

Luca Talluri

Presidente Federcasa 2014-2021  
Presidente con deleghe Casa Spa  
Firenze

## LA SFIDA DELL'ABITARE SOCIALE IN ITALIA AUMENTARE IL NUMERO DI ALLOGGI ERP RIGENERANDO LE CITTÀ E RINNOVANDO LA GESTIONE

Il titolo del contributo mette in evidenza la necessità di aumentare il numero di alloggi di edilizia residenziale pubblica, rigenerando porzioni di città e rinnovando la gestione di questo patrimonio e dei suoi abitanti. Questo perché una fase storica dell'edilizia sociale italiana si sta esaurendo e la domanda di essa, ancorché nuova nelle forme, è invece ancora presente in modo significativo, rendendo necessario da parte degli operatori esistenti, ovvero i gestori delle case popolari, l'elaborazione di proposte da sottoporre ai decisori politici per individuare soluzioni adeguate (Talluri, 2019).

Proposte che ragionevolmente possano avere l'applicabilità alle condizioni date in questo momento storico in Italia, cercando di fare uno sforzo per porre attenzione all'elemento necessario e strategico dell'aumento degli alloggi, rispetto all'elemento necessario ma meno strategico della manutenzione straordinaria del patrimonio esistente. Tanto più in un momento storico di forte investimento di risorse finanziarie pubbliche: sarebbe una clamorosa occasione persa se si chiudesse questo ciclo storico di investimenti pubblici connesso al PNRR senza un aumento significativo del numero degli alloggi o addirittura forse senza neanche un aumento.

Indagare i dati del sistema in uso in Italia e provare su di essi a definire gli elementi strategici da modificare è il modo più pragmatico ed efficace per sviluppare una *policy*, non tanto perché non siano interessanti e utili da indagare modelli reali di altri Paesi o modelli astratti (Iaione et al., 2019), bensì perché il nostro Paese presenta strutturalmente elementi di complessità che fanno realisticamente ipotizzare che le soluzioni *attuabili* hanno capacità di efficacia se si sviluppano da ciò che esiste, evolvendolo e/o modificandolo se necessario.

Vedremo che sostanzialmente l'esaurimento di una fase storica, e precisamente quella degli ultimi 25 anni, nasce prima di tutto dal fatto che le risorse a fondo perduto, che hanno tradizionalmente finanziato le case popolari, sono terminate a partire dalla Gescal, che è stata abolita al 31 dicembre 1998 e il suo tesoretto allora rimasto è stato appunto consumato in questo lasso di tempo (Deriu, 2015) senza un nuovo meccanismo finanziario definito, al di là di singoli episodi una tantum sia nazionali (Delibera CIPE del 22.12.2017 e PiNQuA del novembre 2020 per le poche città che hanno scelto con coraggio di presentare progetti di rigenerazione urbana con aumento di alloggi di ERP) che locali. Oltre al fatto che si è esaurita anche la modalità di gestione

esclusivamente infrastrutturale delle case popolari, viste le moltitudini di nuove necessità e complessità socio-sanitarie emerse nei ceti più poveri, a partire dallo sgretolamento delle relazioni tra persone e le evidenti necessità di introdurre servizi di accompagnamento all'abitare.

Analizzando successivamente i dati che descrivono il sistema attuale di edilizia sociale, si comprende che 120 anni circa di storia italiana di politiche dell'abitare sociale coincidono quasi esclusivamente con l'offerta tipicamente infrastrutturale (al nucleo familiare in disagio economico/abitativo si offre un alloggio) di *Case Popolari*. Che rappresentano ancora oggi la risposta sistemica per i più poveri e quindi ciò da cui partire.

Certo sarebbe auspicabile come soluzione prioritaria una riforma nazionale di sistema con la forza della cogenza, che definisca un nuovo modello mediante indicatori misurabili per un'ipotesi di *governance* di processo e di gestione. Fornendo così alle Regioni (che continuano ad avere la delega alle politiche abitative) una cornice di riferimento per la formulazione di leggi regionali coerenti. Oppure la stessa formulazione di leggi regionali, comunque consonanti, sotto il coordinamento della Conferenza delle Regioni, alla quale assegnare il ruolo di individuare una volontà condivisa. Altrimenti rimane, non ultima, la possibilità di ipotizzare l'attuazione di un nuovo modello di *governance* e di gestione attraverso la scelta volontaria di territori, e più precisamente di città, quindi con un processo decisionale di tipo induttivo. È plausibile ipotizzare che se una rete di città attuasce un nuovo modello di gestione dell'edilizia sociale, creerebbe le condizioni per definire un modello nazionale (Talluri, 2019).

Qui proverò a delineare le condizioni a contorno su cui ipotizzare un nuovo modello di gestione dell'edilizia sociale, qualsiasi sia il processo decisionale tra quelli appena suddetti.

## PRIME RIFLESSIONI E OBIETTIVI

Il mio punto di partenza è che disponiamo di abbondanti studi, ricerche, buone pratiche e dati sulle trasformazioni e sulla rigenerazione delle città, sull'innovazione sociale applicata alla qualità della vita delle persone più fragili, sulle infrastrutture sociali e sul disagio socio-economico che sfocia in disagio abitativo, creando la domanda di edilizia sociale.

Viceversa, la letteratura a disposizione per ragionare sulle relazioni e sulle reciproche interazioni tra tutti questi temi è scarsa. Proverò pertanto a delineare un contributo che parte dalla personale esperienza maturata e che punta ad una *sistematizzazione* delle priorità operative, al fine di ragionare in modo fattivo sulle relazioni e le interazioni suddette offrendo così elementi concreti per scegliere le priorità d'intervento.

Naturalmente rimane necessaria la continua indagine scientifica e accademica di questi elementi da cui attingere per poter *customizzare* le risposte necessarie, in particolar modo gli studi sulle frontiere dell'Innovazione Sociale contenenti supplementi di socialità (Tosi, 2017, pp. 9-10) nella *governance*, negli strumenti e nell'attuazione della *smart city*, perché la risposta alle necessità dell'abitare, tanto più quello sociale, sono e saranno inevitabilmente

connessi alla costruzione di esse (Balducci et al., 2017).

Partendo dall'analisi di cosa sappiamo, e quindi dai dati che definiscono le condizioni a contorno emerge, come elemento prioritario da tenere in conto, che la fase storica iniziata nel 1998 con la regionalizzazione della delega alle Politiche Abitative e la contestuale soppressione definitiva della Gescal è sostanzialmente esaurita. Dopo circa 25 anni le risorse che erano rimaste sono esaurite senza che siano emerse nuove soluzioni strutturali di finanziamento a fondo perduto dell'ERP o in alternativa nuovi modelli di Edilizia Sociale, a partire dall'implementazione in alcune città italiane di progetti di edilizia sociale a canone calmierato (Deriu, 2015). Rispetto a questo, peraltro, va sottolineato che in Italia, l'adozione, errata, dell'etichetta di *social housing* o *Housing sociale* per indicare i progetti di edilizia sociale a canone calmierato, al posto del termine più preciso di *affordable housing*, ha creato un danno considerevole nella riflessione dei decisori politici. È evidente che, con i numeri in gioco di disagio abitativo, aver 'ammiccato' che la soluzione strutturale passasse dall'implementazione dell'offerta di alloggi a canone calmierato/sostenibile ha creato e continua a creare il blocco della discussione sul futuro delle case popolari e il conseguente blocco della risposta al bisogno reale più importante, tenuto di conto comunque della ragionevole utilità di una risposta complementare all'ERP.

