenziale sociale e interventi innovativi in materia di edilizia abitativa da destinare in particolare al segmento della locazione. Il testo prevede che si chieda alla pianificazione urbanistica che una quota non inferiore al 20% del fabbisogno complessivo di residenza sia finalizzata all'edilizia residenziale sociale.

Il 3 giugno 2010 la Regione sottoscrive con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti l'Accordo di Programma denominato *Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile*, che aveva la finalità di incrementare la disponibilità di alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile (sociale, moderato, convenzionato) e di migliorare la dotazione infrastrutturale dei quartieri urbani degradati e caratterizzati da condizioni di disagio abitativo. In questo senso, la Regione Emilia Romagna si pone come modello esemplare delle dinamiche descritte rispetto al ruolo delle regioni trainanti nel nuovo fare casa, sempre più spostato sull'affitto sociale, e nella più generale transazione dal "fare casa" a "fare quartiere".

Con il Programma di edilizia residenziale sociale 2010 (per un importo di 31 milioni di euro) vengono finanziate le nuove costruzioni o il recupero o l'acquisto di appartamenti già realizzati da destinare alla locazione. Il Programma incentiva, con la concessione di un contributo, la realizzazione di interventi su aree o immobili messi a disposizione dai Comuni e destinati alla locazione o al godimento permanente di alloggi, alla locazione o al godimento a termine di lungo periodo (non inferiore a 25 anni), alla locazione o al godimento a termine di medio periodo (non inferiore a 10 anni). Possono concorrere all'attuazione del Programma le cooperative di abitazione, le imprese di costruzione, le società di scopo a maggioranza pubblica, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), le fondazioni o le Aziende regionali per il diritto allo studio (ARDSU), tutti o in forma singola o associata.

In quel decennio, la spesa regionale per la casa è così ripartita come nella tabella⁴¹:

⁴¹ Tabella "Sintesi dei programmi regionali per il sostegno alla casa in corso di attuazione" / fonte: ORSA-ARTer, 2012.

Tab. 3.2.1.1: Sintesi dei programmi regionali per il sostegno alla casa in corso di attuazione

PROGRAMMA	DESCRIZIONE	INVESTIMENTO
FONDO PER L'AFFITTO	Strumento che eroga un contributo destinato ad aiutare nel pagamento del canone di locazione. Sono esclusi dal contributo gli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP). Il fondo per l'affitto è stato istituito nel 1998 da una legge dello Stato (Legge n. 431/98, art. 11). Ogni anno la Regione approva una delibera di Giunta con la quale si stabiliscono i requisiti per poter avere il contributo e i termini di apertura dei bandi che i Comuni devono emanare sulla base del fabbisogno che i Comuni rilevano. La Regione ripartisce i fondi fra i Comuni, che a loro volta erogano il contributo alle famiglie che ne hanno diritto.	15 milioni di euro (2010)
3.000 ALLOGGI PER L'AFFITTO E LA CASA DI PROPRIETA'	Bando regionale (in attuazione della l.r. n. 24/01) finalizzato alla selezione degli interventi per la realizzazione di un programma di costruzione di 3.000 alloggi pubblici da assegnare a soggetti pubblici e/o ai privati. Il programma si propone di incrementare l'offerta di alloggi di edilizia agevolata convenzionata, che potrà essere attuata nella forma della concessione in locazione, o in godimento a termine e permanente, o in proprietà, ai soggetti, in possesso di specifici requisiti, che hanno difficoltà a reperire alloggi per l'uso abitativo primario a canoni o a prezzi accessibili.	145 milioni di euro
20.000 ALLOGGI IN AFFITTO	Programma finalizzato ad incrementare l'offerta di alloggi di edilizia convenzionata-agevolata da concedere in locazione a termine (minimo 10 anni) o permanente (senza limitazione di tempo) a canone convenzionato alle categorie sociali deboli che hanno difficoltà a reperire alloggi a canoni accessibili. I soggetti ammessi a contributo sono le cooperative, Imprese, Comuni, Fondazioni, Onlus beneficiarie, che hanno partecipato al bando di concorso regionale.	-
PROGRAMMA 2003-2004 DI INTERVENTI SUL PATRIMONIO ERP	Il programma assegna ai Comuni contributi per manutenzione, ristrutturazione, adeguamento tecnologico e normativo di alloggi di proprietà comunale al fine di aumentare e migliorare la qualità degli alloggi pubblici assegnati in locazione. L'importo complessivo è suddiviso a livello provinciale in base a parametri che tengono conto della popolazione, della distribuzione territoriale del patrimonio erp e della sua vetustà. Gli alloggi comunali interessati da tale programma sono oltre 22.500 distribuiti in 263 comuni e sono stati segnalati dai Tavoli provinciali di concertazione che operano in stretto contatto con i Comuni titolari del patrimonio e si avvalgono del supporto operativo delle Aziende Casa Emilia Romagna (ACER). Per ogni Provincia è stato individuato un elenco di interventi di riserva da effettuare con eventuali economie del programma.	110 milioni di euro
NESSUN ALLOGGIO PUBBLICO SFITTO (art. 21 L. 222/2007)	Programma finalizzato al recupero e all'adattamento funzionale di alloggi di proprietà di ACER o dei Comuni, non assegnati per mancanza di risorse economiche da destinare agli interventi di ripristino indispensabili. L'obiettivo è quello di accrescere in maniera consistente l'offerta di alloggi a canone sociale per coloro che sono collocati nelle graduatorie di assegnazione degli alloggi ERP e favorire il passaggio da casa a casa per famiglie svantaggiate soggette a procedure esecutive di rilascio dell'alloggio per finita locazione.	67 milioni di euro + risorse comunali
"UNA CASA ALLE GIOVANI COPPIE E AD ALTRI NUCLEI FAMILIARI"	Il programma si propone di favorire particolari categorie di cittadini nell'acquisto della proprietà della prima casa a con patto di futura vendita, dopo un periodo di locazione o assegnazione in godimento per un periodo di massimo 4 anni a canoni agevolati e ad un prezzo concordato al momento della sottoscrizione del contratto di locazione o dell'atto di assegnazione in godimento con proprietà differita.	13,5 milioni di euro

Rispetto alla programmazione regionale, dalla precedente legislatura al 2011, sul territorio bolognese sono stati stanziati complessivamente 74.287.264 di euro. Di tale somma il 64% è destinato a programmi di riqualificazione e adeguamento del patrimonio pubblico⁴² per un totale di 47. 649. 542, il 35% al programma *3.000 alloggi per l'affitto e la casa di proprietà* per un totale di 26.136. 721 euro, e 501.000 euro, pari a circa l'1% del totale destinati al

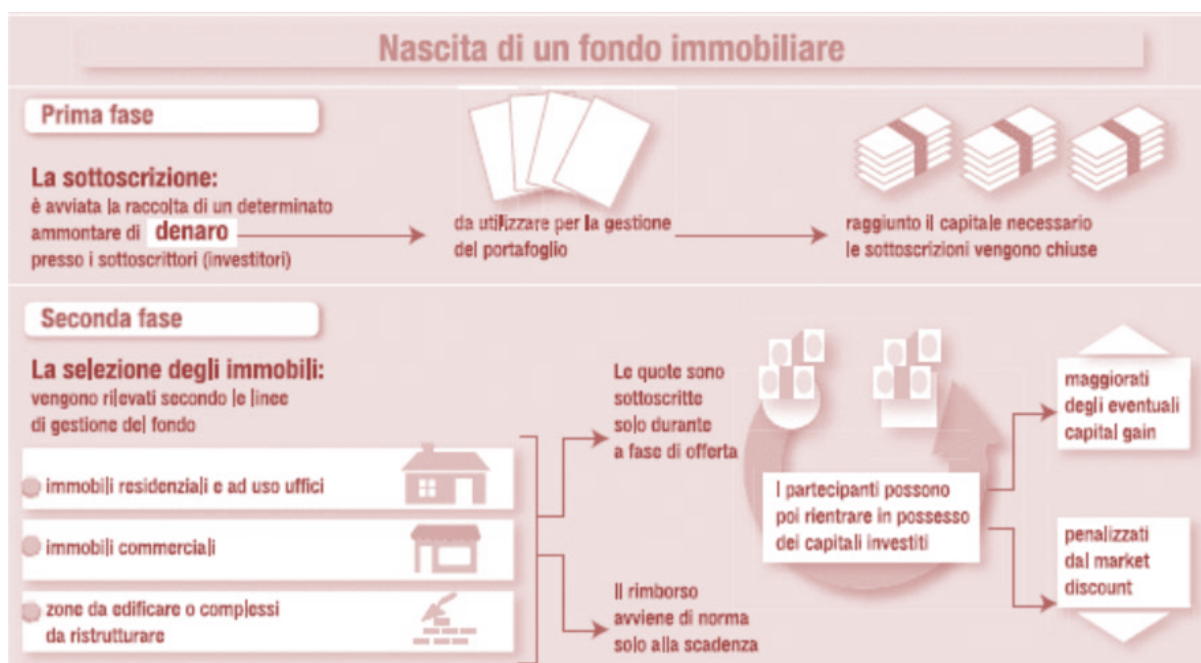
⁴² Programma ERP 2003/2004 e Programma *Nessun alloggio sfitto*.

programma “*Una casa alle giovani coppie e ad altri nuclei familiari*”. L’abitare sociale appare una voce in crescita ma non prioritaria.

Pubblico-privato: una relazione win-won

Sistema integrato dei fondi: criticità metodologiche e di merito

In Emilia-Romagna, così come nel resto del paese e soprattutto delle regioni trainanti, lo spazio per la compenetrazione della finanza sociale nell'edilizia si delinea nei confini della nascente pratica dei Sistemi integrati di fondi immobiliari (schema⁴³), spesso con la compartecipazione pubblica. Per arrivare a descriverne i principali aspetti, occorre però addentrarsi prima nelle caratteristiche dello strumento, almeno nei suoi rudimenti minimi. I fondi immobiliari sono *fondi comuni d'investimento di tipo chiuso*⁴⁴ introdotti in Italia negli anni Novanta per consentire investimenti indiretti nel mercato immobiliare, classificati in base agli investitori cui si rivolgono (retail o per investitori qualificati) e alle modalità di acquisizione degli immobili (ad apporto e non) e di distribuzione dei dividendi.



