

MASSIMO BRICCOLI, CARLO CELLAMARE
FRANCESCA COGNETTI E ELENA MARCHIGIANI

11. EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA: LEVE PER INCREMENTARE IL PATRIMONIO DISPONIBILE

1. *Un campo di politiche su cui tornare a investire*

Pur trovandosi al centro delle questioni relative al diritto di accesso ai servizi essenziali, in Italia l'Edilizia residenziale pubblica (Erp) soffre di un vuoto di programmi di finanziamento specificamente dedicati. Questo importante segmento dell'offerta abitativa, dalla fine degli anni Novanta (con il venir meno delle ritenute Gescal sui salari dei lavoratori), è stato oggetto di una progressiva ritrazione dell'intervento pubblico diretto [Storto 2018].

Oggi, nel nostro paese, sono presenti oltre 900.000 alloggi di proprietà pubblica, di cui circa 700.000 in gestione alle aziende casa, pari al 4% dello stock complessivo nazionale [Talluri 2019]. L'offerta si è andata riducendo, a causa dei processi di alienazione iniziati nel 1993 (legge 560), che hanno determinato la perdita di oltre il 22% del patrimonio Erp [Federcasa 2015]. Si è altresì alienato «a macchia di leopardo», creando condomini in cui la compresenza di proprietari privati e di alloggi pubblici ne rende complicata la gestione. A ciò si aggiunge l'effetto confusivo dell'estensione della definizione di Edilizia residenziale sociale (Ers), che ha portato a privilegiare l'investimento di risorse pubbliche negli interventi di housing sociale, destinati a fasce di reddito più alte di quelle dell'edilizia sovvenzionata.

La domanda sociale tuttavia aumenta. Nelle graduatorie Erp dei comuni attualmente giacciono circa 650.000 richieste in attesa, alle quali si somma il fabbisogno non quantificato di coloro che, pur entrati nella fascia di necessità, non hanno ancora presentato istanza [Federcasa 2015]. Ma l'Erp, come qualunque altro servizio pubblico, non si autosostiene e i costi di realizzazione e gestione di questi patrimoni non vengono (né possono essere) ripagati dai canoni applicati.

Risulta perciò evidente la necessità di un progetto nazionale per la casa in locazione sociale e molto sociale [Tosi 2017], che consideri un intervento economico delle istituzioni ai diversi livelli, *in primis* statale e regionale [Rabaiotti e Maran 2020]. L'obiettivo dovrebbe essere l'incremento del patrimonio disponibile, come questione in sé nodale e come supporto a politiche più articolate per l'abitare sociale.

2. *Smobilitare patrimoni inutilizzati*

Nel breve e medio periodo, gli investimenti pubblici per l'Erp difficilmente potranno tuttavia essere tanto consistenti da risultare risolutivi rispetto a una domanda in forte crescita, da parte di individui e famiglie con necessità sempre più diversificate [Nomisma-FederCasa 2020]. Evidente è altresì che l'intero comparto della locazione (Erp, Ers ed edilizia convenzionata) andrebbe sottoposto a politiche integrate, tali da permettere l'accompagnamento all'uscita dalla residenza pubblica verso altri tipi di offerta accessibile; in questo assumendo l'Erp non come una destinazione finale, bensì come un primo approdo per le situazioni sociali più fragili.

La costruzione di un progetto nazionale di investimenti per la casa in locazione sociale e molto sociale – diversificato in relazione alle situazioni urbane segnate da maggiore disagio abitativo – si scontra però con alcune carenze di natura non solo politica, ma anche conoscitiva e tecnica. A sostegno di politiche che rimettano al centro il tema dell'edilizia sovvenzionata mancano quadri in grado di restituire sia la territorializzazione dei bisogni a cui dare risposta, sia la consistenza e le tipologie di offerta. Ormai datata è la classificazione, improntata al solo criterio demografico, dei comuni ad alta tensione abitativa. Così, per quanto attiene alla localizzazione, dispersione o concentrazione, e alle condizioni manutentive dei beni Erp in diverse situazioni nazionali, una carenza significativa attiene alla frammentazione dei dati tra i diversi enti proprietari.

La sistematizzazione di tali informazioni appare necessaria per programmare politiche abitative e operazioni di

recupero di fabbricati, quartieri e ambiti urbani. Può altresì supportare il riorientamento delle procedure di gestione dei patrimoni: riducendo la vendita di alloggi a quelli in condizioni condominiali talmente frammentate da rendere l'intervento sulle parti comuni troppo complesso, e vincolando i proventi in maniera più strategica alla ristrutturazione di specifici immobili. In questa prospettiva, un'iniziativa da valorizzare è l'Osservatorio Erp, avviato nel 2019 a scala nazionale da Federcasa e Nomisma, in risposta alle disposizioni – mai attuate – della legge 431/1998 riguardanti la raccolta e il monitoraggio permanente dei dati relativi al patrimonio e ai suoi destinatari. A livello di comuni e loro aggregazioni, l'Osservatorio permette di armonizzare le informazioni a disposizione delle aziende casa con quelle di altri attori istituzionali, locali e centrali, sui temi della domanda sociale e dell'offerta di welfare connessa all'abitare (comuni, aziende per i servizi socio-sanitari, Inps e Agenzia delle Entrate, ecc.). Può perciò aiutare nella costruzione di azioni integrate, su cui fare convergere risorse già normalmente utilizzate dalle amministrazioni comunali, ma spesso senza un efficace coordinamento (dal sostegno all'affitto, all'assistenza in ambito sociale e socio-sanitario).

Se le operazioni strutturali sin qui richiamate sono funzionali alla costruzione di programmi di investimento pubblico più mirati, è comunque possibile individuare importanti margini di miglioramento delle modalità di gestione «locale» dei patrimoni Erp e di altri patrimoni finalizzabili a tale scopo. È concentrandosi su queste situazioni, forse più rapidamente trattabili, che si possono delineare alcune leve per incrementare l'offerta residenziale pubblica. L'obiettivo è partire dalla rimessa in gioco di alloggi e fabbricati oggi inutilizzati di proprietà di comuni, aziende casa e di altri attori (in prevalenza pubblici ma non solo), attraverso una revisione delle procedure e dei soggetti coinvolti nella loro manutenzione e ristrutturazione, e un uso più efficace di risorse (spaziali, finanziarie e operative) a cui le politiche abitative possono, in parte, già attingere.

3. Recuperare alloggi Erp vuoti e sfitti

La combinazione di condizioni di vetustà del patrimonio Erp (nelle città metropolitane, oltre il 38% è antecedente agli anni Settanta) e di scarsità di risorse anche solo per provvedere alla sua manutenzione ordinaria è tra le principali ragioni del numero consistente di alloggi che a lungo giacciono non assegnati. Del totale di abitazioni gestite dalle aziende casa, oggi risulta regolarmente affittato solo l'86%, mentre il restante 14% è sfitto [Nomisma-Federcasa 2016]; una situazione che, soprattutto nei contesti di frangia e interni alle aree metropolitane, alimenta dinamiche di appropriazione e occupazione abusiva.

Tale quadro evidenzia il paradosso legato a un uso inefficiente del patrimonio a disposizione, facendo altresì emergere un grande potenziale di appartamenti (circa 100.000) che potrebbero essere rimessi in uso. Questo certamente richiede una diversa gestione dei finanziamenti relativi alle manutenzioni, anche a partire dall'assunzione dell'Erp come un bene pubblico da curare, in collaborazione con una pluralità di attori, *in primis* gli abitanti.

3.1. Automanutenzione e autorecupero

Una prima leva per l'incremento dell'offerta Erp si riconosce nel ricorso a processi di automanutenzione e autorecupero. In entrambe le direzioni l'attivazione di risorse da parte degli inquilini o di soggetti del terzo settore è centrale per la tenuta delle iniziative. Per questo, tali modalità sono applicabili nei contesti in cui risultino effettivamente concorrenziali al mercato delle locazioni private.

Nel caso dell'automanutenzione, responsabili diretti dell'attuazione delle operazioni (comunque minimali) sui singoli alloggi sono gli stessi locatari. Per questi interventi non sono necessari né finanziamenti pubblici, né sostanziali innovazioni procedurali. Trattasi di pratiche già ampiamente sperimentate in diversi ambiti urbani (Torino, Milano, Roma, Trieste), il cui *upscaling* a politica ordinaria offre una prospettiva di applicabilità nel breve periodo.

L'autorecupero prevede invece la ristrutturazione di interi fabbricati e parti comuni, previa costituzione di una cooperativa di abitazione composta dai futuri inquilini, a cui è demandato il processo di realizzazione dell'intervento (dalla selezione del progettista, all'individuazione dell'impresa, all'appalto ed esecuzione). Il caso dell'autorecupero è perciò più complesso; è da alcune esperienze a oggi avviate e dalle loro criticità che si possono trarre alcune indicazioni operative [Maranghi, Marchigiani e Orsenigo 2019]. Supporti procedurali e finanziamenti pubblici sono imprescindibili, per quanto questi ultimi generalmente ridotti rispetto ai normali costi di ristrutturazione. L'apporto economico dell'ente proprietario attiene, come minimo, alla garanzia alla richiesta di credito bancario da parte della cooperativa di abitazione. Se l'intervento edilizio è cospicuo, il finanziamento pubblico dovrà prevedere anche un contributo a fondo perduto, tale da calmierare le spese che i locatari andranno a sostenere nel tempo. Almeno una quota delle risorse pubbliche necessarie (peraltro destinabili anche ad altri interventi di ristrutturazione) può essere individuata nell'esenzione del patrimonio Erp dal pagamento delle imposte locali (le aziende casa sono ancora soggette a Imu). Il rilancio e una maggiore consistenza dei finanziamenti già dedicati dalla legge 80/2014 alla manutenzione e ristrutturazione di alloggi di edilizia sovvenzionata costituisce un ulteriore canale. Per favorire la diffusione delle pratiche di autorecupero occorre inoltre un supporto normativo a scala nazionale, che prima di tutto ne garantisca l'esistenza e che poi, attraverso la revisione delle filiere regolamentari attinenti alle diverse fasi del processo, ne agevoli la praticabilità (dall'avvio delle procedure, all'assegnazione degli alloggi, alla gestione del cantiere e della sicurezza).

Sia l'automanutenzione che l'autorecupero richiedono un investimento economico, di tempo e lavoro anche da parte di soggetti terzi. Per l'automanutenzione, trattandosi di costi di intervento meno ingenti (e a scalare dall'affitto), il target può ritenersi esteso a tutti coloro che già possono accedere alle graduatorie Erp. Per l'autorecupero, la maggiore consistenza del contributo economico inizialmente richiesto

ai soci della cooperativa di abitazione (pur rateizzabile in rapporto a modalità di credito e tempi prolungati di concessione dell'immobile, e di fatto assimilabile a un canone di locazione Erp) ne attesta il target sociale sulle fasce di reddito più alte previste dall'edilizia sovvenzionata. Proprio per questo, l'autorecupero può contribuire a dare risposta all'emergere di nuovi bisogni – come quelli di persone non ancora «scivolate» in situazioni di criticità grave, o portatrici di necessità temporanee – che oggi trovano tendenzialmente solo nell'Erp un possibile (ma difficile) sbocco. Ciò presuppone un lavoro sulla flessibilità delle graduatorie ma, soprattutto, la ricerca di un giusto equilibrio tra entità e forme di erogazione del contributo pubblico e l'impegno richiesto agli inquilini.

Un altro aspetto che sollecita la *governance* pubblica è la scelta accurata degli immobili da assoggettare a questo tipo di interventi, al fine di individuare economie di scala e di prossimità con altre operazioni di riqualificazione edilizia e urbana. In tale prospettiva, risulta interessante la costruzione di sinergie tra politiche pubbliche di rigenerazione complessa, pratiche di automanutenzione e autorecupero, in cui alle ditte costruttrici attive a seguito degli appalti pubblici siano assegnati gli interventi specializzati e agli inquilini la realizzazione delle opere complementari (si veda la proposta 7 nel presente volume). In questo modo, coperture e garanzie possono essere redistribuite all'interno del perimetro più ampio del programma di rigenerazione, traendo vantaggio dalla disponibilità di più cospicui finanziamenti pubblici. La gestione del cantiere e dei tanti soggetti coinvolti risulterebbe inoltre facilitata dalla presenza contestuale di imprese professionali e di attori specificamente chiamati ad accompagnare e co-progettare l'intero processo.

Il riferimento è, in sostanza, a un modello collaborativo nella realizzazione delle operazioni di manutenzione straordinaria e ristrutturazione di alloggi, gruppi di immobili e quartieri. Un modello che presuppone altresì un investimento, da parte dell'attore pubblico, nell'attivazione di forme di territorializzazione e articolazione della propria presenza in rapporto ai contesti, nonché di gestione sociale dei processi

di insediamento di nuove attività economiche e soggetti (dalla selezione dei futuri inquilini, al loro accompagnamento nella fase di cantiere, alla definizione di patti di gestione di alloggi e parti comuni). In simili percorsi acquista importanza il riconoscimento di competenze «altre» rispetto a quelle normalmente interne alle aziende casa, di attori intermedi in grado di supportare la costruzione di alleanze tra i tanti protagonisti dell'abitare sociale (comitati di inquilini, fondazioni attive nel campo dell'Ers, terzo settore, ecc.), e di riportare all'interno delle procedure ordinarie quanto appreso da programmi complessi già sviluppati in diversi contesti (da Urban, ai contratti di quartiere).

4. *Convertire a Erp altri patrimoni pubblici*

Al di là degli immobili già destinati a edilizia sovvenzionata, non meno diffuse sono le dinamiche di sottoutilizzo e dismissione di spazi ed edifici di proprietà di altri enti pubblici. Trattasi di patrimoni connotati da differente concentrazione e consistenza, oggi prevalentemente oggetto di processi di alienazione e valorizzazione e che, originariamente impiegati a usi abitativi (stabili e/o temporanei), risultano potenzialmente convertibili a Erp. A titolo di esempio, nel 2010 il Ministero della Difesa ha individuato, sull'intero territorio nazionale, 3.022 alloggi la cui vendita è stata avviata unità per unità, attraverso procedure di evidenza pubblica¹. Così, il patrimonio a disposizione dell'Agenzia del demanio (circa 14.000 beni complessivi di varia consistenza e natura)² comprende anche immobili convertibili a edilizia pubblica: alloggi per militari, palazzine per uffici o altri edifici all'interno di caserme, il cui abbandono spesso concorre al degrado dei contesti limitrofi.

In molti casi – riferiti soprattutto ad asset frammentati e/o localizzati in situazioni non particolarmente dinamiche dal punto di vista della domanda di attività terziarie ed economiche – il ricorso a processi di valorizzazione immobiliare ha incontrato una crescente difficoltà a produrre

marginari di redditività tali da assicurare la buona riuscita di simili operazioni. È a partire da queste considerazioni che una seconda leva per l'incremento dell'offerta Erp è riconosciuta nel trasferimento di parte di questi patrimoni – nello specifico degli edifici già a uso abitativo – da una proprietà pubblica all'altra, *in primis* dai demani militare e di Stato ai comuni e alle aziende casa.

4.1. *Trasferimenti, programmi di valorizzazione, oneri e standard*

A scala nazionale, è difficile delineare un quadro delle quantità, tipologie e localizzazione degli immobili dismessi e disponibili di proprietà del demanio pubblico. Anche per questo, è complesso definire, in termini assoluti, il target sociale di simili operazioni. Possono infatti coinvolgere situazioni territoriali molto diverse, comprese quelle periferiche e i centri urbani di piccole dimensioni, così come contesti investiti da forti pressioni turistiche, a rischio di espulsione dei residenti per la mancanza di un'offerta di affitti a canone calmierato. Destinatari, articolazione funzionale/abitativa e modalità operative delle singole iniziative andranno quindi determinati localmente (a scala comunale e sovracomunale), in relazione ai tipi di domande e patrimoni, e a specifici progetti di riutilizzo e valorizzazione. In generale, l'interesse di queste operazioni è che possono fare riferimento a procedure che già prevedevano o prevedono forme di trasferimento e negoziazione tra attori pubblici.

Nel caso di singoli alloggi, fino al 2016, la normativa sul federalismo demaniale (legge 98/2013 e successive) attestava la possibilità di cedere a titolo gratuito beni del demanio pubblico a regioni ed enti locali. Questa opportunità può essere ripristinata riaprendo i termini previsti dalla norma, così da consentire di fare richiesta alle amministrazioni che ne evidenzino la necessità.

Nei casi di complessi immobiliari più ampi e articolati è possibile attingere a strumenti e processi come quelli avviati dall'Agenzia del demanio (ad es. in Friuli-Venezia

Giulia) con i Programmi unitari di valorizzazione territoriale (Puvat, decreto legge 351/2001 e successivi). Obiettivo dei Puvat è promuovere il riutilizzo funzionale degli immobili di proprietà di regioni, enti locali e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di aree e fabbricati. I Puvat mirano ad attuare in tempi il più possibile certi percorsi di valorizzazione che risultino contestualmente coerenti agli indirizzi di sviluppo territoriale. La previsione delle nuove destinazioni d'uso avviene in maniera concertata con gli attori locali, concretizzandosi in accordi e protocolli di intesa la cui ratifica è sancita dall'approvazione degli strumenti della pianificazione urbanistica comunale. Alla riduzione dell'emergenza abitativa sono inoltre specificamente indirizzate le procedure previste dal decreto legge 133/2014 («Sblocca Italia»). Alle amministrazioni locali è qui attribuito un ruolo ancora più attivo: attraverso la presentazione di proposte progettuali, possono infatti stimolare operazioni di partenariato istituzionale, funzionali a soddisfare le esigenze dei territori con particolare riguardo alla destinazione di patrimoni demaniali a edilizia residenziale pubblica e a interventi di autorecupero. In questo caso la conclusione dell'accordo di programma già costituisce variante urbanistica.

Significative sono quindi le opportunità, delineate dal quadro normativo e procedurale qui tratteggiato, per il trasferimento a Erp di altre proprietà pubbliche. Tuttavia, ciò che ancora frena molti comuni a farne uso non è solo la complessità dei processi da attivare, ma soprattutto la mancanza di fondi nazionali dedicati all'attuazione degli interventi di ristrutturazione necessari alla conversione a Erp.

Se tale carenza appare difficilmente colmabile dai bilanci comunali, non trascurabili appaiono però le possibilità offerte da un più deciso orientamento degli strumenti della pianificazione urbanistica locale verso sia l'incremento di aree e immobili da destinare a edilizia sovvenzionata, sia il recupero di una parte delle risorse per la loro rimessa in uso. In particolare, in aree metropolitane e comuni capoluogo di maggiori dimensioni, dove è ipotizzabile la compresenza di consistenti patrimoni afferenti a una pluralità di soggetti

(non solo pubblici, ma anche società a partecipazione pubblica e/o privata), l'arena degli attori coinvolti nei processi di valorizzazione e pianificazione integrata può ampliarsi rispetto ai Puvat stessi. Questo consentirebbe di creare ulteriori sinergie tra la rigenerazione di interi comparti urbani e la cattura della rendita così generata, attraverso la costruzione di intese urbanistiche che prevedano la cessione all'ente locale di una quota consistente di aree e immobili. Parallelamente, vincolare l'atterraggio (in forma di monetizzazione o realizzazione di opere) degli oneri maturati dalle singole operazioni non solo sull'ambito territoriale in cui esse hanno luogo ma, specificamente, sui fabbricati lì ridestinati a Erp ne potrebbe supportare la ristrutturazione.

Non meno significativo è il contributo che gli strumenti della pianificazione locale possono dare nel campo di operazioni più ordinarie di trasformazione di immobili privati. Anche se in materia di standard urbanistici non è d'aiuto l'identità definitoria assegnata a Erp ed Ers (e la conseguente discrezionalità attribuita a regioni e comuni di puntare su una delle due tipologie), già sussiste la possibilità di utilizzare i piani urbanistici come strumento per vincolare le trasformazioni, anche in forma graduale, all'incremento del patrimonio di edilizia sociale e molto sociale. Il *range* delle scelte progettuali calibrabili sui contesti è vasto: dalla realizzazione e cessione immediata dei beni al comune, alla destinazione «a tempo» di quote di edilizia residenziale a locazione convenzionata, poi assoggettate a forme di prelazione sull'acquisto a prezzo calmierato da parte delle amministrazioni locali e delle aziende casa.

Una prima versione della proposta è stata discussa con Angela Barbanente, Stefano Guidarini, Giovanni Magnano, Liliana Padovani, Adele Camassa e Fabio Pisa (Agenzia del demanio – Direzione regionale Friuli-Venezia Giulia). Il presente testo è quindi debitore dei loro preziosi commenti e indicazioni, dei quali li ringraziamo in questa sede.

Note

¹ http://www.difesa.it/Amministrazionetrasparente/geniodife/Pagine/alienazione_immobili_residenziali.aspx.

² Dati dell'Agenzia del demanio al 31 marzo 2020.

Riferimenti bibliografici

Federcasa

2015 *L'edilizia residenziale pubblica. Elemento centrale della risposta al disagio abitativo e all'abitazione sociale. Sintesi delle proposte Federcasa*, Roma, s.e.

Maranghi, E., Marchigiani, E. e Orsenigo, G. (a cura di)

2019 *Recuperare il patrimonio abitativo pubblico con gli inquilini*, in «Territorio», 88, pp. 25-64.

Nomisma-Federcasa

2016 *Dimensione e caratteristiche del disagio abitativo in Italia e ruolo delle aziende per la casa. Sintesi*, Roma, s.e., <http://www.casaspa.it/INFORMAZIONI/nomisma/Circolare%20Nomisma.PDF>.

2020 *Dimensione del disagio abitativo pre e post emergenza Covid 19*, Roma, s.e., <http://cms.federcasa.it/download.aspx?id=9fe957dd-f413-476f-ba81-4c05cf30149e>.

Rabaiotti, G. e Maran, P.

2020 *L'housing come standard. Prove di innovazione*, in Urban@it, *Quinto rapporto sulle città. Politiche per le periferie*, a cura di G. Laino, Bologna, Il Mulino, pp. 123-136.

Storto, G.

2018 *La casa abbandonata. Il racconto delle politiche abitative dal piano decennale ai programmi delle periferie*, Roma, Officina Edizioni.

Talluri, L.

2019 *La mappatura dell'Erp come strumento per la rigenerazione delle periferie*, in «Working papers. Rivista online di Urban@it», 1.

Tosi, A.

2017 *Le case dei poveri. È ancora possibile un welfare abitativo?*, Milano, Mimesis.

