



FORUM
DISUGUAGLIANZE
DIVERSITÀ

Una casa dignitosa, sicura e socievole per tutti.
Una missione strategica attivata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

14 febbraio 2021

a cura di Sabina De Luca

con i contributi di Carlo Cellamare, Francesca Danese, Nunzia De Capite, Edoardo Reviglio, Luca Talluri

I. La priorità casa

La casa, il nostro abitare, il luogo in cui trascorriamo una parte importante del nostro tempo, con noi stessi o assieme alla nostra comunità più stretta, è una delle dimensioni di vita più profondamente segnate dalle disuguaglianze, di reddito, territoriali, di genere, e anche, in modo connesso, di accesso a servizi e spazi collettivi di qualità. Le manifestazioni delle ingiustizie sono molteplici: un'emergenza abitativa estrema con l'impossibilità per molti di avere una casa; la difficoltà di molti giovani di trovare abitazioni di cui possono permettersi; il degrado e il rischio sismico o alluvionale di una parte del patrimonio abitativo; un sovraffollamento superiore alla media europea; il degrado di molte strade, piazze e aree verdi contigue; il paradosso di alloggi vuoti o che i proprietari non riescono a rendere locabili; l'inefficienza energetica di una parte elevata del patrimonio e la forte diffusione della povertà energetica.

I dati che rappresentano la gravità delle disuguaglianze sono in larga parte noti (pur con incertezze). Eccone alcuni:

- A fronte di un patrimonio di edilizia residenziale pubblica (ERP) pari a oltre 805 mila alloggi – con 100mila ulteriori alloggi che potrebbero essere rimessi in uso - e di 9 mila alloggi di edilizia sociale (c.d. "social housing")¹, le stime pre-Covid, oggi certamente peggiorate, indicano in 650mila le domande di alloggi ERP in attesa nelle graduatorie dei Comuni, in 100 mila le nuove unità di edilizia sociale necessarie a corrispondere al fabbisogno, in 50mila le sentenze di sfratto, con un aumento del 57% in 10 anni (dal 2006 al 2016), di cui la quota di quelli per morosità incolpevole è passata dal 75 all'89%.
- Il tasso di sovraffollamento delle abitazioni, misurato a livello europeo, è fra 2 e 3 volte quello dei principali paesi UE-15 e presenta un grave divario Nord-Sud: una posizione di svantaggio in Europa confermata anche da altri profili del disagio abitativo.
- Le famiglie in condizioni di povertà energetica rappresentano l'8,8% del totale, con una forte varianza territoriale, demografica e di genere, che vede maggiormente colpito il Mezzogiorno e più vulnerabili le

¹ I primi che rappresentano c.a. i. 96% del totale, rispondono ad una domanda di cittadini in grado di pagare (quando possono) in media 105 euro al mese. La seconda ad una domanda che invece può pagare c.a. 400 euro al mese (e comunque a prezzi al di sotto di quelli di mercato)

famiglie più numerose, quelle il cui capofamiglia è relativamente più giovane (sino a 35 anni) e le donne.²

- Quasi 300mila persone sono a rischio di perdita dell'abitazione per alluvioni o eventi idrogeologici; mentre 21 milioni di persone vivono in aree a elevato rischio sismico spesso con abitazioni inadatte a reggere il rischio.
- Nelle aree più disagiate, si stima in circa 80mila alloggi il patrimonio pubblico e privato che richiede interventi per la riqualificazione e successiva assegnazione a coloro che ne abbiamo bisogno.

E' dunque evidente che l'obiettivo di una casa dignitosa, sicura e socievole deve costituire una delle missioni strategiche a cui mirare per un rinascimento italiano. Componente importante di uno sviluppo più giusto. Occasione unica ed importante per sanare disuguaglianze non più accettabili, riqualificare le nostre periferie, dare prospettive, anche di nuovi e buoni lavori, ai giovani, assicurare una vita dignitosa agli anziani, costruire un rapporto migliore tra cittadini e istituzioni.

Una strategia per la casa deve essere guidata da una chiara specificazione degli obiettivi o meglio dei risultati attesi, che dovranno poi trovare appropriati indicatori per stabilire target a cui mirare. Risultato atteso primario è:

1. Ridurre il disagio abitativo e la capacità di assicurare abitazioni di qualità a tutte le persone.

All'interno di questo obiettivo convivono assieme, non separabili, le seguenti priorità:

- ✓ assicurare abitazioni dignitose e ridurre il sovraffollamento delle persone più vulnerabili (attraverso il rilancio dell'ERP e del social housing, nel senso vero);
- ✓ assicurare abitazioni a costi sostenibili a tutte le persone e in primo luogo ai giovani nei luoghi adatti al loro lavoro/vita (affordable housing).

L'obiettivo unifica così due diverse classi di persone, creando un'alleanza sociale fra vulnerabili, da una parte, e (soprattutto) giovani, dall'altra, che per poter realizzare i propri piani di vita, anche in aree diverse da quelle di precedente residenza, devono poter contare su un'offerta di case a costi accessibili.