I fondi immobiliari, sono strumenti di investimento, che riguardano principalmente beni immobili oppure diritti reali immobiliari di diverse tipologie (foto⁴⁵). Tali fondi d'investimento, sono dotati di un proprio patrimonio autonomo ed indipendente, suddiviso per quote unitarie, sottoscritte da una pluralità di investitori. Sono amministrati da Società di Gestione del Risparmio (SGR), ossia società quotate sul mercato azionario (Borsa Valori), sottoposte alla vigilanza della Banca d'Italia e della CONSOB, che provvedono all'istituzione del fondo immobiliare. Le SGR svolgono la funzione di gestione collettiva del

⁴³ "Nascita di un fondo immobiliare" / fonte: il Sole 24 Ore, 21.2.2018

⁴⁴ È possibile distinguere tra:

- fondi immobiliari chiusi: in cui l'investitore può sottoscrivere le quote o azioni del fondo, soltanto al momento della loro emissione, ed avrà diritto al rimborso delle quote, esclusivamente al ricorrere della scadenza predeterminata nel regolamento;

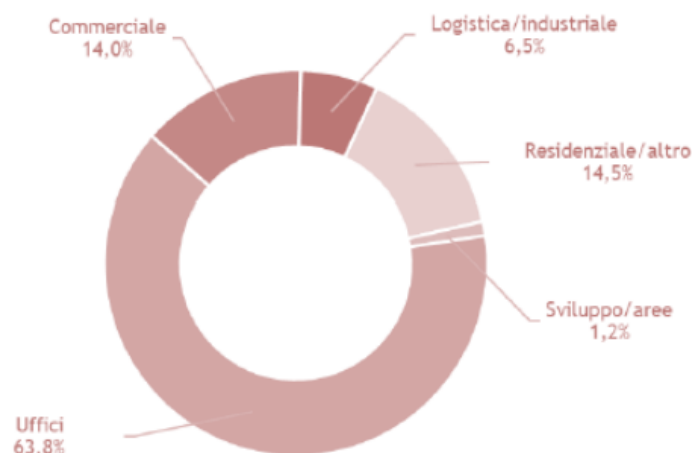
- fondi immobiliari aperti: in cui è possibile acquistare quote del fondo, anche successivamente all'emissione iniziale delle quote per costituire il fondo, avendo diritto a rimborsi anticipati rispetto alle scadenze fissate in precedenza.

⁴⁵ Distribuzione delle tipologie per i Fondi Immobiliari italiani oltre i 100 miliardi di patrimonio. Fonte: <https://www.mark-up.it/fondi-immobiliari-italiani-oltre-i-cento-miliardi-di-patrimonio/>

risparmio, amministrando il patrimonio raccolto tramite i fondi immobiliari, nell'esclusivo interesse dei sottoscrittori delle quote, in cui viene suddiviso il patrimonio medesimo, seguendo i criteri di scelta degli investimenti, sulla base delle caratteristiche degli immobili, su cui il fondo immobiliare intende investire i propri capitali. Il patrimonio dei fondi immobiliari, è costituito dalle sottoscrizioni effettuate dagli investitori, attraverso l'emissione di quote o azioni, da parte della società di gestione del risparmio, disponibili fino al raggiungimento del patrimonio predeterminato per effettuare gli investimenti sul mercato immobiliare (grafico⁴⁶).

ASSET ALLOCATION DEI FONDI IMMOBILIARI IN ITALIA

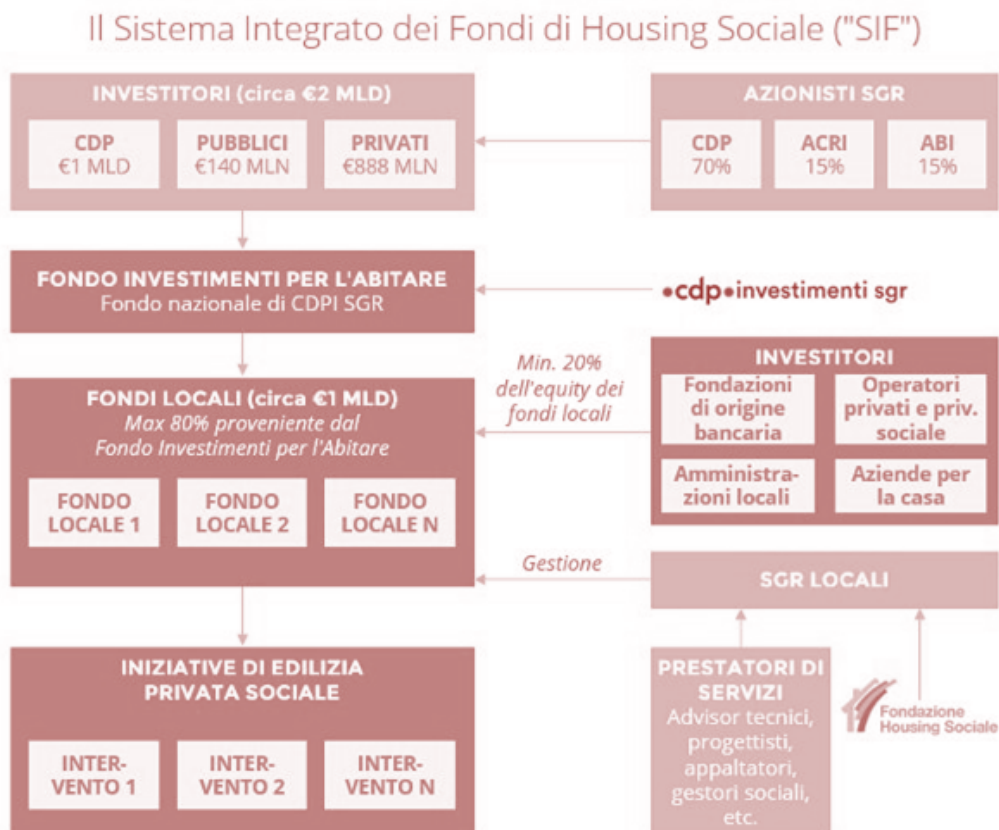
Valori % al 31 dicembre 2020



La sottoscrizione delle quote del fondo immobiliare, è necessaria alla raccolta di somme denaro, affinché la società di gestione possa provvedere all'acquisizione e gestione di complessi immobiliari, nell'interesse dei soci del fondo medesimo, assumendo nei loro confronti gli obblighi e responsabilità previste per il mandatario. I fondi immobiliari, hanno una durata minima di dieci anni, estendendosi fino ad un massimo di trenta anni, e alla scadenza, i soci avranno diritto al rimborso delle quote investite inizialmente oltre agli eventuali proventi maturati sugli investimenti immobiliari. I Fondi Immobiliari, in sintesi, acquisiscono un patrimonio immobiliare grazie a capitali raccolti dalle loro società di gestione del risparmio (SGR) tramite sottoscrizioni, e sono sottoposti a valorizzazione al fine garantire agli investitori un dato rendimento in un tempo definito. I fondi trasformano così investimenti immobiliari in quote di attività finanziaria. Sono quindi essi stessi a divenire oggetto di investimento, sulla base di valutazioni compiute non sulla data proprietà localizzata messa a valore, bensì su informazioni astratte circa il valore dell'attivo netto e il rating del rischio del fondo immobiliare. Oltre ad aver rivestito un ruolo cruciale nella finanziarizzazione della produzione urbana in Italia, i fondi immobiliari, dagli anni Duemila, hanno reso possibile l'inedita espansione della finanza nel comparto dell'affitto residenziale. È in questo contesto che, a cavallo dello scoppio della crisi finanziaria del 2007 e lungo tutto il decennio successivo, si colloca il proliferare di fondi immobiliari dedicati all'edilizia sociale in affitto. Questa ultima, in Italia, ha offerto un campo di sperimentazione all'investimento indiretto nel comparto dell'affitto tout court e, in quanto tale, un ambito di osservazione privilegiato di innovativi assetti di governance, modelli di produzione e modi di gestione sociale dell'inquilinato che presiedono alla redditività finanziaria dell'affitto quale frontiera per la finanziarizzazione

⁴⁶ Distribuzione dell'allocatione degli asset dei fondi immobiliari italiani / fonte: Banca d'Italia, elaborazione nostra

dell'abitare (Fields, 2017). La nascita di fondi immobiliari per l'edilizia sociale ha avuto luogo nel quadro coerente di un Sistema Integrato di Fondi (SIF), promosso da Cassa Depositi e Prestiti (CDP) attraverso la costituzione del Fondo Investimenti Abitare (FIA). CDP, di cui il Ministero dell'Economia e della Finanza è azionista principale (e che dunque figura come istituzione finanziaria incorporante funzioni di interesse pubblico) ha dato così decisivo stimolo alla finanziarizzazione dell'affitto, mediando la penetrazione locale di flussi di capitale provenienti dai mercati finanziari. I fondi immobiliari, infatti, secondo la normativa possono essere costituiti mediante la partecipazione di soggetti pubblici e privati e possono articolarsi in un SIF, costituito da un "fondo nazionale" e da una serie di "fondi locali". In altri termini la norma prevede che gli interventi di edilizia privata sociale potranno essere implementati e realizzati sul territorio (schema⁴⁷) mediante lo sviluppo di fondi locali, a loro volta partecipati dal fondo nazionale.



Il sistema integrato di fondi è quindi costituito da un fondo nazionale, il Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA), gestito da Cassa Depositi e Prestiti Investimenti Sgr, nel quale confluiscono risorse della Cassa Depositi e Prestiti, del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e di altri investitori privati (gruppi bancari, assicurativi, eccetera). Il FIA investe il proprio patrimonio principalmente in quote di fondi immobiliari locali gestiti da altre società di gestione del risparmio, attraverso partecipazioni nel limite massimo del 40% (parzialmente abolito dal D.p.c.m. del 10 luglio 2012). Gli investimenti del FIA sono subordinati a diverse condizioni: tra esse, in particolare, la sostenibilità economico-finanziaria e urbanistica-sociale. Per garantirne la redditività, gli investimenti del FIA devono quindi presentare un rendimento in linea con quello di strumenti finanziari comparabili presenti sul mercato e un'adeguata diversificazione territoriale a livello

⁴⁷ "Schema dei flussi di gestione del SIF" / fonte: Fondazione Housing Sociale

nazionale. La restante parte dei fondi locali viene invece coperta da investitori quali fondazioni di origine bancaria, amministrazioni locali, aziende per la casa, operatori privati e del privato sociale. Sono poi le società di gestione del risparmio locali a gestire i fondi e a realizzare le singole iniziative di social housing.

Ed è proprio in questo frangente che torna centrale il ruolo degli attori del sociale, in virtù della loro capacità di coadiuvare la messa a regime dei SIF. Posta all'intersezione tra letteratura sulla finanziarizzazione della produzione urbana e studi abitativi, la ricerca sul SIF si inserisce così nel più ampio dibattito sulla finanziarizzazione dell'abitare (Aalbers et al., 2017) e, in particolare, nel filone emergente che, in tempi recenti, ha iniziato a interrogare le nuove tendenze associate alla finanziarizzazione dell'affitto nel contesto europeo (mappa⁴⁸). Nel corso degli anni Dieci del XXI secolo, strategie di acquisizione e valorizzazione di stock di edilizia sociale a corto raggio (che avevano segnato la prima ondata di finanziarizzazione dell'affitto precedente alla crisi finanziaria, la cosiddetta fase di «Finanziarizzazione 1.0») hanno infatti ceduto il passo a nuovi orientamenti di investimento a medio-lungo termine e perciò meno speculativi, volti a creare fonti di rendita stabili nel tempo (Wijburg et al., 2018) e più consoni all'attuale fase di espansione finanziaria. La nuova fase, indicata come «Finanziarizzazione dell'abitare (in affitto) 2.0» (ibidem), rimane tuttavia poco studiata. Al contempo, in ragione della specificità del segmento dell'affitto sociale quale ambito di intervento pubblico in materia di politiche abitative, il tema dei SIF si situa nel dibattito italiano con riferimento non solo alla prolifica produzione scientifica inerente le nuove forme di edilizia sociale di quasi-mercato e l'importazione nel contesto italiano di politiche di mix sociale, ma anche al dibattito sulla finanziarizzazione del welfare e i relativi esperimenti di finanza sociale e investimento a impatto, di cui il SIF figura come prima e più compiuta espressione.

