

Dinamiche dei territori e questione abitativa ⁽¹⁾

Sembra convinzione diffusa che occorra tornare a pensare a delle politiche pubbliche per la casa. Sarebbe però per lo meno sorprendente ripartire dallo stesso punto a distanza di trenta anni dall'ultima occasione di pubblico dibattito sul tema. Si ricorderà che allora - sulla fine degli anni '70- un intenso confronto politico e sociali si concluse in un ciclo di produzione legislativa, e di conseguente politiche, con alcune caratteristiche forti: sostenere la produzione di alloggi pubblici in particolare nelle aree metropolitane, ad alta tensione abitativa; promuovere il recupero edilizio e la riqualificazione urbana; moderare il livello degli affitti e regolare le diverse fattispecie dei rapporti locativi, nonché degli sfratti.

A questa stagione ha fatto seguito, in modo un po' surrettizio e privo di grande coinvolgimento riflessivo, un periodo di progressiva e inarrestabile liberalizzazione, privatizzazione e decentralizzazione della gestione del mercato, della promozione, dei conflitti abitativi.

Alla fine di questo secondo periodo, i presupposti delle politiche abitative sono fortemente cambiati. Il rinnovo urbano è avviato con forza, e si pone casomai un problema di calmarne gli eccessi e le conseguenze negative; è anche possibile che, sull'onda delle difficoltà di accesso, si torni a produrre alloggi con il sostegno pubblico; infine, è completata la de-regolazione delle locazioni senza che questo abbia prodotto esiti positivi sulla funzionalità dei mercati e sul livello dei prezzi.

Nel frattempo sono cambiati il senso, la geografia e l'arena politica dell'abitare. In particolare, è mutata la posizione delle aree metropolitane: da luogo della emergenza abitativa, a luogo della globalizzazione della riqualificazione urbana, con una conseguente estroflessione di abitanti e investimenti immobiliari. In sostanza, in questi anni abbiamo assistito ad un processo di filtering non solo delle abitazioni, di interi segmenti di mercato. L'ipotesi della globalizzazione della riqualificazione urbana implica l'elevazione dei segmenti centrali delle aree urbane a componenti di in circuito globale, dove la funzione residenziale è equifungibile ad altre utilizzazioni (terziarie, turistiche, transitorie) secondo logiche finanziarie. Di conseguenza, la diffusione abitativa è generata contemporaneamente da processi di espulsione della popolazione più fragile economicamente, e di messa in valore delle proprietà che si sono rivalutate. Queste popolazioni lasciano il cuore metropolitano e costruiscono nuovi insediamenti riusando le infrastrutture abitative rurali (la città diffusa), turistiche (la riurbanizzazione delle coste), perturbane (centri minori e borgate).

La diffusione abitativa porta a combinazioni insediative molto differenti nelle diverse aree urbane. Dal punto di vista dalla riflessione sulle nuove forme di territorialità, questa riflessione indica soprattutto tre questioni: la prima riguarda la diffusione residenziale, che investe un intorno metropolitano vasto e mescola i riferimenti territoriali dei territori di snodo; una seconda questione riguarda invece l'incrocio tra dinamiche abitative e occupazionali, che suggerisce la formazione di territori in crescita o in difficoltà; infine, un ultimo problema riguarda la dimensione sociale –il problema della povertà abitativa- che si profila nella ridefinizione della geografia metropolitana, e che trovo un rispecchiamento molto deficitario nelle politiche pubbliche.

¹ Di Marco Cremaschi, Anna Paola Di Risio, Giulia Longo e di Silvia Lucciarini, del Dipartimento di Studi Urbani, Università degli Studi Roma Tre, salvo Longo del Dottorato del Diap al Politecnico di Milano. Questo saggio è parte del lavoro in corso per la ricerca "Beni comuni locali e coesione sociale: la territorializzazione delle politiche abitative", unità locale del Prin coordinato da Sandro Balducci del Diap. Ancorché frutto di un lavoro collettivo, introduzione, primo e ultimo par. sono di M. Cremaschi, il secondo e il quinto sono di G. Longo, il terzo è di S. Lucciarini, il quarto è di A. P. Di Risio.

1. Alcune premesse esplorative

La prima annotazione introduttiva riguarda il senso dell'abitare e della casa. Senza volersi dilungare in questa sede sugli aspetti più propriamente teorici, va ricordato che l'abitare e l'alloggio, merci 'molto particolari' per la loro comune fondazione sociale, sono sempre stati condizionati dalla particolare forma di contratto sociale fondata su una comune appartenenza ad una cultura e un territorio. Questo contratto sta cambiando per effetto della particolare fase di diffusione metropolitana (l'aumento del decentramento e della mobilità), dell'accentuarsi dei processi di immigrazione (con provenienza da altri paesi e altre culture), l'eterogeneità delle esperienze generazionali e di vicinato (associate alla precarizzazione del lavoro e delle carriere abitative). Abitare e cittadinanza si aprono a forbice e, nel processo di riarticolazione delle convenienze finanziarie globali, spariscono i sistemi di garanzia sia dello stato che del mercato. Questa osservazione afferma sostanzialmente la centralità della *appartenenza* per il contratto sociale. E al tempo stesso conduce alla considerazione che tale appartenenza si declina territorialmente su un sistema locale privo delle forme di rappresentanza politica. In questo senso, operazioni metodologicamente dubbie, ma politicamente efficaci, come il calcolo dei fabbisogni, sembrano poco ripercorribili fuori dal contesto urbano. Nei territori della diffusione metropolitana, dove non esiste un soggetto politico unitario, coesistono anche più bilanci e sistemi di regolazione abitativa.

Un'ormai non breve riflessione sulle politiche abitative ha contribuito a mettere in luce i nodi critici dai quali partire. Sembra ineliminabile riaprire una riflessione a pieno titolo sulla opportunità di una politica pubblica per la casa, dopo decenni in cui si è sostenuto altro. Questo non deve necessariamente condurre a nuove costruzioni, e tanto meno ad affidare a enti pubblici il ruolo di promuovere ulteriore edilizia. Piuttosto, invita ad investigare se la produzione di beni comuni, oltre e attraverso le forme tradizionali di stato e mercato, possa facilitare l'accessibilità e l'appartenenza nei sistemi metropolitani in tensione.

Almeno incidentalmente, va notato che il processo di cui si sta parlando non è leggibile necessariamente come un processo di liberalizzazione. Non è in via esclusiva una restituzione al mercato di un segmento amministrato, quanto la finanziarizzazione di un bene sostantivo. La casa assume la consistenza del dialetto in un processo di fusione linguistica. Quella che si impone è una logica globale dei mercati finanziari che generano i noti fenomeni di crescita dei prezzi e di bolle speculative, nonché di formazione di sacche di rendita. In questo processo alcuni segmenti della domanda -in particolare i poveri, ma non solo- sono posti fuori, non considerati da scambi che tendono a remunerare le garanzie monetarie rispetto ad altri fattori.

Con l'accelerarsi della globalizzazione, la città pare prevalere come forma insediativa universale, mentre in realtà si rompe il nesso tra urbanizzazione e democrazia; fenomeni di disegualianza e segregazione sembrano più evidenti proprio nelle metropoli 'apicali' della nuova gerarchia planetaria. Sotto questa angolazione, la rottura del processo di democratizzazione, di espansione della sfera pubblica borghese, segna un punto critico del progetto moderno. Le tendenze delle società contemporanee vanno in controtendenza alla sequenza appena esposta. Per esempio, il legame sociale -la capacità di integrazione della società- sarebbe oggi indebolita dalla crescente individualizzazione; dalla resistenza delle forme di coesione a torto considerate premoderne (comunità, neo-tribalismi, identità religiose, nazionali...); dalla debolezza dell'azione pubblica. Conseguentemente, la formazione di identità collettive è incerta. Non a caso, i caratteri fisici di concentrazione e prossimità sono andati perduti nelle nuove fenomenologie urbane. In questo contesto, semplificando un po', la natura della città sembra allontanarsi dalla funzione storica di espansione dei diritti che legittimava l'accezione progressiva dell'urbanistica europea.

Il nesso tra spazio pubblico e spazio dell'opinione pubblica appare centrale anche nello studio delle pratiche abitative. Anzi, costituisce uno dei problemi che ne qualificano gli

esiti locali, che la ricerca si propone di esplorare in questa fase di transizione da un modello centralizzato ad altri ancora sperimentali. Una delle curiosità riguarda proprio il modello di *spazio pubblico* esito del mescolarsi di politiche e pratiche abitative nella metropoli globale. E di quale modello di identità collettiva proietti, dopo il tramonto delle narrazioni universaliste. Queste identità sono oggi il risultato di bricolage proiettivi che, come è noto, ritrovano alle diverse scale delle radici (precarie, ma pur sempre radici) nella fenomenologia fisica. L'economia del vicolo, la comunità di quartiere (tutti termini fortemente debitori alle pratiche abitative) sono alcuni dei termini che sono stati adoperati per esemplificare questi intrecci; altri sono in gestazione nella città postfordista.

Un suggerimento che proviene dalla riprese del dibattito intorno a pratiche e conflitti abitativi evidenzia infine delle questioni di più ampio respiro: cosa si intenda per legame sociale e cosa per beni comuni. Come già evidenziato, l'approccio tradizionale tendeva a privilegiare risposte *generali ed astratte*, che hanno sollevato dei problemi allorché situazioni *locali e specifiche* (la marginalità urbana, il disagio e la povertà abitativa) sono divenute oggetto di iniziative pubbliche.