L'Italia è un Paese che ancora oggi predilige la proprietà della prima casa come scelta culturale ed economica prioritaria (Baldini, 2010): solo il 18,5% delle famiglie abitano in una casa in affitto, del resto il 71,8% è proprietaria dell'abitazione in cui vive e il 9,6% dispone dell'abitazione a titolo gratuito (Nomisma per Federcasa, 2016 e confermato nei successivi aggiornamenti). Pertanto, la risposta al disagio abitativo rimane di natura infrastrutturale, con la necessità di implementare una gestione sociale dell'inquilinato che tenga conto delle fragilità, dei conflitti da mediare e dell'accompagnamento all'abitare per il miglioramento della qualità della vita. Il tutto inserito nei processi d'uso dei beni comuni che contraddistinguono sempre di più le parti delle città, al fine di creare emancipazione economica e mobilità sociale.

I dati sull'Emergenza Abitativa, gestita direttamente dai Comuni all'interno delle politiche sociali con offerta di alloggi temporanei reperiti con soluzioni di varia natura, ci dicono che questo meccanismo non può più essere gestito a compartimento stagno, isolato dalla gestione delle case popolari. Naturalmente anche l'offerta di alloggi a canone calmierato o sostenibile diventa uno strumento da affiancare all'ERP per permettere sotto la stessa *governance* pubblica una gestione unitaria delle tre offerte di alloggi sociali, permettendo così anche il passaggio dei nuclei da un'offerta abitativa all'altra in funzione delle condizioni socio-economiche e della loro evoluzione.

Per quanto riguarda l'aspetto squisitamente finanziario su cui costruire questa ipotesi mi limito ad un breve accenno, rinviando ad altra occasione la sua esposizione esaustiva.

È evidente che le possibilità sono sostanzialmente due:

- forme tradizionali di finanziamento a fondo perduto (statali, regionali o comunali), come tasse di scopo, quote di spesa del bilancio o uso dell'urbanistica ipotizzando l'ERP come standard;

– nuovi strumenti finanziari che facciano da ‘garanzia’ per la bancabilità presso la BEI (che sostiene in tutta Europa l’investimento in infrastrutture sociali urbane) di operazioni di rigenerazione urbana di aree pubbliche dismesse o di aree dove praticare la demolizione/ricostruzione di edifici di ERP che hanno raggiunto il fine vita; in entrambi i casi con l’obiettivo di aumentare il numero complessivo di alloggi popolari a disposizione.

È quindi chiara la necessità di porre al centro della riflessione, e in modo organico, il tema di un finanziamento strutturale di supporto e di una nuova *governance* del processo di gestione dell’Edilizia Residenziale Pubblica, e come tale di fatto dell’Edilizia Sociale in Italia.

Certo che la presenza di una stagione (ancorché fortemente circoscritta temporalmente, basti pensare che il PNRR deve essere attuato entro marzo 2027) di grandi finanziamenti pubblici come quella che si sta vivendo, peraltro innescata da una coincidenza estremamente peculiare come la pandemia e la precedente uscita del Regno Unito dalla UE, si pone come un’occasione rara da non sprecare, per innescare una riforma strutturale dell’edilizia sociale pubblica italiana e quindi per le sue dimensioni, di fatto, dell’edilizia sociale italiana.

Se alla fine di questo percorso di utilizzo (2021-2027) dei finanziamenti pubblici straordinari si avrà soltanto una riqualificazione edilizia del patrimonio esistente, l’occasione sarà sprecata. E non basterà applicare il classico ragionamento di buon senso che ‘qualcosa è meglio di nulla’, quindi ponendo solamente attenzione sul fatto (di per sé) positivo di aver realizzato qualcosa di necessario (la manutenzione straordinaria del patrimonio esistente appunto).

La necessità di aumentare il patrimonio da offrire per rispondere alla domanda sociale e contestualmente, grazie all’aumento del numero di alloggi pubblici, garantire la tenuta economica del servizio pubblico è una necessità più importante della manutenzione e infatti la si può indicare come una *necessità strategica* e non solo una necessità.

## DESCRIZIONE DELLO STATO ATTUALE E MUTAMENTI IN CORSO

### Quadro di riferimento

All’inizio del ’900 nascono, uno per provincia, gli enti pubblici non economici denominati IACP – Istituti Autonomi Case Popolari che poi, negli anni ’70, subiscono una prima riforma che ne cambia natura e nome: diventano enti pubblici economici denominati ATER – Aziende Territoriali Edilizia Residenziale.

Nel 1998 detti enti sono oggetto di una seconda grande riforma che rimuove i principali meccanismi che hanno strutturato l’intervento pubblico nel settore residenziale fino a quel momento: le competenze dello Stato relative all’ERP vengono trasferite alle Regioni e agli Enti locali e la legge di scopo di finanziamento (fondo Gescal) viene definitivamente soppressa (l’enorme tesoretto accumulato non speso viene dato alle Regioni in misura proporzionale, per continuare a finanziare il settore). È una scelta di tipo politico che definisce il tema casa non più prioritario, comprensibile e razionale considerato il quadro economico del tempo: l’Italia sta facendo l’ingresso nell’euro, è un

momento di crescita economica importante, con piena occupazione in molte parti del Paese e una spiccata propensione all'acquisto della prima casa. Ciò è confermato dal fatto che le domande in graduatoria, in attesa di una casa popolare, sono circa 250 mila con un patrimonio di 1 milione e 100 mila unità immobiliari.

Dagli anni '90 ad oggi, l'offerta di alloggi di ERP si è andata progressivamente a contrarre, non solo a causa della drastica riduzione dei finanziamenti per le nuove costruzioni, seguita alla soppressione del fondo Gescal, ma anche a causa del processo di dismissione del patrimonio pubblico attraverso la vendita agli inquilini, avviatosi con la Legge Nicolazzi n. 560/93: i piani di vendita, di iniziativa regionale, che si sono succeduti hanno prodotto complessivamente la dismissione di oltre 210 mila alloggi, determinando un ridimensionamento di oltre il 20% nel parco del patrimonio gestito, non compensato dal reinvestimento dei ricavi delle vendite, troppo bassi. Tutto questo a fronte di un fabbisogno abitativo in forte crescita.

La dotazione di ERP oggi conta poco più di 805 mila alloggi (Osservatorio Federcasa 2018), pari a 3,3% dello stock residenziale totale (ben al di sotto della media europea che è del 9%), con 650 mila domande con diritto di avere una casa popolare secondo cogenza non soddisfatte, depositate presso gli Enti/Aziende e i Comuni, confermandosi del tutto insufficiente.