Come scrive Belotti (2017) in tale prospettiva, l'interrogativo che muove l'analisi riguarda prioritariamente le trasformazioni che hanno investito il settore non-profit (ovvero gli attori non-profit impegnati a scala locale nelle politiche di quartiere e di edilizia sociale), a fronte di dinamiche di sussidiarizzazione verticale e orizzontale intervenute nel corso degli anni Novanta, e in ragione dei successivi processi di mercatizzazione (prima) e di finanziarizzazione (poi) della produzione di edilizia sociale. Più nello specifico, l'oggetto diventa il quadro di governance finanziarizzata entro cui saperi, pratiche e mezzi acquisiti nel tempo da attori non-profit del welfare locale – cioè le risorse materiali e immateriali maturate nel corso dello sviluppo del *welfare state* come materia attinente la quotidianità della sfera pubblica (de Leonardis, 1998) – siano divenuti una leva decisiva per meccanismi estrattivi associati alla penetrazione della finanza tanto nel settore dell'affitto sociale quanto nell'ambito del welfare. L'analisi del tema rivela innanzitutto il carattere decisivo della mobilitazione di risorse finanziarie pubbliche, o collettive o non-profit, ovvero di attori ex-pubblici come le fondazioni bancarie, di enti previdenziali, di istituzioni ex-pubbliche per il risparmio collettivo come CDP e di organizzazioni religiose e del settore non-profit. Un ruolo ricoperto da attori forti, necessari per la messa a regime del SIF e la conseguente apertura del settore dell'edilizia sociale all'investimento da parte di stakeholder chiave del sistema finanziario italiano. La ricerca di Belotti (2019) evidenzia anche come il coinvolgimento del «comparto sociale» (che si tratti di operatori non-profit delle politiche per l'abitare sociale o di inquilinato attivo) sia garanzia nei processi di valorizzazione immobiliare connessi all'attività del SIF, nonché requisito per la minimizzazione del rischio finanziario dei fondi immobiliari ad esso associati. La centralità dei meccanismi della cooperazione sociale nella creazione di valore, esponendo la natura estrattiva della finanza sociale, pone così le basi

⁴⁸ Rappresentazione della distribuzione del social housing in Europa / fonte: Cedhas, 2016

per un dibattito circa i termini della negoziazione pubblico privata-non-profit alla base delle scelte di investimento del SIF e della qualità effettiva del loro «precipitato sociale». A prescindere dalle storture dei processi di finanziarizzazione, e del rapporto tra pubblico e privato nella produzione dell'abitare come paradigma della più generale trasformazione del welfare, resta infatti il problema più ampio della limitata capacità dello strumento di rispondere alle domande per cui nasceva. Purtroppo queste nuove svolte di innovazione nel campo delle policy della casa, infatti, hanno fatto intuire segnali di attenzione rispetto alle nuove complessità dei bisogni abitativi (in particolare il tema dell'habitat e del disagio abitativo *grigio*), pur non resolvendo la questione centrale della casa in Italia ovvero il disagio abitativo legato alla povertà. La principale risposta ai problemi della casa per i poveri infatti è rimasta l'edilizia residenziale pubblica, costituita da alloggi costruiti dallo Stato e a cui si accede tramite bandi pubblici che ricalcano le priorità di disagio. Una classificazione delle priorità che si è via via intensificata in virtù della crescita della platea dei potenziali beneficiari, contemporaneamente alla contrazione delle risorse pubbliche (Lucciarini, 2017).

La via emiliana al Social(housing)

L'indirizzo politico di incrementare il target dell'Edilizia Residenziale Sociale viene alimentato a livello nazionale. Con la delibera CIPE n.127 del 17 dicembre 2017 vengono, infatti, assegnate alle Regioni le risorse finanziarie per l'attuazione dei Programma Integrati di Edilizia Residenziale Sociale (PIERS) sulla base degli indirizzi programmatici ed i criteri definiti nella stessa. Questo programma si propone di:

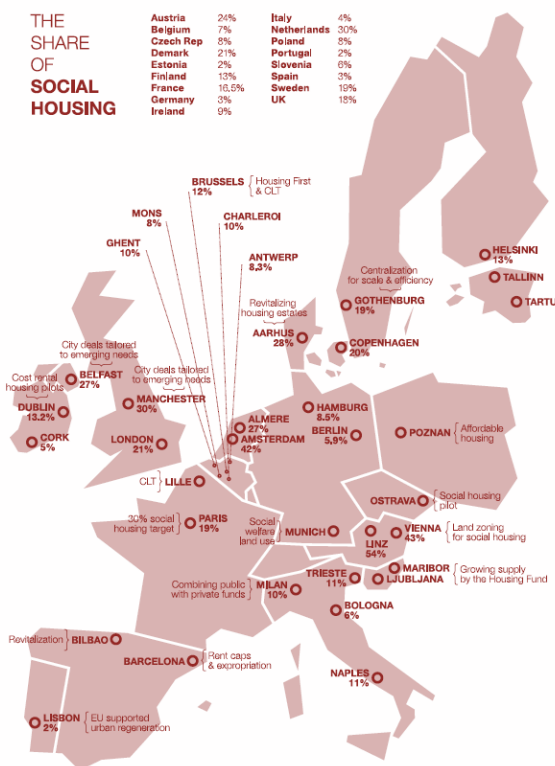
1) incrementare l'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica e/o sociale, da concedere in locazione o godimento, permanente o a termine, o da acquisire in proprietà attraverso patti di futura vendita, a soggetti in possesso di specifici requisiti; al fine di consentire una capacità di risposta più adeguata all'evoluzione del fabbisogno abitativo derivante dalle nuove dinamiche urbane, demografiche, sociali, ed economiche;

2) promuovere programmi integrati di intervento, volti ad obiettivi di rigenerazione urbana ed ambientale e di coesione ed integrazione sociale, prioritariamente attraverso interventi di recupero e ristrutturazione di immobili esistenti, di demolizione e successiva ricostruzione in contesti urbani urbanizzati, o anche attraverso l'acquisto di immobili da destinare a ERP/ERS, in coerenza con le politiche regionali dirette a contenere il consumo del suolo;

3) promuovere interventi ed azioni di miglioramento della qualità urbana, architettonica ed edilizia dei contesti interessati, attraverso la qualificazione ed il potenziamento delle dotazioni

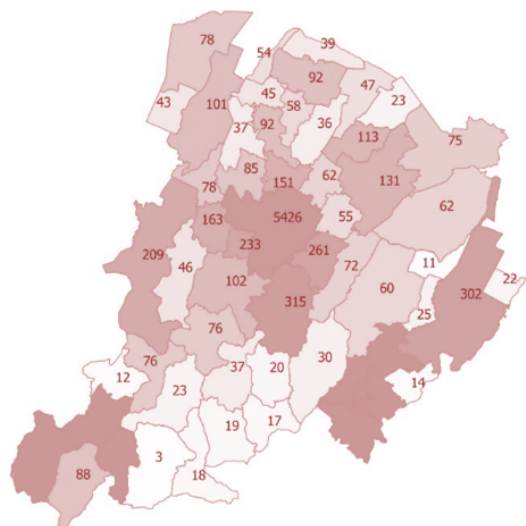
territoriali, nonché attraverso interventi volti all'efficientamento sismico ed energetico del patrimonio edilizio, riscontrando i parametri minimi richiesti dalla Delibera CIPE;

4) promuovere la realizzazione di interventi volti a innalzare la qualità del vivere e dell'abitare, attraverso il miglioramento delle condizioni di accessibilità e della sicurezza degli spazi e degli edifici pubblici ed il superamento delle barriere architettoniche, secondo i principi dell'universal design.

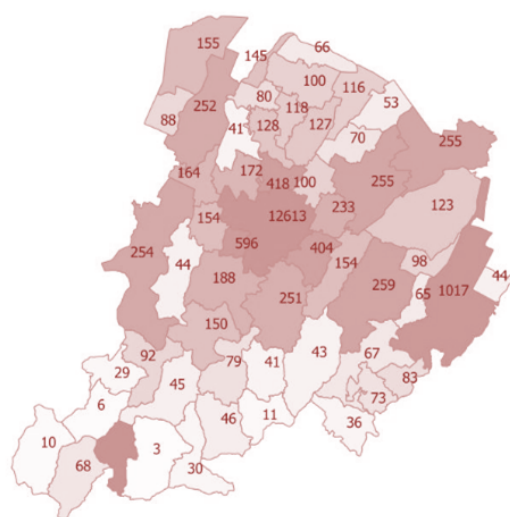


Ingenti risorse pubbliche confluiscono quindi verso l'edilizia residenziale sociale nonostante la sofferenza del comparto ACER (ERP) in difficoltà sulla maggior parte dei fronti aperti della pressione abitativa, sia nei comuni capoluogo che in quelli della prima cintura (come si osserva dalla mappa elaborata da ART-ER per Regione Emilia Romagna, foto⁴⁹).

Famiglie in graduatoria E.R.P. in
Provincia di Bologna (2011-2019)



Alloggi E.R.P. in Provincia di
Bologna (2018)



Nuovamente quindi la rotta disegnata per le politiche abitative ricentra l'intervento sull'habitat (programmi quadro) mentre per la casa le risorse vengono dirottate tra a) recupero ERP e b) fondi per l'edilizia sociale. Le risorse assegnate dal CIPE alla Regione destinate alla realizzazione del programma ammontano a 20 milioni di euro, con le quali sono finanziate le 4 proposte di intervento⁵⁰.

L'Amministrazione regionale contestualmente vara una vasta ed eterogenea serie di misure e strumenti strategici indirizzate a perseguire pragmaticamente gli obiettivi dell'Edilizia Residenziale di natura sociale. Già da anni il concetto di social housing cominciava a diffondersi tra i think tank delle amministrazioni locali emiliane: nel 2012 l'allora Urban Center lanciava un convegno sul tema (foto) e molte erano le potenzialità da esplorare in un contesto caratterizzato da una fortissima presenza di investitori e soggetti attivi nel mercato ex-pubblici o improntati alla cooperazione e alla sussidiarietà (coop, fondazioni, etc.).

