

GRUPPO DI LAVORO INU POLITICHE PER L'ABITARE INCLUSIVO

Programma di Lavoro 2014-2015

1. Dinamiche in atto e prospettive di azione

L'urgenza di rispondere ad una sempre più articolata domanda abitativa, con l'obiettivo di garantire il diritto alla casa nel modo più esteso possibile, costituisce un nodo centrale per molte politiche urbane in Europa (Whitehead e Scanlon, 2007 e 2008; Cecodhas, 2013). Nel nostro paese, la congiuntura economica, la domanda estesa di qualità dell'abitare, i fabbisogni sociali diversificati e la drammaticità che il problema della casa ha assunto ormai anche per i 'ceti medi' (Cittalia, 2010; Nomisma, 2007) testimoniano, da un lato, l'insufficienza di politiche e piani basati esclusivamente sul sostegno alla casa in proprietà, e dall'altro l'impossibilità di un intervento pubblico diretto ed esclusivo in quantità esaurienti.

Negli ultimi quarant'anni la percentuale delle abitazioni in affitto sul totale degli alloggi occupati si è notevolmente contratta (dal 44% del 1971 al 18% del 2011, secondo le rilevazioni censuarie) perché il mercato delle costruzioni ha realizzato quasi esclusivamente alloggi destinati alla vendita, anche a causa dell'assenza di incentivi significativi per l'affitto, dell'elevata accessibilità dei mutui e di una fiscalità premiante per la prima casa (Indovina, 2005; Del Gatto, 2013). Un segmento molto ridotto, pari al 5% dell'intero comparto residenziale, è costituito dal patrimonio pubblico, che peraltro, si va progressivamente riducendo a seguito dei processi di privatizzazione e cartolarizzazione.

Recenti provvedimenti legislativi (dalla Finanziaria 2001 al Piano Casa 2014) hanno modificato ed ampliato la nozione iniziale di 'edilizia pubblica' o 'edilizia economico popolare' in quella di 'edilizia sociale', il cui obiettivo è di rispondere anche ad un'area di disagio abitativo e vulnerabilità sociale non estremi, ma in costante crescita (Torri, 2006), con un'offerta abitativa di locazione a costi accessibili. Del resto, uno dei nodi principali delle difficoltà riscontrate dalle politiche abitative sociali in Italia, come peraltro in tutta Europa (Needham e de Kam, 2000; Pogliani, 2012), consiste nella disponibilità dei suoli a costi accessibili. Con un approccio largamente sperimentale sono state avviate negli ultimi quindici anni pratiche molto differenziate, che fanno perno sui meccanismi perequativi, sulle premialità e sulla commutabilità con le aree a standard urbanistico, al fine di coinvolgere una gamma articolata di soggetti operatori e di iniziative imprenditoriali, che comprendono, oltre agli attori istituzionali (alle diverse scale) anche gli enti sociali e non profit, gli operatori del mercato immobiliare e i soggetti appartenenti al mondo finanziario e delle imprese. L'apertura ad una tale varietà di attori dovrebbe avere tuttavia come presupposto la messa in opera di una politica strutturale non settoriale, che, attraverso la creazione di condizioni normative, urbanistiche, fiscali e finanziarie, sappia incentivare gli investimenti privati in questo settore, senza però ignorare la complessità sociale, territoriale ed ambientale degli interventi (Oliva, 2005). Si tratta del resto di un passaggio nodale di apertura alla sinergia tra pubblico e privato (Rabaiotti, 2010; Plebani, 2011), che non è un valore in sé ma che va puntualmente verificata in termini di efficacia degli interventi e di qualità degli esiti.

A livello centrale, il Piano nazionale di edilizia abitativa (2008), con l'istituzione del Sistema Integrato nazionale e locale di Fondi Immobiliari (SIF), si è fatto carico di introdurre innovazioni nel settore finanziario atte a sostenere la realizzazione di alloggi privati sociali, cioè da locare a canone moderato o da vendere a prezzi convenzionati (Urbani, 2009). Dopo un quinquennio di

attuazione, si possono soltanto rilevare le modeste quantità realizzate, la tempistica molto rallentata degli interventi e l'unicità del Fondo finora attivato (Fondo Investimenti per l'Abitare, costituitosi nel 2010), che restituiscono in modo eloquente le difficoltà del sistema (Cassa Depositi e Prestiti, 2014). Un sistema di ombre e luci, come registrato dalla ormai decennale rassegna Inu di UrbanPromo sul Social Housing, che esplicita l'interesse verso le attività di compartecipazione p/p, ma anche una riconosciuta impreparazione degli operatori privati nella gestione di interventi in locazione, una difficoltà nel trattamento del rischio di morosità, oltre alla prolungata crisi del mercato immobiliare.

Più in generale, nel campo delle politiche abitative, uno spazio particolare viene assegnato alla rigenerazione urbana e alle politiche pubbliche per la città. E' infatti ormai consapevolezza diffusa che l'abitare sociale costituisca una componente essenziale di tali politiche (Stanghellini, 2012), nelle quali al rinnovamento fisico e funzionale di parti di città si affiancano anche percorsi di inclusione ed integrazione sociale, che, in alcuni casi, lasciano germinare modalità innovative di apprendimento collettivo (Enhr, 2011). Gli interventi di recupero di aree dismesse e contestuale realizzazione di residenza sociale, stanno infatti contribuendo significativamente al rinnovo urbano e alcune operazioni in quartieri pubblici molto degradati migliorano le condizioni insediative, innescando un processo di *mixité* funzionale e sociale e attivando processi di partecipazione e responsabilizzazione sociale, in cui sarà possibile, ad esempio, prevedere la partecipazione dei futuri inquilini nei processi decisionali e in alcuni casi anche gestionali. L'auspicio è quello di costruire e sperimentare meccanismi di partecipazione e coesione della comunità ed integrazione territoriale, al fine di favorire il senso di appartenenza degli abitanti al luogo in cui risiedono e contemporaneamente mitigare il rischio sociale.

La sfida per i prossimi anni consiste pertanto non solo nella capacità di realizzare un numero di alloggi significativo per rispondere alla domanda sociale, ma anche di trovare un equilibrio tra la solidarietà, l'inclusione sociale, il diritto alla casa ed il mercato immobiliare, con l'obiettivo di creare insediamenti integrati destinati a riqualificare non solo gli edifici ma parti di quartieri e di città, in una logica che superi sia la sommatoria di singoli interventi edilizi sia la dimensione comunale ristretta, e sappia invece guardare a politiche di scala sovralocale (come la legislazione emiliano romagnola ci ha da tempo sollecitati a fare). In questa prospettiva si colloca la duplice proposta Inu: la promozione del Piano Strutturale metropolitano, che vede nell'ente sovralocale un attore strategico per promuovere interventi di rigenerazione urbana, nei quali l'abitare sociale svolge ruolo primario; il sostegno a procedure concorsuali e concorrenziali trasparenti per la selezione dei progetti più utili.

A questa esigenze di rinnovamento si intreccia la necessità di costruire occasioni per valorizzare le attività più creative e sperimentali, anche sul fronte della ricerca e della produzione di beni e servizi. Per rispondere a questa necessità, occorre una politica per la casa più flessibile, consapevolmente indirizzata a promuovere la locazione '*affordable*' (cioè a costi accessibili) per sostenere la mobilità territoriale dei giovani e dei gruppi sociali che si muovono in un panorama necessariamente internazionale e che sono tra i primi protagonisti di un rinnovamento del profilo urbano, nella direzione della città creatrice.

Nelle azioni rivolte all'innovazione delle politiche abitative va infine colta anche l'opportunità di migliorare le prestazioni energetiche e di sostenibilità ambientale degli alloggi (Ingaramo, 2012), nel rispetto dei principi della Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili (2007): la condizione affinché questo accada in Italia non può però prescindere da una riforma della fiscalità immobiliare, in grado di adottare adeguate e coerenti misure di prelievo fiscale e di riduzione selettiva degli oneri (Curti, 2006; Unioncamere, 2013), come da tempo il dibattito all'interno dell'Inu ha avuto modo di sostenere (Inu, 2011).

2. Proposte di lavoro

La questione dell'abitare inclusivo trae origine da uno dei cavalli di battaglia della storia Inu sul diritto alla casa, ed intercetta un dibattito più ampio sul ruolo e l'efficacia delle politiche pubbliche per la città. In questa fase di profondi cambiamenti sembra utile indagare il panorama delle proposte in atto e delle prospettive, in collaborazione con l'attività delle altre Commissioni Inu Progetto Paese, proprio a partire dal patrimonio conoscitivo e di ricerche accumulato negli ultimi anni e dalla consapevolezza maturata all'interno di molti enti locali attivi in questo campo. Le pratiche correnti, sostenute da un quadro legislativo regionale piuttosto variegato, stanno infatti sperimentando un arco ampio di soluzioni abitative, dalla locazione a canoni controllati (moderati, calmierati e sociali) alla vendita in regime di convenzione agevolata, fino ai patti di futura vendita. A queste soluzioni sono spesso affiancati interventi di residenza a libero mercato, spazi commerciali, attività culturali – ricreative e servizi per la comunità (socio – assistenziali, sanitari, di accompagnamento) che si accompagnano allo sforzo, perseguito in alcune realtà locali, di responsabilizzare la componente privata verso la costruzione di una città più inclusiva, una condizione che si è ormai imposta nel dibattito internazionale. Alcuni progetti realizzati in città metropolitane, assegnati tramite procedura di evidenza pubblica, contengono il principio della *mixité* come asse portante dell'intervento. In altre esperienze di punta, si fanno strada iniziative di co-housing, banca del tempo o 'condominio solidale', oltre a nuclei abitativi destinati a giovani che si impegnano a concorrere alla rivitalizzazione sociale e generazionale di quartieri difficili. Fino al recupero di alcuni centri storici da tempo in condizioni di marginalità, effettuati con il sostegno delle nuove popolazioni.

E' all'insieme di queste pratiche locali che occorre dare voce e spazio, per valutarne gli esiti innovativi nel tempo ed apprezzarne rischi, incertezze e carenze: si tratta di un obiettivo primario del gruppo di lavoro Inu, per favorire la costruzione di un network delle conoscenze sulle esperienze in corso e valorizzare i progetti che mettono insieme governance diverse multilivello. L'obiettivo è infatti quello di costruire una geografia degli attori coinvolti nel processo e dei loro ruoli, degli strumenti utilizzati per lo sviluppo degli interventi, della tipologia di spazi realizzati e di chi ne sono stati i destinatari. Questo al fine di riconoscere le 'nuove forme urbane' che tali progetti vanno sedimentando nella città. In particolare potrebbe essere utile riconoscere e approfondire processi relativi a:

- *Abitare inclusivo*: cosa si intende e come si pratica (dalle convivenza più tradizionale tra differenti forme residenziali in locazione e proprietà, alle modalità innovative di abitazioni temporanee e specializzate, fino alle sperimentazioni di co-housing sociale, o alla creazione di cooperative locali con la gestione di servizi, quali orti sociali e attività complementari)
- *Il mondo degli operatori e i meccanismi di finanziamento*: come stanno cambiando e quali sono le modalità più efficaci per far incontrare domanda e offerta
- *La riattivazione del sistema regionale ex IACP, ora Aziende Autonome*: quali sono le modalità di riorganizzazione in atto e con quali criticità
- *(Buone) pratiche alla scala metropolitana*: dalle Agenzie per l'affitto ai Fondi per la casa, quali sono oggi le innovazioni e quali gli ostacoli e le ragioni di alcuni fallimenti.

In questo percorso, che si concretizzerà in una mappatura e rassegna delle pratiche locali e dei soggetti attivi, eventualmente integrate con immagini, video e interviste, occorre coinvolgere tutte le Sezioni Regionali, con modalità di ascolto differenziate e ovviamente facendo tesoro del patrimonio conoscitivo accumulato nelle rassegne sul SH di UrbanPromo.

In primo luogo verranno privilegiate le forme seminariali, magari articolate per subambiti territoriali; a proseguire, si potranno organizzare panel di discussione in occasione di alcune iniziative Inu nazionali o regionali già programmate, dove mettere a confronto soggetti istituzionali e non e attori sociali differenti; infine, dovrà essere valorizzato il buon potenziale offerto dal sito Inu, nel quale trovare modalità per fertilizzare la pagina dedicata al gruppo di lavoro stesso.

3. Alcuni riferimenti bibliografici

- Cassa Depositi e Prestiti (2014) *Social Housing: il mercato immobiliare in Italia: focus sull'edilizia sociale*, Report monografico 03.
- Cecodhas (2013) *Housing Europe review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*, Cecodhas Housing Europe's Observatory, Brussels.
- Cittalia (2010) *I comuni e la questione abitativa*, Anci, Roma.
- Curti F. (ed) (2006) *Lo scambio leale*, Officina Edizioni, Roma.
- Del Gatto M.L. (2013) *Social Housing: oltre il progetto*. Milano: Ed. Il Sole XXIV Ore.
- Enhr – European Network for Housing Research (2011) *Mixité: an Urban and Housing issue? Proceedings of the XXIII Conference*, Toulouse, July.
- Indovina F. (2005), "Appunti sulla questione abitativa oggi", *Archivio di Studi Urbani e regionali*, 82: 5-27.
- Ingaramo L., (ed) (2012) *La sostenibilità negli interventi di social housing*. Celid, Torino.
- Inu- Istituto Nazionale di Urbanistica (2011), *La città oltre la crisi: risorse, governo, welfare*. Documento preparatorio per il XXVII Congresso Inu, Livorno, aprile.
- Needham B., de Kam G. (2000) *Land for Social Housing*. Nijmegen/Hilversum: University of Nijmegen, AEDS.
- Nomisma (2007) *La condizione abitativa in Italia; fattori di disagio e strategie di intervento*, Ministero delle Infrastrutture: DG per l'edilizia residenziale e le politiche urbane ed abitative, Roma.
- Oliva F. (2005), *Problema della casa, perequazione e aree per l'edilizia sociale*. In: Bergo C., Pugliese R., (eds), *L'abitazione sociale*, Edizioni Unicopli, Milano, 21-25.
- Plebani F. (2011) *Housing sociale, politiche abitative e fattore tempo. Spunti dal e per il territorio Lombardo*. Irer, Milano.
- Pogliani L. (2012), "Casa sociale, una questione di welfare: problemi e soluzioni", *Urbanistica*, 149: 78-87.
- Rabaiotti G., (2010) "L'attuazione dell'Ers e la centralità dell'affitto. Bandi, soggetti attuatori e gestori", *Dossier Urbanistica Informazioni* 119: 14-15.
- Stanghellini S. (ed) (2012) *Il negoziato pubblico privato nei progetti urbani. Principi, metodi e tecniche di valutazione*. Siev, Dei, Roma.
- Torri R. (2006). "Il rischio abitativo: riflessioni fra teoria e ricerca empirica", *Rivista delle Politiche Sociali*, n.3 monografico *Case difficili. Le politiche abitative fra dimensioni sociali e dilemmi dell'agenda pubblica*, 79-98.
- Unioncamere (2013) *Il partenariato pubblico privato e l'edilizia sostenibile in Italia nel 2013*. Bologna.
- Urbani P. (2009) "L'edilizia abitativa tra piano e mercato. I programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana", *Democrazia e diritto*, 1: 89-115.
- Whitehead C., Scanlon K. (eds) (2007) *Social Housing in Europe*. London: London School of Economics and Political Sciences.
- Whitehead C., Scanlon K. (eds) (2008) *Social Housing in Europe II. A review of policies and outcomes*. London: London School of Economics and Political Sciences.