In questo caso si osserva in particolare uno spostamento dello stile di azione pubblico all'ombra dei grandi referenti delle politiche europee, in particolare dell'obiettivo della coesione sociale e territoriale. Le suggestioni sulla coesione sono numerose e diversificate: a volte appare come un *prius* (un contratto sociale o un'identità collettiva), a volte come un risultato (un processo di scambio)... Anche per questo motivo (Cremaschi 2005) agisce con successo in condizioni relativamente indeterminate, come quelle relative a giochi comunitari, dove appare con maggiore chiarezza come risulti da aspetti diversi; e si presta a una ricostruzioni critiche entro alle esperienze e alle pratiche di diversi paesi (Cremaschi 2003; Tedesco 2002).

Diverso è il caso dei contesti locali dove si formano azioni di riqualificazione di quartiere o di sostegno abitativo. In questi casi, il tema della coesione sociale sembra influenzare in modo non retorico la formazione delle politiche territoriali ma, al tempo stesso, subisce una dislocazione a seconda delle combinazioni delle reti degli attori. L'esempio più interessante e problematico, oggetto dei casi studi prospettati, è l'emergere di attori che si fanno interpreti dell'interesse pubblico in situazioni locali; sovente il terzo settore, a volte attori embrionali, interpretano domande e conflitti abitativi facendo maturare esperienze innovative.

In definitiva, questa riflessione introduttiva mette in luce la divaricazione tra i percorsi di cittadinanza e quelli di appartenenza abitativa. Pur con tutte le eccezioni e i problemi, questi due processi sono stati intrecciati nella formazione storica della città industriale e nella cultura espansiva e socialdemocratica dei 'trenta gloriosi'. Ora che il sistema abitativo è transitato altrove, non tanto nel mercato quanto in un limbo di finanziarizzazione, gli equilibri sono cambiati. Non più cittadini, non più residenti, non più l'uno attraverso l'altro e il secondo attraverso il primo.

2. L'evoluzione della questione abitativa in Italia

Una seconda cautela riguarda il fatto che in questi anni è in atto un costante incremento della disponibilità abitativa, pur se in calo rispetto ai decenni precedenti: e un aumento, ancora più ridotto rispetto ai periodi precedenti, delle abitazioni non occupate. Dal punto di vista qualitativo, come è noto, non sono cambiati invece i dati di fondo: permane una quota importante di disagio, sovraffollamento, difficoltà economica delle famiglie, soprattutto ma non solo affittuarie. Inoltre, usi plurimi (terziari, turistico, ecc.) e diverse logiche immobiliari finanziarie (che si riflettono anche sui titoli giuridici, spostamenti talvolta fittizi di residenza, i rapporti locativi) investono settori importanti del patrimonio edilizio residenziale, incidendo in modo diverso a seconda della localizzazione territoriale.

I comportamenti territoriali sono però molto differenziati. Nelle aree urbane si recuperano ad usi primari abitazioni non occupate, mentre il declino dei comuni centrali delle aree

urbane (che ospitano grosso modo la metà degli abitanti ma perdono circa il 7%) è compensato dalle corone metropolitane che presentano tassi di crescita degni degli anni Sessanta (l'incremento demografico è del 12%, quello delle abitazioni è del 22%). Gli andamenti delle aree urbane amplificano e anticipano nettamente quelli medi nazionali.

Qual è l'immagine complessiva a livello nazionale? E' in corso un potente decentramento metropolitano, più evidente al Nord, in coincidenza con un non irrilevante reindirizzamento dei processi di promozione e riuso residenziale. Al tempo stesso, il cuore metropolitano e la periferia turistica del paese sono oggetto di due distinte fenomenologie di spreco, finanziarizzazione da un lato e di turisticizzazione dall'altro. Comportamenti differenziati dunque, che in questo caso esaltano la dannosa competizione tra località. Inoltre, un consistente immobilizzo di capitale e trasferimento di ricchezza tra parti diverse del paese. Anche la domanda abitativa è cambiata, più o meno lungo le linee che in altri paesi prima di noi erano state già percorse.

Allo stesso tempo accanto ad miglioramento delle condizioni abitative per la maggioranza della popolazione si è verificata la crescita della domanda sociale, dell'area dei bisogni abitativi insoddisfatti: conseguenza dei cambiamenti socio-demografici e della crescita della precarietà e vulnerabilità sociale, conseguenza dell'aumento dei costi abitativi o della riduzione dell'offerta abitativa economicamente accessibile. La domanda sociale si è diversificata, nuove figure sociali hanno fatto la loro comparsa, nuovi segmenti di popolazione in precedenza non toccati da problemi di questo tipo sono entrati nell'area del rischio abitativo.

Anticipando alcuni dei temi che verranno commentati oltre, va ricordato che i risultati del Censimento del 2001 accentuano le tendenze già rilevate nel decennio precedente: le famiglie che abitano in case di proprietà superano il 71% del totale; gli alloggi in affitto hanno, invece, fatto registrare un tasso di crescita basso (6%) che, negli anni, ha contribuito ad erodere lo stock immobiliare portandolo alle attuali 4.212.951 unità; il patrimonio in affitto costituisce solo il 20% del totale, quando dopo la seconda guerra mondiale era pari a più della metà del totale².

Quanto evidenziato per lo stock abitativo in affitto vale anche per il patrimonio di edilizia residenziale pubblica che negli anni è diminuito, a causa del graduale processo di privatizzazione ed esternalizzazione, non sufficientemente bilanciato dalla costruzione di nuovi alloggi. Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica rappresenta il 4,6% del totale ed il 23,1% di quello in affitto. L'Istat calcola, inoltre, che gli alloggi pubblici sono passati da 1.100.000 nel 1999 a 973.000 nel 2001³.

La grande diffusione della casa in proprietà significa che questa sistemazione – anche se è correlata al reddito – coinvolge tutte le classi sociali. La più importante conseguenza sociale dell'estensione della casa in proprietà è l'elevato numero di proprietari poveri. In qualche misura questa è la conseguenza di accessi alla proprietà 'forzati', specialmente in anni recenti: una buona parte delle famiglie hanno dovuto acquistare case in aree urbane mal servite o marginali o anche case in cattive condizioni.

I dati mostrano, comunque, come l'area critica dal punto di vista sociale sia quella dell'affitto soprattutto a causa della scarsità di case in affitto accessibili. La maggioranza delle famiglie in affitto appartengono a classi di reddito medie e basse⁴.

² L'indagine della Banca d'Italia su *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2000* conferma i dati censuari: le abitazioni in proprietà costituiscono il 68,3%, quelle in affitto il 20,9%, quelle a riscatto lo 0,7% ed infine, quelle occupate ad altro titolo il 10,1%. A livello territoriale si confermano alcune ben note differenze: mentre nelle piccole città predominano le abitazioni in proprietà, nelle grandi città si registra una percentuale più elevata di alloggi in affitto concentrati nelle aree degradate del territorio. Secondo fonti Istat, il 69,2% delle famiglie in affitto hanno un locatario privato, solo il 23,1% un ente pubblico.

³ Anche questo dato è confermato dall'indagine della Banca d'Italia, la quale ritiene che il patrimonio pubblico sia passato dal 6,3% del totale dello stock occupato nel 1998 al 5,3% del 2000.

⁴ Di regola sono le famiglie con redditi più bassi a vivere in abitazioni in affitto. Uno studio dell'Osservatorio congiunturale dell'ANCE dell'ottobre del 2002 ha rilevato che, per circa un milione e centomila famiglia attualmente in affitto, con un reddito medio annuo inferiore a 10.600 Euro e con un canone che incide mediamente del 31,4% sul

Negli anni '70 e '80 la cronica insufficienza di alloggi pubblici a basso costo e la progressiva contrazione dell'offerta privata, combinandosi con una nuova congiuntura dei mercati abitativi, hanno originato una sindrome di disagio abitativo fra le più acute in Europa. Si tratta di una situazione sostanzialmente nuova, che si caratterizza sia per i costi abitativi crescenti sia per l'estensione dell'area in sofferenza e per l'affacciarsi sulla scena del disagio di nuove figure: una situazione che spiazza l'intervento pubblico, le cui azioni risultano in larga misura dettate dall'emergenza piuttosto che da logiche di equità ed efficienza.

3. Lo scenario italiano

La costruzione di alcune tipologie abitative, primo passo in questa analisi sugli scenari abitativi nazionali, si è basata sull'analisi della variazione intercensuaria 1991-2001 considerando due variabili di struttura, la popolazione e le abitazioni per ogni comune. A seconda del variare di uno dei due fattori sono state costruite cinque tipologie descritte nella tab. 1.

I parametri usati considerano intervalli diversi per la variabile "popolazione" e per quella "abitazioni". Per la prima i valori sono così divisi: l'area della stabilità è definita intorno alla media nazionale, compresa tra in una fascia che va da un leggero decremento (-1,5%) a un incremento appena maggiore (+3%); l'area di incremento risulta quindi superiore al 3%; quella del declino inferiore a -1,5%. Invece, per le abitazioni l'area di declino riguarda le variazioni negative; la stabilità gli incrementi compresi entro il 13%; l'incremento quelli superiori.

Tab. 1 Gli scenari abitativi

		<i>Variazione delle abitazioni</i>		
		Variazioni nulle o negative	incrementi compresi entro il 13%	incrementi superiori al 13%
<i>Var. della popolazione</i>	Dal più basso a -1,5%	Declino	Riuso	Sovraconsumo
	Da -1,5% fino a + 3%	Riuso	Stabilità	Sovraconsumo
	Oltre 3 %	Riuso	Riuso	Sviluppo

reddito mensile, sarebbe impossibile cambiare casa: ai livelli attuali dei canoni, l'incidenza di un nuovo affitto supererebbe il 50% del reddito totale della famiglia. Se si considera che solo un quinto di queste famiglie vive già in alloggi di edilizia sociale, è evidente che la situazione si fa particolarmente drammatica per le 900.000 famiglie che occupano un alloggio di proprietà del settore privato.

Scenari abitativi



L'effetto *patchwork*, inevitabile data la base comunale dei dati, ci permette di focalizzare l'attenzione sulle dinamiche maggiormente evidenti.

Il risultato di questa prima tipologizzazione a “maglie larghe” mostra una certa concentrazione di comuni interessati da dinamiche di sviluppo in tre fasce: dal Trentino Alto Adige e dal Veneto alla Lombardia, dall'Emilia Romagna sino al golfo di Napoli,

seppure in quest'area la localizzazione diventi più rada nelle zone centro-meridionali, e lungo la costa adriatica dall'Emilia Romagna alla Puglia.

Incrociando le tipologie abitative con la variazione degli occupati e delle famiglie⁵ si nota una correlazione tra gli andamenti delle variabili famiglia e abitazioni che crescono insieme (tab 2).

Tab. 2 Comuni per scenari abitativi e variazione delle famiglie 1991-2001

Categorie	Variazione delle famiglie			Totale
	Bassa	Media	Alta	
Sviluppo	35 1,2%	570 19,7%	2289 79,1%	2894 100,0%
Riuso	497 55,0%	261 28,9%	146 16,2%	904 100,0%
Stabilità	58 26,9%	143 66,2%	15 6,9%	216 100,0%
Sovraconsumo	1286 42,3%	1535 50,5%	216 7,1%	3037 100,0%
Declino	826 78,7%	190 18,1%	33 3,1%	1049 100,0%
Totale	2702 33,4%	2699 33,3%	2699 33,3%	8100 100,0%

Si osserva invece un andamento meno lineare tra le variabili abitazione e occupati. Comunque, il 64% dei comuni della categoria “sviluppo” mostrano anche aumenti nell'occupazione (tab. 3), mentre solo il 13% delle municipalità in “declino” arrivano a toccare significativi incrementi degli occupati.

Tab. 3 Comuni per scenari abitativi e variazione degli occupati 1991-2001

Categorie	Variazione degli occupati			Totale
	Bassa	Media	Alta	
Sviluppo	145 5,0%	904 31,3%	1840 63,7%	2889 100,0%
Riuso	420 46,5%	245 27,1%	239 26,4%	904 100,0%
Stabilità	64 29,6%	114 52,8%	38 17,6%	216 100,0%
Sovraconsumo	1432 47,2%	1167 38,5%	435 14,3%	3034 100,0%
Declino	636 60,7%	268 25,6%	143 13,7%	1047 100,0%
Totale	2697 33,3%	2698 33,3%	2695 33,3%	8090 100,0%

Tra i principali comuni metropolitani si osserva a Roma e Napoli un incremento sia delle abitazioni che degli occupati. Al contrario, Milano, Torino e Firenze mostrano un decremento in entrambi i fattori, calo che nel capoluogo toscano è concentrato negli

⁵ Le frequenze di queste variabili sono state sintetizzate in tre percentili, sintetizzati nei gradi di variazioni “basso”, “medio” e “alto”.

occupati. Venezia e Bologna combinano un aumento delle abitazioni ad un calo degli occupati.

Se osserviamo le province metropolitane, la variazione degli occupati ottiene valori positivi per tutte le aree considerate, ad eccezione dell'area fiorentina. La provincia di Venezia aumenta il numero di occupati e di abitazioni più marcatamente rispetto alle altre, seguita da Roma, Milano e Bologna.

Una seconda tipologia è stata realizzata incrociando la precedente con gli andamenti occupazionali. Sono state considerate in prima istanza le seguenti combinazioni:

- sviluppo integrato: alto incremento di edifici e di occupati nella categoria "sviluppo" precedentemente individuata;
- sviluppo problematico: decremento di edifici e incrementi medio-alti di occupati;
- aree di declino: calo rilevante degli occupati e degli edifici nella categoria "declino".

Fig. 2 Sviluppo integrato, problematico e declino



La localizzazione delle aree a "sviluppo integrato", cioè di quei comuni dove crescono più o meno omogeneamente popolazione, abitazioni e occupazione, è nel Nord Est e nella fascia prealpina del triveneto e della Lombardia. Sono significative anche due fasce parallele dall'Emilia Romagna all'Abruzzo, una nella parte interna e una seconda costiera. Si notano inoltre una corona intorno a Roma, alcune aree intorno al golfo di Napoli e settori costieri della Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna.

Meno numerosi ma più significativi i comuni ricompresi nella condizione di "sviluppo problematico", dove cioè la crescita occupazionale è meno significativa e soprattutto è debole quella edilizia: tendenzialmente risultano dispersi in diversi ambiti geografici. Sembra rilevante evidenziare la presenza di numerosi situazioni nella pianura piemontese, nella pedemontana lombarda, nella costa veneta e in alcune situazioni investite dai processi di periurbanizzazione in diverse condizioni, da settentrione fino al Gargano.

Infine, "aree di declino" sono presenti sia in Piemonte che in Liguria, per poi addensarsi -dopo una presenza saltuaria nelle restanti regioni dell'area centro settentrionale- nelle zone interne di Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria e Sicilia.

Tab. 4 Consistenza e dinamica dei comuni per scenari abitativi 1991-2001

Italia	Popolazione		Variazione 1991-2001				
	v.a.	%	Popolazione	Famiglie	Abitazioni	Abitazioni vuote	Occupati
Sviluppo	21288580	37,4	2,5	12,2	10,9	-1,5	8,2
Riuso	6393910	11,2	-1,9	7,8	8,0	0,8	2,7
Stabilità	1033872	1,8	-7,8	0,3	0,8	-1,3	6,3
Sovraconsumo	22109495	38,8	-0,7	8,6	8,6	2,2	6,1
Declino	6169887	10,8	-0,8	8,0	4,5	1,6	4,3
Totale	56995744	100	0,2	9,6	7,1	0,7	4,8
Principali province urbane*							
Sviluppo	8230476	41,6	-1,2	9,0	7,6	-11,7	6,3
Riuso	2161066	10,9	-3,2	4,3	4,2	-10,2	0,3
Stabilità	7695112	38,9	1,5	11,0	9,6	-4,9	9,7
Sovraconsumo	773213	3,9	-0,4	16,9	19,4	17,9	5,8
Declino	933187	4,7	-3,5	6,7	5,3	-23,8	-1,4
Totale	19793054	100	-0,5	9,3	8,2	-7,8	6,0

Fonte: NS elaborazioni dati Istat

4. Abitazioni e metropoli

L'analisi delle forme insediative a grande scala, nel decennio 1991-2001, parte dalla lettura di trend aggregati che associano e descrivono l'evoluzione del patrimonio edilizio in relazione all'andamento demografico.

Il territorio italiano, caratterizzato da un'articolata varietà geografica, un tessuto urbano policentrico, ed evidenti squilibri regionali, risulta suddiviso in cinque principali tipologie di fenomeni.

Le aree in sviluppo soprattutto le grandi aree urbane del nord-est, le principali agglomerazioni metropolitane e alcune aree costiere (Abruzzo, Marche e Sardegna) e alpine (Trentino e Valle d'Aosta).

La metropoli torinese è interessata, fatta eccezione di alcune aree di sviluppo di prima corona della metropoli torinese e dell'urbanizzato diffuso recente della pianura padana, da un fenomeno di riuso di cospicue dimensioni. Si tratta di quasi la metà della metropoli torinese ma anche degli ambienti insediativi della pianura alessandrina e vercellese e dei sistemi policentrici della pianura e delle colline meridionali. Di quest'ultimo sistema, le aree rurali destinate a colture specializzate sono in fase di declino.

La grande regione urbana che unisce la regione milanese (5.5 milioni di abitanti, comprende i sistemi locali del lavoro di Busto Arsizio, Varese, Como, Milano, Seregno, Pavia, Vigevano, Lecco e Lodi) e il triangolo veneto intorno a Padova, Venezia e Treviso (1.8 milioni di abitanti tra Bassano del Grappa, Castelfranco Veneto, Treviso, Venezia e Padova) è la macroarea di crescita più evidente.

Non sono i comuni capoluogo a segnare lo sviluppo ma le grandi corone metropolitane, di cui si allarga il raggio ipotetico e le aree comprese tra i due bacini metropolitani, che sembrano saldarsi in un processo unico di sviluppo. Verona, Vicenza e Brescia, i capoluoghi che si collocano lungo la direttrice che unisce le due regioni, sono sistemi locali in espansione e gli unici grandi comuni a non essere interessate da fenomeni di declino.

Nella regione milanese il 52% dei comuni è in fase di crescita demografica e abitativa, e una buona percentuale (25%) in crescita e riuso. Nella metropoli veneta troviamo la percentuale più alta di sviluppo edilizio: il 75% dei comuni, e una percentuale inferiore al 5% di comuni in declino (Venezia, Treviso e Padova). Nell'Italia urbana, nel decennio in esame, si registra un aumento delle abitazioni superiore al 20% solo nella metropoli veneta.