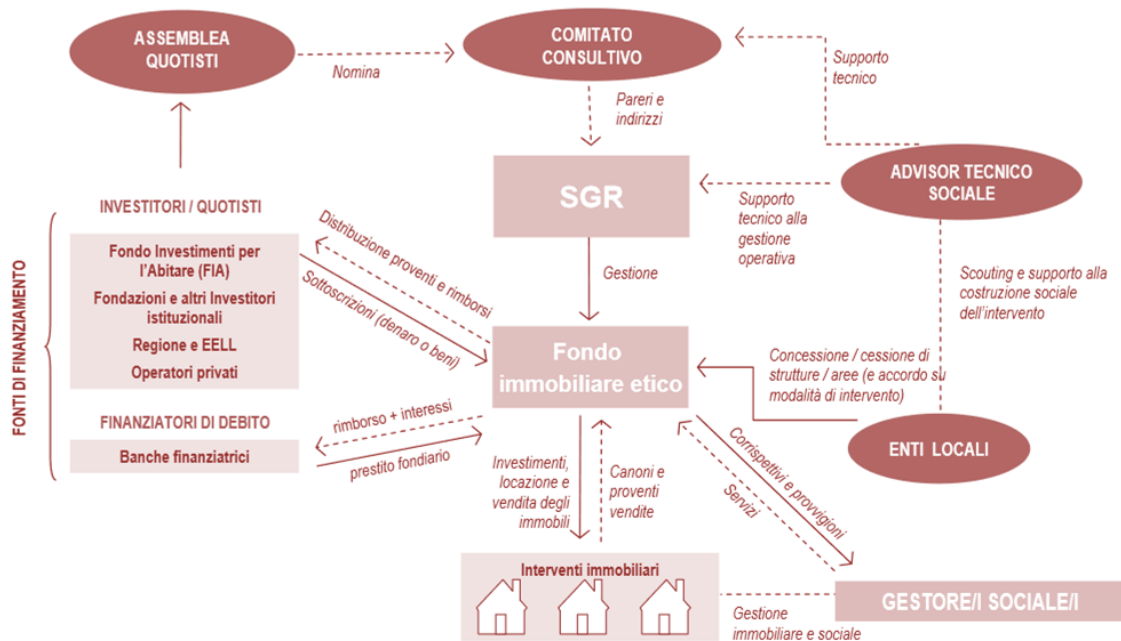
Quando infatti la Regione lancia il Fondo immobiliare etico, lo fa a partire dal protocollo di collaborazione tra sei Fondazioni bancarie



⁴⁹ "Famiglie in graduatoria ERP in provincia di Bologna" e "Alloggi ERP in provincia di Bologna" / fonte: ART-er, 2018

⁵⁰ Con deliberazione della Giunta regionale n. 478 in data 11 maggio 2020 si è conclusa la valutazione delle manifestazioni di interesse pervenute, e tra i 10 Comuni che complessivamente hanno risposto al bando i quattro risultati assegnatari dei finanziamenti sono quelli di Carpi, Rimini, Reggio Emilia e Ravenna.

regionali⁵¹ per «contrastare il disagio abitativo che colpisce fasce crescenti di popolazione con redditi medio-bassi, insufficienti per accedere alla casa in proprietà, ma anche per muoversi sul libero mercato dell'affitto». Grazie all'apporto delle Fondazioni, si metteranno in moto 100 milioni di euro che permetteranno di riqualificare alcune zone delle città e di mettere a disposizione circa 2000 appartamenti. Il Fondo sarà gestito da una Società di gestione del risparmio (SGR) con criteri etici e non speculativi, e il Comitato promotore (composto dalle sei fondazioni bancarie) si impegnerà a condividere con l'Amministrazione regionale le finalità e i criteri che ispireranno l'attività del Fondo (foto⁵²).



Questo avrà a disposizione un patrimonio iniziale di 35 milioni di euro che consentirà di accedere al Sistema integrato di fondi nazionale e locale previsto dal Piano Casa nazionale. Il Fondo immobiliare si avvarrà inoltre di accordi con le amministrazioni locali per la disponibilità di aree e immobili da destinare a interventi di edilizia sociale come previsto dal Piano territoriale regionale.



Su questo schema si consolida il ruolo di InvestIRE, che è la prima SGR italiana che abbia attivato gli investimenti di un fondo immobiliare etico dedicato al Social Housing ed è oggi, con i suoi 13 fondi dedicati, il principale player nazionale del settore. Tra questi il Fondo Emilia Romagna Social Housing, istituito nel 2011 e con durata di 25 anni, che è un fondo comune d'investimento immobiliare di tipo chiuso.

Scopo primario del Fondo (FERSH) è dare una risposta al disagio abitativo attraverso un aumento della dotazione di alloggi sociali, coniugando *“contenuti sociali ed obiettivi di redditività atti a realizzare condizioni di interesse, non solo economico, per potenziali investitori istituzionali che si prefiggono finalità etiche. [...] non solo accedere a un alloggio adeguato, ma anche a relazioni umane ricche e significative”* (InvestIRE, 2019).

⁵¹ Fondazione Carisbo, Fondazione Cassa di Risparmio di Forlì, Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, Fondazione Cassa di Risparmio di Modena, Fondazione CR Piacenza e Vigevano, Fondazione Cassa di Risparmio di Rimini.

⁵² Organigramma Fondo Immobiliare. Fonte: <https://www.cdpisgr.it/includes/pdf/lunardi.pdf>

Proposte di lettura da alcuni casi bolognesi

Riqualificazione all'Inferno: spazio all'ERS nella ex-ERP

Tra gli immobili rilevanti dal FERSH (immagine⁵³), troviamo anche uno degli immobili che nel piano bolognese rappresenta un case-study rilevante.

Oggetto del campo di ricerca, è stata infatti la trasformazione che ha interessato gli ex-IACP di via dell'Inferno nel centro storico di Bologna. Il complesso immobiliare in oggetto è sito nel quartiere "ex-Ghetto" (a pochi passi dalle due torri) ricompreso tra vicolo Mandria, via Inferno e vicolo San Giobbe. L'Immobile è costituito da 7 corpi di fabbrica affacciati su una corte interna, distinti ma adiacenti, e composti da 41 alloggi ex Edilizia Residenziale Sociale che a seguito del perfezionamento del piano di mobilità finalizzato a regolarizzare la situazione abitativa, sono stati locati in regime di housing sociale, in virtù della Convenzione sottoscritta con il Comune di Bologna, da 14 appartamenti e 11 posti auto in libero mercato e 3 locali commerciali.

Alcuni immobili rilevanti del Fondo



Via Paolo Mastri
MELDOLA



via Nullo 27
Forlì-Cesena



via Castiglione
Castelfranco Emilia



V. Inferno - Vicolo San Giobbe -
Vicolo Mandria 6/8_3/5_1/3
BOLOGNA



Via Don Angelo Ceroni
Lugo

COMUNE DI BOLOGNA

acer
azienda casa emilia-romagna
risultato di indagine

investire

Prospetto via dell'Inferno

Le chiavi del centro!

PROGETTO - ESPORTA - LE CHIAVI DEL CENTRO - COME PARTECIPARE - PROGETTO - NEWS - CONTATTI

Le suite porte

TIPOLOGIE DEGLI ALLOGGI

- Monocamerali di varie metrature a partire da 325 € al mese iva inclusa;
- Bilocali di varie metrature a partire da 350 € al mese iva inclusa;
- Trilocali a partire da 500 € al mese iva inclusa.

Le planimetrie a lato rappresentano alcune delle soluzioni possibili.

CONTRATTO DI LOCAZIONE

Tutti gli alloggi sono offerti in locazione con contratto di 4 + 4 anni a canone convenzionato.

APPARTAMENTI E INTERNI

Il presente contributo del complesso "Le chiavi del centro" in favore dei nuclei a reddito zero, rappresenta la partecipazione edilizia che rende il posto per l'abitare. L'abitazione temporanea del nucleo residenziale degli studenti non è riservata agli studenti universitari e la residenza della famiglia.

Bilocale

⁵³ Slide della presentazione del FSHER / fonte: www.investire.com

A partire, quindi, da un complesso storico di proprietà ACER-Bologna, e grazie a un accordo sottoscritto con l'ente, il complesso è stato diviso in due progetti che seppur adiacenti sembrano molto distanti: da un lato i 14 appartamenti con gli 11 posti auto realizzati per il libero mercato per il lussuoso progetto denominato *La Corte dell'Aposa*, dall'altro 41 alloggi in affitto convenzionato grazie alla sottoscrizione del Comune di Bologna nel progetto *Le sette porte* (immagine⁵⁴).

MONOLOCALI DI VARIE METRATURE

Canone a partire da 323 € al mese

[Vai agli appartamenti](#)

BILOCALI DI VARIE METRATURE

Canone a partire da 393 € al mese

[Vai agli appartamenti](#)

TRILOCALI

Canone a partire da 550 € al mese

[Vai agli appartamenti](#)

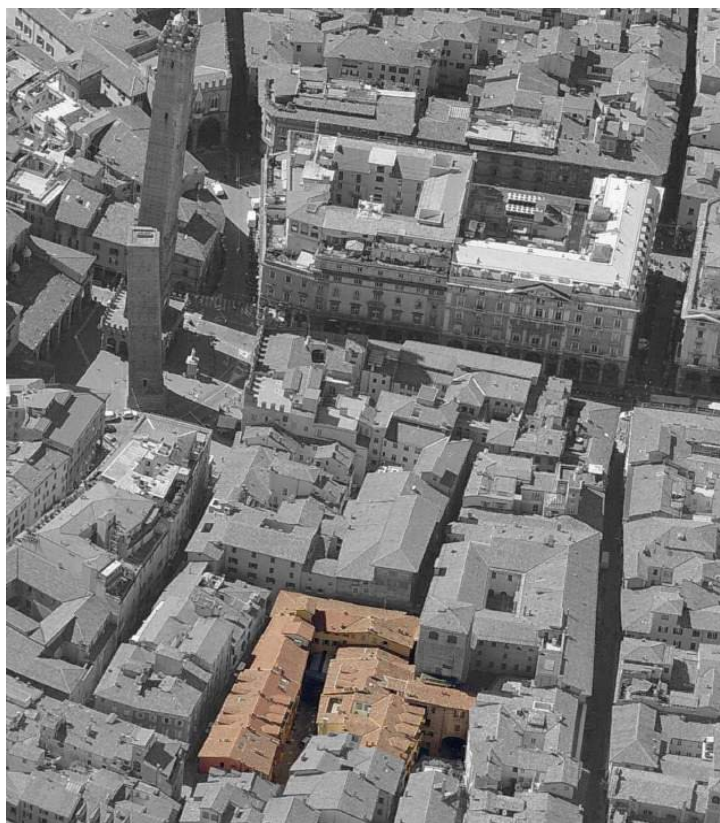
Si scrive infatti nel progetto:

in coerenza con gli obiettivi etico-sociali del Fondo Emilia Romagna Social Housing si è scelto di convenzionare il prezzo di uscita dei singoli alloggi con il Comune di Bologna per venire incontro alle esigenze dei cittadini che non sono in grado di sostenere i canoni di libero mercato. L'affitto a canone convenzionato è la soluzione ideale per i giovani lavoratori, le giovani coppie o i nuovi

nuclei familiari, che non hanno la forza economica di sostenere un mutuo ma non vogliono rinunciare a vivere in un contesto di qualità per periodi lunghi e continuativi. L'affitto è rinnovabile con la formula 4+4 e l'accesso agli appartamenti è comunque vincolato al possesso dei requisiti previsti dalla Convenzione e meglio esplicitati nell'Avviso Pubblico.

Il progetto *Le sette porte* è un complesso residenziale di Housing Sociale che offre in locazione unità residenziali di diverso taglio e tipologia, quali monolocali, bilocali, trilocali in una zona centralissima della città storica (foto⁵⁵).

