

Dalle case popolari al Social Housing. Successi e miserie delle politiche sociali per la casa in Italia

Ferdinando Terranova, Dipartimento ITACA, Università di Roma La Sapienza, I

SAGGI/ESSAYS

Abstract. Le questioni affrontate toccano tre aspetti: la necessità di una pianificazione territoriale di media e vasta scala; la qualità dell'abitare; le soluzioni per garantire flussi di finanziamento certi per programmi di edilizia residenziale pubblica (ERP). Premessa a qualsiasi programma di ERP è lo studio e la realizzazione di trasporti veloci su rotaia per garantire una mobilità di massa, cui segue l'individuazione di aree agricole da espropriare ove localizzare gli interventi. Tale programma, sovra-comunale, esige una struttura che abbia la formula amministrativa di un'Agenzia. Sulla qualità dell'abitare occorre sconfiggere l'eguaglianza tra ERP e brutti edifici dell'alienazione e dell'anomia. Su tale scommessa sono chiamati i progettisti degli anni 2000. La certezza dei finanziamenti è data dalla costituzione di un unico Fondo, vincolato per l'ERP, su cui fare confluire i fondi che riguardano direttamente o indirettamente la casa.

Parole chiave: Social housing, Politiche abitative italiane, Pianificazione, Qualità dell'abitare, Finanza di progetto

Nonostante la «questione delle abitazioni» rimanga da sempre d'attualità, non si è mai avuto il coraggio di impostare una strategia di medio e lungo periodo che affronti con procedure tempestive le grandi trasformazioni economico-sociali che la società italiana si trova a dover affrontare.

Le tante ragioni per cui l'attuazione dell'obbligo costituzionale di garantire una «casa per tutti» ha trovato un'insufficiente attuazione in Italia vanno ricercate soprattutto nelle scelte ideologico-politiche, prima dell'economia liberale e successivamente dell'ideologia neoliberista thacheriana e reaganiana che ha segnato profondamente gli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso e svuotato il principio costituzionale della «casa come servizio sociale». Tali ideologie hanno criminalizzato e poi cancellato dal lessico italiano le parole pianificazione e intervento pubblico, negando allo Stato nei settori strategici della produzione ad alta rilevanza sociale il ruolo di garante del principio di equità, premessa per qualsiasi politica di coesione sociale.

Il deficit di pianificazione ha fatto sì che lo specifico del tema «casa-abitazione-residenza» fosse esclusivamente affrontato come

From Council Housing
to Social Housing.
The successes and misfortunes
of Social Housing policies in Italy

Abstract. The issues dealt with are three: the need for medium – and large – scale territorial planning; the quality of housing; the solutions to guarantee secure flows of financing to launch programmes of public residential housing (ERP). A premise of any ERP programme is the planning and construction of a fast rail network to guarantee mass mobility. Once this premise has been satisfied, it is possible to identify agricultural areas to be expropriated for ERP interventions. This programme is characterised by operating above the municipal level, and it requires a structure that has the administrative powers of an agency. As regards the quality of housing, the following equation has to be dispensed with: public residential housing = ugly building characterised by alienation and anomy. Planners from this century have been called on to rise the challenge. To be certain of obtaining finance for ERP programmes, the old road of contributions at source from workers should be pursued as well as the establishment of a single fund that gathers together all the financing foreseen by laws made over the years and not spent, set aside for ERP.

Key words: Social housing, Politics of Housing in Italy, Territorial planning, Quality of housing, Project financing for social housing

Despite the ongoing topicality of the «housing question», nobody has ever had the courage to impose a medium and long-term strategy that faces up to, with timely procedures, the great economic-social transformations that Italian society finds itself facing.

Among the many reasons why the constitutional obligation to guarantee a «house for everyone» has not fully taken in Italy, are, above all, ideological-political

problema dell'autorità locale. Quest'ultima è in grado d'individuare aree di nuova espansione dell'edilizia residenziale pubblica; una volta compiuto tale atto, il meccanismo tende a incepparsi in quanto le aree edificabili sono rare e, se disponibili, le autorità locali non hanno le risorse finanziarie necessarie per la loro acquisizione. L'intoccabilità, più volte reiterata dall'alta Corte Costituzionale, della rendita fondiaria e dell'ancoraggio del suo valore ai prezzi di mercato, rende impraticabile la strada di espropri e confische per pubblica utilità. Normalmente, di fronte a una condizione di oggettiva impotenza ad affrontare la questione da parte dei Comuni, si lascia campo libero all'imprenditoria privata che scarica sui costi industriali non solo la quota di profitto – che certamente non sarà quello che i testi di economia indicano come il «giusto profitto» del 15%, ma andrà ben oltre (si parla di ricarichi che vanno ben al di là del 100%) – ma anche il valore che il mercato assegna alla rendita fondiaria di posizione. La possibilità di espropriare le aree per nuovi insediamenti nelle zone urbane di fatto non esiste più in forza della legge Patto di Stabilità 2011, già Legge finanziaria, venendo a mancare consistenti quote dei trasferimenti dello Stato agli Enti Locali. Le uniche strade per continuare a erogare servizi pubblici ai cittadini, ormai in gran parte tariffati, sono le dismissioni del patrimonio comunale che nel corso degli anni è già stato sottoposto a ipoteche, vendite e cartolarizzazioni e la cementificazione del territorio con le concessioni edilizie. Queste due strade segnano la prospettiva che renderà ancor più invivibili le città, per non parlare – in quanto intuibili, ma ancora non noti – degli effetti sul «governo del territorio» del federalismo fiscale.

In un tale scenario realistico occorre riconoscere che sopravvivono sacche (residuali?) di Pubblica Amministrazione non completamente al servizio del «mercato per il mercato» e intellettuali tecnici ancora in grado di esprimere una loro autonomia tecnico-scientifica. È questa la forza che può ridare dignità al ruolo dello Stato e al «saper fare» in contrasto ai messaggi neoliberisti che hanno enfatizzato un'indimostrata supremazia culturale e progettuale del «privato» sul «pubblico», ritornando così alla grande tradizione europea socialdemocratica: alla società del *welfare*.