I piani di recupero e ristrutturazione degli immobili ERP non hanno portato ai risultati sperati, complici le lungaggini burocratiche e la scarsa entità delle risorse finanziarie messe in campo. Tra queste, lo strumento dei Contratti di Quartiere, avviati nel 1998 con un primo programma e poi confermati con un secondo programma nel 2002, rappresentano la più significativa linea di attività avviata dal Ministero finalizzata a riqualificare gli insediamenti ERP (MIT, 2014). Obiettivo prioritario del programma era innescare processi di trasformazione sovrapponendo agli interventi edilizio-urbanistici, misure orientate all'incremento occupazionale e alla riduzione del disagio sociale. Si trattava di un programma teso alla riqualificazione delle aree periferiche svincolato dai limiti della destinazione che caratterizzavano invece le risorse precedentemente utilizzate, di provenienza ex Gescal (primariamente finalizzate alla sola componente residenziale). Per tali finalità c'era bisogno di assicurare risorse ingenti e con continuità. Ad oggi, tra nuove costruzioni e recuperi, la prima stagione dei Contratti di Quartiere ha portato alla realizzazione di poco più di 4.900 alloggi (sui 6.119 programmati), mentre i 195 Contratti di Quartiere II avviati nel 2006, per complessive 20.583 unità abitative, stanno procedendo molto lentamente il cui stato di avanzamento dei lavori non raggiunge il 50% (Rapporto conclusivo della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, XVII legislatura).

A fronte dell'inadeguatezza dell'offerta di alloggi ERP, in alcuni contesti urbani sono stati introdotti ulteriori strumenti di politica abitativa nel tentativo, quantomeno, di coprire le fasce meno problematiche della domanda: sono gli alloggi di edilizia agevolata a canone calmierato, circa 25 mila unità, costruiti in parte con i finanziamenti derivanti dalle dismissioni previste dalla L. 560/1993 e in parte con mutui concessi alle Aziende Casa, tutti gestiti dalle

aziende stesse. Nonostante ciò, si deve comunque registrare il permanere di una scarsità di offerta in quanto la parte rilevante di alloggi rimane comunque quella inserita nelle graduatorie ERP, mentre gli alloggi pubblici a canone calmierato non hanno fin qui consentito di aumentare lo stock abitativo pubblico disponibile nella misura auspicata.

A fronte della vastità del problema, le risposte pubbliche sono state fino qui complessivamente inadeguate.

#### Disagio economico e abitativo. Forme e dimensioni

Le interrelazioni tra demografia e residenza sono strette e complesse: il numero di alloggi necessari a soddisfare la domanda abitativa non dipende in maniera esclusiva dal movimento demografico, ma sempre più dai cambiamenti endogeni delle strutture familiari (Cocco, Pibiri, 2011). Rispetto al passato, nella società attuale, si assiste a notevoli trasformazioni degli schemi familiari: sono mutati i processi di autonomia abitativa dei giovani, nuovi flussi migratori interessano i territori, la società invecchia e la longevità aumenta, così come crescono in numero le famiglie monoparentali, sostituendo la famiglia tradizionale come unità sociale predominante. A fronte di ciò l'offerta abitativa, sia pubblica che privata, resta però basata su modelli obsoleti che non riescono a tenere in considerazione la presenza dei nuovi gruppi sociali emergenti (Cocco, Pibiri, 2011). I soggetti interessati da situazioni di emergenza abitativa non sono più solo gli anziani in una società che invecchia, o solo i giovani in una società segnata dal precariato lavorativo.

Si assiste a una generalizzazione dei problemi relativi all'elevato costo degli alloggi e alla difficoltà di accesso al bene casa, che non riguardano più, in maniera esclusiva, le fasce tradizionalmente più vulnerabili della popolazione, ma nuovi soggetti e categorie sociali. Questi ultimi pur avendo livelli di reddito troppo alti per accedere alle assegnazioni di alloggi di edilizia pubblica, non riescono a soddisfare sul libero mercato le proprie esigenze abitative.

La questione abitativa in Italia investe quindi due grandi aree di disagio.

La prima area è costituita da quanti si trovano in una condizione di emergenza abitativa assoluta. In questo caso l'obiettivo è quello di garantire nel tempo il diritto ad un'abitazione per chi si trova in condizioni economiche effettivamente critiche e non è nelle condizioni di pagare un affitto, se non estremamente modesto. È questa una domanda sociale, per così dire 'strutturale', sulla quale si è intervenuti prioritariamente attraverso il rafforzamento dell'offerta abitativa pubblica di edilizia residenziale (Nomisma per Federcasa, 2016).

La seconda area di disagio, definita 'area grigia', comprende invece persone che a partire dall'inizio degli anni 2000 e, soprattutto, in seguito allo scoppio della crisi economica, pur disponendo di un reddito o di una pensione non sono comunque in grado di confrontarsi con le condizioni di mercato della casa. Si tratta, ad esempio, di famiglie monoreddito, lavoratori precari, famiglie monogenitoriali, giovani coppie o anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate (Nomisma per Federcasa, 2016).

Tale gruppo di famiglie/personone sono sempre più esposte al 'problema della casa' tanto nella ricerca di un'abitazione adeguata a costi accessibili, quanto nella difficoltà di mantenerla. Spesso tali persone sono 'scivolate' da una

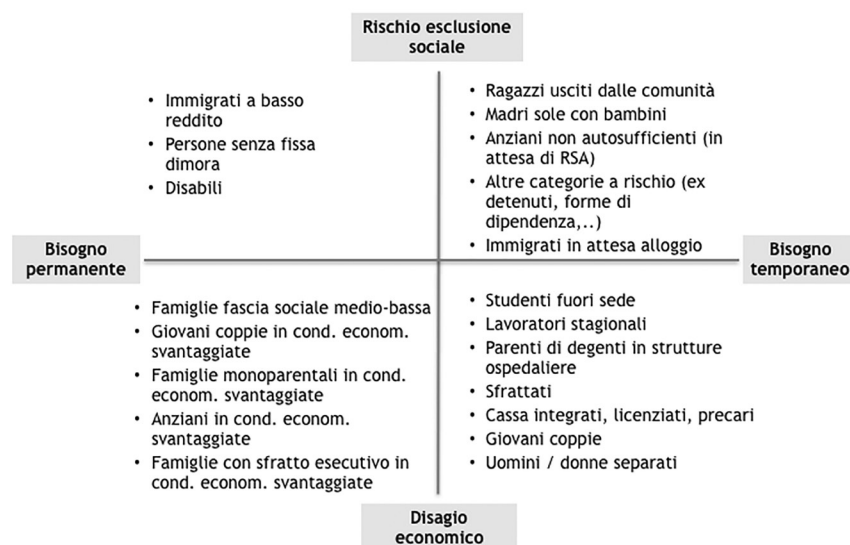


Fig. 1: Aree di disagio.  
Nomisma per Federcasa, 2018

condizione di relativa tranquillità ad una condizione di povertà estrema proprio a causa del problema abitativo come per uno sfratto o per una separazione familiare (Monti e Chiaro, s.d.).