Nonostante i prezzi siano calmierati dall'accordo sottoscritto con il Comune di Bologna, un trilocale parte da una base di 550 € mensili, difficilmente affrontabili per soggetti svantaggiati, famiglie etc., infatti la popolazione del progetto è soprattutto composta da giovani e giovani coppie. L'estrazione socio-economica è relativamente medio-alta, legata soprattutto a professioni intellettuali (avvocati, assistenti sociali, dirigenti sindacali) e un diffuso capitale culturale. La minoranza anziana è



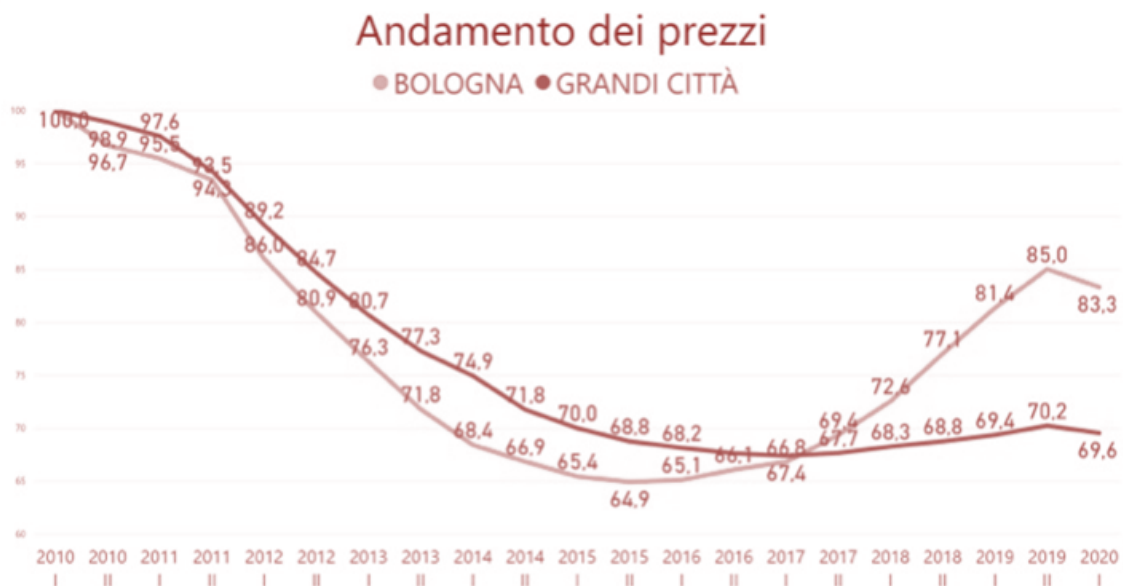
⁵⁴ Schema del processo 'Riqualificazione Inferno' - elaborazione nostra

⁵⁵ "Foto aerea dell'area oggetto di riqualificazione" / fonte: <https://www.archingsrl.it/p-54/vicolo-mandria-via-dellinferno-bologna>

eredità del piano di mobilitazione ERP, decurtato delle famiglie che non hanno accettato il ricollocamento e sono state sfrattate per morosità o altri tipi di ragioni (assistenza sociale). Migranti, disabili e altre categorie socialmente esposte sono praticamente assenti dal panorama degli inquilini. Nonostante nella città di Bologna il prezzo dell'affitto continui a crescere diventando sempre più insostenibile per molti gruppi sociali, la soluzione dell'affitto sociale ospitato nel social housing sembra non essere la soluzione per le povertà più gravi. Infatti, la media ISEE richiesta per entrare nel progetto *Le Sette Porte* deve inizialmente essere superiore a 13.000 € e inferiore a 60.000 € annui, ma in ogni caso deve essere di 2,75 volte superiore al canone annuo. Cosicché gli inquilini di un trilocale devono sommare per lo meno un introito mensile di 1.550 €. La cifra non è alla portata di molti: espressione del fenomeno è l'aumento della pressione del bisogno abitativo sui comuni della cintura bolognese, di tutti coloro i quali sono espulsi dal mercato della città consolidata e non trovano soluzioni alternative a quelle di allontanarsi verso i comuni periferici. Come emerge dalla lettura dell'ultimo decennio infatti a fronte di un aumento considerevole dei prezzi per l'affitto nella città di Bologna (foto⁵⁶)

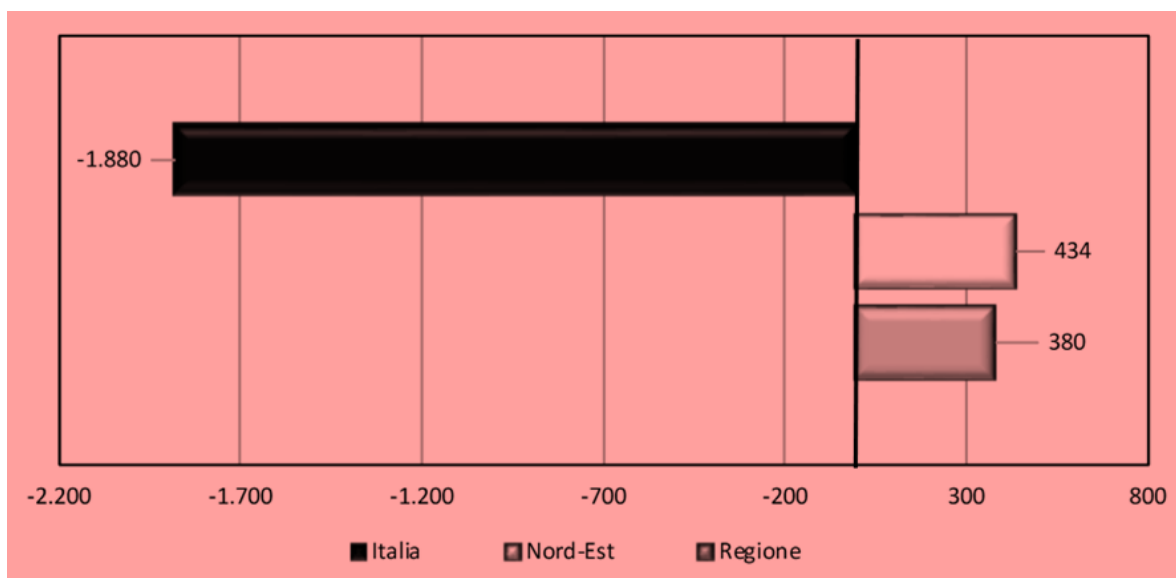
come conferma anche la controtendenza regionale rispetto al dato nazionale, con un aumento del fatturato per unità immobiliare anche durante la crisi pandemica per la Regione Emilia-Romagna allineata alla regione trainante del Nord-Est (grafico⁵⁷)

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Isem20
-11,6%	-6,9%	-2,9%	+1,8%	+4,9%	+11,1%	+10,4%	-2%



⁵⁶ Andamento annuale dei prezzi - trend di Bologna / fonte: Ufficio Studi Gruppo Tecnocasa

⁵⁷ Differenza del fatturato medio per unità immobiliare 2020/2019 (valori in €). Italia, Nord-est ed Emilia-Romagna / fonte: elaborazione ART-er su dati OMI - Agenzia delle Entrate Statistiche Regionali Emilia-Romagna e Rapporto Immobiliare 2021



Durante le interviste agli abitanti e gli operatori del comparto “Inferno” emerge con rotondità la misura di quanto gli attori principali del progetto non siano gli enti pubblici: InvestiRE è (correttamente) considerata la proprietà e AgiRE il riscossore. La SGR è un colosso immobiliare tra i più grandi del risparmio gestito specializzato nella valorizzazione di portafogli immobiliari. InvestiRE gestisce attualmente un patrimonio di oltre 7 miliardi di euro distribuito su 48 fondi immobiliari di diversa tipologia, sia quotati che riservati ad investitori istituzionali e operatori professionali.

La riscossione delle quote degli affitti è affidata ad AGIRE. La società si occupa della gestione di patrimoni immobiliari per conto di clienti istituzionali e privati, ma assiste anche investitori e imprese nella progettazione e realizzazione di iniziative immobiliari. La MG Global Services si occupa della manutenzione ordinaria, mentre Open Group è il Gestore Sociale.

L’offerta di abitazioni è integrata da una formula di gestione basata sul coordinamento di una cooperativa (tramite il Gestore Sociale) e quindi la partecipazione dei residenti. Qui emerge un’altra questione aperta che riguarda la dinamica sociale che coinvolge i due corpi sociali, separati ma contigui, delle due diverse gestioni dello stabile, in tensione con le funzioni “sociali” promosse dal progetto e alimentate dal gestore. Come visto sopra, infatti, il progetto è animato da intenti sociali per migliorare la fruizione del quartiere attraverso la partecipazione attiva dei residenti.



La messa a valore della partecipazione

Nelle interviste con i residenti di entrambi i contesti (*Le sette porte* e *La Corte dell’Aposa*) emergono alcune linee che aiutano ad alimentare alcune domande sulla funzionalità di questi esperimenti. Da un lato si consolida quanto osservato rispetto all’incomunicabilità dei due contesti, adiacenti spazialmente ma separati negli usi, minando le teorie sociologiche sul social mix e i benefici che le categorie più socialmente esposte traggono dalla prossimità spaziale con gruppi più ricchi (Launay, 2010). Dalle rilevazioni sul campo infatti emerge un sostanziale reciproco isolamento: l’accesso al cortile, il quale

conservava il tradizionale pozzo che attingeva al torrente sotterraneo dell'Aposa e rappresentava il luogo della socialità e dell'incontro del comparto IACP, è convertito in uno spazio aperto il cui utilizzo è limitato ai proprietari del comparto del libero mercato Corte dell'Aposa (foto⁵⁸).

“Erano periodi difficili per carità ma eravamo venuti su assieme... Questi giovani sono simpatici, ma io mi sento solo [...] perchè non sanno Bologna, il quartiere... come gli altri che se ne sono dovuti andare.

Non dò la colpa a loro, però Lei si immagini, prima qui avevamo un cortile [...] perché qui c'era un pozzo. Eran tutti lavoratori, eravamo una società... Adesso il cortile è un giardino che però noi non ci possiamo mica andare. Paghiamo di più e abbiamo di meno! Ahahah..” [intervista B.2]

Gli inquilini de “Le Sette porte” non hanno diritto né al passaggio né all'uso del bene, marcando anche una certa differenza rispetto agli altri spazi che vengono associati a interventi di innovazione sociale nel campo dell'abitare (come i co-housing Porto 15, o Salus Space).

Questo particolare caso mette ancora più in evidenza le contraddizioni in seno ai modelli partecipativi proposti dai gestori sociali, e perseguiti secondo il bando della committenza. Le iniziative messe in campo (dalla chat dei residenti, alle riunioni online, fino alle iniziative culturali) vanno nella direzione di intervenire sul contesto esterno e non propriamente per migliorare i servizi o l'offerta culturale dei residenti.

“Noi, da bando, che abbiamo vinto con la cooperativa, quindi diciamo elargito dalla proprietà (investiRE n.d.a.) dobbiamo fare attività diciamo “di quartiere” perchè se hai presente il ghetto per la conformazione stessa è storicamente una zona per bucarsi.