A questo risultato atteso primario si aggiungono i seguenti altri risultati attesi:

- 2. mettere le abitazioni in sicurezza da sismi e da altre catastrofi naturali (piene di fiumi, inondazioni, frane ecc.);**
- 3. ridurre i fabbisogni energetici e le emissioni, e in primo luogo abbattere la povertà energetica e ridurre la bolletta energetica;**
- 4. rafforzare le relazioni comunitarie di reciprocità nei nuclei abitativi come parte di un rafforzamento del welfare di comunità, combinando l'autonomia dell'abitazione privata con servizi e spazi condivisi.** Si tratta di una qualificazione importante dell'obiettivo primario, per consentire alle persone (specie quelle sole) di migliorare la propria qualità di vita e anche di affrontare imprevisti di sistema o personali, qualunque sia la propria struttura abitativa (dai grandi condomini alle abitazioni separate dei borghi o delle campagne), e per dare un forte contributo all'emancipazione delle donne_su cui oggi ricade gran parte dei servizi di cura;
- 5. fare perno sulla "casa" per promuovere, attraverso percorsi partecipati, strategie integrate di rigenerazione urbana** attente alle diverse dimensioni dalle quali dipende la qualità della vita delle persone;
- 6. produrre un forte stimolo della domanda aggregata,** stante la rapidità di attivazione del settore costruzioni nell'uscita da ogni crisi.

² "La povertà energetica in Italia" Secondo Rapporto dell'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica, 2020

Il conseguimento di questi risultati richiede una strategia di medio-lungo periodo, sulla quale far convergere le diverse opportunità di intervento esistenti e diversi strumenti e canali di finanziamento, mantenendo l'unitarietà e la coerenza del quadro complessivo e assicurando ad esso una regia appropriata. In questo contesto il Piano di Ripresa e Resilienza, che dovrà concludersi entro il 2026, può costituire il volano per avviare un intervento ambizioso e di sistema sul quale far convergere le ulteriori risorse europee, reperibili nell'ambito della programmazione 2021-27 e le necessarie risorse nazionali.

Dell'entità delle risorse necessarie questa nota non contiene una quantificazione. Ma, secondo recenti stime, una risposta alla domanda abitativa dell'edilizia pubblica e sociale di lungo periodo potrebbe essere realizzata con investimenti da un minimo di 55 ad un massimo di 80 miliardi in 15 anni (tra i 3,6 e i 5 miliardi all'anno – tra 0,1 e 0,3 punti di Pil)³. (si veda All.1)

II. La casa nella Bozza di Piano Ripresa e Resilienza

Il Piano di Ripresa e Resilienza affronta il tema della casa con tre progetti: all'interno della Missione "Transizione ecologica", con il Programma *Safe, green and social* per la riqualificazione energetica e il miglioramento sismico dell'edilizia residenziale pubblica (2,0 mld) e con un corrispondente intervento relativo all'edilizia residenziale privata e pubblica (19,1 mld) attraverso l'estensione del superbonus al 110% (al dicembre 2022 per il completamento dei lavori nei condomini e al dicembre 2023 per quelli degli IACP); all'interno della Missione "Coesione sociale e territoriale", con interventi volti a potenziare l'housing sociale (2,8 mld) destinati alla costituzione di un fondo dei fondi chiamato a investire in fondi target immobiliari per sviluppare progetti di alloggi a prezzi accessibili.

L'attenzione del Piano alla casa è decisamente positiva, ma essa non appare in grado di far compiere un salto decisivo al contrasto all'emergenza abitativa che segna il paese. Nella consapevolezza dei limiti finanziari del Piano, esiste ancora lo spazio per farlo, nel riequilibrio degli interventi e nella loro qualità e specificazione, seguendo l'impostazione strategica delineata in questa nota. Non si tratta, evidentemente, di perseguire assieme e nella stessa misura tutti gli obiettivi qui indicati, né di adottare tutti gli strumenti ma di **disegnare nel Piano una strategia che tutti li abbia presente e che indichi un percorso, e di mettere in relazione i diversi interventi sull'infrastruttura fisica e sociale che il Piano finanzia.**

Sarebbe infatti irragionevole perdere l'opportunità di fare del Piano, con adeguati aggiustamenti, il volano per rimettere al centro delle politiche pubbliche, dopo anni di abbandono e disinteresse, la questione abitativa.

In primo luogo, legando i progetti di rigenerazione urbana con tutti gli interventi di riqualificazione abitativa – per evitare, come spesso avviene, che essi si sovrappongano nei territori, ignorandosi – e al tempo stesso di modificare gli interventi sulla casa in modo che favoriscano proprio le aree marginali del territorio, dove si interviene su scuole, salute e rigenerazione degli spazi in modo più intenso. E' infatti ormai acclarato come per dare una risposta al disagio abitativo sia necessario costruire risposte differenziate in funzione della diversità dei bisogni, con un approccio integrato che, da un lato, utilizzi i diversi strumenti in funzione della loro capacità di corrispondere a questi bisogni, dall'altro connetta stabilmente le politiche per la casa a quelle per il welfare e il lavoro. E' del resto ciò che emerge dalle esperienze di interventi locali in cui è indissolubile l'intreccio casa-welfare-lavoro, soprattutto nei territori economicamente e socialmente più deprivati e come suggerito anche da alcune sperimentazioni locali realizzate da Aziende casa.

³ Le stime sono il risultato di un lavoro comune realizzato da Federcasa, da "Programma Housing, compagnia di SanPaolo" e "Fondazione Housing Sociale Cariplo" nell'ambito del lavoro contenuto in Reviglio, E., *Rilanciare le infrastrutture sociali in Europa*, Rapporto Fondazione Astrid e Fondazione Carlo Alberto della Compagnia di San Paolo, settembre 2020, che è il primo Rapporto nazionale nell'ambito del Rapporto europeo promosso dalla Commissione europea e dal ELTIA, Franssen L. del Bufalo G. and Reviglio E., (2018), *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe, Report of the HLTF Force on Investing in Social Infrastructure in Europe chaired by Romano Prodi and Christian Sautter*, Discussion Paper, 074, January 2018.

In secondo luogo, **accrescendo la misura dell'intervento destinato all'Edilizia Residenziale Pubblica**. La ragione è chiara. La riqualificazione del patrimonio ERP e la sua estensione non devono mirare solo a fasce di povertà estrema – obiettivo pure indispensabile - capaci di sostenere affitti di minimo importo, ma anche fasce meno vulnerabili il cui contributo in termini di canone è essenziale alla sostenibilità finanziaria del sistema. A parità di risorse finanziarie complessive per il comparto casa, questo risultato può essere raggiunto riducendo l'attuale concentrazione di intervento sul Fondo dei fondi (che gode, attualmente, di un finanziamento di gran lunga superiore a quello accordato all'ERP) uno strumento da considerare sperimentale, e da sottoporre a successiva valutazione per accertare che non risulti appetibile (e utilizzabile) solo nei contesti più dinamici, tralasciando quindi le aree di maggior disagio e vulnerabilità. In questo contesto andrebbero previste particolari agevolazioni per l'accesso all'edilizia sociale di donne in uscita da situazioni di violenza che ad oggi non hanno nessuna priorità di accesso e che hanno difficoltà notevoli per l'uscita da case rifugio.

A ciò si aggiunge la necessità di **ritoccare il bonus del 110%**, cui il Piano dedica grandi risorse, secondo le linee di seguito indicate. (*par.III*)

Infine, appare non compiutamente valorizzata la componente "riformatrice" del Piano, una leva da non trascurare per il successo degli interventi, essendo peraltro note da tempo le arretratezze e strozzature sulle quali agire. (*cfr.All.3*)

III. Gli strumenti.

Per realizzare la strategia indicata, occorre mettere in campo tutti gli strumenti che possono concorrere agli obiettivi fra loro integrati. Ogni strumento potrà essere graduato a seconda dei luoghi e delle fasce sociali, e combinato con gli altri. Anche in questo caso, e stante l'obiettivo indicato come primario, la lista ha una gerarchia. Gerarchia logica: nel senso che prima si deve mettere a punto la strategia dello strumento primario (l'edilizia residenziale pubblica) e poi degli altri strumenti, retroagendo infine sul primo.

Edilizia residenziale pubblica. Si tratta della risposta primaria, da realizzare recuperando un intervento diretto pubblico intelligente e di qualità, per via a) dello straordinario ritardo del Paese in questo campo, b) della necessità di un intervento che innalzi significativamente il numero delle abitazioni disponibili così da soddisfare non solo la domanda delle persone in povertà estrema (con canoni minimi), ma anche di fasce meno vulnerabili (e capaci di canoni più significativi), condizione questa sia di una sostenibilità finanziaria del comparto, sia della realizzazione di un mix sociale non stigmatizzante⁴, c) della possibilità di realizzare gli obiettivi indicati, con l'introduzione di regole per l'accesso alle abitazioni, mutate dalle esperienze più avanzate in Italia e di altri Paesi, con impegni di mutualismo (spesso, per i più vulnerabili, maturati in contesti abitativi di occupazione di massa), l'introduzione di forme di cohousing e/o forme di collaborazione intergenerazionale, ragionando anche in rapporto alle necessità della popolazione studentesca (soprattutto nelle grandi città universitarie) e quindi in termini di realizzazione di ostelli (e simili). Particolare attenzione va posta nelle aree interne in cui esiste un vasto patrimonio, pubblico e privato, edilizio e non, non utilizzato che può essere reso utilizzabile per flussi di giovani "rientranti" in questi territori o per altri immigranti sia della borghesia professionale urbana, sia di pensionati, sia di persone provenienti da altri paesi.

L'incremento di questa offerta può e deve essere raggiunto senza accrescere l'occupazione di suolo pubblico. Si tratta di: a) intervenire sui complessi esistenti, riqualificandoli e riadattando l'offerta alle nuove dimensioni dei nuclei familiari, eventualmente anche smantellandoli e ricostruendoli, aumentandone le cubature; b) realizzare

⁴ A questo proposito, vanno inseriti adeguati criteri di progettazione e programmazione: in particolare, la percentuale di edilizia residenziale pubblica nei quartieri non deve superare la percentuale del 20-30 % e, in ogni caso, vanno definite forme di integrazione adeguate

in aree pubbliche o acquisite dal pubblico (in particolare aree industriali con condizioni ambientali controllate) demolizioni, parziali o integrali, e ricostruzioni, c) acquisire o espropriare con indennizzo edifici abitativi privati o di enti pubblici non utilizzati o oggi oggetto di occupazioni e rinnovarli, valutando attentamente la sussistenza delle condizioni di convenienza, d) recuperare e riutilizzare edifici pubblici inutilizzati, adeguati allo scopo (ad esempio, ex edifici scolastici o destinati ad uffici o servizi, ex caserme) e) sviluppare sistemi integrati di servizi all'interno dei complessi riqualificati e dei nuovi complessi secondo il concetto del "welfare di comunità".

Affordable housing. Ampliare l'offerta di edilizia sociale, introducendo migliori criteri sia di gestione che di finanziamento. Potrebbe essere introdotto un fondo di garanzia (che può essere quindi un moltiplicatore), ma la gestione del processo e del finanziamento dovrebbe essere di controllo pubblico diretto.

Promozione del frazionamento di abitazioni. Una parte significativa delle abitazioni ha una dimensione inadatta, largamente superiore a quella dell'attuale dimensione media familiare. La normativa urbanistica scoraggia il frazionamento. Fino a creare diffuse condizioni di popolazione anziana "ricca" di patrimonio abitativo e povera di reddito. Si tratta qui di eliminare vincoli e di promuovere (anche fiscalmente?) il frazionamento, legandolo a condizioni sociali che consentano di beneficiare sia il venditore (che spesso resterà in possesso e uso di una parte) che l'acquirente o affittuario.

Recupero e riuso di patrimonio edilizio esistente inutilizzato. Consistente è il patrimonio pubblico inutilizzato o abbandonato, che costituisce la prima leva da utilizzare per una politica pubblica. Gli edifici industriali costituiscono un patrimonio più difficile da recuperare (bonifiche, strutture inadeguate, ecc.) e forse in molti casi è addirittura preferibile e più conveniente la demolizione e ricostruzione. Più adeguato è il recupero e il riuso di edifici con destinazioni più facilmente adeguabili: residenziale, edifici scolastici, uffici o servizi, ex caserme, ecc. Potranno essere inseriti anche servizi e attrezzature, ed eventualmente spazi pubblici ed aree verdi, a servizio dei quartieri circostanti. Tale strumento può essere utilizzato anche a supporto delle operazioni di "residenza temporanea" ai fini degli interventi di efficientamento energetico e manutenzione straordinaria sul patrimonio ERP esistente (piuttosto che ricorrere alle strutture turistiche, in quanto si tratterebbe di finanziamenti a perdere). In questo modo, al termine delle operazioni, rimarrà a disposizione un patrimonio ristrutturato da utilizzare per rispondere alla domanda abitativa. Bisogna individuare procedure più rapide e semplificate di disponibilità del patrimonio edilizio pubblico inutilizzato (ad esempio per quanto riguarda le caserme).

Sostegno alle varie forme di autorecupero. L'autorecupero costituisce una modalità importante di intervento nel campo dell'edilizia residenziale sociale per due motivi principali. In primo luogo, coinvolge i soggetti direttamente interessati negli interventi, sostenendo i piccoli interventi diffusi che potrebbero essere onerosi e dispersivi da seguire da parte degli enti di gestione. In secondo luogo, il coinvolgimento dei soggetti direttamente interessati favorisce la riappropriazione materiale e immateriale degli spazi di vita e risposte concrete più mirate alle specifiche esigenze esistenti. Si veda l'All. 2 per le diverse forme di sostegno e le misure da adottare per promuoverne la diffusione.

Efficientamento energetico. Con l'istituzione del superbonus al 110% si è compiuto un deciso salto di qualità negli interventi rivolti a contrastare il cambiamento climatico, coniugando efficientamento energetico, messa in sicurezza e rilancio di un settore dalle forti potenzialità anticicliche. E tuttavia alcuni correttivi sono necessari per rendere questa misura maggiormente in grado di corrispondere ai bisogni delle aree e delle persone più vulnerabili ed evitare il rischio che di essa si avvantaggi solamente il ceto più benestante. A tal fine, come argomentato da diversi studi e rilanciato dal volume di imminente pubblicazione a cura di ricercatori organizzati dal Politecnico di Milano, "Ricompone i divari", sono opportuni e possibili due interventi: modulare gli incentivi per tenere conto delle condizioni economiche del territorio e dei valori patrimoniali degli edifici privati, per un'esigenza di equità sociale e in modo da ridurre, anziché accrescere, la polarizzazione dei valori mobiliari; sfruttare le esternalità positive delle riqualificazioni per integrarle, come si è detto, con gli interventi di riqualificazione degli spazi esterni. In aggiunta a ciò, e sempre nella direzione di promuovere l'uso del bonus

presso l'intera popolazione, è opportuno prevedere misure che, da un lato, mettano Regioni e Comuni in condizione di approntare piani di sensibilizzazione e accompagnamento, dall'altro assicurino la tempestiva attivazione degli enti gestori del patrimonio residenziale pubblico. Da ultimo, un più deciso e forte impulso allo sviluppo di comunità energetiche, può dare un contributo molto significativo all'efficientamento di condomini e quartieri in stretta connessione con un rafforzamento della mobilità elettrica in queste aree, reso possibile dall'autoproduzione e condivisione di energia.

IV. Il metodo: approccio integrato e multidimensionale.

Gli interventi a favore della casa (che riguardino sia la casa sociale/pubblica, sia l'affordable housing) devono essere profondamente integrati a politiche e azioni in campo sociale, per raggiungere l'obiettivo dell'abitare di qualità posto inizialmente. Le nuove realizzazioni e le ristrutturazioni del patrimonio esistente, oltre a mirare all'efficientamento energetico, devono essere integrate in politiche volte a migliorare l'offerta di attrezzature e servizi per gli abitanti, nonché a politiche di promozione del lavoro e dell'occupazione. In questo quadro, possono svolgere una funzione importante all'interno di questi quartieri anche *centri civici*, che abbiano la funzione di fornire servizi, supportare il welfare di comunità, sostenere le iniziative culturali e sociali a livello sociale, costituire un ponte con le istituzioni ed in particolare con le agenzie dell'edilizia residenziale pubblica (ex-IACP), gestire la riqualificazione dei quartieri, sviluppare progetti in collaborazione con le scuole.

Diverse esperienze si contano in Italia e in Europa (citylab, living lab, neighbourhood houses, case di quartiere a Torino; anche la Regione Lazio sta programmando iniziative di questo tipo). Tale approccio si connette ad una riorganizzazione territoriale fortemente dettata dall'esperienza della pandemia COVID, e che mira all'autonomia e all'integrazione (l'abitare di qualità come obiettivo di partenza indicato nel documento) dei quartieri o dei settori urbani. È importante assumere una "politica di quartiere" e sviluppare politiche di accompagnamento sociale. Non vi può essere "rigenerazione urbana" senza una rigenerazione del tessuto socioeconomico e le varie forme di coinvolgimento della popolazione.

V. Le condizionalità sociali e ambientali

L'intero pacchetto casa è mosso da obiettivi di giustizia sociale e ambientale. Ma è indispensabile che anche il modo in cui si realizzano tutti gli interventi indicati sia coerente con tali obiettivi. Ciò riguarda in particolare il lavoro impegnato nel settore e le tecnologie da utilizzare. Si tratta di realizzare cinque risultati, gran parte dei quali affidati anche a un forte miglioramento della capacità della domanda pubblica di sostenere questi obiettivi:

- a) Forti garanzie di sicurezza del lavoro attraverso protocolli sperimentati in alcuni contesti, da generalizzare.
- b) Forti garanzie che impediscano sistematicamente il lavoro irregolare (anche parziale), con rafforzamento delle attività ispettive (e quindi rafforzamento delle strutture a questo deputate anche attraverso una campagna straordinaria di reclutamento).
- c) Forti garanzie contro la penetrazione della criminalità organizzata (modello L'Aquila et al.).
- d) Forme innovative di partecipazione organizzativa e strategica del lavoro. La partecipazione organizzativa, già realizzata dalle migliori aziende del settore, va promossa in modo sistematico. Al tempo stesso andrebbero sperimentate forme di partecipazione strategica quale il Consiglio del Lavoro e della Cittadinanza proposto dal ForumDD: realizzato a livello di territorio, consentirebbe anche la partecipazione di rappresentanze di cittadini, assicurando migliore attenzione all'ambiente delle soluzioni adottate e facilitando, nel caso dell'edilizia pubblica, il monitoraggio civico.
- e) Forti garanzie sull'osservanza dei Criteri Ambientali Minimi e sull'utilizzo della domanda pubblica per promuovere le tecnologie più avanzate.

Accanto a queste condizioni, è importante prevedere una formazione professionale dedicata tra le misure a sostegno di nuova e qualificata imprenditorialità, come ad esempio i cantieri scuola per promuovere l'edilizia innovativa. Così come è importante prevedere forme di sostegno all'imprenditorialità, soprattutto giovanile e a carattere locale, anche mirate alla formazione di cooperative sociali (tramite, ad esempio, hub o incubatori d'impresa).

VI. I requisiti istituzionali e amministrativi.

Ciascuna di queste azioni richiede un forte rinnovamento della PA, nelle sue varie articolazioni, in termini di risorse umane e competenze dedicate, organizzazione, metodi e procedure. Molte sono le criticità sia sul piano programmatico, sia su quello gestionale. Ma il Piano di Ripresa e Resilienza, che è un piano di investimenti e riforme, offre la straordinaria opportunità di affrontare una volta per tutte inefficienze e disfunzioni, il cui superamento è peraltro condizione indispensabile per costruire percorsi credibili di attuazione, senza i quali qualsiasi impegno assunto nel Piano rischia di essere disatteso. Rifuggendo dalla perniciosa scorciatoia delle task force occasionali e/o emergenziali, che lasciano l'amministrazione inalterata perpetuandone debolezze e disfunzioni, questa opportunità va utilizzata per rendere la pubblica amministrazione finalmente adeguata ad attuare queste politiche in maniera ordinaria, lungo le linee indicate nella [“Proposta per la rigenerazione delle PA” definita dal Forum Disuguaglianze e Diversità assieme al Forum PA e a Movimenta, così come declinate nello specifico nell'ALL.3.](#)

All.1. Proposta per un “Piano Casa” – tempi, stime e tipologia di interventi

Obiettivo di questo breve allegato è quello di fornire alcuni dati di sintesi e stime per un intervento di rilancio dell’edilizia pubblica e sociale, fondato su una strategia di lungo periodo sulla quale far convergere tutti gli strumenti e le opportunità di finanziamento esistenti.

Secondo recenti stime, una risposta alla domanda abitativa dell’edilizia pubblica e sociale di lungo periodo potrebbe essere realizzata con investimenti per un minimo di 55 ad un massimo di 80 miliardi in 15 anni (tra i 3,6 e i 5 miliardi all’anno – tra 0,1 e 0,3 punti di Pil) ⁵, così articolato:

Riqualificazione del patrimonio esistente di edilizia residenziale pubblica (ERP)

Il patrimonio dell’ERP, sia delle aziende autonome sia quello di proprietà dei comuni, è ancora caratterizzato, in troppi casi, da gravi condizioni di degrado e problemi di manutenzione e riqualificazione.

Si può stimare una capacità, rispetto alla dotazione esistente, di 12 mila alloggi l’anno da mettere a disposizione delle nuove assegnazioni (con un costo di 22 mila euro medi ad alloggio stimato sulla casistica degli interventi già realizzati con la legge ’80). Altre risorse andrebbero messe a disposizione per l’efficienza energetica e la riduzione del rischio sismico degli edifici esistenti, che comunque non incide sullo stock abitativo da mettere a disposizione per la copertura del disagio abitativo. In questo caso si possono stimare 50 mila euro ad alloggio per la riqualificazione energetica e sismica.

In sintesi, il costo complessivo stimato degli interventi da realizzare sul patrimonio dell’ERP – che include riqualificazione interna degli alloggi e riqualificazione energetica e sismica degli edifici – è stimabile in 22,5 miliardi di euro su un arco temporale di 15 anni.

Rigenerazione urbana e edilizia residenziale pubblica

Un piano di edilizia residenziale pubblica di almeno 200 mila alloggi in 15 anni, che risponda al disagio economico delle famiglie in affitto, in aumento per l’emergenza “COVID19”. Attraverso la demolizione e ricostruzione, il recupero di edifici esistenti e non utilizzati, le aree dismesse è stimabile in 30 miliardi su un arco temporale di 15 anni.

Rigenerazione urbana e edilizia residenziale sociale

Un piano di edilizia residenziale sociale, per l’affitto, destinata alla domanda intermedia tra quella di mercato e quella ‘popolare’, che integri interventi di nuova edilizia abitativa sociale all’interno di processi di riqualificazione urbana da attivare nelle principali città del Paese dove la disponibilità del mercato sono complesse e dove la tensione abitativa è più alta. Obiettivo 100.000 abitazioni a canone calmierato in 15 anni attraverso interventi innovativi, quartieri ENERGYzero, in grado di sviluppare un modello innovativo di rigenerazione urbana, nel quale il tema casa è il perno di progetti di ambito che riguardano: le infrastrutture di quartiere, i servizi, il commercio e il lavoro ecc., potendo modulare le componenti del progetto. È importante sottolineare che l’esigenza di usare risorse pubbliche è finalizzata a massimizzare il coinvolgimento di risorse finanziarie private.

⁵ Le stime sono il risultato di un lavoro comune realizzato da Federcasa, da “Programma Housing, compagnia di SanPaolo” e “Fondazione Housing Sociale Cariplo”.

L'ipotesi è di elaborare modalità innovative per la costruzione di partenariati pubblico-privati che garantiscano da un lato un blending strategico di risorse finanziarie e dall'altro lato una soglia di rendimento coerente rispetto ai soggetti coinvolti. Un modello che si appoggi anche a una evoluzione del sistema integrato dei fondi. Il costo degli interventi è stimabile 15 miliardi in un arco temporale di 15 anni.

Acquisizione di alloggi e riqualificazione del patrimonio esistente nei centri storici delle città del sud e nelle aree del Paese più disagiate

Un intervento per le città in situazioni di abbandono e degrado che si basi sull'acquisito e la ristrutturazione degli immobili non occupati da offrire in affitto a canone e convenzionato e parte da offrire al mercato turistico come volano per reinvestimenti. Si stima che circa si potrebbe nei prossimi 15 anni riqualificare fino a 80.000 alloggi.

Nella prospettiva di aumentare la disponibilità dello stock di ERP e di migliorare le prestazioni energetiche e intervenire per l'adeguamento

antisismico dello stock, il fabbisogno finanziario oscilla tra i 3-4 miliardi l'anno in una prospettiva di impegno quindicennale.

La spesa stimata andrebbe a coprire interventi di nuova costruzione in ambiti di rigenerazione urbana (demolizione con ricostruzione e interventi su aree dimesse), interventi di riqualificazione edilizia degli alloggi sfitti, perché "inadeguati", e la riqualificazione energetica e antisismica del patrimonio esistente.

In sintesi

La rigenerazione del patrimonio ERP e dell'edilizia sociale può diventare un laboratorio di innovazione nella progettazione e realizzazione, utilizzo di materiali sostenibili e provenienti dal riciclo, di formazione di lavoratori e progettisti, di coinvolgimento delle imprese per ottimizzare e industrializzare le tecniche di intervento, accelerare gli interventi.

Considerando che si tratta di stime ad oggi che potrebbero cambiare con il mutare delle condizioni generali dovute agli effetti della grande crisi che stiamo vivendo, ma anche dalla capacità di realizzare schemi di partenariato innovativi, si può stimare una necessità di risorse nei prossimi 15 anni che va dai circa 55 miliardi ai circa 80 miliardi di euro complessivi.

Il momento è particolarmente propizio per gli investimenti. I moltiplicatori delle infrastrutture sociali sono alti. Per questo Piano Casa straordinario presentato, si stimano pari a 200 miliardi di euro come contributo aggiuntivo al Pil e 1,5 milioni di nuovi posti di lavoro (si tratta di opere che muovono molte maestranze anche a livello locale).

ALL.2 Sostegno alle varie forme di autorecupero

Sostanzialmente, esistono due forme principali di autorecupero. Una prima riguarda gli interventi da parte degli inquilini assegnatari all'interno dei propri alloggi di edilizia pubblica, ovvero gli interventi per rendere nuovamente agibili ed utilizzabili singoli alloggi rimasti inutilizzati, ma che necessitano di interventi di ristrutturazione o manutenzione ordinaria e straordinaria per essere riutilizzati (e questo favorisce il recupero di patrimonio inutilizzato). In questo caso, l'autorecupero prevede che l'inquilino svolga l'intervento di riqualificazione in autonomia con un proprio investimento iniziale che potrà poi recuperare sulle quote di affitto dovute. Gli interventi devono quindi essere alla portata di queste operazioni, a cominciare dalle parti terminali degli impianti negli alloggi, dagli infissi, forme di isolamento ed efficientamento energetico interne, ecc. Difficilmente potranno riguardare aspetti strutturali o il complessivo sistema degli impianti (che rimangono in carico all'ente di gestione). A questo proposito potrà essere elaborato uno specifico "manuale per l'autorecupero", con suggerimenti, indicazioni di intervento, criteri progettuali (esistono già alcune elaborazioni sperimentali in questo senso). Si tratta quindi di impegni economici contenuti (dell'ordine dei € 10-20.000 max). Già diversi enti di gestione (ex-IACP) hanno introdotto questa possibilità, ma si sono incontrate alcune difficoltà essenzialmente di carattere gestionale. Infatti, non sempre gli inquilini sono in grado di sostenere l'investimento, oppure questi interventi possono essere praticabili soltanto dai soggetti con maggiori capacità. Bisogna quindi pensare forme di sostegno (anche in termini di accesso al credito). Ad esempio, fondi di garanzia a sostegno dell'accensione di piccoli mutui e prestiti presso le banche (come Banca Etica) o sistemi analoghi. L'autorizzazione a questo tipo di lavori deve essere preceduta da una mappatura delle situazioni problematiche (anche sulla base delle segnalazioni che possono essere raccolte) e la definizione delle priorità di intervento.

Una seconda forma di autorecupero riguarda la possibilità di recuperare edifici dismessi di proprietà pubblica, anche con funzionalità differenti (ad esempio, edifici scolastici inutilizzati e dismessi), che devono quindi essere resi disponibili dal soggetto pubblico proprietario. Evidentemente si tratta di edifici di piccole dimensioni (e sarà utile definire una soglia dimensionale). In questo caso, i potenziali utilizzatori si riuniscono in cooperativa e procedono alla ristrutturazione in proprio dell'edificio (si tratta di una forma di affordable housing, ancor più accessibile). Alcune sperimentazioni sono state sviluppate nel passato, ad esempio a Roma. Anche in questo caso, i maggiori problemi sono stati di carattere gestionale, su cui bisogna attrezzarsi adeguatamente per rendere lo strumento veramente efficace (v. a questo proposito le indicazioni fornite nel documento generale).

In entrambi i casi deve essere adeguatamente sostenuta un'attività di diffusione, supporto, conoscenza e monitoraggio.

All.3. Le condizioni istituzionali, procedurali e organizzative.

Diverse sono le leve sulle quali impernare l'indispensabile azione di rinnovamento e adeguamento della PA, in assenza della quale gli impegni programmatici assunti rischiano di rimanere largamente inattuati.

Rinnovamento generazionale della PA: Come primo passo per l'indispensabile rinnovamento della PA chiamata ad attuare queste politiche occorre cogliere l'opportunità del ricambio generazionale dato dallo sblocco del turn-over, indirizzando le nuove leve, e curandone l'ingresso, là dove necessario. A tal fine occorre ricostruire preliminarmente le filiere amministrative interessate da queste politiche, in senso verticale (dal centro, passando per le Regioni sino ai Comuni e alle loro articolazioni amministrative, sino agli enti gestori) e orizzontale. L'individuazione delle filiere è indispensabile per orientare in modo mirato il reclutamento di nuovo personale e la diversificazione delle competenze, individuando, caso per caso, le professionalità necessarie e per assicurare quell'integrazione settoriale indispensabile alla necessaria multidimensionalità dell'intervento. E' anche il prerequisito per responsabilizzare i diversi livelli di governo e le diverse strutture della PA coinvolte da queste politiche nel raggiungimento dei risultati fissati.

Investire nella formazione, soprattutto, ma non solo, a livello locale: il tema casa deve prevedere una interdisciplinarietà tra tutti i dipartimenti e gli assessorati che si occupano di welfare. Le condizioni abitative, infatti, non possono essere avulse da quelle sociali, economiche, sanitarie e lavorative, nonché da quelle legate alla dispersione scolastica. Per far sì che questo avvenga sono necessarie delle formazioni specifiche che coinvolgano funzionari, dipendenti, dirigenti collocati nei dipartimenti delle politiche abitative sia regionali che comunali. A questo si aggiunge la necessità di una formazione specialistica per migliorare la qualità della committenza pubblica, lungo le linee indicate nella nota.

Costruire un quadro aggiornato e affidabile dell'offerta disponibile, articolata territorialmente e in grado di restituire una conoscenza adeguata delle sue condizioni e della popolazione che vi risiede, della domanda insoddisfatta e dei bisogni abitativi, delle misure già attivate per il contrasto alle diverse fragilità che si intrecciano con la povertà abitativa. A fronte di situazioni molto diversificate, le informazioni disponibili sono datate e frammentate all'interno di differenti database, in alcuni casi sistematizzate da ricerche ad hoc. A tal fine:

- occorre **accelerare la costituzione dell'Osservatorio nazionale** previsto dalla Legge 431/1998 e mai pienamente attuato, eventualmente riarticolato e strutturato rispetto alle nuove esigenze, e **sviluppare e mettere in rete gli osservatori locali**, costruendo sedi di confronto tra attori pubblici, per definire soluzioni personalizzate e integrate, garantendo anche il monitoraggio dell'attuazione degli interventi;
- assicurare **l'integrazione dei sistemi informativi della PA, tanto a livello locale quanto a livello centrale** (in particolare INPS e Agenzia delle Entrate) *oltre a quelli degli enti del terzo settore o del volontariato, così da evitare i cosiddetti "cortocircuiti" del welfare;*
- realizzare una mappatura delle aree e degli edifici dismessi (a cominciare dal patrimonio pubblico) quale condizione preliminare per il recupero e riuso di patrimonio edilizio esistente inutilizzato.

Armonizzare e adeguare quadri regolamentari e operativi: a fronte della grande articolazione di soggetti e competenze, della rilevante produzione normativa e procedurale, della pluralità di modalità di gestione, della ricchezza di esperienze, mancano quadri di indirizzo, definiti in collaborazione fra i diversi livelli di governo, e manca una sede nazionale permanente di confronto tra diversi attori rilevanti (Regioni, Comuni, sindacati inquilini, cooperative, ...) che possa efficacemente sostenere il disegno e l'attuazione delle politiche.

Ripensare la fiscalità sull'ERP. La sentenza della Cassazione n. 20135, depositata il 25 luglio 2019, ha definito che gli immobili gestiti dalle aziende per l'edilizia pubblica non sono soggetti ad IMU solo se utilizzati direttamente dall'ente e non per attività produttive di reddito. Tale decisione è legata al fatto che su base annua

le abitazioni regolarmente assegnate agli IACP (circa 600.000) pagano circa 76 milioni di euro di IMU⁶ importo che, se eliminato, metterebbe in seria difficoltà i bilanci comunali.

Assicurare idonee forme di monitoraggio, anche civico, dell'attuazione degli interventi assicurando basi dati aperte.

⁶ Si veda la relazione tecnica allegata al D.L. 102/2013)