I problemi che occorre affrontare sono sostanzialmente tre: il primo di pianificazione del territorio, il secondo relativo alla qualità

choices, first of the liberal economy and then of the neo-liberal ideology of Thatcherism and Reaganism that profoundly marked the '80s and '90s of the last century and did away with the constitutional principle of «housing as a social service». These ideologies criminalised the words planning and public intervention and then erased them from the Italian language, denying the state in the strategic productive sectors of high social relevance its role of guarantor of the principle of equity, a prerequisite for any policy of social cohesion. The planning deficit ensured that the specifics of the theme of «house-dwelling-residence» were dealt with exclusively as a problem for the local authority. This body is able to identify areas for the expansion of public residential building. Once this has been carried out, the mechanism tends to block insofar as the areas suitable for

building are few and when they become available these authorities do not have the necessary financial resources for their acquisition. The inviolability, restated on various occasions by the Constitutional Court, of land revenue and of the anchoring of its value to market prices, renders the path of expropriations and confiscations of land for public use impracticable. Normally, faced by a condition of obvious impotence when facing this issue of the part of municipalities, the field is left open for private enterprise which dumps on to the industrial costs not only profit share – which will certainly not be that indicated by economy textbooks as the «fair profit» of 15%, but a lot more than that (there is talk of mark-ups that go well beyond 100%) – but also the value that the market gives to the land's investment revenue. The possibility of expropriating areas for new building

in urban zones, in reality, no longer exists thanks to the law «Patto di Stabilità 2011» (Stability Pact 2011), previously known as the Financial Act, which led to a significant reduction in the transfer of finance from the state to local bodies. The only ways left to continue to provide public services to citizens, services that are now largely paid for, involve giving up the common patrimony that, over the years, has already been mortgaged, sold and used as security and covering the territory in cement for building permits. These two roads point to a perspective that will render cities even more unliveable, to say nothing of the effects on «territorial governance» of fiscal federalism – insofar as they can already be detected but still are not well – known. In this realistic scenario it has to be acknowledged that (residual?) elements of the Public Administration still

dell'edilizia residenziale pubblica, il terzo al come garantire flussi di finanziamento per la realizzazione dei primi due punti. Se li si esaminano criticamente è possibile formulare delle soluzioni percorribili.

Il primo deve partire da una franca autocritica dello sviluppo delle città – così come è stato affrontato dai governi a tutti i livelli dell'amministrazione – e individuare percorsi alternativi all'urbanizzazione selvaggia. Le soluzioni finora adottate hanno prodotto sistemi urbani disfunzionali e fondamentalmente ingovernabili, tristemente noti. Nella situazione italiana l'aver tentato di risolvere il problema abitativo a livello locale, anche se appariva la naturale evoluzione dell'espansione delle città, è stato un errore sul quale si continua a insistere con strumenti inadeguati, quali i tradizionali PRG. In forza di tale strumentazione, i costi delle aree fabbricabili subiscono immediatamente un'impennata che rende impraticabile qualsiasi ragionamento di edilizia residenziale pubblica. Di fronte a una situazione che evidenzia un'oggettiva impotenza dell'autorità pubblica ad affrontare l'emergenza abitativa, occorre ricercare soluzioni proceduralmente possibili e consensuali. Questa è la scommessa sulla quale confrontarsi.

Tra le diverse soluzioni che possono rispondere alle aspettative, una che dovrebbe essere approfondita è la contestuale soluzione di due questioni convergenti verso un obiettivo unico: la localizzazione dei nuovi insediamenti di edilizia residenziale pubblica che non provochi ulteriori congestionamenti territoriali dai costi diretti e indiretti proibitivi per le comunità locali, per le famiglie, per le persone. Le due questioni convergenti alle quali si fa riferimento riguardano la progettazione-realizzazione di un sistema di mobilità su rotaia a medio raggio (80-100 Km) sul quale innestare la nuova edilizia residenziale pubblica in un quadro di conurbazione con le preesistenze urbane. Risulta evidente che la proposta impone una metodologia: quella della programmazione a scala vasta (regionale o provinciale o, comunque, sovracomunale) e quella di una visione di governo unitario del territorio che superi la frammentazione comunale (livello decisivo per la partecipazione nella decisione e nel controllo del territorio da parte dei cittadini, tuttavia fortemente condizionato da spinte localistiche; livello inadeguato nella programmazione di sistemi urbani policentrici).

survive that are not completely at the service of the «market for the market's sake» as do intellectual technicians, who are still able to exercise a technical-scientific autonomy. This is the strength that could give dignity back to the role of the state along with know-how to contrast the neo-liberal messages, that have emphasised an unproven cultural and planning supremacy of the «private» over the «public», thus returning to the great European social-democratic tradition: the welfare state. The problems that have to be faced are substantially three: the first is that of territorial planning; the second relates to the quality of public residential housing; the third is about how to guarantee flows of finance to carry out points 1 and 2. If these are approached critically we can formulate workable solutions. The first has to begin with honest self-

criticism as regards the development of cities, as it has been dealt with by governments at all administrative levels and the identification of alternatives to uncontrolled urbanisation. The solutions adopted so far have produced dysfunctional and fundamentally ungovernable urban systems, as has been sadly observed. In the Italian situation, having tried to resolve the housing problem at local level, even if it appeared to be the natural evolution of the expansion of cities, there was an error that continues to be made with unsuitable instruments, namely the traditional PRG (General Building Plan). Thanks to this instrument the cost of any potential building area, immediately, undergoes a sudden rise that renders any notion of public residential building impracticable. Faced by a situation that highlights the objective impotence of the public

authority to deal with the housing emergency, we have to seek solutions that are procedurally possible and consensual. This is the challenge we are facing.

Among the various solutions that might satisfy the expectations, one which has to be studied further is the contextual solution of two questions that converge towards a single objective: the locating of the sites of new public residential building without creating ulterior territorial congestion with prohibitive direct and indirect costs for local communities, for families, for people. The two converging questions refer to the planning-construction of a new system of medium-range rail mobility (80-100km) in which to locate the new public residential building in a framework of the conurbation of pre-existing urban layouts. It is evident that

Allo stato attuale la legislazione che regola la vita e l'organizzazione degli Enti locali prevede quali strumenti amministrativi di governo di sistemi complessi i Consorzi di scopo o le Associazioni tra Enti Locali per la gestione di servizi di utilità sociale. Queste ultime danno vita alle cosiddette *utility* (imprese pubbliche locali), oggi sotto attacco e soggette alla richiesta di privatizzazione (esempio di forte attualità è la privatizzazione della gestione della rete idrica dei Comuni). Tali imprese sono costituite su base volontaria e sono l'espressione di un solo ente locale o di più enti locali, solitamente contigui, della gestione di un servizio essenziale per la popolazione dei comuni di riferimento. Il limite di tali imprese è la loro base volontaria e il livello locale. Il problema è come coniugare esigenze maturate a livello locale con necessità espresse a livello sovracomunale, se non addirittura a livello regionale. Uno strumento di governo e di sintesi tra la dialettica locale e quella regionale potrebbe essere un'Agenzia che, in questo caso, si configurerebbe come un organo politico-amministrativo autonomo e sovraordinato ai poteri locali. Quest'Agenzia dovrebbe essere capace di esprimere un potere cogente nella programmazione e nella gestione dell'investimento e dovrebbe sovrintendere il sistema della mobilità su rotaia in funzione dei nuovi insediamenti di edilizia residenziale pubblica.

Soddisfatta questa prima fase di programmazione e d'individuazione di strumenti straordinari programmatori-gestionali *ad hoc* occorre passare ad affrontare il secondo punto: la progettazione dei nuovi insediamenti umani. Qui la partita è propria della cultura architettonica. Occorre chiamare a raccolta tutta la comunità degli architetti progettisti e tecnologi affinché si superi quel marchio negativo legato all'ultima fase del Piano INA-Casa e della Gescal (soprattutto) che ha creato, sia pure con intenti di ricerca innovativa e sperimentale, veri mostri architettonici, macrostrutture abitative dell'alienazione per fronteggiare una domanda drammatica legata soprattutto alla situazione critica dei «senza tetto» delle grandi città metropolitane. Su questo ha fallito la cultura progettuale strettamente legata agli input provenienti dai governi delle città. Forse ha fallito un po' meno la cultura tecnologica che ha cercato, attraverso l'elaborazione di parametri tecnici e strutturali, di standardizzare e industrializzare al massimo la produzione di sistemi e componenti

this proposal involves a methodology: that of large-scale planning (regional or provincial but, in any case, wider than municipal) and a vision of unitary territorial governance that goes beyond municipal fragmentation (the decisive level for participation in decision-making on the part of the citizens and in control of the territory but one which is strongly conditioned by local concerns: that is, an unsuitable level for the planning of multi-centric urban systems). Currently the legislation that regulates the life and organisation of local bodies decrees the administrative instruments of governance that are available to the consortia in the sector of groups of local bodies for the management of services of social usefulness that give life to the utilities (local public concerns), which are under attack today by the forces of privatisation

(one very current example is that of the privatisation of the management of the municipalities' water supply network). Such bodies are formed on the basis of a voluntary expression by one or more local bodies, usually contiguous, for the management of an essential service for the population of the municipalities concerned. The limitation of such undertakings is their voluntary basis and local level. The problem is how to marry needs that have matured at local level with requirements expressed at supra-municipal level, at regional level even. One instrument of governance and synthesis between local and regional needs might be that of an agency that, in this case, establishes itself as an autonomous political-administrative organ that works above local powers and is capable of exercising a coercive power in the planning and management

of the investment that, in this case, would have to oversee the rail mobility network in terms of the new sites of public residential building. Once this first phase of planning has been completed and ad hoc extraordinary instruments for planning-management are in place, it is time to move on to the second point: the planning of the new settlements for people. Here is where architectonic culture really comes into play. The whole community of planning and technical architects has to be called upon in order to overcome that negative image linked to the last phase of the INA-Casa and (above all) Gescal plans, that created, albeit with an intention of innovative and experimental research, real architectonic monsters, alienating housing macrostructures to deal with a dramatic demand linked, above all,

con l'obiettivo di rispondere a una domanda sempre attuale: come realizzare case a basso costo e in tempi veloci. La soluzione allora adottata della prefabbricazione, come soluzione tecnico-tecnologica, andava ulteriormente studiata e sperimentata, ma non abbandonata; tale soluzione rimane ancora valida anche in considerazione del fatto che la ricerca applicata su tale tecnologia è andata notevolmente avanti. Su quella decisione di abbandono ha sicuramente pesato la chiusura dei grandi programmi di edilizia residenziale pubblica, luoghi naturali dell'innovazione scientifico-tecnologica nel campo della produzione edilizia.

Oggi occorre progettare in contesti territorialmente ampi volumetrie a misura d'uomo, con tipologie edilizie esteticamente valide, convincenti e appropriate da un punto di vista dell'attenzione non solo della qualità strutturale dell'edificio, ma dell'uso generalizzato di tecnologie della bioarchitettura e del risparmio energetico. Convincenti, in quanto studiate per essere prive di rischi (domotica), ma soprattutto per essere luoghi ove si favorisca la coesione sociale della comunità, lo scambio tra le persone, la solidarietà tra i cittadini nel quadro di una democrazia diretta: i cittadini che concorrono alla progettazione dei luoghi e che, nel contempo, sono gestori di tali luoghi e del patrimonio abitativo nel quale vivono.

In altre parole si tratta di reintrodurre quanto nel passato segnò con successo la progettazione dei quartieri INA-Casa: gare di progettazione tra *pull* di architetti con convergenti orientamenti urbanistici e tipologici nell'architettura degli edifici e del loro design che evitino emergenze architettoniche dispendiose e inutili.

Infine, il problema dei problemi: come garantire flussi certi e programmati di finanziamento per l'edilizia residenziale pubblica. Come è ben noto, nonostante si parli da sempre di programmi pubblici per la casa, la verità è che l'impegno dello Stato, quindi il finanziamento dalle entrate dello Stato, è talmente marginale e inconsistente da poter scrivere che è praticamente assente. Tutti i programmi o piani casa, a iniziare da quello INA-Casa e a seguire quello Gescal sono stati finanziati attraverso il prelievo forzoso sulla busta paga dei lavoratori. L'integrazione dello Stato, come si è scritto, è risibile.

Come si ricorderà, concluso il programma Gescal si teorizzò, in una visione mummificata della società italiana, l'opportunità di dichia-

to the critical situation of the homeless in the great metropolitan cities. Here, planning culture failed since it was closely tied to the input of city authorities. Perhaps the technological culture failed slightly less through its elaboration of parametric and structural techniques of standardising and industrialising to the maximum the production of systems and components with the objective of satisfying a demand that is always urgent: how to build houses cheaply and quickly. The solution adopted then of prefabrication, as a technical-technological solution, should have been further researched and studied, but not abandoned; a solution is also still valid considering the fact that research into such technology has made great strides. No doubt the decision to abandon this was influenced by the closure of the major

programmes of public residential building, the natural setting for scientific-technological innovation in the field of construction. What has to be planned today in wide territorial contexts are volumes that fit people, with aesthetically valid building typologies, which are convincing and appropriate from the point of view of attention not just to the structural quality of the building, but to the generalised use of the technologies of ecological architecture and energy saving; convincing, insofar as intended to be free of risks (domotics), but above all to be places that favour the social cohesion of the community, relationships between individuals, and solidarity between citizens in the framework of direct democracy: citizens who take part in the planning of sites and, at the same time, manage these places and the housing patrimony

in which they live. In other words, what we are talking about is the reintroduction of what in the past was a success in the planning of the INA-Casa neighbourhoods: planning competitions between pools of architects with converging urban-planning directions, typological in the architecture of the buildings and their design, thus avoiding «architectonic emergencies» that are expensive and pointless. Finally, the problem of problems: how to guarantee secure and programmed flows of financing for public residential building. As is well known, despite endless talk of public housing programmes, the truth is that the state's undertaking, that is, financing from the introits of the state, is so marginal and inconsistent that we can say that it is practically absent. All the housing programmes or plans, starting from

rare che non esiste più alcuna domanda di abitazioni se non quella legata alla mobilità delle classi sociali e a un'aspirazione di migliorare la condizione abitativa. Una realtà teorizzata, quindi, che non può essere se non un negoziato legato a un rapporto tra domanda e offerta che trova un'unica risposta: l'edilizia residenziale privata. Così per un quindicennio, nonostante cambiamenti demografici e antropologici epocali (anziani, migranti, *single*, disoccupati, lavoratori precari, ecc.) si nega l'evidenza: non esiste alcuna «emergenza casa» o «disagio abitativo» in quanto il numero delle abitazioni è di gran lunga superiore al numero delle famiglie.

Il governo di centro sinistra diretto da Prodi nel 2007, di fronte a una situazione di crescente disagio abitativo convoca una Conferenza Nazionale sulla Casa, preceduta da un Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative che si muove in attuazione della sentenza della Corte Costituzionale (n. 94 del 7/03/2007). Tale sentenza, in considerazione del nuovo assetto istituzionale (riforma del Titolo V della Costituzione), individua per l'edilizia residenziale pubblica l'estensione a tre livelli normativi: 1. offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti (competenza esclusiva dello Stato); 2. programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica (competenza legislativa del governo del territorio); 3. gestione del patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica (competenza assegnata alla potestà legislativa delle Regioni).

Si arriva, così, al I Piano Casa contenuto nella Legge finanziaria per l'anno 2008 denominato «Piano nazionale di edilizia abitativa». Alcuni provvedimenti emergenziali precedono tale Legge, quali la riforma delle locazioni con la costituzione di un «Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione». Nel 2007 tale Fondo è di 210 ml di euro, una goccia in un mare che diventa sempre più agitato: tra sfratti, stagnazione dei salari, basse pensioni di vecchiaia, milioni d'immigrati, coppie che vivono nell'area dei lavori precari, giovani «bamboccioni» costretti sino a tarda età alla convivenza con i genitori, e così via. Vengono censite dall'ISTAT 8 milioni di persone al disotto della soglia della povertà. Chi non ha una casa è disperato. Il costo degli affitti è ben superiore a qualsiasi salario, stipendio o pensione!

Un secondo stralcio anticipatore del Piano nazionale arriva con la L. 9/2007 «Interventi per la riduzione del disagio abitativo per

INA-Casa and followed by Gescal, were financed through the pilfering of workers' wage packets. The integration of the state, as already mentioned, is risible.

As will be remembered after the Gescal programme, what was theorised, in a mummified vision of Italian society, was the opportunity to declare that there was no longer any housing demand other than that linked to social class mobility and to an aspiration to improve the housing condition but that cannot be anything other than a negotiation linked to a relationship between supply and demand that finds a single response: private residential building. Thus, for 15 years, despite epochal demographic and anthropological changes (elderly, immigrants, singletons, unemployed, temporary workers, etc.) the evidence is denied: there is no «housing

emergency» or «problem» insofar as the number of houses is far superior to the number of family units.

In 2007, Romano Prodi's centre-left government, faced by a situation of growing housing difficulty, set up a National Housing Conference, preceded by a general consultative body on housing policies that operated to carry out the decision of the Constitutional Court (no. 94 of 7/03/2007). This sentence in consideration of the new institutional structure (reform of Title V of the Constitution), identifies for public residential building the extension on three normative levels: 1. the minimum offer of housing destined to satisfy the requirements of the less well-off sectors (an exclusive duty of the state); 2. planning interventions in public residential building (a legislative duty of the territorial government); 3.

management of the public residential building patrimony (a duty assigned to the legislative power of the regions). Thus we arrive at the I Piano Casa (1st Housing Plan) contained in the Financial Act for the year 2008 named «National Plan for Residential Building». This law was preceded by a number of emergency provisions, such as the reform of tenancies with the setting up of the «National fund for supporting access to rented housing». In 2007 this fund was €210 million, a drop in an ocean that was becoming increasingly stormy: amidst evictions, stagnating salaries, low old-age pensions, millions of immigrants, couples without long-term employment, young «adult-babies» forced to live with their parents up to a later age, and so on. ISTAT recorded 8 million people living below the poverty line. Anyone without a house

particolari categorie deboli» ove s'individuano obiettivi e indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale, prioritariamente incrementando lo stock di alloggi pubblici di edilizia sovvenzionata e di alloggi privati a canoni accessibili alle categorie più disagiate sul mercato della locazione.

Tutti provvedimenti con risorse così esigue da essere totalmente inadeguate ad affrontare anche il minimo problema emergenziale, con procedure e tempi realizzativi che rendono pressoché inutilizzabile lo strumento proposto.

L'unico aspetto chiarificatore di tanto normare, anche per non incorrere in procedure di violazioni comunitarie, è la definizione di «alloggio sociale»: l'immobile adibito a uso abitativo che svolge una funzione d'interesse generale.

Il Piano nazionale di edilizia abitativa viene varato all'inizio del 2008 cercando di definirne gli aspetti metodologici del rapporto sulla specifica materia tra l'autorità centrale e le autorità regionali, ma soprattutto puntando a introdurre tutta una serie di incentivi fiscali per spingere i proprietari di abitazioni sfitte a cederle in locazione, per la manutenzione nonché la riduzione delle imposte per l'acquisto della prima casa. Sempre nel Piano nazionale viene poi introdotta un'ulteriore strumentazione tecnica tesa a normalizzare il mercato immobiliare creando una banca dati (osservatorio) in rete, sia a livello nazionale che regionale sul patrimonio edilizio pubblico. Un punto originale e importante è l'inserimento tra la fiscalità agevolata dei «Fondi immobiliari etici» il cui oggetto prevalente è l'offerta di alloggi sociali.

Il Piano prevede un flusso di finanziamento statale oscillante tra 1.2 mld e 1.5 mld di euro per la realizzazione di alloggi sociali e l'incremento a 500 ml di euro del Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione.

Ma è solo con l'accordo Stato-Regioni del 5/03/2009 che si definisce la reale assegnazione. Essa è di soli 550 ml di euro, con un primo stralcio per gli interventi prioritari di circa 200 ml di euro, finanziamento in parte dirottato per fronteggiare l'emergenza derivante dal sisma in Abruzzo. Con la politica dei tagli in realtà la distribuzione dei fondi è praticamente congelata. Di fronte a una situazione di non attuazione del Piano nazionale nel 2010 e alla crescente situazione di disperazione sociale legata alla casa (250.000

is desperate. The cost of renting is well over any salary, wage or pension! A second anticipatory element of the National Plan came with Law 9/2007 «Interventions for the reduction of the housing problem for certain weak categories», where general objectives and directions were identified for regional planning, increasing as a priority the stock of subsidised public housing as well as in the private sector at rates that are accessible to the most disadvantaged categories in the rental market.

These were all provisions with such scant resources as to be totally inadequate to deal with even the most minimal emergency problem, with procedures and times that render the proposed instrument effectively useless. The single clarifying aspect of all this lawmaking, in part also to avoid the risk of proceedings for breaking EU norms,

is the definition of «social housing»: building stock assigned for housing use that performs a role of general interest. The National Housing Plan was passed at the start of 2008, and sought to define the methodological aspects of the relationship in terms of the specific material between central power and the regional authorities, but, above all, it aimed at introducing a whole series of fiscal incentives to encourage the owners of empty properties to rent them out, for the reduction of taxes on the acquisition of a first house. Further technical instruments were introduced, still in the National Plan, aimed at normalising the housing market, by creating a data bank (observatory), online, both at national and regional level for the public housing patrimony. An original and important point is the insertion among the facilitated tax regulations of ethical funds whose

main aim is the offer of social housing. The Plan foresees a flow of state financing that will fluctuate between 1.2 billion and 1.5 billion euros for the building of social housing and an increase to €500 million for the National fund for supporting access to rented housing.

But it is not only with the State-Regions agreement of 5/03/2009 that the real allocation is defined. That on its own is only €550 million; with a first tranche for priority interventions of about €200 million. This financing was partly used to deal with the emergency stemming from the earthquake in the Abruzzi. With the policy of cuts, in reality the distribution of the funds has practically been frozen. Faced by a situation in which the National Plan in 2010 was not put into action and the growing situation of social desperation linked to housing (250,000 evictions, 80%

sfratti, di cui l'80% per morosità; 4.5 ml di cittadini immigrati che chiedono condizioni di vita umane e soprattutto un'abitazione) viene varato un decreto interministeriale per la creazione di un «sistema di fondi immobiliari». Un sistema nazionale e locale di fondi immobiliari per la realizzazione e l'acquisizione di immobili destinati all'edilizia residenziale oltre a nuovi strumenti immobiliari finanziari, a partecipazione sia pubblica che privata, per valorizzare e accrescere l'offerta degli affitti con un ruolo strategico della Cassa Depositi e Prestiti e della SGR (Società di gestione del risparmio) dedicata a tale obiettivo che con il relativo fondo immobiliare rappresenta uno strumento senz'altro innovativo.

Nel frattempo cambia la maggioranza parlamentare, l'Italia come tutti i Paesi avanzati è all'interno di una grave crisi economica, quale conseguenza della bolla immobiliare dei mutui *subprime* progettata dall'avidità del management degli istituti bancari, delle società finanziarie nordamericane e della city londinese. La destra non ha alcuna volontà di attuare il Piano nazionale di edilizia abitativa che comunque, nonostante l'esiguità dei finanziamenti, vede un impegno diretto dello Stato nella direzione di affrontare come «questione nazionale» la domanda abitativa delle fasce povere della popolazione, particolarmente acuta nei grandi centri metropolitani del Paese. Tant'è, come è stato scritto pocanzi, da un «Piano nazionale di edilizia abitativa» si passa a una strumentazione che si muove a tutto campo: da quello fiscale a quello di natura finanziaria. I Fondi immobiliari rappresentano gli strumenti dell'innovazione finanziaria che ha quale base il *project financing* e come obiettivo il *social housing*, abitazioni realizzate in sottosistemi urbani pubblici o resi tali da operazioni permutative per una popolazione a reddito garantito, se non addirittura benestante, dove domina la concezione del profitto del privato che partecipa al *project* e non certo le esigenze delle fasce deboli e impoverite della popolazione italiana e di quella immigrata. Infatti il prezzo, sia di vendita che di locazione, di tali alloggi contiene la quota di restituzione del capitale investito dal privato, la quota del profitto (interessi sul capitale investito), la quota del rischio del capitale per mancato profitto o ritardato profitto, nonché una serie di altre voci come le variazioni del valore della moneta durante il periodo in cui opererà il *project*, il tasso d'inflazione, ecc. Solitamente, il capitale viene restituito sotto forma di contratti di

of which were for arrears; 4.5 million immigrant citizens who are asking for humane living conditions and, above all, a house), an inter-ministerial decree was passed for the creation of a «system of housing funds». A national and local system of housing funds for the construction and purchase of properties destined for residential housing, as well as new instruments for financing building, involving both public and private funding, to take advantage of and increase the rental offer with a strategic role for the Cassa Depositi and Prestiti and the SGR (Società di gestione del risparmio – Savings Company) dedicated to this objective that, with the related building fund, represents an instrument that is undoubtedly innovative. In the meantime, there is a change in government. Italy, like all the advanced countries, is facing a grave economic

crisis, as a consequence of the subprime housing bubble planned by the greed of the management of banking institutes, North American financial companies and the City of London. The Right has no desire to carry out the National Housing Plan that, despite the scarcity of funding, sees a direct input of the state in the direction of facing as a «national question» the housing demand of the poorer sections of the population, especially in the great metropolitan centres of the country. As we just wrote, from a «National Plan for Housing» we move to an instrumentation that covers the whole field: from fiscal to financial. The Funds for Housing represent the financially innovative instruments that have as their basis project financing and as their aim social housing, dwelling places constructed in urban public subsystems or rendered thus by

exchange operations, for a population with a guaranteed income, if not actually well-off, where the dominating concept is that of the individual private profit of those who take part in the project and absolutely not the needs of the weaker and poorer sections of the Italian and immigrant population. In fact, the price, both to buy and to rent, of such dwellings includes both the share of profit (interests on the private capital), the share of the capital risk for missed profit or delayed profit, as well as a series of other costs such as variations in the value of the currency during the period in which the project will operate, the rate of inflation, etc. Usually the capital is paid back in the form of global service contracts (from heating energy-saving management, to cleaning, to concierge and security services...). The Building Funds (largely of a

global service (dalla gestione del calore al risparmio energetico, al servizio di pulizia, al servizio di portierato e di vigilanza, ...).

I Fondi immobiliari (prevalentemente di natura bancaria come la Cassa Depositi e Prestiti, la Fondazione Cariplo, la Fondazione Banca di Roma o di società finanziarie che gestiscono Fondi immobiliari ordinari, Fondi etici o leasing immobiliari) puntano attraverso SGR a operare direttamente sul mercato immobiliare impegnandosi ad acquistare immobili già costruiti e invenduti con l'obiettivo di acquisire quei vantaggi fiscali (e non sono pochi!) previsti dalle leggi qualora una quota degli immobili a carattere residenziale sia locata a prezzi «politici» rispetto al mercato strettamente privato. Non sempre, però, tali prezzi sono sostenibili da parte degli inquilini incipienti. In tal caso una parte del prezzo di locazione sarà coperta dal Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione; la copertura sarà pari al prezzo dell'affitto se si è di fronte a incipienti totali.

Per avviare la costituzione di Fondi immobiliari regionali, premessa per la costituzione di quelli locali (comunali), il governo assegna alle Regioni 377 ml di euro.

L'innovazione fiscale viene titolata dalla legge, tanto per creare ulteriore confusione comunicativa, «Piano Casa» (6/03/2009), cosa completamente diversa del «Piano nazionale dell'edilizia abitativa» del 2008. Con il «Piano Casa» vengono proposti due percorsi: 1. viene data la possibilità al singolo cittadino di effettuare interventi di ampliamento e/o ricostruzione della propria abitazione. La conseguenza, dopo una sentenza della Corte Costituzionale, è un'imponente legislazione regionale che di fatto monta un sistema di regole disincentivando, per i tempi procedurali, uno strumento di politica economica che ha una sua ragione congiunturale, ma aprendo al contempo larghe maglie per future colate di cemento in diversi territori che non risolvono l'urgenza abitativa. 2. vengono semplificate le procedure burocratiche inerenti i lavori in edilizia. Su tale punto il disaccordo è tale che si sono dovuti attendere i provvedimenti economici del luglio 2010 (la finanziaria dell'estate) per riordinare parte delle procedure legate all'applicazione della Merloni, come all'applicazione della Legge Obiettivo del 2001 sulle grandi opere.

All'emergenza abitativa non v'è risposta né intenzione di rispondere. Si ritornano a proporre vecchi sentieri per convincere i proprietari

banking nature such as the Cassa Depositi e Prestiti, the Fondazione Cariplo, the Fondazione Banca di Roma or financial companies that manage ordinary building funds, ethical funds or property leasing) aim through SGR to operate directly in the building market, undertaking to buy built but unsold housing with the aim of obtaining those tax advantages (which are substantial!) foreseen by the law whenever a buildings of a residential nature are offered at «political» prices compared to the strictly private market. But such prices cannot always be borne by tenants who not even qualify to pay tax. In this case, a part of the rental will be covered by the National fund for supporting access to rented housing. The coverage will be the equivalent of the rental if dealing with tenants with no taxable income at all.

To launch the Regional Housing Funds, a requisite for the establishment of local (municipal ones), the government assigns 377 million euros to the regions.

The fiscal innovation comes in the law, named, just to create even more confusion, «Housing Plan» (6/03/2009), which is completely different to the «National Plan for Residential Housing» of 2008. With the «Housing Plan» two paths are proposed: 1. the possibility for the individual citizen to carry out enlargements and/or restructuring of their own dwelling. The consequence of this, following a sentence of the Constitutional Court, is massive regional legislation that in reality creates a system of rules that acts as a disincentive because of the bureaucracy involved, an instrument of economic policy that can be justified as such, but that, at the same time, opens the doors wide to piles of

ad affittare le abitazioni non occupate offrendo loro una «cedolare secca» che dovrebbe oscillare dal 20 al 23% a seconda della tipologia del contratto di locazione, in sostanza defiscalizzando di tali percentuali gli oneri fiscali che i proprietari dovrebbero pagare per la rendita derivante dagli affitti.

Stanno andando avanti, solamente in alcune città del nord Italia, alcune positive esperienze di *social housing*. Ma, come si è scritto, è ben altra cosa rispetto all'edilizia residenziale pubblica, ai 20.000 alloggi per la popolazione anziana, e...a tutte le aspettative maturate e uscite dal «Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative» (L. 9/2007).

Non si può concludere senza avanzare alcune proposte, sotto forma di suggerimenti da approfondire tecnicamente, sul tema del finanziamento dei programmi d'edilizia residenziale pubblica. Occorre partire dall'assunto che il finanziamento da parte dello Stato trova il tempo che trova e fintantoché l'ubriacatura neolibera perdura non ci saranno mai risorse disponibili. Le soluzioni adottate per il *social housing* sono strade da percorrere, ma esse servono per micro risposte a un problema che va ben oltre alla possibilità di diffondere il *project financing* di massa come soluzione di crescita dell'infrastrutturazione civile del Paese.

Oggi occorre proporre soluzioni tecnico-finanziarie più incisive per realizzare quel flusso continuo di finanziamenti tale da poter avviare la realizzazione degli obiettivi prioritari contenuti nel Piano nazionale per l'edilizia abitativa pubblica del 2008, che punti non solo alle nuove realizzazioni, bensì anche a mantenere nel tempo gli immobili, a risanare i contesti territoriali nonché a cofinanziare la rete di mobilità su rotaia. Occorre pensare a costituire un grande contenitore/fondo che finanzia l'edilizia residenziale pubblica sul quale far confluire tutta la miriade di fondi che direttamente o indirettamente riguardano la casa (valutati attorno a una trentina), da mettere a reddito e che vengono disinvoltamente stornati dal governo a seconda delle priorità/necessità. L'alimentazione di tale Fondo può avvenire attraverso: 1. la reintroduzione di un meccanismo di prelievo forzoso minimo diretto sui salari, gli stipendi e le parcelle professionali nonché sugli oneri fiscali delle imprese (ex modello Gescal); 2. il trasferimento dei Trattamenti di fine lavoro (TFR) sia del settore pubblico che di quello privato; di quest'ultimo solo i

concrete in various territories without resolving the housing crisis; 2. the simplification of the bureaucratic procedure inherent in building construction. On this point the lack of agreement is such that we had to await the economic provisions of July 2010 (the summer Financial Act) to bring order to a part of the procedures relating to the application of the Merloni Law, as well as the application of the Law of 2001 on major works.

There has been no response to the housing emergency nor is there any intention to find one. There is a return to proposing old methods to convince landlords to rent empty accommodation offering them an all-inclusive tax on dividends that should vary between 20 and 23% depending on the type of rental contract, effectively removing from taxation the abovementioned sums that

the landlords should pay for income deriving from rental.

Only in some northern cities of Italy are positive experiences involving social housing taking place. But, as has been written, this is very different from public residential building, the 20,000 homes for the elderly, and... all the expectations that were born and emerged from the «General consultative body on housing policies» (Law 9/2007).

We cannot end without putting forward some proposals, under the form of suggestions to be looked at in more detail technically, on the theme of financing programmes of public residential building. We have to start from the assumption that state financing will take as long as it takes and, for as long as the neoliberal splurge continues, no more is going to become available. The

solutions adopted for social housing are roads to follow, but they serve as micro responses to a problem that goes well beyond the possibility of spreading mass project financing as a growth solution for the country's civil infrastructure.

What needs to be proposed today are more incisive technical-financial solutions to achieve that continuous flow of financing in such a way as to be able to launch the achievement of the priority objectives contained in the National plan for residential housing of 2008 which aims not just at new constructions, but also at maintaining and improving buildings over time and cleaning up the territory, as well as co-financing the rail mobility network. We need to think of establishing a great container/fund that will finance public residential building into which to direct all the myriad of funding that



01 | Alcuni esempi di errata programmazione urbanistica in Italia: quartiere residenziale Le Piagge, Firenze; quartiere residenziale Corviale, Roma; quartiere residenziale Rozzol Melara, Trieste

Some examples of a wrong urban planning in Italy: Le Piagge residential district, Florence; Corviale residential district, Rome; Rozzol Melara residential district, Trieste

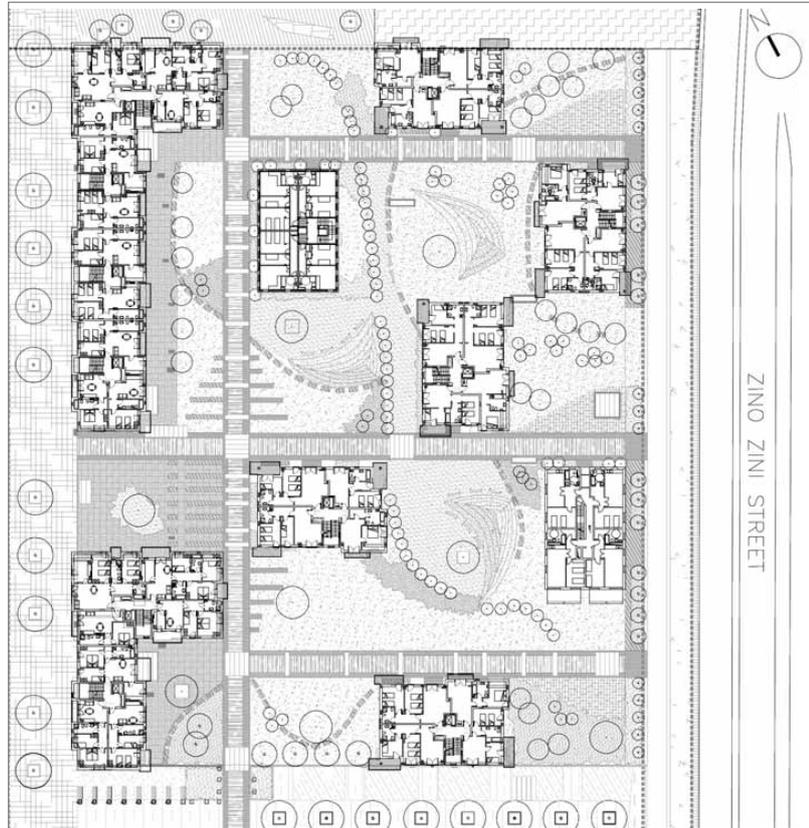
TFR rimasti alle imprese; 3. una percentuale della quota versata dai professionisti all'INPS in modo che anche coloro che sono afflitti da contratti di lavoro atipici propri del precariato possano aspirare alla casa; 4. la quota dei Fondi pensioni integrativi destinata agli investimenti, lo stesso per l'INAIL; 5. una percentuale della quota profitti delle Fondazioni bancarie puntando alla trasparenza nella sua destinazione (oggi prevalentemente a destinazione clientelare); 6. una percentuale delle entrate derivante da vendite, dismissioni, cartolarizzazioni del patrimonio demaniale nonché di quello abitativo pubblico; 7. infine canalizzando i profitti delle entrate derivanti dalla gestione dei contratti di locazione dell'edilizia residenziale sia pubblica che privata istituendo Siiq (Società di gestione dei patrimoni immobiliari) a livello regionale affinché sul mercato delle locazioni si chiuda un capitolo d'inique vessazioni agli affittuari legate a contratti disattesi, rimesse fuori busta e in nero, evasione fiscale. Le Siiq regionali possono essere istituite utilizzando la formula del *project financing* che veda capitali pubblici e privati (associazioni dei proprietari degli alloggi dati in affitto);...

In sintesi, dai mille rivoli di risorse non spese a un unico Fondo con un obiettivo chiaro: fronteggiare l'emergenza abitativa con una politica che punti sulla qualità del costruito e sulla sua sostenibilità architettonica e ambientale nonché su insediamenti abitativi a dimensione umana, che sconfigga l'anomia dell'individuo e dei luoghi del degrado e del conflitto urbano.

Post Scriptum: Alcune considerazioni legate alle entrate dello Stato per consolidare politiche d'investimento sia nei settori produttivi che negli impieghi sociali del reddito: quando vi sarà una perequazione tra la tassazione delle rendite finanziarie e quelle dei redditi da lavoro? Quando si tasseranno i grandi patrimoni immobiliari e mobiliari? A tal proposito è proprio vero che il «silenzio è d'oro!» Quando s'introdurrà la Tobin Tax sulle transazioni valutarie a carattere speculativo condotte dalle banche d'affari?

directly or indirectly relates to housing (estimated to be about 30), so they can be properly exploited, funding that currently is carelessly spent by the government depending on priorities/necessities. This fund could be supplied through: 1. the reintroduction of a mechanism of a small compulsory deduction of salaries and professional fees as well as on companies' tax bills (ex-Gescal model); 2. the transfer of Completion of Work Payments (Trattamenti di fine lavoro) in both the public and private sector. From the latter only the TFRs left to companies; 3. a percentage of the share paid by self-employed professionals to the state pension fund in such a way that those who are affected by unusual temporary contracts can also aspire to a house; 4. the share of integrated pension funds aimed at investments. The same should apply to INAIL (NI); 5. a percentage of

the share of profits from the Banking Foundations, aiming at transparency in its destination (today largely aimed at patronage); 6. a percentage of the income deriving from the sale, divestment and securitisation of state property as well as that public housing; 7. finally channelling the profits from the income from the management of rental contracts for residential building, both public and private, setting up Siiq (Società di gestione dei patrimoni immobiliari - Management company for property patrimony) at regional level until a chapter in the rental market of unfairness towards tenants comes to a close, a chapter of contracts not being respected, under-the-table payments, and tax avoidance. The regional Siiq could be set up using the project financing formula that sees public and private capital (organisation of landlords of the rented properties);



02 | Villaggio Olimpico di Torino. Progetto di Benedetto Camerana, 2003-04.
Inquadramento generale dell'area di intervento; pianta generale di un lotto tipo

*Olympic Village in Turin. Design by Benedetto Camerana, 2003-2004.
General plan of the intervention area; general plan of a model lot*

to sum up, from the thousands of resources not sent to a single fund with a clear aim: facing up to the housing emergency with a policy that aims at the quality of the built and its architectonic and environmental sustainability as well as on housing areas built to scale for humans, that can defeat the anomy of the individual and the scenes of degradation and urban conflicts.

Post Scriptum: A number of considerations regarding the state's income to consolidate policies of investment both in the productive sectors as well as in the social sector: when will there be a standardisation between the taxation on financial and occupational incomes? When will the great property patrimonies be taxed? Speaking of which it seems to really be true that silence is

golden! When will the Tobin Tax be introduced on speculative currency transactions by the banks?