Allora l'unico compito di quella comunità, che non ha spazi comuni come magari il couhousing [xxx] o il [xxx], è rendere bella la strada con fiori, lenzuola magari, piante etc. e soprattutto con eventi culturali [...] che servono un po' a evitare degrado e migliorare il contesto [...] Un favore soprattutto a quelli che hanno comprato, che il quartiere non lo vivono però la sera tornano a casa...” [intervista B.5]

Le attività come le feste di animazione delle strade dell'ex-ghetto, oppure i concorsi per il balcone fiorito, le giornate di pulizia in strada, hanno la stessa funzione delle chat di segnalazione per presenze considerate moleste in strada: incrementare la presenza per scoraggiare gli utilizzi considerati illegittimi e così contribuire alla riqualificazione - anche sociale - del contesto. La tensione non solo è confermata dall'osservazione partecipante, dalle interviste ma anche dall'interazione con gli operatori che confermano l'effettiva finalità delle attività, principalmente rivolte a impegnare il capitale culturale del gruppo di inquilini del social housing per migliorare l'appeal della strada.

⁵⁸ Spazio interno / fonte: www.corteaposa.it



La conformazione delle vie del ghetto, tipicamente disposte a mò di dedalo con strade chiuse, volte strette e passaggi pedonali si rende particolarmente idonea a utilizzi non convenzionali dello spazio pubblico, spesso stigmatizzati e considerati illegittimi: uso di sostanze illecite, giaciglio per senza fissa dimora, defecazioni e urine, hanno tenuto quell'angolo di centro storico -così come altri- lontano dai riflettori della messa a valore. La prossimità con lo IACP elaborato dal piano Cervellati

non migliorava l'utilizzo misto dell'area che negli anni vedeva consolidare le presenze più marginali in corrispondenza del progressivo deterioramento della qualità del costruito pubblico.

A trarre beneficio dall'attività degli abitanti del co-housing però non sono tanto gli affittuari stessi, i quali hanno contratti rinnovabili ma di breve durata, quanto gli inquilini proprietari del libero mercato i quali non sono inclusi nei doveri delle attività sociali.

Il valore aggiunto rappresentato dalle retoriche sulla comunità e sul capitale sociale che si sviluppa nei contesti co-abitativi è uno dei capisaldi di chi progetta edilizia Residenziale Sociale. A partire dalla cultura popolare (foto⁵⁹) fino alla letteratura scientifica (Allegrini e Paltrinieri, 2018) l'elemento del capitale sociale che si sviluppa nella collettività è centrale: interessante sarebbe dunque approfondirne le dinamiche, gli usi e le intenzioni che i diversi attori inclusi nel processo attribuiscono allo strumento.

La salute prima di tutto: la partecipazione nella ex-Villa Salus

Seguendo questa direttrice di ricerca è stata approfondita la realtà di Salus Space (BO) un progetto diverso da quello di Via dell'Inferno, ma che vede sempre il Comune capofila rispetto alla promozione dell'abitare collaborativo in un co-housing progettato alla periferia est di Bologna (foto⁶⁰).

Questa diversa esperienza, ma in certi aspetti confermativa rispetto a quanto notato nel contesto di Via dell'Inferno, fa emergere nuove domande sul fronte delle dinamiche partecipative.

⁵⁹ Immagine lancio per la serie *Liberi tutti* ambientata in un cohousing ricreato a Roma. Dirà il regista in una intervista interrogato rispetto al sito scelto per girare le immagini a proposito del ricreare l'atmosfera del co-housing: «Doveva essere disordinata ma armonica, un po' selvatica ma non rurale, anticonvenzionale ma calda». Fonte: archivio.rai.it

⁶⁰ La mappa geolocalizza le principali esperienze co-abitative nel contesto bolognese. Fonte: *abitare sociale* (Olori, 2022), realizzata con QuantumGIS (open software).

L'area e gli immobili dell'ex clinica privata Villa Salus (Bologna, quartiere Murri), che versavano in uno stato di degrado e abbandono, sono stati riconvertiti in spazi per ospitare un numero massimo di circa 80 persone, tra le quali famiglie in transizione abitativa, rifugiati o richiedenti asilo. Oltre a bar, laboratori, teatro, centro studi con il fine di «ricreare una vera e propria comunità all'interno della città di Bologna».



Tutto questo grazie al finanziamento intercettato dal Comune di Bologna, insieme a sedici partner (associazioni di volontariato, università, cooperative, enti di formazione, ecc.), del primo bando europeo del Programma UIA (Azioni Urbane Innovative) nel 2016. Finanziato con cinque milioni di euro, il progetto si è concluso definitivamente il 29 gennaio 2021 e ha permesso al Comune di riqualificare l'area degradata dove un tempo sorgeva la clinica in via Malvezza.

L'obiettivo generale del progetto, della durata di 3 anni, era «l'inserimento nel contesto locale di un centro di ospitalità, lavoro, welfare interculturale» con l'obiettivo finale di «creare un polo di servizi di prossimità, che avrà il suo culmine con l'inaugurazione dell'edificio polifunzionale in cui saranno ospitati il ristorante multietnico, i laboratori artistici e artigianali e il teatro [...] per definire un modello innovativo di accoglienza e integrazione. Per questo motivo deve affrontare la sfida della sostenibilità economica e della gestione pubblica-privata, con un ruolo attivo degli abitanti del territorio». In una prima fase di sperimentazione vengono avviate le attività nella palazzina storica e all'interno dei fabbricati temporanei, viene costituito il primo nucleo di abitanti degli appartamenti disponibili nella nuova palazzina e vengono avviate iniziative sociali e culturali.

Il progetto Salus Space in sede di bando vede un ampio numero di soggetti che si riducono durante la fase successiva, ovvero il lancio della Associazione Temporanea di Scopo per la gestione costituita solo da sei soggetti operativi del Terzo settore:

Prima fase - progettazione	Seconda fase - stabilizzazione
Capofila è il Comune di Bologna I partner sono: ● ACLI Bologna ● Antoniano Onlus ● ASP Città di Bologna ● CIDAS Cooperativa Sociale ● Associazione Cantieri meticci ● CEFAL Emilia Romagna Società Cooperativa ● CIOFS FP Emilia Romagna ● CSAPSA Cooperativa Sociale Onlus ● Eta Beta Cooperativa Sociale Onlus ● ICIE Istituto Cooperativo per l'Innovazione Società Cooperativa ● IRS Istituto per la ricerca sociale Microfinanza Srl ● Associazione Mondo Donna Onlus ● Open Group Cooperativa Sociale Onlus ● Società Dolce coop. ● UNIBO-CES.CO.COM ● UNIBO-Dipartimento Scienze Agrarie Comitato Istituzionale di garanzia: - Regione Emilia Romagna - Prefettura di Bologna - Città Metropolitana di Bologna - Comune di Bologna - Quartiere Savena	L'associazione temporanea di Scopo (ATS) per la gestione di Salus Space è composta da ● Eta Beta, che è cooperativa sociale (in qualità di capofila), ● Acli Provinciali di Bologna APS, ● Aquaponic Design, ● Cantieri Meticci, ● Cefal Emilia Romagna, ● IRS Istituto per la Ricerca Sociale. ● Open Group e Cidas, in stretto rapporto con l'Ats, grazie ad un finanziamento PON Metro, si occupano dell'inserimento dei rifugiati. ● Comune di Bologna e Quartiere Savena restano supervisori e condividono le principali scelte di governance.

A Salus Space abitano poco meno di 40 persone, distribuite tra 20 appartamenti. Il gruppo anche in questo caso è composto soprattutto da single, giovani coppie, famiglie con figli. Quattro degli appartamenti sono riservati a richiedenti asilo o rifugiati (con una convenzione con SAI e con Diaconia valdese).

A differenza del caso precedentemente illustrato, gli ampi spazi comuni della ex-clinica hanno sviluppato potenziali luoghi di produzioni e condivisione: dal parco convertito in orto grazie alla consulenza del Dipartimento di Agraria, fino ai laboratori di trasformazione dove Eta Beta impiega i lavoratori dei percorsi di reinserimento sociale, la vita comunitaria è fortemente incentivata. In alcune interviste viene nominata frequentemente come un dovere.

Il livello di partecipazione richiesto è chiarito nello statuto che regola la base di accesso. Nel nuovo sito del progetto, alla voce #abitare infatti, è scritto «tutti gli abitanti condividono i valori contenuti nella Carta». Il documento stabilisce le direttrici etiche e morali della convivenza, come prerequisito per risiedere nel progetto:

“Salus Space non è solo un luogo in cui “abitare” ma piuttosto un luogo in cui sviluppare un nuovo stile di vita fatto di relazioni e partecipazione: promuove il coinvolgimento e la

collaborazione tra la comunità di Salus (abitanti, lavoratori), la cittadinanza del quartiere e chiunque si interfacci e partecipi alla vita di Salus Space, articolata nelle sue diverse attività. I valori che guidano ed ispirano il comportamento di tutti gli appartenenti della comunità di Salus Space, richiedono dialogo e rispetto reciproco, mettono in gioco ciascuno, offrono ad ognuno opportunità di crescita personale e professionale; esigono condivisione e senso di appartenenza ed esortano ad essere protagonisti del proprio futuro. La consapevolezza che l'etica dei comportamenti è prioritaria su ogni altro interesse deve spingere ciascuno a contribuire alla convinta quotidiana attuazione di questi principi, favorendone la diffusione e la conoscenza sia all'interno sia all'esterno di Salus Space”⁶¹.

La Carta dei Valori è parte integrante del Regolamento di Salus Space (foto⁶²), e soprattutto ha carattere vincolante ed impegnativo per tutta la comunità: abitanti, lavoratori, collaboratori, “vicini di casa” e partecipanti. Ecco dunque che le indicazioni morali diventano anche direttrici comportamentali, veri e propri indicatori di condotta che in quanto vincolanti possono essere utilizzati come base normativa di una sfera autonoma.



La carta è parte del regolamento che norma la vita interna della comunità: lo spazio si è dotato infatti delle *Regole della Convivenza collaborativa* che tentano di formalizzare i processi di partecipazione e quelli decisionali della governance. Gli abitanti e coloro che lavorano nel

progetto infatti partecipano a riunioni periodiche ed eleggono rappresentanti i quali sono parte della governance, insieme ai gestori dell'ATS, al quartiere e al Comune di Bologna (supervisore). Come ammesso nelle interviste, è difficile raggiungere reali livelli di autorganizzazione perché oltre ai limiti della rappresentanza e quindi della sovraesposizione del rappresentante, la voce degli abitanti è numericamente minoranza nel consesso decisionale dove la maggioranza è rappresentata da istituzioni e gestori. Anche per questo infatti gli abitanti si stanno organizzando per formare un'associazione propria e alternativa alle emanazioni delle cooperative che si aggiudicano gli appalti comunali, per entrare nella gestione e calmierare i prezzi.