Secondo la Legge n. 133 del 6 agosto 2008, art. 11, 'Piano Casa', le categorie sociali svantaggiate 'classiche' e nuove sono i nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito, le giovani coppie a basso reddito, gli anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate, gli studenti fuori sede, i soggetti con sfratto esecutivo e altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9 (con sfratto esecutivo con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66%), gli immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale o da almeno cinque anni nella medesima regione.

La crisi economica del 2007 e il suo prolungarsi, insieme ai cambiamenti strutturali delle reti di solidarietà familiare, hanno impedito di contrastare efficacemente il suo impatto sulle condizioni socio-economiche della popolazione.

Fino al 2010/2011, non si è registrato un significativo aumento della povertà e della deprivazione, grazie al potenziamento degli interventi di sostegno al reddito dei lavoratori (indennità di disoccupazione e assegni di integrazione salariale) e alle strategie messe in atto dalle famiglie che hanno tamponato la progressiva erosione del potere d'acquisto, intaccando il patrimonio, risparmiando meno e, in alcuni casi, indebitandosi. Con il perdurare della crisi, però, nel 2012 si segnala un deciso deterioramento della situazione, con marcato aumento degli indicatori di deprivazione e di povertà, in particolare quella assoluta (ISTAT, 2013).

Nel monitoraggio semestrale realizzato dalla Commissione Europea riguardante l'attuazione del pilastro dei diritti sociali dell'UE<sup>1</sup> si evincono i seguenti elementi critici del Sistema Italia:

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea e all'Eurogruppo Semestre europeo 2019: Valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macro-economici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011 {COM(2019) 150 final}.

- abbandono precoce di istruzione e formazione
- divario di genere nell'occupazione
- una quota elevata di giovani NEET (Not in Education, Employed or in Training)
- alto tasso di disoccupazione giovanile
- alto tasso di disoccupazione di lunga durata
- basso effetto dei trasferimenti sociali sulla povertà
- accesso agli alloggi sociali estremamente limitato (stock ridotto e difficoltà a dare risposta alle generazioni più giovani).

Il sistema di edilizia sociale risente di:

- scarsità di finanziamenti
- difficoltà di coordinamento tra i diversi livelli di governo; o mancanza di una visione d'insieme strategica; o fenomeno della deprivazione abitativa cronica in aumento.

Nello specifico si sottolineano i seguenti aspetti:

- la difficoltà di accesso ad alloggi adeguati e a prezzi accessibili. Il 28,2 % dei locatari che pagano un affitto a prezzi di mercato ha dovuto far fronte a costi abitativi eccessivamente onerosi nel 2017 (media UE: 25,2 %). Il tasso di disagio abitativo grave, sebbene in calo, era pari all'11,1 % nel 2016, a fronte di una media UE del 5,6 %<sup>2</sup>;

- lo scarso impatto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà. Un'evidenza che accomuna le economie urbane europee è l'incapacità di generare benessere collettivo senza l'intervento dello Stato. La povertà e l'esclusione sociale possono essere ridotte mediante misure di protezione sociale, ad esempio tramite l'erogazione di prestazioni sociali.

Se si scompone il capitolo di spesa pubblica in voci più dettagliate, quelle relative a protezione sociale e sanità sono gli unici due impieghi ad aver aumentato il proprio peso sulla spesa pubblica nell'ultimo decennio. L'Italia si posiziona quarta in Europa per spesa per protezione sociale in rapporto al Pil (20,9%); tuttavia la composizione della spesa è decisamente spostata verso la previdenza, che assorbe il 13,4% del Pil contro una media europea del 10%. Questo significa che per le altre funzioni, che comprendono malattia, invalidità, famiglia e minori, disoccupazione, housing, esclusione sociale, l'Italia spende meno che altrove.

## Disagio economico e abitativo

### Elementi di influenza sulle scelte per l'abitazione

I fattori che determinano la capacità delle famiglie a sostenere la spesa per l'abitazione sono il reddito, la condizione di povertà, la sostenibilità della spesa per la casa, così declinati:

- reddito. La crescita del reddito continua a essere inferiore alla media dell'UE. Cresce la disuguaglianza negli anni della crisi e crescerà ancora in misura difficile da prevedere in seguito agli effetti del Coronavirus;
- condizione di povertà. Nel 2018 in Italia ci sono 1,8 milioni di cittadini che vivono in condizioni di povertà assoluta. In 15 anni la loro incidenza è raddoppiata passando dal 3,6% al 7% sull'insieme delle famiglie italiane. Il focus sulla composizione della povertà assoluta per titolo di godimento

<sup>2</sup> Il tasso di disagio abitativo grave indica la percentuale della popolazione che vive in abitazioni considerate sovraffollate che presentano contemporaneamente almeno uno dei problemi di deprivazione abitativa: infiltrazioni dal tetto, mancanza di una vasca da bagno e di una doccia e assenza di un gabinetto interno o illuminazione insufficiente.

dell'abitazione occupata restituisce la fotografia di un'Italia dove l'incidenza della povertà è alta tra le famiglie in locazione: 849.000 famiglie povere in affitto, che equivalgono al 17,5% delle famiglie locatarie, con una concentrazione maggiore nelle regioni del Nord Italia dove risiede il 46% delle famiglie povere in locazione. A questa componente si aggiunge quella delle famiglie povere che occupano l'abitazione a titolo di usufrutto o uso gratuito che, essendo in una condizione di povertà assoluta, non riuscirebbero a sostenere un canone di locazione, sia sul mercato libero che su quello assistito. Si tratta di altre 260.000 famiglie concentrate perlopiù nel Mezzogiorno. Infine, non è trascurabile la quota di famiglie proprietarie in povertà assoluta che ammontano a 713.000 nuclei (il 3,8% dei nuclei proprietari in Italia) con una concentrazione maggiore nel Mezzogiorno (dove è più diffuso il disagio legato all'incapacità di onorare il pagamento delle rate del mutuo). Tra i nuclei poveri in affitto il fenomeno è più diffuso in corrispondenza di nuclei giovani e adulti, con un'accentuazione nella fascia d'età 35-44 anni; tra quelli in proprietà la condizione di povertà è spostata verso le fasce d'età 'mature' (dai 45 ai 64 anni). Inoltre, considerato che tra i 2,2 milioni di nuclei con stranieri il 66% è in affitto e che tra chi vive in affitto è più diffusa la condizione di povertà è prevedibile che la componente straniera sia ben rappresentata all'interno dell'insieme delle famiglie povere in locazione. Per ultimo si segnala che il fenomeno della povertà delle famiglie in Italia manifesta una sua specificità<sup>3</sup> rappresentata dall'esistenza di un numero elevato di famiglie in cui tutti i componenti in età da lavoro sono in cerca di occupazione<sup>4</sup>. Il non avere un alloggio e l'essere esclusi dalla possibilità di disporne, sono tra le forme più estreme di povertà e deprivazione.

– sostenibilità della spesa per la casa. Nel 2018 la spesa mediana mensile delle famiglie è di 2.153 euro. La spesa sostenuta per il mantenimento dell'abitazione incide per il 35,1% sulla spesa mediana. La sola componente legata agli affitti (reali o figurativi) incide per oltre il 65% sulla spesa per l'abitazione. La spesa sostenuta per la corresponsione del canone di locazione è di 400 euro in media al mese. Il range di variabilità del canone è contenuto tra 310 euro/mese delle Isole e i 460 euro/mese del Centro Italia.