L'Emilia (sistemi locali del lavoro di Piacenza, Parma, Reggio nell'Emilia, Modena, Sassuolo e Bologna) con circa 2 milioni di abitanti, è un altro grande potenziale sistema metropolitano. Anche se il dato complessivo fa registrare una relativa stabilità dell'area, più del 50% dei comuni emiliani è in una fase di crescita demografica e di abitazioni. Il sistema principale Bologna-Reggio-Carpi-Sassuolo continua a svilupparsi, ma è intervallato da fenomeni di stabilità (Modena), mentre si rafforza l'asse tra Bologna e Ferrara, che negli anni '90 segnava una minore coesione, e tra Bologna e il versante appenninico, nella sua propaggine orientale. Nell'intera regione sono interessati da fenomeni di declino l'intera area del Comacchio e il versante appenninico verso la Liguria.

La metropoli toscana, con un bacino di circa 1.5 milioni di abitanti, descrive una possibile area metropolitana formata da Lucca, Livorno, Pisa, Firenze e Prato. Lo sviluppo si alterna al riuso nella piana intorno a Firenze (ampia area in declino), Prato e Pistoia, nella propaggine verso Lucca, Pisa e Livorno e nel sistema urbano-rurale di Siena. Le aree interne del sistema rurale toscano e il sistema turistico costiero meridionale sono interessati da un esteso fenomeno di riuso. Il sistema turistico grossetano, verso Sud, è invece in sovraconsumo.

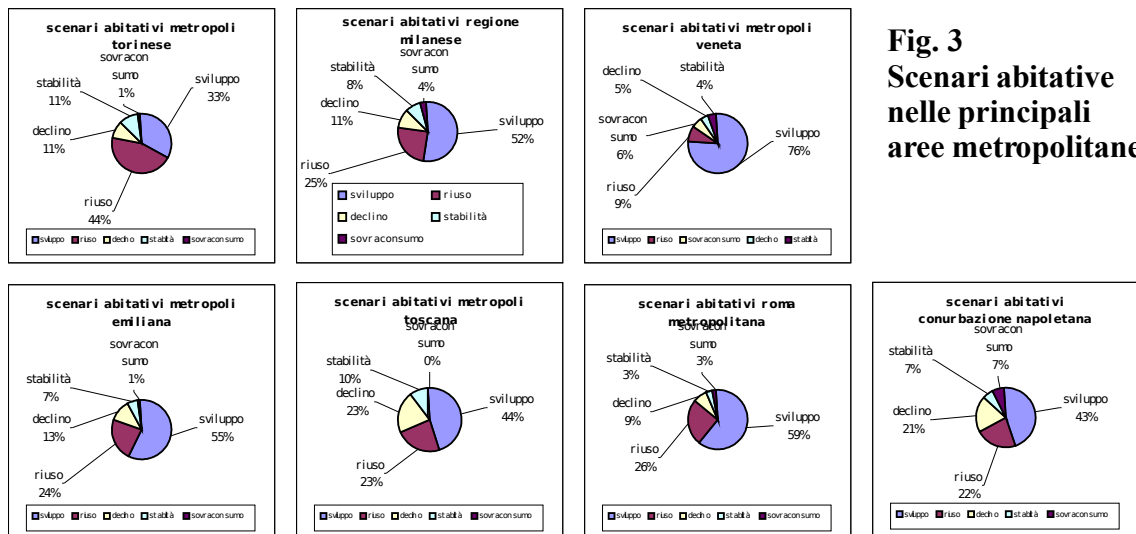


Fig. 3
Scenari abitative
nelle principali
aree metropolitane

L'area metropolitana romana (3.4 milioni di abitanti) –escluso il comune di Roma, in declino- è interessata da un fenomeno di crescita e sviluppo: il 59% dei comuni del sistema locale del lavoro di Roma è in crescita, con abitazioni in aumento. Se sommiamo a questi dati quelli dei sistemi locali del lavoro di Latina e in parte di Frosinone, si evince un ulteriore ampliamento verso nord-est e soprattutto verso sud della corona metropolitana.

La “terza capitale”, dopo Roma e Milano, come bacino di popolazione è la conurbazione napoletana (sistemi locali del lavoro di Aversa, Caserta, Napoli, Nola, Torre del Greco e Nocera Inferiore), con i suoi 3,6 milioni di abitanti. Lo sviluppo metropolitano di Napoli ha trovato un appoggio nel sistema costiero e nei centri della piana. L'ambiente insediativo della piana campana è ancora in crescita, demografica e abitativa e l'edificato sta ormai saturando tutti gli spazi intermedi. L'altro ambiente caratterizzato da sviluppo e sovraconsumo è la piana del Sele, fino alle propaggini collinari al confine con la

Basilicata. Sono rilevabili, nell'intera regione, numerose microaree di sovraconsumo, che si alternano spesso ad altrettante piccole aree in declino. Dall'analisi degli scenari abitativi urbani emergono ancora nove grandi agglomerati urbani superiori alla soglia di 400 mila abitanti: di questi solo Brescia, Bergamo e Verona sono in crescita.

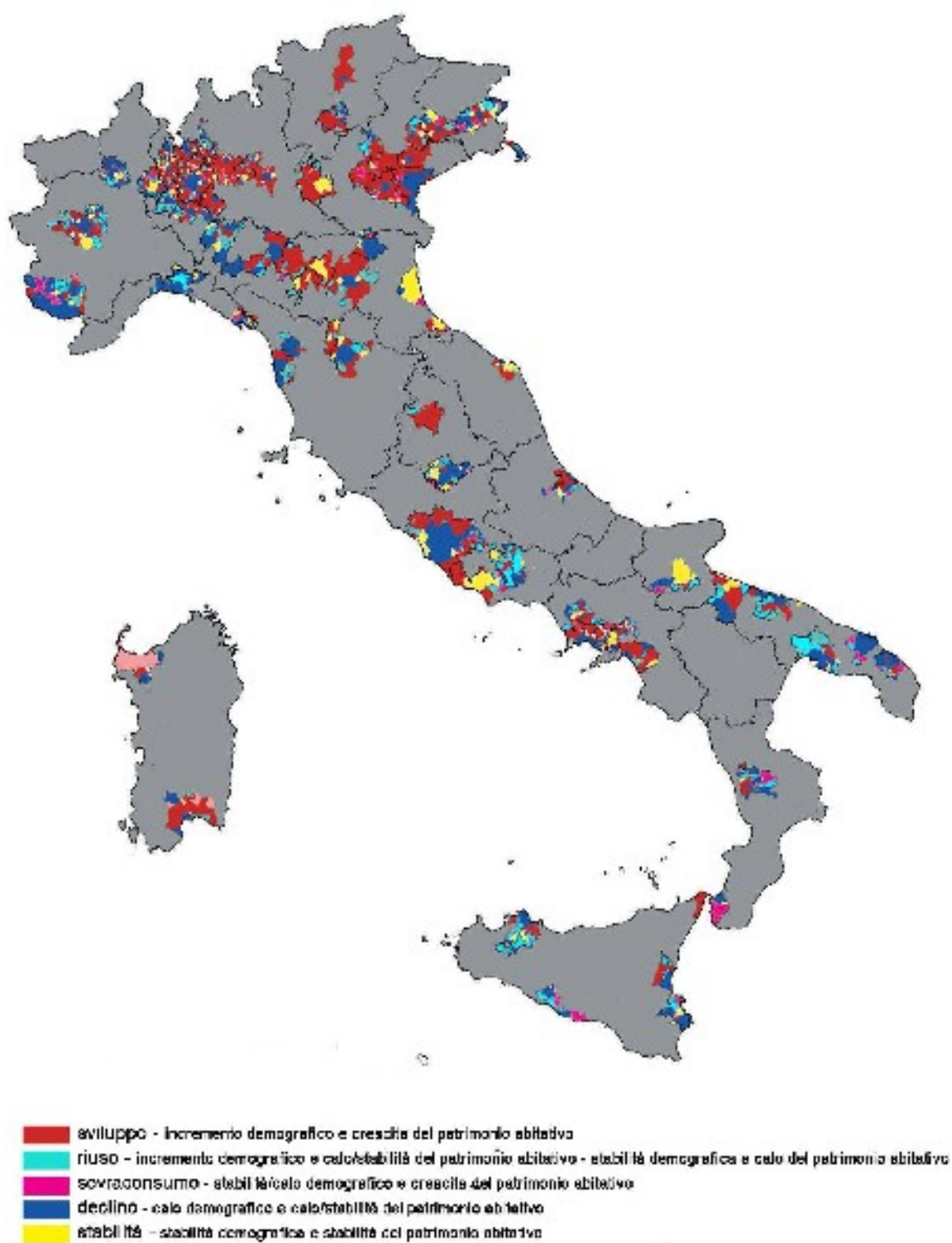
Nella diffusa armatura urbana italiana emergono però altre città, superiori ai 150 mila abitanti, con dinamiche vivaci: tra queste, in fase di sviluppo, Vicenza, Trento, Chiari, Conegliano, Pordenone, Perugia, Latina e Messina. Sono invece interessate da fenomeni di riuso da approfondire i sistemi locali del lavoro di Cuneo, Rimini, Barletta e Palermo. Cagliari, Sassari e Reggio di Calabria sono le città del sovraconsumo.

Tra le aree non prettamente urbane della penisola, interessata da fenomeni di trasformazione evidente nel corso del decennio, emergono sicuramente le grandi aree del sovraconsumo turistico sulle Alpi, in Sardegna e in alcune aree anche interne della Sicilia. I sistemi locali del lavoro che hanno registrato un aumento delle abitazioni superiore al 30% sono Brunico, Campo Tures, Forio, Orosei, Badia, San Teodoro, Naturno e Limone sul Garda.

Tra le aree costiere l'arco tirrenico di Liguria e Toscana è interessato da prevalenti fenomeni di declino o riuso, mentre si alternano aree di sviluppo, stabilità e declino andando verso Sud.

La dorsale adriatica, dalla riviera romagnola fino alle coste molisane, si articola in un 'sottile ambiente insediativo' che unisce comuni in crescita o comunque stabili.

Fig. 4 Scenari abitativi: le aree metropolitane



5. La ricomparsa della povertà abitativa

La constatazione che decenni di sostegno pubblico dell'edilizia non hanno eliminato il disagio abitativo nelle nostre società è stato il punto di partenza, in questi anni, per una messa in discussione delle politiche, soprattutto per quel che riguarda la loro efficacia nei riguardi dei segmenti più deboli della popolazione e delle forme estreme di disagio.

Le nuove povertà abitative si manifestano all'interno di un più ampio processo di trasformazione della domanda sociale. Alla base possiamo individuare due ordini di fattori: da un lato le trasformazioni demografiche e delle strutture familiari; dall'altro la precarizzazione di vaste aree di popolazione.

Insieme questi fattori hanno contribuito a mutare la fisionomia della domanda abitativa. Essa è diventata più articolata, nello stesso momento in cui si è verificata un'estensione – resa più evidente dalla divaricazione tra nuovi bisogni e tendenze effettive dell'offerta e dei mercati – dell'area del disagio e del rischio abitativo.

La maggiore articolazione ed eterogeneità riguarda anche l'area della povertà abitativa. Da un lato troviamo la comparsa di nuove figure di portatori di bisogno abitativo, dall'altra un'estensione del rischio abitativo per quei segmenti di popolazione in precedenza non toccati dal problema.

Questa caratterizzazione ha comportato direttamente l'obsolescenza dei modelli tradizionali delle politiche, laddove esse offrivano una risposta omogenea, indifferenziata – e nelle forme tradizionali: un alloggio, un aiuto economico – ad una pluralità di condizioni diverse.

La differenziazione delle configurazioni familiari e le trasformazioni della struttura della popolazione hanno comportato non soltanto una differenziazione della domanda, ma anche un aumento di domande abitative nuove/atipiche. Inoltre, le evoluzioni della domanda hanno significato crescita della domanda in affitto, più specificatamente di affitto economico, proprio nel momento in cui l'offerta accessibile diminuiva.

Il problema si è acuitizzato e complicato nel momento in cui alla pluralizzazione dei percorsi hanno cominciato a sovrapporsi i nuovi processi di precarizzazione indotti dai fattori di crisi degli ultimi due decenni. Nel campo abitativo questo si è tradotto in diverse forme di disagio e di esclusione. Si tratta di fenomeni strutturali e discontinui rispetto alle forme precedenti, in larga parte dovuti all'effetto congiunto della precarizzazione di vaste aree di popolazione e della contrazione dell'offerta accessibile. Si tratta, inoltre, di problemi che si manifestano in diverse forme e con diversi gradi di gravità.

Il nuovo disagio si presenta tipicamente 'diffuso' da diversi punti di vista. Il rischio di costi abitativi troppo pesanti riguarda ampi settori di popolazione, e può ulteriormente estendersi, per il divario tra costi e redditi. Questa caratterizzazione complica ed estende l'ambito di applicazione delle politiche abitative, impone la distinzione tra situazioni di povertà di diversa gravità ed intensità, spinge a prendere in considerazione la dimensione del 'rischio' abitativo, cioè la comprensione di tragitti attraverso l'area di confine tra la situazione di protezione e l'insicurezza abitativa.

Questi cambiamenti obbligano, ed in certa misura hanno comportato, un profondo cambiamento delle politiche. Quando gli opportuni cambiamenti non si verificano, le politiche accentuano il loro ruolo di fattori del problema. Di fatto l'estensione del rischio abitativo è stata determinata dall'interazione tra le trasformazioni che sono alla base dell'aumento della vulnerabilità sociale e le tendenze che si sono verificate sul versante dell'offerta. La persistenza dei caratteri tradizionali nella produzione di case – l'orientamento a favore di case offerte in proprietà, la standardizzazione dell'offerta su dimensioni medio-grandi – ha comportato un divario crescente tra la domanda e l'offerta. Soprattutto l'aumento del costo dell'abitazione ha ridotto le possibilità di accesso alla casa per i settori svantaggiati di popolazione, l'aumento dei canoni di affitto, in particolare, ha esteso l'area del disagio dovuto all'onerosità dei costi per ampi settori di popolazione. L'incapacità delle politiche pubbliche di adeguarsi alle nuove forme di domanda sociale e

di prevenire il disagio che sulla base delle nuove tendenze prendeva forma è un dato fondamentale del nuovo quadro problematico: le politiche si configurano da questo punto di vista come uno dei fattori della nuova questione abitativa.

Il ruolo delle politiche nel costituire e riprodurre l'esclusione abitativa è un elemento che ha caratterizzato la storia delle politiche abitative sociali⁶.

L'esclusione abitativa dei poveri non può essere intesa semplicemente come inconveniente o come effetto perverso delle politiche. Non sono i poveri i destinatari della maggior parte delle politiche abitative sociali. L'edilizia sociale non ha mai avuto come target di riferimento i più poveri o i bisognosi di case, ma i 'lavoratori'. I poveri sono stati a lungo oggetto di un trattamento assistenziale e regolativo che non li prevedeva come destinatari di 'case', bensì di forme di accoglienza e/o ricovero.

La diversità di trattamento rinvia alla molteplicità di motivazioni che sono all'origine dell'intervento sociale dello stato nel campo abitativo: riproduzione della forza lavoro, assistenza, repressione del vagabondaggio; alla duplicità di logiche – strategie di controllo diretto e progetti integrativi – che sono alla base delle politiche.

Nel campo abitativo questo sdoppiamento si esprime nella duplicità delle strategie di intervento: una strategia integrativa, che dà luogo ad una vera e propria politica della casa; una strategia di controllo della marginalità, che si traduce in politiche di tipo regolativo-assistenziale.

I più poveri sono solitamente identificati come i destinatari di questo secondo tipo di politiche. Le politiche necessitano di una forte spinta innovativa. Il senso dell'innovazione in due principi la prospettiva locale dell'azione; il carattere non oggettuale dell'intervento.

Il modello italiano e le sue evoluzioni

Il quadro attuale riflette l'eredità della nostra storia di politiche abitative e le involuzioni degli ultimi decenni, il declino dell'edilizia pubblica, il quasi azzeramento delle risorse per la casa, lo scambio elusivo tra housing e riqualificazione urbana, ma anche tra housing e politiche di quartiere.

Risentiamo pesantemente della drastica riduzione di offerta in affitto, oltre che di quella in affitto sociale e risentiamo dell'incertezza che ha accompagnato il decentramento delle responsabilità dallo stato centrale alle regioni.

In Italia la casa è rimasta ai margini della politica sociale, non solo sotto il profilo finanziario, ma anche sotto quello simbolico: più che in una politica caratterizzata da obiettivi coerenti e riconoscibili, l'intervento pubblico in questo settore è prevalentemente consistito in cicli successivi di regolazione accompagnati da un'enorme quantità di misure micro-distributive. Accanto al limitato impiego finanziario pubblico nell'edilizia residenziale, vi è un esteso ricorso a provvedimenti regolativi con finalità sociale, in particolare del mercato degli affitti.

Pesano soprattutto gli effetti cumulativi di una tradizione di politiche che si è caratterizzata:

- per il suo approccio 'diffusivo', misure scarsamente selettive e sostegno pubblico concesso, in larga parte, con criteri corporativi;

⁶ Sui limiti sociali delle politiche convenzionali c'è una tradizione critica ampia. L'argomento principale è che si è trattato di politiche 'poco sociali': fondamentalmente perché orientate o subalterne al mercato, e rivolte soprattutto all'estensione della proprietà dell'abitazione. In questa linea è la tesi che imputa i limiti delle politiche al loro modellarsi sulle ragioni dei regimi dei suoli che rendono quanto meno assai costoso il perseguimento di obiettivi sociali. Nella stessa linea è la critica del carattere diffusivo, scarsamente selettivo, dell'intervento pubblico, che presuppone un'accezione assai ampia di cosa possa essere considerato 'sociale' da parte delle politiche abitative, come il fatto, ad esempio, che il grosso dell'intervento sia costituito da facilitazioni fiscali generalizzate. I limiti delle politiche propriamente sociali sono l'altro aspetto, meno tematizzato, ma altrettanto evidente: l'idea è che si sia trattato di politiche socialmente inadeguate perché hanno sistematicamente escluso un certo numero di categorie sociali. C'è una sorta di irrazionalità del sistema delle misure sociali che finisce per lasciare scoperte varie fasce potenziali aventi diritto. Ma c'è, soprattutto, una difficoltà di accesso dei poveri alle misure sociali.

- per l'orientamento costante a favore dell'estensione dell'abitare in proprietà e ai problemi di strati sociali medio-bassi;
- per lo scarso governo del mercato;
- per il limitato impegno pubblico diretto;
- per politiche distributive prevalentemente affidate a misure regolative, interventi di tipo vincolistico nel mercato degli affitti.

A differenza che in altri paesi, le costanti politiche per favorire l'accesso alla proprietà non sono state accompagnate in Italia, con alcune eccezioni, da robusti programmi di edilizia sociale. Inoltre, anche nei momenti di massimo sforzo, l'intervento dello stato, in termini di investimenti e di costruzione, è stato minoritario.

In questi anni, il quadro tradizionale delle politiche pubbliche è stato sottoposto a diverse sollecitazioni che da un lato potrebbero costituire opportunità per migliorare l'efficacia del sistema housing rispetto ai suoi limiti sociali, dall'altro rischiano di aggravare le tradizionali debolezze del sistema stesso.

Due grandi cambiamenti in particolare hanno modificato la costruzione delle politiche:

- il processo, ormai terminato, di decentramento alle regioni delle competenze nel campo abitativo, che ha coinvolto pesantemente le sorti dell'edilizia sociale;
- un processo di liberalizzazione/deregolazione (in realtà più moderato che nella maggior parte dei paesi europei) che si è manifestato sia nella riduzione dell'impegno dello stato nell'edilizia sociale sia nella 'liberalizzazione controllata' che ha interessato il campo dell'affitto.

Il cambio di modello in corso presenta tutte le ambiguità che possono derivare dal combinarsi di logiche neo-liberiste con la ricerca di un'efficacia sociale che sia a misura della nuova domanda. Come per gli altri paesi europei, gli eventi citati si sono verificati in un contesto di più ampie trasformazioni che nell'insieme esprimono la filosofia dello 'stato leggero' e rappresentano un tentativo di migliorare, nelle nuove condizioni, l'efficacia sociale del sistema housing. Nel caso italiano è evidente come l'apparente allineamento alle tendenze in atto nelle politiche europee rischierebbe, se non si verificasse un rafforzamento delle valenze sociali delle politiche, di accentuare la regressività tradizionale del modello italiano.

Un importante dato problematico è costituito dall'incertezza che accompagna il passaggio: incertezza a proposito di quali saranno i soggetti che opereranno nel campo dell'edilizia sociale, incertezza per quanto riguarda le risorse di cui si potrà disporre.

La coincidenza tra l'abolizione dei finanziamenti statali al settore, la delega delle competenze alle Regioni, la crescita della popolazione a rischio rappresentano il dato critico che condiziona pesantemente la costruzione delle politiche abitative.

La riduzione dell'impegno dello stato centrale è spiegata a volte come necessaria conseguenza del decentramento, ma rimane il fatto che il decentramento non è stato accompagnato da un adeguato incremento della capacità delle Regioni di acquisire risorse per la casa.

Le politiche dello stato centrale

In realtà la riduzione dell'impegno pubblico in questo campo è in corso da tempo. Dalla metà degli anni '80 l'investimento pubblico nelle politiche abitative diminuisce velocemente fino quasi ad azzerarsi in termini di spesa.

Quali orientamenti assume in queste condizioni l'azione dello stato centrale in questi ultimi anni?

La preferenza storica per le politiche per favorire l'accesso alla proprietà della casa è ancora prevalente nelle politiche del governo centrale⁷.

⁷ Il più importante e permanente tema di edilizia sociale coltivato dall'attuale governo è l'aiuto alle giovani coppie nell'acquisto della casa, un provvedimento difficilmente valutabile nell'ambito delle politiche abitative la cui portata sociale è almeno incerta: d'altra parte la stessa etichettatura ufficiale dei provvedimenti di finanziamento è 'politiche in

Le tensioni maggiori riguardano l'affitto. Da più di vent'anni l'indicatore principe delle politiche per la casa in Italia è l'emergenza sfratti, le ricorrenti ondate di sfratti, regolarmente seguite da proroghe e da interventi tampone che cercano di alleviarne le conseguenze. Il fenomeno ha goduto di una costante attenzione politica, e molte misure relative sia al mercato privato dell'affitto, sia all'edilizia sociale sono state determinate dall'intenzione di rispondere a questa emergenza. D'altra parte la presenza costante del problema indica lo scarso impatto degli interventi regolativi prima, e l'insufficienza delle politiche per l'affitto poi.

A parte alcune modeste misure – la L. 21/2001 ed alcune facilitazioni fiscali per la costruzione di abitazioni di affittare a canoni moderati – le politiche dell'affitto sono quelle che attuano le previsioni della legge sull'affitto, L. 431/1998.

La legge ha cancellato i residui vincoli ereditati dal precedente sistema di regolazione dell'affitto e allo stesso tempo ha introdotto un insieme di misure volte a perseguire obiettivi sociali. Prevede incentivazioni per espandere il mercato e per la rimessa in circolo dello sfratto, prevede, inoltre, sostegni per ridurre i costi. Gli strumenti previsti sono incentivi fiscali e contrattuali per riportare lo stock non affittato sul mercato, benefici fiscali per gli inquilini e per i proprietari che sottoscrivono speciali contratti tra associazioni di proprietari e di inquilini. Vengono, inoltre, introdotti sostegni finanziari per il pagamento dell'affitto per le famiglie a basso reddito, una misura questa che in Italia si realizza a scala nazionale per la prima volta. Viene istituito a questo scopo uno speciale Fondo sociale per l'affitto.

Questa legge colpisce uno dei punti critici del sistema italiano: la scarsità dell'affitto economico. Tuttavia, la valutazione complessiva ad oggi è assai critica. I canoni sono lievitati, la legge non ha impedito una ulteriore contrazione dell'offerta. Inoltre, la legge non ha conseguito nella misura attesa l'obiettivo di rendere il mercato trasparente ed eliminare il mercato 'informale' ed i contratti in nero.

Quanto al sostegno alle famiglie a basso reddito attraverso gli assegni del Fondo sociale, la misura ha avuto in diverse aree effetti positivi, ma nel complesso non sufficienti a contrastare le conseguenze della liberalizzazione del mercato. Ridurre la responsabilità pubblica per la protezione degli inquilini deboli a questa misura e a modeste esenzioni fiscali avrebbe avuto senso se la riforma fosse stata accompagnata da un più ampio copro di politiche.

Nella sostanza due sono le ragioni dell'insuccesso della legge per ciò che riguarda la sua efficacia sociale:

- la prima è la scarsa quantità di risorse destinate al fondo sociale per l'affitto;
- la seconda è la mancanza di misure di contesto che potrebbero rendere più efficace questa forma di sostegno ed evitare che essa contribuisca alla lievitazione dei canoni sul mercato.

E' noto che l'efficacia di questo genere di misure dipende, oltre che dall'entità dello sforzo finanziario, da cosa gli si costruisce attorno. L'efficacia dipende inoltre dal realizzarsi o meno di un diverso quadro complessivo: un livello consistente dell'offerta sociale, in particolare di quella molto economica, un adeguamento dei meccanismi per l'accesso, la messa a punto di un'offerta – abitativa e sociale – che sia coerente con i bisogni dei gruppi a rischio di esclusione.

L'edilizia sociale pubblica è entrata in Italia in profonda crisi. Attualmente il governo centrale non ha una politica per il rilancio dell'edilizia sociale e non c'è alcun finanziamento per la sua realizzazione.

Il settore dell'edilizia sociale per l'affitto è sempre stato tradizionalmente limitato. Dagli anni '80 tuttavia vi è stato un ulteriore accentuato calo. Nei primi anni '90 il finanziamento per il settore era quattro volte inferiore a quello degli anni '80. Un certo dinamismo si è ancora manifestato negli anni '90, grazie ai residui finanziamenti provenienti da precedenti

favore delle famiglie per l'acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno alla natalità'.

programmi, poi l'edilizia pubblica ha subito una drastica battuta di arresto. Oggi le regioni lavorano ancora in larga misura – per ciò che riguarda le fonti statali – sui residui dei programmi precedenti. Questo significa un enorme divario tra richieste di alloggi sociali effettive e risposte da parte dell'edilizia pubblica.

In queste condizioni sembra difficile evitare la 'residualizzazione' dell'offerta sociale/pubblica, il suo coincidere con l'offerta per gruppi di popolazione povera e marginale – con tutte le conseguenze negative anche dal punto di vista sociale.

In realtà i problemi non derivano solamente dalla scarsità dell'offerta pubblica, ma anche dalla sua obsolescenza e dalla sua difficoltà di coniugarsi con la nuova domanda sociale. Se si considerano entrambi questi aspetti, si capisce come il tema dominante nel dibattito sia da qualche anno la necessità di costruire una 'nuova edilizia sociale': non più identificata con l'edilizia pubblica e che si basi su differenti fonti di risorse e coinvolga una pluralità di attori.

La creazione di una nuova edilizia sociale incontra di fatto grandi difficoltà. Il decentramento non porta automaticamente ad un ruolo sostanziale di regioni e comuni nell'edilizia sociale, né ad un ruolo definito del settore volontario e di quello privato. Pesano sulla possibilità di dare vita ad una nuova edilizia sociale l'incertezza che caratterizza questa fase: incertezza a proposito degli attori che opereranno nel campo dell'edilizia sociale ed incertezza ancora maggiore per ciò che riguarda le risorse disponibili una volta che quelle ereditate dal precedente sistema saranno esaurite.

Le politiche regionali e locali

Il quadro regionale/locale ha visto svilupparsi interessanti iniziative in questi anni, iniziative che rispecchiano tanto le responsabilità conseguenti all'avvenuto decentramento, quanto l'esigenza di supplire alle carenze delle politiche nazionali.

Diverse regioni e comuni si sono mossi per affrontate, a volte con notevoli dosi di innovazione, i nodi strutturali che la costruzione di una nuova edilizia sociale comporta:

- come indirizzare ad usi sociali risorse private;
- come strutturare un robusto settore non profit;
- come ridefinire nel nuovo quadro il ruolo dell'ente pubblico locale.

Questo è avvenuto in particolare nelle regioni che possono contare su un quadro normativo e strumentale più adeguato e su di un tessuto locale in grado di fornire all'innovazione attori appropriati.

I limiti e le difficoltà dell'innovazione sembrano evidenti. Vi sono problemi relativi alle risorse: oggi le politiche abitative poggiano sulle capacità di regioni e comuni, ma il trasferimento delle competenze si è realizzato senza che aumentassero proporzionalmente le capacità finanziarie, né attraverso trasferimenti dallo stato centrale, né attraverso lo sviluppo di fonti locali. Poi vi sono le incertezze relative agli attori della nuova edilizia sociale, le difficoltà che i sistemi locali incontrano nel configurare nuovi sistemi di azione. Un punto critico è certamente la mancata costruzione di un 'terzo settore'. Le iniziative del settore volontario hanno giocato un ruolo importante nell'innovare la filosofia dell'edilizia sociale, ma il settore non è riuscito finora a consolidarsi in misura paragonabile a ciò che avviene in altri settori di politiche sociali.

Per ciò che riguarda le politiche regionali, molti sforzi si sono concentrati sull'offerta in affitto, sia pubblico che di terzo settore; sulla ricerca di una maggiore sinergia tra il settore pubblico, il privato sociale, il sistema del credito, gli imprenditori; sulla ricerca di una migliore connessione tra politiche abitative e politiche sociali.

Rimangono le perplessità, da più parti espresse, sui limiti e sull'efficacia sociale dei provvedimenti. Da un lato le perplessità riguardano la sostenibilità finanziaria delle misure previste, una volta esaurite le tradizionali fonti centrali. Per un altro verso emergono dubbi sulla portata sociale dei piani, a causa della limitata dimensione, ma anche della scarsa

socialità di molte misure, che sembrano rispondere in modo molto parziale alle domande delle categorie più deboli.

Preoccupa, inoltre, la grande differenza regionale delle esperienze, che non riflette soltanto la grande varietà territoriale del disagio in Italia, quanto piuttosto la diversità dei sistemi di welfare, le differenti capacità dei sistemi regionali e locali, la differente dotazione di capitale umano dei sistemi locali. Il decentramento può accrescere queste differenze, tra regioni e tra aree all'interno di una stessa regione.

Le esperienze innovative degli anni '90

Negli anni '90 istituzioni, associazioni di volontariato, cooperative, sindacati hanno sviluppato significative azioni per rispondere ai problemi abitativi delle fasce deboli di popolazione⁸.

Questi obiettivi sono stati perseguiti componendo risorse istituzionali e risorse offerte dalla società civile, cercando di sfruttare gli spazi offerti dal sistema dell'edilizia pubblica e dalla legislazione più attuale, ma nello stesso tempo introducendo formule tipologiche ed organizzative inedite, non previste nel nostro sistema istituzionale. Tra queste azioni immobiliari sociali; partnership; recupero, risanamento e ristrutturazione; agenzie casa. Innovare significa fare i conti – cercare di superare – i limiti storici del sistema italiano: l'approccio emergenziale, l'accentuata separazione tra edilizia sociale ed offerta di servizi sociali, tentando di progredire verso la costituzione di un mercato sociale. In effetti queste esperienze hanno anticipato linee fondamentali di un possibile sistema di politiche e di azioni locali, a misura delle nuove domande, specificatamente di una 'nuova edilizia sociale'.

Alcuni nodi critici

Contrariamente a quanto sembrano pensare molti sostenitori del nuovo corso, una politica dell'offerta è ancora una componente essenziale delle politiche e un punto cardine per ricostituire un nuovo sistema di welfare. In questa prospettiva il punto critico fondamentale è l'edilizia sociale. L'efficacia protettiva dell'edilizia pubblica nei confronti dei gruppi vulnerabili è stata indebolita dalla scarsità dell'offerta, ma anche dall'obsolescenza del sistema. Un sistema costruito per rispondere ad una domanda relativamente semplice ed omogenea quale era quella degli anni '50 e '60 non è riuscito a tenere testa alle successive evoluzioni della domanda – alla sua articolazione, alla comparsa di nuove povertà i cui requisiti sono radicalmente diversi da quelli tradizionali.

L'edilizia pubblica nel senso tradizionale non basta, dunque, a fare una politica abitativa sociale: tuttavia, essa rappresenta un punto di riferimento fondamentale. E' necessario rafforzarla nel momento stesso in cui se ne ridefiniscono i ruoli, i criteri di accesso, i modelli organizzativi e gestionali. Il sovraccarico a cui è soggetto oggi il comparto dell'edilizia pubblica ne accentua gli elementi di irrazionalità e rischia di produrre effetti perversi.

Politiche sociali più articolate e a misura della nuova domanda, dei nuovi presupposti di produzione delle risorse, dei nuovi problemi di governance implicano comunque la costruzione di una nuova edilizia sociale, non più identificata con l'edilizia pubblica e che si basi su differenti fonti di risorse e coinvolga una pluralità di attori.

Il bisogno di coinvolgere differenti operatori e risorse significa che ci deve essere partnership e negoziazione tra pubblico, privato e terzo settore. In larga misura, il ruolo sociale dello stato implica la sua capacità di interagire con l'azione privata e associativa. L'innovazione richiede la costruzione di soggetti locali che siano capaci di comporre e

⁸ Spinte soprattutto dalla volontà di rispondere ai problemi degli immigrati stranieri le iniziative si sono mosse in diverse direzioni: realizzare sistemazioni 'intermedie' e sistemazioni specifiche; facilitare l'incontro tra domanda 'difficile' ed offerta; incrementare l'offerta sociale, ben oltre quanto prefigurabile con gli strumenti convenzionali dell'edilizia pubblica e delle politiche abitative tradizionali.

gestire risorse diverse e di creare offerte flessibili adatte alla nuova complessità della domanda. La ricerca di un soggetto locale è la grande impresa alla quale sono chiamati gli attori pubblici e quelli privati ed è anche la grande posta su cui vecchi e nuovi attori – ex-lacp, cooperative, associazioni – dell’edilizia sociale si stanno misurando alla ricerca di nuovi ruoli ed opportunità. La ricerca di un ruolo per – o la scommessa su – un terzo settore abitativo in questa impresa sta guadagnando sempre più terreno e sta assumendo un ruolo sempre più essenziale.

Il nuovo intreccio tra processi di impoverimento/precarizzazione sociale da un lato e disagio/povertà abitativa dall’altro determina oggi in modo sostanziale la domanda di politiche. Esso comporta due esigenze complementari: affrontare in modo sistematico le situazioni di rischio; costruire politiche abitative marcatamente sociali, nei confronti in particolare delle situazioni di grande disagio o di disagio conclamato, politiche che facciano affidamento su una pluralità di strumenti diversi, non limitati alla strumentazione edilizia.

E’ sulla capacità di trattare questi intrecci che troviamo un limite grave del nostro sistema di politiche. Nel nostro apparato sono largamente carenti forme di offerta molto economica e misure diverse da quelle della tradizionale strumentazione edilizia.

Soprattutto qui si coglie il peso dell’inerzia dei tradizionali principi: la prevalenza di politiche di tipo diffusivo, scarsamente selettive, tendenzialmente orientate all’accesso alla proprietà e – nel campo sociale – ai problemi di strati sociali medio-bassi.

E’ inoltre evidente l’incertezza che caratterizza i tentativi di innovazione per l’intervento abitativo connesso alla marginalità: una incertezza che ha portato quasi di regola a riprovare vecchie ricette, che risentono della tradizione assistenziale, della incapacità storica di progettare per i poveri soluzioni propriamente abitative, o che rivelano la difficoltà culturale di concepire uno spazio abitativo quando il riferimento non è quello della casa convenzionale.

Ultime osservazioni

E’ evidente un processo di urbanizzazione e localizzazione/territorializzazione del problema casa.

Urbanizzazione nel senso che il problema casa viene ricondotto alle sue dimensioni urbane ed assorbito nelle politiche urbane; localizzazione nel senso che le politiche abitative – in parte come conseguenza del decentramento – si radicano localmente e dipendono in larga misura dalle capacità a volontà locali (regioni e comuni).

Il primo di questi processi è stato largamente sostenuto dalle politiche nazionali di riqualificazione e da quelle di rigenerazione/sviluppo sociale di quartieri in crisi. I programmi di riqualificazione urbana sono stati in questi anni oggetto dell’unica linea consistente di finanziamento da parte del governo centrale e sono stati anche un campo privilegiato di intervento da parte delle regioni.

Naturalmente vi sono delle buone ragioni per orientare le politiche urbane verso la riqualificazione. Si capisce quindi che si sia affermata l’idea che questi fenomeni siano una straordinaria opportunità per ridisegnare la fisionomia delle città, recuperare risorse e anche per contribuire alla soluzione dei problemi abitativi della domanda debole.

Tuttavia, la riduzione dell’housing a programmi urbani, l’idea che il problema abitativo sociale possa assorbirsi nelle politiche di riqualificazione urbana – oltre ad essere insostenibile in generale – è evidentemente inadeguata per le componenti più propriamente sociali della domanda, quali sono venute configurandosi in questi ultimi anni.

In effetti la resa sociale di questi programmi è stata finora meno che modesta e i pochi risultati ottenuti riguardano, anche in questo caso, le componenti medie o medio-basse della domanda abitativa piuttosto che quelle più deboli.

L'idea di ricondurre la problematica abitativa sociale ad una problematica urbana e di trattarla attraverso politiche di riqualificazione è espressione di uno specifico quadro ideologico ed organizzativo delle politiche: un quadro in cui è forte la separazione tra politiche sociali e politiche 'urbane' e in cui queste ultime mantengono una forte prossimità alle politiche di derivazione urbanistica.

Quanto al processo di localizzazione delle politiche, l'elemento critico è che oggi in Italia tutti i programmi sociali, compresi quelli di housing, prevedono una grande discrezionalità locale/regionale, che determina alla fine tanto la distribuzione territoriale delle iniziative e dei finanziamenti quanto la natura degli interventi. Ciò comporta processi di differenziazione, con il rischio di creare sistemi di protezione diseguali, accrescendo a dismisura le tradizionali differenze territoriali.

Il rischio che l'intero sistema si muova in direzione di un sistema di diritti territorializzati e ineguali, ben lontano dalla tradizione del welfare state, è supportato da un insieme di ragioni che costituiscono il nodo centrale dei cambiamenti in corso nei sistemi di welfare. Vi contribuiscono ragioni ideologiche che, nella crisi del welfare state, spingono verso una attenuazione della logica dei diritti.

In Italia la localizzazione progressiva del welfare è istituzionalmente sostenuta dai processi di decentramento che hanno interessato l'housing e le politiche sociali in generale. La tendenza in corso verso quello che è stato chiamato 'welfare municipale' inevitabilmente implica la territorializzazione dei sistemi di welfare e una maggiore differenziazione geografica. Il rischio di disomogeneità che si ripercuote sull'accesso ai diritti è stato recentemente ribadito per le politiche sociali. Per le politiche di housing questo rischio è anche più forte.

5. Conclusioni

La riflessione condotta sulle dinamiche abitative evidenzia alcune significative componenti territoriali insieme ad alcuni rilevanti nodi di regolazione generale del mercato e di impostazione delle politiche. Su questi ultimi è già stata fatta una riflessione nel paragrafo precedente.

Per quanto riguarda le prime, il principale contributo di questo lavoro consiste nella individuazione delle conseguenze del processo di diffusione residenziale. La diffusione metropolitana, questo tardivo processo di periurbanizzazione in corso sotto molteplici forme, riguarda infatti in modo sistematico tutte le aree urbane, dove i cuori metropolitani cedono sistematicamente popolazione alle cinture.

E' già stato fatto osservare in altre parte di questa ricerca che i processi di diffusione disegnano un'Italia in crescita lungo le coste e lungo alcune direttrici particolari (la pianura padana, la trasversale emiliana, un'ulteriore trasversale da Roma alla Puglia ecc). Tali aree di concentrazione della crescita (e dei problemi abitativi come abbiamo argomentato) concordano abbastanza con le indicazioni delle 'piattaforme' territoriali.

In realtà, il più specifico contributo di questa riflessione riguarda le aree urbane, peraltro il luogo dove le piattaforme dovrebbe riconnettersi alle diverse morfologie territoriali dei sistemi produttivi (distretti, poli, parchi tecnologici ecc.).

Questo è per l'appunto il tema di maggior criticità. E' stato infatti constatato come in queste cinture metropolitane si rilevi il massimo incremento di espansione edilizia. E' in atto cioè un processo di ricostruzione di un mercato abitativo periferico, contrapposto e in parte distinto da quello centrale, e legato a logiche di competitività con investimenti finanziari più che a quelle della domanda dei territori.

In queste aree è stato anche constatato il maggior incremento del tasso di occupazione, che nuovamente testimonia una robusta vitalità delle cinture perurbane, nel senso della ricostruzione in questi ambiti delle tradizionali filiere urbane che hanno tradotto negli anni cinquanta il circuito impiego-risparmio in investimenti immobiliari.

Alcuni casi problematici si segnalano invece sia dove questo circuito non si ricompone, e quindi si creano delle situazioni di disequilibrio; sia dove è assente o in declino, e quindi prevalgono logiche di abbandono o di consumo turistico. Viceversa, in questi stessi ambiti si assiste ad una concentrazione degli addetti nei comuni centrali delle aree metropolitane: aumenta quindi il pendolarismo, sia per quantità che per estensione.

In definitiva, dal punto di vista della questione abitativa appare evidente una riformulazione della questione metropolitana nei più estesi termini di una regionalizzazione dei sistemi abitativi. Uno sviluppo di questa riflessione, come già in parte è stato fatto, consentirebbe di affrontare meglio un bilancio di quali aree territoriali si troverebbero in difficoltà nel caso di variazioni del percorso.

L'estensione alla scala delle regioni urbane sia del mercato del lavoro che di quello abitativo era però la promessa -non mantenuta- dei sistemi urbani del progetto '80. Quello che appare da questa ricognizione è più un fenomeno di *stretching out* dei sistemi urbani al di fuori dei precedenti confini che la formazione di una nuova organizzazione. Prova ne sia che tali ambiti mantengono una forte gravitazione per i servizi pubblici rari e commerciali sul centro metropolitano. E questo crea delle perplessità proprio perché vengono a crearsi delle contraddizioni tra la robustezza dei sistemi abitativi periurbani, e la loro capacità di generare occupazione al livello adeguato.

Regioni urbane più ampie, dunque, meno differenziate dal punto di vista residenziale, e poco o inadeguatamente specializzate dal punto di vista occupazionale e produttivo. Questo elemento dovrebbe sollecitare una riflessione specifica sulle città come momento critico del raccordo tra piattaforme territoriali e profili settoriali.

Riferimenti

- Allmendiger Ph. (2000), *Planning in Postmodern Times*, Spon, London
- Andersen H. T., R. Van Kempen (2001), *Governing European Cities*, Ashgate
- Atkinson R. (2001), 'The Emerging 'Urban Agenda' and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?', *European Planning Studies*, 9, 385-406.
- Avarello P., M. Ricci (2000), a cura di, *Politiche urbane. Dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano*, Inu edizioni, Roma, pp. 135-139.
- Bifulco, L. (2003) *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, Officina, Roma
- Bifulco, L. (a cura di) (2005) *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma
- Bobbio L. (2000), "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana", *Stato e mercato*, n. 58.
- Bricocoli M., Centemeri L., *Abitare: tra l'alloggio e la città. Quando le politiche entrano in casa*, in Bifulco 2005
- Brenner N. (2004), a cura di, *The space of neoliberalism*, New York.
- CCE (2004a), *A new partnership for cohesion: convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion*, Luxembourg.
- CCE (2004c), *Rapporto intermedio sulla coesione territoriale (Risultati preliminari dello studio Orate e della Commissione Europea)*, Brussel.
- CCE (2004e), *Urban Audit 2004, Key indicators on living conditions in European Cities*, Brussel.
- Cremaschi M. (1996), "La nazionalizzazione delle politiche abitative", in *Urbanistica*, 106.
- Cremaschi M. (2003) *Progetti di sviluppo territoriale, azioni integrate in Italia e in Europa*, Sole24ore, Milano.
- Cremaschi M. (2005b), *L'Europa delle città, Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Alinea, Firenze.
- Cremaschi M., (2004), "Beyond High-rise housing in Italy", in R.Turkington, R. Van Kempen, F. Wasseberg, a cura di, *High-rise housing in Europe*, Routledge, London.
- Cremaschi, M e Tosi, A (2001) *Casa e territorio*, in: IreR, Quattro studi sulla vulnerabilità sociale. Rapporto dell'indagine Sociale Lombarda 2000, Guerini e Associati, Milano, pp.133-191
- Doherty, J. et al (2004) *The changing role of the state: the state and the housing markets of Europe*, European Observatory on Homelessness
- Donolo C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.
- Donolo C. (2003), a cura di, *Il distretto sostenibile, Governare i beni comuni per lo sviluppo*, Angeli, Milano.
- Janin Rivolin U. (2002), a cura di, "L'innovazione comunitaria", *Urbanistica*, 119.

- Le Galès P. (1998), «La nuova *political economy* delle città e delle regioni», *Stato e mercato*, n. 52, pp. 282-291.
- Le Galès P. (2002), *European cities, Social conflicts and Governance*, Oxford UP.
- Mazzocchi, G. e Villani, A. (2003) *Sulla città oggi. La questione casa*, Franco Angeli, Milano
- Minnelli, A.R. (2004) *La politica per la casa*, Il Mulino, Bologna
- Padovani L. (2002), 'L'impatto della UE come nuovo attore di politiche urbane nel contesto italiano', *Urbanistica*, 119.
- Palermo P. C. (2002), a cura di, *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane, Il senso dell'esperienza: interpretazione e proposte*, Angeli, Milano.
- Parkinson M. (1998), "Social cohesion and economic competitiveness are mutually sustaining, not mutually exclusive" in *Improving Urban Governance, Solidarity, Public Participation, and Partnerships*, OECD Workshop, Athens.
- Savitch H.V. e P. Kantor (2002), *Cities in the international marketplace: the political economy of urban development in North America and Western Europe*, Princeton UP.
- Tedesco C. (2002) "L'analisi delle politiche urbane Europee: alcuni frame emergenti", *Foedus*, 4, II, pp. 139-145.
- Tedesco C. (2003), "Europeizzazione e politiche urbane nel Mezzogiorno d'Italia", *Urbanistica*, 122, 49-54.
- Tosi, A. (1994) *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Il Mulino, Bologna
- Tosi, A. (2001) *Access to housing in Italy*, Annual report to the European Observatory on Homelessness
- Tosi, A. (a cura di) (2004) *Verso l'edilizia sociale. Le politiche abitative in Lombardia tra nuovi bisogni e ridefinizione dell'azione pubblica*, Regione Lombardia e IreR
- Vinci I., (2002), *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Europa degli anni novanta*, Angeli, Milano.
- Zolo D. (2004), *Globalizzazione, una mappa dei problemi*, Laterza, Bari.