“Le associazioni, che nessuno di loro vive lì, che hanno vinto la loro fetta di torta, e quindi devono fare qualcosa con quello spazio. L'impressione è un po' questa.” [intervista A.12]

⁶¹ https://saluspace.eu/wp-content/uploads/2021/05/Cartadeivalori_TestoBase.pdf

⁶² Salus space dall'alto / fonte: www.saluspace.eu

“[...] Noi abitanti vogliamo costruire un’associazione fondamentale per riuscire ad abbassare gli affitti che hanno sparato altissimi per essere sicuri di rientrare dei costi e non fallire ma sono allucinanti. Noi non paghiamo un affitto al comune, ma è “a noi stessi”. Cioè all’ATS che in realtà, dovrebbero servire solo per la gestione dei costi. La speranza è che possiamo calmarlo e renderlo accessibile anche ad altre persone. Se vuoi un bilocale e non hai tempo di fare lavori collettivi spendi comunque un 700 € per 40 mt quadri, che fuori Bologna non è poi sto grande affare...” [intervista A.3]

Anche il tentativo di istituzionalizzare il processo partecipativo, a giudicare dall’esplorazione e dalle voci dei testimoni attivi, mostra importanti ambiguità da non sottovalutare. Nonostante sia ampiamente descritto nella letteratura nazionale e internazionale come caso-pilota esemplare (anche grazie al contributo di figure accademiche di cui si avvale il progetto stesso) esso presenta comunque il rischio che tale istituzionalizzazione della partecipazione ne vanifichi la sostanza reale, con tutti gli



elementi di problematicità e di contraddizione che questo può comportare.

Le attività che si svolgono a Salus Space coinvolgono anche gli abitanti infatti che, per scelta e senza alcun obbligo, destinano alcune ore di lavoro al funzionamento dell’emporio, della Locanda, alle pulizie degli spazi comuni, alla organizzazione più in generale di ciò che coinvolge Salus Space. Esiste però una regola compensatoria che

trasforma il lavoro gratuito erogato a favore della struttura in sconti sul costo mensile dell’appartamento in cui abitano, fino ad un massimo del 30% (foto⁶³). Come sembra emergere dalle interviste, si configura il rischio di una ambigua sovrapposizione tra partecipazione e cooptazione del lavoro gratuito per tenere a regime una macchina dedicata a produrre margine economico più che dividere i costi tra gli utenti:

“hanno degli obiettivi (l’ATS) ma non hanno ancora capito come raggiungerli: a parole dicono ma poi nella pratica si accorgono che è molto difficile e quindi le decisioni sono sempre molto top-down, direttive e non c’è partecipazione... cioè non c’è collaborazione. C’è una richiesta, anzi esigenza di aiuto nel momento del bisogno, ma non ti rendono partecipe del... processo creativo e decisionale, sei manodopera. I residenti sono principalmente manodopera... boh tipo il lavoro all’emporio, il co-working, le pulizie, l’orto, il mercato, l’accoglienza, l’ostello... il fatto è che appunto parliamo di manodopera, non parliamo di coinvolgimento nella gestione, nella creazione... non c’è

⁶³ “Lavori nell’orto” - fonte: saluspace.eu

mai il momento di decidere “che cosa vogliamo fare rispetto a questo?” oppure “cosa vogliamo proporre?”. No: c’è la tal mansione da svolgere e bona.” [intervista A.12]

Del resto financo la governance economica del progetto non è chiara agli abitanti, i quali sono tenuti a pagare pigioni fuori mercato di sola manutenzione.

“No aspetta, economico mica poi tanto! Noi paghiamo 140 € in quattro dentro a un trilocale, molto lontano dal centro. I costi non sono da cohousing, sono da libero mercato. Un bilocale viene 700 € un trilocale viene 800 €. Per questo non c’era tanta richiesta. Noi paghiamo 140 € perchè siamo sovraffollati e perchè facciamo il lavoro gratuito, altrimenti non è mica tanto conveniente...” [intervista A.5]

Dalle esplorazioni sul campo, dall’osservazione partecipante e dai dati qualitativi estratti emerge una scomposizione tra il gruppo gestore e la comunità di abitanti: nonostante il forte embodiment (Sen, Silverman, 2013) connesso alla scelta di co-abitare della maggior parte dei *co-housers*, la gestione verticale e istituzionalizzata sembra interrompere la circolarità dei processi di attivazione. In questo caso specifico non solo la messa a valore della partecipazione sembra poco efficace nel dispiegarsi della sua governance, ma sono i fondamenti di inclusività che vengono messi in discussione: l’impegno del pubblico, e di una diffusa platea di enti del terzo settore, non è sufficiente a calmierare i prezzi di un progetto che pur avendo le caratteristiche dell’innovazione sociale non sembra volerle coniugare a quelle utili per il perseguimento della risposta al bisogno abitativo.

Piste di ricerca

Attraverso una ricognizione socio-storica è stato possibile ripercorrere alcune delle principali tappe della questione abitativa in Italia. Si è notata la storica tensione che ha caratterizzato la traiettoria dell'intervento pubblico italiano nel libero mercato: da un lato il desiderio di promuovere benessere sociale e arginare la povertà grave, dall'altro quello di farlo attraverso l'incentivo alla piccola proprietà privata. Una dinamica che si è sviluppata nel corso del secolo e nell'ultimo ventennio con una distinguibile coerenza, a partire dalle prime leggi sulla casa fino a i recentissimi aiuti di Stato alla piccola proprietà (garanzia mutui, *superbonus*, etc.).

Allo stesso modo è stato possibile circoscrivere le principali linee di frattura che hanno segnato dei veri e propri cambi di passo all'interno della traiettoria dell'intervento pubblico. Il primo è stato quello identificato nel dopoguerra, che ha segnato la fase espansiva delle politiche abitative nel nostro paese, il quale, sull'onda della crescita economica postbellica e ideologicamente spinto dai grandi movimenti popolari di massa, ha prodotto un esteso patrimonio pubblico abitativo.

Il secondo è stato il declino di questa traiettoria segnata compiutamente dalla fine delle erogazioni statali ai progetti abitativi che si sono trasformate in occasioni di finanziamento sporadiche e casuali. Al tempo stesso è cambiato completamente il *modus* dell'azione pubblica che ha visto trasformare il ruolo dello stato da produttore di case a finanziatore di soluzioni abitative individuali da un lato; e dall'altro tenuto a intervenire per mitigare gli effetti di degrado ambientale dei quartieri periferici.

Questa mutazione del ruolo dello stato ha introdotto due importanti novità che hanno poi contribuito a determinare la trasformazione dell'edilizia residenziale pubblica in edilizia residenziale sociale. Contestualmente cambiava la domanda di casa: non più un bene fisso richiesto da settori sociali condannati alla marginalità, ma una domanda sociale sempre più variegata di gruppi che entravano e uscivano da condizione di necessità e spirali di vulnerabilizzazione, i quali manifestavano esigenze sempre più differenziate: si consolida così la definizione della cosiddetta area grigia delle politiche abitative che costituirà la base per la costruzione delle politiche fondate sul social housing. Nel frattempo la competenza acquisita dagli organi del terzo settore tramite meccanismi sempre più proattivi di coinvolgimento della sussidiarietà verticale, e la forza sempre più determinante delle fondazioni nel determinare le politiche pubbliche/private direzionano il social housing verso uno degli oggetti prioritari di sviluppo delle politiche pubbliche.

Le aziende regionali locali si adeguano alle politiche nazionali e al tempo stesso incentivano modelli di risposta al disagio abitativo propri che rendono il panorama Nazionale eterogeneo: l'Emilia Romagna si distingue per un intervento mitigatore nei confronti delle nuove povertà tramite incentivi e al tempo stesso sperimentatrice rispetto ai dispositivi di abitare sociale di tipo innovativo. Analizzando quindi i casi studio selezionati nel comune di Bologna, e facenti riferimento alla particolare sottogruppo dei cohousing, è stato possibile approfondire alcune linee di frattura e alcune piste di ricerca che se opportunamente indagate potrebbero senza dubbio contribuire alla complessificazione della questione. Dall'housing sociale alla normalizzazione dei dispositivi di partecipazione, alcune delle tematiche toccate, se approfondite potrebbero aprire finalmente il dibattito. Nonché lasciare margine alla domanda quantitativa rispetto alla resa della spesa pubblica rispetto al bisogno soddisfatto.

Nonostante le manovre espansive, infatti, tutti gli osservatori individuano concordamente nella fase pandemica cui siamo attualmente vincolati, il rischio concreto di crescenti disuguaglianze e nuovi disparità sociali. La casa è un piano di vulnerabilità che raramente viene affrontato in maniera strutturale e che al contrario rappresenterà un campo di tensione fondamentale nel futuro prossimo che ci aspetta: ecco dunque che aprire un

confronto pubblico sulla validità e le questioni irrisolte del Social housing diventano probabilmente di interesse generale oltre che per gli stakeholder e i decisori pubblici. Pur se non hanno trovato posto in questo scritto, durante la ricerca è stato possibile introdurre casi europei che stanno sperimentando progettualità alternative, i quali accogliendo la correttezza della nuova domanda abitativa, vanno in direzioni inedite. Dalla amministrazione berlinese che ha deciso di agire sugli espropri, passando per i tentativi catalani, esiste un mosaico composito di strategie che ridisegnano i confini dell'esperienza dell'intervento pubblico. Contestualmente con il rimettere in discussione il paradigma del social housing italiano andrebbero messi a sistema anche le possibili imitazioni, i rischi e le potenzialità connesse con le altre esperienze europee.

Bibliografia

Aalbers M.B., van Loon J.V., Fernandez R., *The financialization of a social housing provider*, «International Journal of Urban and Regional Research», 41, 4, 2017, pp. 572-87.

Abriani A., *Villaggi operai in Italia*, in Abriani A. (a cura di), Einaudi, Torino 1981.

Allegrini, G.; Paltrinieri, R. Partecipazione e collaborazione negli interventi di comunità: l'esperienza dei laboratori di quartiere del Comune di Bologna. *Partecipazione e collaborazione negli interventi di comunità: l'esperienza dei laboratori di quartiere del Comune di Bologna*, 2018, 29-44.

ACRI, *Ventitreesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria. Anno 2018*, ACRI, Roma.

Agostini I., *Dal restauro urbano al "dov'era, ma non com'era". Dialogo con Pier Luigi Cervellati sulla cultura della città storica*, «IN BO», 6, 2013, pp. 277-288.

Agostini I., *La cultura della città storica in Italia*, «Scienze del Territorio», 3, 2015, pp. 97-103.

Allen J., Barlow J., Leal J., Maloutas T., Padovani L., *Housing and welfare in Southern Europe*, John Wiley & Sons., London 2004.

Baldini M., *La casa degli italiani*, Il Mulino, Bologna 2010.

Baldini M., Poggio T., *Housing policy towards the rental sector in Italy: a distributive assessment*, «Housing Studies», 5, 2012, pp. 31-51.

Baldini M., Poggio T., *The Italian housing system and the global financial crisis*, «Journal of housing and the built environment», 29, 2014, pp. 317-334.

Belotti E., *The importation of social mix policy in Italy: a case study from Lombardy*, «Cities», 71, 2017, pp. 41-8.

Belotti E., Arbaci S., *From Right to Good, and to Asset: the State-led Financialisation of the Social Rented Housing in Italy*, «Environment and Planning C: Politics and Space», 39, 2, 2020, pp. 414-33.

Bernabei G., Gresleri G., Zagnoni S., *Bologna moderna, 1860-1980*, Patron, Bologna 1984, pp. 48-49.

Bestagno F. (a cura di), *I diritti economici, sociali e culturali; Promozione e tutela nella comunità internazionale*, Vita e Pensiero, Milano 2009.

Beswick J., Penny J., *Demolishing the present to sell off the future? The emergence of 'financialized municipal entrepreneurialism' in London*, «International Journal of Urban and Regional Research», 42, 4, 2018, pp. 612-32.