Anche la tipologia familiare incide sui consumi abitativi con le persone sole, anziane o mono-genitori, e le coppie anziane a far registrare alte spese per l'abitazione, mentre all'estremo opposto si trovano le famiglie con figli, con entrambi i genitori occupati.

Un'altra area di potenziale disagio è da ricercare tra le famiglie proprietarie che pagano un mutuo, una famiglia su 5; l'ammontare medio è di 565 euro mensili. Si stima che 300.000 famiglie abbiano la casa pignorata e 160.000 rischiano di diventare inadempienti.

Le dimensioni della povertà sono molteplici (accesso inadeguato ai servizi di base come la sanità, gli alloggi e l'istruzione, l'esclusione dal mercato del lavoro e un lavoro di scarsa qualità) e per questo è necessario intervenire con un 'welfare integrato' dove il contrasto alla povertà abitativa sembra costituire l'anello da cui partire per sostenere e favorire l'accesso all'istruzione, alla formazione e ad una *buona* occupazione.

<sup>3</sup> Capace di esprimere da sola la necessità di un intervento tempestivo ed efficace.

<sup>4</sup> In termini assoluti il loro numero in Italia durante gli anni della crisi è passato da 710 mila a 1 milione e 70 mila, con un incremento ancora una volta sensibilmente superiore nel Mezzogiorno (+66%) rispetto al Centro Nord (+34%).

## Disagio economico e abitativo

### Il profilo socio-economico delle famiglie e la domanda di abitazione

Il soddisfacimento dei bisogni primari continua a essere uno degli obiettivi prioritari per le famiglie italiane. Anche nel 2019 si riafferma il fabbisogno di casa da parte delle famiglie italiane, che esprimono un'intenzione di acquisto piuttosto significativa, sebbene in lieve diminuzione rispetto al 2018 (le famiglie interessate sono passate dal 10,2% al 9,6%), per effetto di un rinnovato attendismo indotto dalla complessità della situazione politica ed economica.

La rete familiare continua a svolgere un ruolo rilevante di sostegno e protezione, soprattutto nei confronti delle nuove generazioni che vivono le incertezze del sistema occupazionale e la mancanza di solide prospettive.

Nello stesso tempo il processo di frammentazione delle strutture sociali, fa emergere un novero crescente di famiglie (oltre un terzo del Paese) caratterizzate da una condizione professionale incerta e prive di un solido sostegno familiare, per le quali il mercato immobiliare 'tradizionale' è inaccessibile, rientrando di fatto in una situazione di 'disagio abitativo'. Si tratta di quella componente di domanda che definiamo essere 'fuori mercato'.

Si tratta di una componente decisamente rilevante in termini di numerosità, in crescita rispetto al 2018 (10,3 milioni di famiglie pari al 39,9%), che non riesce ad esprimere una domanda di acquisto perché non possiede le risorse economiche per acquistare casa e non può accedere ad un mutuo, pur avendo manifestato un bisogno abitativo. Per tali fasce sociali con un reddito basso e precario, la prospettiva della casa in proprietà, secondo i canoni tradizionali, diventa un'opzione inaccessibile.

## Disagio economico e abitativo

### La dimensione del disagio abitativo

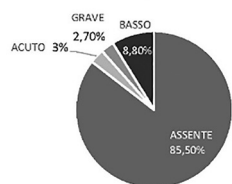
La definizione di disagio abitativo ha subito nei vari decenni cambiamenti importanti, legati al processo di trasformazione sociale ed economica che ha investito la popolazione. Dalla rassegna della letteratura emerge la mancanza di una definizione condivisa di disagio abitativo, mentre è diffusa la consapevolezza che la dimensione economica non rappresenti più la sola componente che consente di definire tale condizione di vita.

Si utilizza un'ampia serie di termini tra loro intercambiabili tra cui rischio abitativo, marginalità abitativa, povertà abitativa. Ecco allora che il disagio abitativo può essere definito come una condizione che comprende tutte quelle situazioni, diverse tra loro per intensità e tipo, che si allontanano da una normalità abitativa.

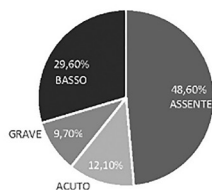
A distanza di tre anni dalla precedente analisi sul disagio abitativo in Italia, Nomisma, per conto di Federcasa ha elaborato una nuova stima, con lo scopo di estendere la valutazione tenendo conto delle varie forme che può assumere il fenomeno compatibilmente con le basi informative ad oggi disponibili.

A seguito di un'approfondita disamina delle banche dati accessibili con copertura nazionale, si è scelto di elaborare i micro-dati della Banca d'Italia sui Bilanci delle famiglie, sia perché consentono di incrociare e valutare

Composizione delle famiglie per tipo di disagio  
In complesso



In affitto



In proprietà

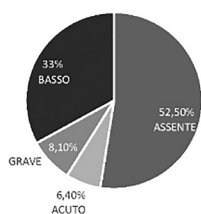


Fig.2: Composizione delle famiglie per tipo di disagio in complesso. Numero di famiglie in disagio Alto e Medio per titolo di godimento dell'abitazione in affitto e proprietà (fonte: Nomisma per Federcasa, 2020)

<sup>5</sup> Alla luce delle condizioni economiche e del costo dell'abitare si ritiene di comprendere entrambe le componenti (*Alto e Medio*) per descrivere il fenomeno del disagio.

<sup>6</sup> I costi dell'abitare che generano disagio. Disagio *Alto*: con un reddito familiare medio annuo di 6.100 euro, chi è in affitto si trova a dover sostenere un canone annuo di 4.530 euro; al contrario chi è in proprietà deve sostenere una rata annua del mutuo di 6.830 euro; disagio *Medio*: con un reddito familiare medio annuo di 15.570 euro, chi è in affitto si trova a dover sostenere un canone annuo di 5.320 euro; al contrario chi è in proprietà deve sostenere una rata annua del mutuo di 6.380 euro.

congiuntamente la condizione economica, quella abitativa e i costi dell'abitare, che garantire l'aggiornamento biennale del fenomeno, a supporto dell'attività di monitoraggio e di programmazione delle politiche per la casa.

I macro-numeri del disagio indicano 783 mila famiglie in disagio *Alto* e 692 mila in disagio *Medio*. Complessivamente il disagio abitativo riguarda poco meno di 1,5 milioni di famiglie<sup>5</sup>. Si tratta di due categorie del disagio piuttosto simili, se lette attraverso il profilo sociodemografico dei suoi componenti. Da segnalare, però, come la categoria del disagio *Medio* sia espressione di una struttura sociale che ha visto aggravare la sua condizione a seguito dei recenti cambiamenti che hanno investito la condizione reddituale e abitativa delle famiglie<sup>6</sup>.

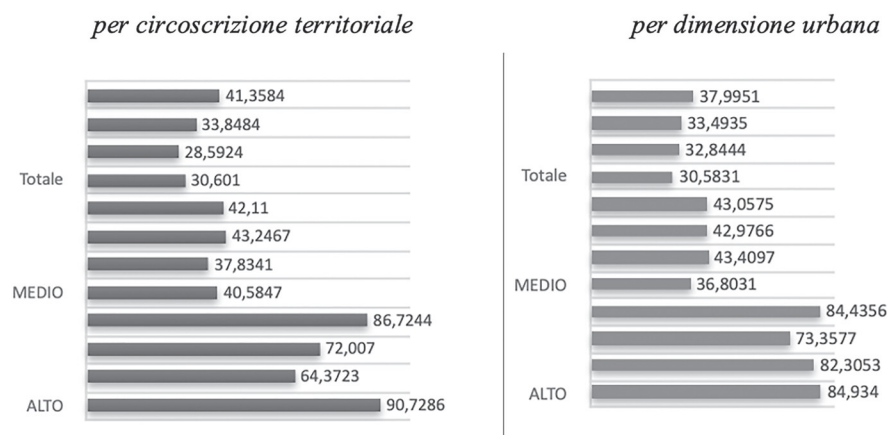
Il disagio abitativo dei locatari e i proprietari dell'abitazione locata, limitatamente alle famiglie in locazione, si concentra maggiormente nelle abitazioni di proprietà di privati e di enti di previdenza.

Più oculata sembra essere la gestione del patrimonio in locazione in capo a società private, mentre l'ente pubblico (Regione, Provincia e Comune) presenta un'importante quota di famiglie che si trova in condizioni di *Medio* disagio.

Un altro fattore che concorre a generare disagio abitativo è rappresentato dal costo dell'abitare ed in particolare il canone di locazione che rappresenta la voce di spesa più rilevante. 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 della sostenibilità di una casa. Da una parte, 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, anche in relazione alla localizzazione. I territori che esprimono maggior disagio per l'elevata incidenza del canone pagato sul reddito del locatario sono, con riferimento alle ripartizioni territoriali, il Nord-Ovest e, a seguire, il Sud e le Isole mentre, per dimensione, i comuni più popolosi assieme a quelli meno popolosi (rispettivamente oltre i 200.000 abitanti e meno di 20.000 abitanti), questi ultimi sono principalmente i comuni di cintura delle città metropolitane che hanno accolto la domanda debole, espulsa dal mercato del capoluogo.

La *sensitivity* del disagio dei locatari rispetto al canone, cioè la condizione di disagio abitativo delle famiglie in locazione fuori dall'ERP sembra presentare una certa rigidità rispetto alla variazione del canone. Se si simula un canone medio di locazione, alternativo a quello attualmente sostenuto (che varia in una fascia compresa tra i 380-440 euro al mese), pari a 100 euro mensili (si ricorda che il canone medio praticato in Italia sull'ERP è di 105 euro) si comprimerebbe l'area del disagio che sarebbe ricondotta a sole 300.000 famiglie. Infatti, lo scenario che assume come spesa media mensile per l'affitto l'importo di 200 euro, genera una riduzione significativa della dimensione del disagio abitativo che passa dall'attuale milione di famiglie agli ipotetici 363.000 nuclei. Se però si abbassa il canone a 100 euro restano 288.000 famiglie in disagio, con un abbattimento della dimensione del fenomeno decisamente più contenuta.

Fig.3: Incidenza del canone sul reddito per livello di disagio *Alto, Medio* e sul totale (in %) (fonte: Nomisma per Federcasa, 2020)



Questa simulazione dimostra come il fenomeno del disagio abitativo possa trovare una risposta all'interno del sistema dell'ERP solo se si interviene per ampliare il parco alloggi e rendere sostenibile la gestione dello stesso a fronte di un impoverimento della popolazione che esprime un disagio abitativo.

#### Disagio economico e abitativo. Attuali soluzioni abitative

Gli strumenti di risposta alla domanda abitativa sono ad oggi sostanzialmente tre.

Il primo è rappresentato dagli alloggi temporanei per emergenza abitativa, ai quali accedono soggetti che hanno perso o stanno perdendo l'abitazione, principalmente a causa di uno sfratto o comunque per ragioni urgenti che generalmente non sono esclusivamente di natura economica, bensì anche sociale. Questa forma di disagio è quella più complessa, proprio perché si caratterizza frequentemente per l'intersezione di differenti forme di disagio, quale economico, sociale, lavorativo, psicologico e ambientale. Gli utenti sono in predominanza uomini soli, donne con bambini, nuclei familiari ad alta complessità sociale, soggetti spesso con una rete amicale scarsa o assente o negativa.

Da un punto di vista economico, e nella maggior parte dei casi anche gestionale, il settore dell'emergenza abitativa è in carico ai Comuni che utilizzano soluzioni alloggiative differenti quali abitazioni appartenenti al patrimonio dei comuni stessi, delle Aziende Casa (alloggi riservati all'emergenza all'interno del patrimonio ERP), del privato sociale, abitazioni private, strutture alberghiere. Per un investimento economico medio di 400 mila euro annui, che supera i 600 mila euro nelle grandi città (Anci, 2018).

La realtà dell'ERP è il principale strumento di risposta al disagio abitativo, con un patrimonio complessivo di oltre 800 mila alloggi, gestiti dalle Aziende Casa nella misura del 75% e per il resto dai Comuni che, spesso, li assegnano in gestione alle stesse Aziende Casa, come riportato nelle Tabb. 1-2-3.

La terza risposta alla domanda abitativa, innovativa ma piuttosto marginale, è rappresentata dall'edilizia sociale a canone calmierato o *affordable housing*, rivolta alla cosiddetta 'fascia grigia', di cui ho fatto già cenno.

| Tipo di utilizzo                     | Alloggi | %     |
|--------------------------------------|---------|-------|
| Regolarmente locati                  | 689.383 | 88,8  |
| Occupati abusivamente                | 30.277  | 3,9   |
| Residenze temporanee/ bandi speciali | 2.329   | 0,3   |
| Sfitti                               | 54.343  | 7,0   |
| Totale                               | 776.332 | 100,0 |

Tab. 1: Patrimonio residenziale gestito. Forme di utilizzo (fonte: Osservatorio dati Federcasa, 2018)

| Motivo della sfittanza                        | alloggi | %     |
|-----------------------------------------------|---------|-------|
| In corso di ristrutturazione                  | 32.606  | 60,0  |
| In attesa di assegnazione da parte dei Comuni | 11.140  | 20,5  |
| Non assegnabili perché inadeguati             | 10.597  | 19,5  |
| Totali                                        | 54.343  | 100,0 |

Tab. 2: Alloggi sfitti: motivazioni (fonte: Osservatorio dati Federcasa 2018)

| Voce di bilancio                                     | Importo bollettato (milioni di euro) | Morosità (milioni di euro) | %    |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|------|
| Canoni (alloggi e altre unità immobiliari)           | 896                                  | 225                        | 25,1 |
| Servizi (alloggi e altre unità immobiliari)          | 304                                  | 85                         | 27,8 |
| Canoni + Servizi (alloggi e altre unità immobiliari) | 1.200                                | 309                        | 25,5 |

Tab. 3: Morosità effettiva sul teorico bollettato (fonte: Osservatorio dati Federcasa, 2018)

Secondo i dati Federcasa, sono circa 25 mila gli alloggi gestiti dalle Aziende Casa, ai quali vanno sommati gli alloggi rientranti nei progetti acquisiti e deliberati dal fondo FIA (Fondo Investimenti per l’Abitare) e gestiti da soggetti del privato sociale che ad oggi risultano, disponibili, circa 3.400 (il 21% degli oltre 16 mila previsti).

OSSERVAZIONI E NECESSITÀ SULLA RIGENERAZIONE URBANA DELLE CITTÀ

«L’edilizia residenziale pubblica, intesa quale meccanismo legislativo finalizzato a consentire il più generalizzato accesso dei cittadini all’abitazione non può non intrecciarsi con la tematica del recupero per la profonda connessione dei fini perseguiti. Il territorio diviene, per certo, abitabile per l’attuazione dei piani, per il rispetto degli standards, per la presenza delle opere di urbanizzazione e per il conseguenziale recupero, in termini di abitabilità, dell’edilizia degradata; trova però la sua compiuta finalizzazione alle ‘persone umane’ che lo abitano solo ove a tutti costoro venga assicurato l’accesso all’abitazione». Con queste parole Ernesto Sticchi Damiani nel volume *Recupero delle abitazioni e organizzazione giuridica del territorio* (1980), metteva in evidenza la ‘profonda connessione’ dell’edilizia residenziale pubblica con il ‘recupero’, che la Legge n. 457/78 aveva finalmente riconosciuto come fattispecie autonoma per agevolare gli interventi sulle preesistenze. Un rapporto vivo, e ancora di più oggi, ma che non possiamo considerare come funzionale ‘solo’ all’accesso alla casa, resa nuovamente abitabile, energeticamente efficiente e sicura a valle dell’intervento di riqualificazione, ma anche a un tessuto economico, sociale e ambientale che possa davvero garantire un’uguaglianza di opportunità e grazie al quale, quindi, la residenza pubblica possa diventare un frangente abilitante del proprio percorso di vita.

Martinotti, nel libro pubblicato postumo, descrivendo nella sua prima lezione la natura della città, scrive: «negli ultimi trent’anni i cambiamenti avvenuti hanno coinvolto (e sconvolto) l’essenza profonda delle relazioni tra fenomeni sociali, fisici, introducendo innovazioni radicali nelle interazioni radicali nelle interazioni spazio-temporali fra esseri umani, e fra umani e macchine» (Martinotti, 2017, p. 43). Se siamo arrivati a questa condizione nelle porzioni periferiche delle città, peraltro spesso in degrado fisico, la relazione dell’ERP con la rigenerazione urbana non può che essere intesa come strategia volta a contrastare il declino socio-ambientale, economico e spaziale di aree urbane (Ostanel, 2017) con il quale questi quartieri si misurano quotidianamente.

I quartieri di edilizia pubblica sono stati spesso edificati originariamente in zone della città marginali, isolate, con scarsità di servizi e collegamenti, precarietà degli assetti infrastrutturali e ambientali. Oggi questi quartieri sono collocati in posizioni significative per accessibilità e vicinanza a risorse paesaggistiche, a importanti attrezzature urbane e a nuovi luoghi centrali e attrattori di servizi, commercio e *leisure*. Il loro recupero riconsegna alle città una porzione di territorio urbano con una nuova centralità (Boggiano, 1992).

In questa ampia tematica gli Enti/Aziende Casa pubblici, opportunamente supportate, possono svolgere un ruolo fondamentale nell'innescare e nella gestione dei processi rigenerativi, restituendo protagonismo all'abitare pubblico come driver di innovazione e cura per le città. Tale ruolo può essere svolto mettendo a disposizione della città la dimensione industriale che li contraddistingue, ovvero essere soggetti, pubblici, in grado di guidare il processo di progettazione e successivamente essere un nodo essenziale di una rete territoriale per la gestione condivisa degli spazi comuni (oltre alla gestione della parte residenziale), creando le condizioni indispensabili per consentire una buona qualità del vivere all'inquinato.

Consapevole della necessità di un ripristino di un flusso finanziario certo e costante e dell'urgenza di una programmazione qualificata e di ampio respiro, nell'indagare risposte concrete alla crescente richiesta di edilizia residenziale pubblica nel Paese, ritengo che proprio dalla rigenerazione urbana possa passare l'incremento quantitativo – e qualitativo – dell'edilizia sociale, laddove il fabbisogno è maggiore e in progressivo aumento.

La rigenerazione urbana di aree pubbliche dismesse e/o la demolizione-ricostruzione di agglomerati di edifici ERP in condizioni totalmente inadeguate, può essere lo strumento per aumentare il numero di alloggi di case popolari e riprogettare in un processo partecipato e condiviso gli spazi comuni e il loro uso.

Questa è la proposta, ritenendo altresì che in prospettiva le politiche dell'abitare debbano perseguire, quale obiettivo prioritario, il sostegno alle famiglie più povere, scegliendo anche l'urbanistica come terreno di sfida. Una priorità che dovrà convivere con la necessità di dare risposte anche alle altre fasce di popolazione. La via da seguire è senza alcun dubbio quella della complementarità. Con questa logica, con questa sfida, pensiamo di proporre un percorso di lavoro che veda proprio nella rigenerazione urbana la chiave di volta per la riorganizzazione e la ridefinizione delle strategie per l'edilizia sociale italiana nei prossimi vent'anni.

## URGENTI SCELTE FUTURE

Provando a tracciare una conclusione di questo ragionamento emerge che bisogna chiedere ai decisori politici di fare due scelte di posizionamento.

La prima è il riconoscimento della necessità di una rivalorizzazione del ruolo del pubblico, inteso come fornitore diretto di servizi fondamentali. Diciamo che, in analogia con la pessima immagine del *pubblico* cui Mariana Mazzucato oppone un'idea di 'Stato Innovatore' (2013), alla pessima immagine di una gestione burocratizzata delle case popolari inefficace e inefficiente e priva di socialità si può contrapporre una ipotesi di nuova gestione pubblica indirizzata a ricostruire una risposta contraddistinta da equità, da attivazione di servizi e processi di innovazione sociale e da un aumento dell'offerta mediante il 'cavallo di Troia' della rigenerazione di porzioni di città, a partire dalle aree dismesse pubbliche o dalla demolizione e ricostruzione di edifici ERP che hanno raggiunto il fine vita.

La seconda è una scelta che permette di orientarsi. In tal senso ritengo

che un approccio possibilista, per richiamare la postura del *possibilismo* di Hirschman (1958), assai utile nei momenti di transizione come questo che attraversa l'edilizia sociale italiana, richiede il rafforzamento del ruolo del pubblico, rinnovando un'idea di gestione di un pezzo di politica urbana basata su approccio collaborativo, strategico e inclusivo. Questo approccio è ragionevolmente più *garantito* da una gestione pubblica, come tale priva di interessi di parte e/o di obiettivi economici, rinnovata che può consentire di utilizzare sistemi socio-tecnici con modalità che possano espandere le opportunità ed i benefici per tutti i cittadini (Amin e Thrift, 2017).

È quindi plausibile che il nuovo modello di *governance* di edilizia residenziale pubblica gestisca in maniera organica e nel medesimo contesto, con progetti *customizzati* di rigenerazione urbana: alloggi temporanei per l'emergenza abitativa pubblici; case popolari/edilizia residenziale pubblica; alloggi a canone calmierato o sostenibile pubblici; spazi condivisi (come accade nel co-housing), spazi aperti alla città come playground, piazze e aree verdi.

Utilizzando nuovi strumenti d'innovazione sociale, da introdurre come servizi nelle attività degli Enti stessi, come: percorsi di formazione all'autonomia; accesso ad alloggi di qualità e alta efficienza energetica; supporto alla costruzione di una comunità di abitanti; progettazione di spazi collettivi condivisi e aperti alla città; creazione delle condizioni per un impatto positivo sul quartiere; gestione sociale dell'inquinato per mitigare i problemi connessi alle fragilità e alle conflittualità; accompagnamento all'Abitare, con un'educazione ad uno stile di vita resiliente; coinvolgimento degli inquilini in percorsi di co-progettazione partecipata; agevolare la nascita di cooperative di comunità tra inquilini, per attivare processi di lavoro.

Tali servizi vanno pensati e attivati proprio perché la crisi della *civitas* oltre alla dispersione insediativa, è connessa da un lato alla crescente disuguaglianza sociale prodotta anche dall'accesso non equo ad una serie di beni comuni quali i servizi sanitari, sportivi, culturali, i trasporti, gli spazi verdi, i luoghi di socializzazione (Secchi, 2013), dall'altro alla crisi migratoria, che produce conflitti e lacerazione delle relazioni.

Questa impostazione permette di tenere insieme tre elementi:

- la necessità strategica di aumentare il numero di alloggi per rispondere alla domanda sociale presente, che oramai vede la cristallizzazione di una fascia di disagio economico significativa post crisi economica 2006-2012 e che la crisi pandemica ha leggermente incrementato;
- la necessità strategica di aumentare il numero degli alloggi per mantenere il monte canoni incassato dagli Enti/Aziende pubbliche ad un livello di sostenibilità economica del servizio pubblico, infatti se ci limitiamo come negli ultimi 10 anni a recuperare e assegnare soltanto gli alloggi esistenti inutilizzati e resi tali dalla venuta meno dell'inquilino che li abitava (quasi sempre per decesso) si ha il meccanismo finanziario che vede l'uscita di un inquilino con canone da 150 €/mese e l'ingresso di un inquilino con canone da 40 €/mese, perché essendo basso il numero di alloggi assegnati in tal modo viene soddisfatta soltanto la parte alta della graduatoria degli aventi diritto (ovvero tutti quelli in disagio economico);

– la necessità di rigenerare l'organizzazione del servizio offerto dagli Enti/Aziende pubbliche introducendo in modo professionalizzato servizi di attenzione agli abitanti (stando in rete con il socio-sanitario del territorio) e non solo la gestione immobiliare del patrimonio.

Insomma, l'obiettivo dell'edilizia residenziale pubblica è stato e rimane quello di garantire benessere abitativo, integrazione sociale ed emancipazione economica. Ne consegue che i gestori pubblici di essa sono e saranno chiamati ad essere dei Gestori Sociali e degli Strumenti di Trasformazione Urbana utilizzati dalle città, con un ruolo chiave, all'interno di politiche di innovazione sociale, di aumento del numero degli alloggi e genericamente di *policies* per le *smart city*. Rispondendo in modo strutturale al bisogno prioritario di offrire un alloggio ai più poveri e rendendo questo passaggio storico (2021-2027) motore di risposte oltre che necessarie, anche strategiche per il mantenimento nel tempo di un fondamentale servizio pubblico.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Amin, A., Thrift, N. (2016), *Seeing like a city*, Polity Press, Cambridge, UK.
- Baldini, M. (2010), "Le politiche abitative in Italia", in *il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica*, 3, pp. 407-415.
- Balducci, A., Fedeli, V., Curci, F. (2017), a cura di, *Ripensare la questione urbana. Regionalizzazione dell'urbano in Italia e scenari di innovazione*, Guerini e Associati, Milano.
- Boggiano, A. (1992), *La centralità urbana: la progettazione di un luogo centrale urbano*, Alinea, Firenze.
- Cocco, F., Pibiri, R. (2011), "Residenze sociali con servizi. Infrastrutture residenziali per giovani e anziani", in *Ricerche di Architettura: Nuove Prospettive per l'architettura nella Sardegna del XXI secolo*, Gangemi Editore, Roma, pp. 77-84.
- Deriu, F. (2015), "Le politiche abitative in Italia. Ricostruzione storica e note critiche", in *Welfare e ergonomia*, 1(1), pp. 26-34.
- Hirschman, A.O. (1958), *The strategy of economic development*, Yale University Press, New Haven, Conn.
- Iaione, C., Bernardi, M., De Nictolis, E. (2019), a cura di, *La casa per tutti. Modelli di gestione innovativa e sostenibile per l'adequate housing*, Il Mulino, Bologna.
- ISTAT, 2013, "Benessere economico", in *Rapporto ISTAT*, cap. 4. [[https://www.istat.it/it/files/2013/03/4\\_Benessere-economico.pdf](https://www.istat.it/it/files/2013/03/4_Benessere-economico.pdf)]
- Martinotti, G. (2017), *Sei lezioni sulla città*, Feltrinelli, Milano.
- Mazzucato, M. (2013), *Lo Stato innovatore*, Laterza, Bari.
- MIT-Ministero Infrastrutture e Trasporti, 2014, "Contratti di Quartiere", [<http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=60>]
- Monti, C. e Chiaro, G., s.d, *La questione abitativa in Italia e a Bologna*, Istituto de Gasperi [[http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf-mail/351\\_13092017a.pdf](http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf-mail/351_13092017a.pdf)]
- Osservatorio Dati Federcasa (2018), Documenti interni Federcasa.
- Nomisma per Federcasa (2020), *Aggiornamento del rapporto sul disagio abitativo*.
- Nomisma per Federcasa (2018), *Aggiornamento del rapporto sul disagio abitativo*.
- Nomisma per Federcasa (2016), *Rapporto sul disagio abitativo*.
- Ostanel, E. (2017), *Spazi fuori dal Comune. Rigenerare, includere, innovare*, FrancoAngeli, Milano.
- Rapporto conclusivo della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, XVII legislatura.
- Secchi, B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Bari.

- Sticchi Damiani, E. (1980), *Recupero delle abitazioni e organizzazione giuridica del territorio*, Giuffrè Editore, Milano.
- Talluri, L. (2019), Per una Politica dell'Abitare Sociale di reale impatto: una proposta concreta che ha al centro l'Edilizia Residenziale Pubblica, *Città in Controluce, Vita quotidiana. Tra pubblico e privato*, 33-34.
- Tosi, A. (2017), *La casa dei poveri*, Mimesis, Milano-Udine.