Bifulco L., *Strumenti per la programmazione negoziale. I Piani sociali di zona e i contratti di quartiere*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche », 2, 2010, pp. 31-57.

Bricocoli M., Cucca R., *Social mix and housing policy: Local effects of misleading rhetoric. The case of Milan*, «Urban studies», 53, 1, 2016, pp. 77-91.

Bricocoli M., *Non di solo locale. Riflessioni sulle politiche di quartiere in Italia*, «Territorio», 46, 2008, pp.109-13.

Bonora P., Cervellati P.L., *Per una nuova urbanità. Dopo l'alluvione immobiliare*, Diabasis, Parma 2009.

Borg I., *Housing Deprivation in Europe: On the Role of Rental Tenure Types*, «Housing, Theory and Society», 32(1), 2014, pp. 73-93.

Caritas, *Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Caritas 2020.

Caritas, *Rapporto 2021 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Caritas 2021.

Carpenter J., *Addressing Europe's urban challenges: lessons from the EU URBAN Community Initiative*, «Urban Studies», 43, 12, 2006, pp. 2145-62.

Caselli D., Dagnes, J., Salvati dalla finanza? *Analisi empiriche e prospettive critiche sulla finanziarizzazione del welfare e del benessere*, «Autonomie Locali e Servizi Sociali», 41, 2, 2018, pp. 205-20.

CDP, *Social Housing. Il mercato immobiliare in Italia: Focus sull'edilizia sociale*, CDP, Roma 2014.

Cervellati P. L., Millari M., *I centri storici*, Guaraldi, Rimini, 1977.

Cesari C., Gresleri G., *Residenza operaia e città neo-conservatrice. Bologna caso esemplare*, Officina, Roma 1976.

Cittalia, *Rapporto Cittalia 2010*, Cittalia, 2010.

Cittalia, *Rapporto Cittalia 2011*, Cittalia, 2011.

Commissione Europea, *Verso una strategia tematica per la protezione del suolo*, COM(2002) 179, Bruxelles, 16.4.2002.

Commissione Europea, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM(2006) 231, Bruxelles, 22.9.2006.

Commissione Europea, *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, COM(2011) 571, Bruxelles, 20.9.2011.

Costarelli I., *La gestione dell'housing sociale*, «Archivio di Studi Urbani Regionali», 127, 2020, pp. 5-22.

Cremaschi M., *Programmi integrati. Opportunità e vincoli*, Donzelli, Roma 2001.

D'Albergo E., Moini G., *Politica e azione pubblica nell'epoca della depoliticizzazione. Attori, pratiche e istituzioni*, Sapienza Università Editrice: Roma 2019.

Dagnes J., *Finanza e vita quotidiana: la finanziarizzazione delle famiglie italiane*, «Quaderni di Sociologia», 76, 2018, pp. 35-56.

De Cecco M., Toniolo G., *Storia della Cassa Depositi e Prestiti. Un nuovo corso: la società per azioni*, Laterza, Bari 2014.

De Leonardis O., *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano 1998.

D'Amuri M., *La casa per tutti nell'Italia giolittiana: Provvedimenti e iniziative per la municipalizzazione dell'edilizia popolare*, Ledizioni, Milano 2013.

EEA, *Imperviousness and imperviousness change*; <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/imperviousness-change-1/assessment>, 2017.

Eurostat (2016), *Land cover and land use (LUCAS) statistics*; [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Land_cover_and_land_use_\(LUCAS\)_statistics#Further_Eurostat_information](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Land_cover_and_land_use_(LUCAS)_statistics#Further_Eurostat_information).

Federcasa, *Edilizia residenziale pubblica: elemento centrale della risposta al disagio abitativo e all'abitazione sociale* Federcasa, Roma 2015.

Fields D., Uffer S., *The financialization of rental housing: a comparative analysis of New York City and Berlin*, «Urban Studies», 53, 7, 2014, pp. 1486-502.

Fields D., *Unwilling subjects of financialisation*, «International Journal of Urban and Regional Research», 41, 4, 2017, pp. 588-603.

Filippi F., *Mussolini ha fatto anche cose buone*, Bollati Boringhieri, Torino 2019.

Filandri R., *Proprietari a tutti i costi. La disuguaglianza abitativa in Italia*, Carocci, Roma 2015.

Filandri M., Pauli G., *La finanziarizzazione del bene casa: accesso al credito e disuguaglianze sociali*, «Quaderni di Sociologia», 76, 2018, pp. 81-105.

Filandri M., Olagnero M., Semi G., *Casa dolce casa?: Italia, un paese di proprietari*, Il Mulino, Bologna 2020.

Fontana C., Faccini J. L., *Il sistema integrato di fondi immobiliari e il processo di finanziarizzazione della casa sociale*, «Archivio di Studi Urbani e Regionali», 118, 2017, pp. 103-29.

Harvey D., *The urban process under capitalism: a framework for analysis*, «International Journal of Urban and Regional Research», 2, 1978, pp.101-31.

ISPRA, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, ISPRA 2017.

Kazepov Y., *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma 2009.

Kemeny J., Kersloot J., Thalmann P., *Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market*, «Housing Studies», 20, 6, 2005, pp. 855-872.

Launay L., *De Paris à Londres: le défi de la mixité sociale par les acteurs clés*, «Espaces et sociétés», 140-141(1-2), 2010, pp. 111-126.

Lefebvre H., *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris 1968.

Lodi Rizzini C., *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Centro Einaudi, Torino 2013.

Minelli A. R., *La politica per la casa*, Il Mulino, Bologna 2004.

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*, Ottobre 2017.

Mugnano S., *Non solo housing. Qualità dell'abitare in Italia*, Franco Angeli, Milano 2017.

Nordvik V., *Housing Allowances. Housing Policy and Social Policy*, in K. Hadjri (a cura di), *Readings on Contemporary Housing Research*, OIKONET, 2014, pp. 32-36.

Nomisma, *La condizione abitativa in Italia. Secondo rapporto Nomisma*, Nomisma 2011.

Olivito E., *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Jovene, Napoli 2017.

Palvarini Pietro, *Il disagio sociale nelle regioni italiane tra povertà economica e deprivazione abitativa*, tesi di dottorato in Studi Europei Urbani e Locali, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 2009.

Patroni Griffi A., *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online, 11 (speciale 2), 2019, pp. 29-46.

Pinson G., *Il progetto come strumento d'azione pubblica urbana*, in Lascoumes P., Le Galès P. (a cura di), *Gli strumenti per governare*, 2009.

Plebani F., *Housing sociale, politiche abitative e fattore tempo. Spunti da e per il territorio lombardo*, Guerini e Associati, Milano 2010.

Ramazza S., *Le realizzazioni dello IACP dal 1906 al 1940*, in D'Attorre P.P. (a cura di), *Bologna. Città e territorio tra '800 e '900*, FrancoAngeli, Milano 1983.

Richardson J., *Policy Styles in Western Europe*, George Allen & Unwin, Winchester 1982.

Rucco F., *Il welfare come bene comune: estrazione di valore, prospettive di finanziarizzazione e autodifesa della società*, «Journal of Communication», 11, 2018, pp. 29-40.

Saccomani S., *Programmi complessi: una rilettura delle esperienze*, in Regione Piemonte (a cura di), *Valutare i programmi complessi*, L'Artistica Editrice, Cuneo 2004, pp.15-38.

Schiavi A., *Luigi Luzzatti*, «Edilizia Popolare», 1, 1955, pp. 21-25.

Sclavi M., Romano I., Guercio S., Pillon A., Robiglio M., Toussaint I., *Avventure urbane: progettare la città con gli abitanti*, Elèuthera, Milano 2002.

Sen A., Silverman L., *Making place: Space and embodiment in the city*, Indiana University Press, 2013.

Tarozzi, M. (2008). *Cos'è la Grounded Theory*. Carocci, Roma.

Tosi A., M. Cremaschi, *Housing policies in Italy: from social housing to neo-iberalism*, in Caruso N. (a cura di), *Policies and Practices in Italian Welfare Housing: Turin, Up to the Current Neo-Liberal Approach and Social Innovation Practices*, SpringerBriefs in Geography, 2001.

Vettoretto L., *Imprese pubbliche locali tra neoliberalismo ed eredità keynesiane*, in Bianchetti C. (a cura di), *Territorio e Produzione*, Quodlibet, Macerata 2019.

Wijburg G., Aalbers M.B., Heeg S., *The financialization of rental housing 2.0: Releasing housing into the privatised mainstream of capital accumulation*, «Antipode», 50, 4, 2018, pp.1098-119.

Zanelli D. (a cura di), *Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Bologna, 1906-1956*, Tip. L., Parma 1956.

Riferimenti Normativi

- Legge 6972/1890 (sulle Opere Pie), RDL 28/4/1938, n.1165 (Testo Unico delle disposizioni legislative sull'Edilizia Popolare ed Economica)
- Legge 17/8/1942, n.1150 (Legge urbanistica)
- Legge 2/7/1949, n. 408 (Disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie)
- Legge 10/8/1950, n. 715 (Costituzione di un fondo per l'incremento edilizio destinato a sollecitare l'attività edilizia privata per la concessione di mutui per la costruzione di case di abitazione, legge Aldisio)
- Legge 18/4/1962, n.167 (Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica popolare)
- Legge 22/10/1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica, legge di riforma per la casa)
- DPR 30/12/1972, n.1035 (Norme per l'assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica)
- DPR 14/2/1975, n. 226 (Approvazione del nuovo statuto-tipo degli istituti autonomi per le case popolari)
- Legge 8/8/1977, n. 513 (Testo unico e disposizioni generali sull'edilizia popolare ed economica. Provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei programmi in corso, finanziamento di un programma straordinario e canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica)
- Legge 27/7/1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani, legge "Equo canone")
- Legge 5/8/1978, n. 457 (Norme per l'edilizia residenziale)
- Legge 15/2/1980, n. 25 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 629, concernente dilazione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per gli immobili adibiti ad uso di abitazione e provvedimenti urgenti per l'edilizia)
- Legge 25/3/1982, n. 94 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9 recante norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti)
- Legge 5/4/1985, n.118 (Conversione in legge, con modificazioni del decreto legge 7 febbraio 1985, n.12, recante misure finanziarie in favore delle aree ad alta tensione abitativa. Regolamentazione degli atti e dei rapporti giuridici pregressi)

- Legge 23/12/1986, n. 899 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 ottobre 1986, n. 708, recante misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitative)
- Legge 17/2/1992, n.179 (Norme per l'edilizia residenziale pubblica)
- Legge 24/12/1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica)
- Legge 9/12/1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo)
- Legge 8/2/2001, n. 21 (Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione)
- Legge Costituzionale 18/10/2001, n. 3 (Modifiche al titolo V, parte II Costituzione: la materia dell'edilizia residenziale pubblica non è più inclusa né tra quelle su cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, né tra quelle in cui la competenza è concorrente. Ai sensi del nuovo art.117, comma 4, della Costituzione, questa materia, all'interno del più ampio concetto di "governo del territorio", appartiene alla competenza esclusiva di carattere residuale delle Regioni)
- Legge 8/2/2007, n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali)
- Legge 29/11/2007, n. 222 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n.159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale)