



La riforma del *welfare*

Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»

La politica sociale per la casa: il livello locale

di Veronica Nicotra

Lo spazio dedicato nell'ambito delle politiche di *welfare* alla problematica del disagio abitativo si è, negli ultimi decenni, progressivamente ridotto.

Sempre minore e gradualmente marginale l'attenzione posta sulle tematiche che compongono il *welfare* locale, sull'opportunità di porre i Comuni al centro di un processo di ristrutturazione del sistema di sostegno e di protezione sociale, che vuol dire discutere insieme della società che vogliamo, discutere del cambiamento e dare una risposta ai bisogni che si trasformano.

Uno dei settori tradizionali del *welfare* locale è certamente quello relativo alle politiche per la casa, rispetto al quale assume particolare pregnanza l'obiettivo di riprogettare il sistema di protezione sociale per renderlo non solo economicamente sostenibile, ma soprattutto adeguato ed efficace, contemperando l'opzione universalista con l'utilità di interventi necessariamente mirati.

A tal proposito, le indicazioni formulate dalla CO in tema di politica sociale per la casa additavano un giusto ed accettabile punto di equilibrio fra l'esigenza di addivenire ad libero funzionamento del mercato sociale della casa e l'esigenza di realizzare politiche di sostegno a carattere non assistenzialistico.

Va detto però che, come ha ampiamente illustrato Baldini nel suo contributo, nell'ultimo decennio, ma già negli anni precedenti, se si è assistito sia ad un progressivo arretramento di un diretto intervento pubblico in questo settore, sia alla carente adozione di politiche di sostegno di tipo indiretto, ad esempio a carattere fiscale o politiche sociali mirate per particolari fasce disagiate della popolazione (in base ai dati Eurostat del 2003 la distribuzione della spesa sociale era così

ripartita: Italia: vecchiaia 63,3% - malattia e sanità 25% - invalidità 6% - disoccupazione 1,7 %- famiglia e infanzia 3,8% - alloggio ed esclusione sociale 0,2% ; Francia : 44 – 29 - 5,8 - 6,9 – 9,6 – alloggio ed esclusione sociale 4,5 %; Spagna 39- 27- 12- 6,5 - 10,8 - alloggio ed esclusione sociale 4,5%.).

A questa dinamica certamente non positiva, si sono sommati in questi anni altri fenomeni quali: un forte innalzamento dei valori immobiliari soprattutto nelle grandi città; una riduzione del potere d'acquisto e più in generale un impoverimento di alcuni strati sociali più sensibili; la privatizzazione di una parte cospicua del patrimonio immobiliare di enti pubblici, che ha immesso nel mercato immobiliare sì nuovi alloggi, ma anche nuove famiglie impossibilitate ad esercitare opzioni all'acquisto, difficoltà trasformatesi in aggiuntiva richiesta di alloggi; la pressione di una nuova domanda proveniente da chi viene in Italia alla ricerca di un lavoro.

Quindi, l'esaurirsi o l'assottigliarsi di politiche attive senza l'affacciarsi di interventi tesi ad accompagnare le famiglie o i singoli verso un percorso orientato, ma il più possibile autonomo, di ricerca della casa, ha determinato una situazione assai critica

Infatti, e' a tutti noto che nelle grandi aree urbane la carenza di alloggi ha superato ormai da tempo il livello di guardia.. Nel periodo tra il 1998 e il 2006 i prezzi delle abitazioni sono aumentati del 65% nei grandi comuni, con punte superiori al 120% in alcuni di essi; alla stessa stregua anche i canoni di locazione hanno subito un incremento medio dell'85% nei grandi comuni e del 67% nei comuni capoluogo di provincia.

All'aumento del bisogno alloggiativo si è aggiunto l'incremento del costo degli affitti negli ultimi anni aumentato esponenzialmente: il canone medio praticato a Roma è di circa 1400 euro, a Napoli 1100, a Milano di 1600.

Le famiglie in affitto in condizioni di disagio nella fascia di reddito fra 10-20 mila erano nel 2005 circa 600 mila, nel 2007 sono stimate circa in 900 mila; da 20 a 30 mila nel 2005 erano 68 mila circa, nel 2007 circa 140 mila.

Questi dati non avrebbero bisogno di ulteriore commento ed evidenziano chiaramente la situazione emergenziale in cui vivono alcune fasce della popolazione e la grande difficoltà di trovare nel mercato immobiliare un alloggio a condizioni finanziarie accettabili ed ancor a forte pressione a cui sono esposti i livelli di governo di prossimità, come i Comuni e chi li governa ad una richiesta a cui non si riesce a dare una risposta soddisfacente o una prospettiva di miglioramento.

Ricordiamoci, infatti, che per molte famiglie la maggior parte del reddito è usato per la casa e quindi un aumento non più sostenibile del costo degli affitti determina enormi difficoltà di sopravvivenza.

Da un altro punto di vista, i dati ci dicono che l'80% delle famiglie è proprietario di una casa però l'indebitamento di quanti si sono rivolti a istituti di credito per contrarre un mutuo è stimato in 240 miliardi di euro solo nel 2006; si tratta, quindi, di una significativa esposizione che attesta la necessità di interventi a sostegno per l'accesso al credito (agevolazioni al credito per determinate fasce sociali o soggetti).

Ancora altri indicatori evidenziano la difficoltà della situazione: l'allungamento dell'età di uscita dei giovani dalla famiglia di origine; l'incremento del livello di indebitamento per l'abitazione delle famiglie (il 134% nell'ultimo quinquennio); l'incremento delle domande di case popolari (a Roma oltre 25mila, a Milano 33mila); l'aumento delle richieste (insoddisfatte) di contributi per il pagamento dei canoni di locazione sul libero mercato e l'incremento del numero dei provvedimenti di sfratto emessi (+24% nell'ultimo anno), soprattutto per morosità..

Anche i dati sugli sfratti sottolineano la drammaticità del contesto odierno: quasi tre quarti degli sfratti avviene per morosità; su 4 - 3 milioni di famiglie che si rivolgono al mercato dell'affitto il 75% vive con meno di 20 milioni di euro annui. Più o meno il reddito richiesto per accedere alle graduatorie per l'assegnazione di alloggi popolari che però sono appena il 6% del patrimonio abitativo nazionale, mentre in Europa la media è del 16%.

Le proposte per una nuova politica per la casa.

Danno il segno di una maggiore attenzione su tale problematica le iniziative adottate dal Governo Prodi ed in particolare dal Ministro Di Pietro coordinatore del "Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative" previsto dalla l.n.9 del febbraio 2007, conclusosi con un Documento che ha recepito in una buona sintesi le istanze e le proposte avanzate dai soggetti interessati e che in parte ha trovato recepimento nel disegno di legge per la finanziaria 2008 e nel decreto legge a questo collegato.

Il Documento delinea un nuovo piano casa nazionale la cui traduzione normativa potrebbe dare il via ad una nuova fase delle politiche abitative nel nostro Paese.

Relativamente al ruolo maggiormente incisivo che i livelli di governo locale potrebbero svolgere, le proposte avanzate sono molteplici e toccano vari versanti: la possibilità per i Comuni di esercitare il diritto di prelazione in ogni fase del processo di vendita degli alloggi di proprietà degli enti previdenziali qualora l'inquilino non eserciti il diritto all'opzione dell'acquisto; in presenza di marcate condizioni di disagio abitativo la possibilità per i sindaci dei Comuni capoluogo di provincia di attuare procedure accelerate ai fini del rilascio dei titoli abilitativi necessari per una

tempestiva attuazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica; la possibilità di utilizzo da parte dei Comuni del patrimonio immobiliare pubblico (ad es. aree del demanio militare) attraverso accordi che prevedano la cessione gratuita del 50% dell'area individuata; il rifinanziamento stabile dei piani poliennali sulla casa sulla base di una nuova definizione dell'alloggio sociale che comprenda interventi pubblici e privati e su nuove metodologie attuative (quali i programmi di *housing* sociale); misure e regole di incentivazione e agevolazione fiscale finalizzate a stimolare il mercato dell'affitto in particolare a canoni concordati; sgravi ICI per chi affitta a conduttori "prima casa" con compensazioni ai Comuni, deduzioni fiscali per i conduttori che dichiarano il contratto di locazione, ai fini del recupero dell'evasione fiscale; creazione di nuovi e più efficaci strumenti conoscitivi delle dinamiche del settore degli immobili (osservatorio delle condizioni abitative nazionale).

Si tratta di interventi e proposte di varia natura ed impatto che presuppongono prospettive temporali diverse per valutarne l'eventuale efficacia e validità, ma che si sforzano di indicare alcune soluzioni e alcuni rimedi non più o non solo di stampo assistenzialistico, ma di trasformazione di un settore e di un campo di intervento di politica sociale che tocca uno dei diritti fondamentali di cittadinanza.

Rispetto alle proposte e soluzioni contenute ed elencate nel Documento suindicato, il d.l. n.159/07 ha parzialmente recepito alcune indicazioni.

E' stato previsto uno stanziamento complessivo per il 2007 di 550 milioni finalizzato alla realizzazione di un programma straordinario per interventi di edilizia residenziale pubblica; è stata inoltre prevista, ai fini dell'incremento del patrimonio immobiliare destinato alla locazione di edilizia abitativa, con particolare riguardo a quello a canone sostenibile nei Comuni soggetti a fenomeni di disagio abitativo e ad alta tensione abitativa, con uno stanziamento per il 2007 di 150 milioni, la costituzione di un'apposita società di scopo nell'ambito dell'Agenzia del Demanio per promuovere la formazione di strumenti finanziari immobiliari a totale o parziale partecipazione pubblica, per l'acquisizione, il recupero, la ristrutturazione, la realizzazione di immobili ad uso abitativo anche con l'utilizzo, d'intesa con le regioni e gli enti locali, di beni di proprietà dello Stato o di altri soggetti pubblici. Infine, è stata prevista la creazione di un Osservatorio nazionale e di Osservatori regionali sulle politiche abitative al fine di assicurare la formazione, l'implementazione e la condivisione delle banche dati necessarie per la programmazione degli interventi di edilizia residenziale con finalità sociali.

Si tratta di previsioni che colgono molto parzialmente il complesso di proposte e interventi che bisognerebbe mettere in campo. Esigenza di una nuova politica attiva sul disagio abitativo che non sembra essere promossa neanche con interventi di medio- lungo periodo in sede di disciplina finanziaria.

Preoccupa, inoltre, la natura, come dire, non strutturale degli interventi previsti nella decretazione d'urgenza che hanno la funzione di tamponare una situazione di grave emergenza ma non pongono le basi per provare a costruire politiche diverse in questo settore.

Conclusioni

Si può sostenere che il settore della casa rappresenti uno dei terreni in cui dovrebbe emergere la capacità di degli attori istituzionali di mettere in discussione modelli e schemi tradizionali.

L'analisi è abbastanza pacifica: in un'epoca di risorse cronicamente scarse quei diritti e quelle aspettative che hanno ad oggetto beni materiali, anche fisicamente limitati, entrano inevitabilmente in crisi, in quanto tali. Quindi, il riconoscimento di diritti materiali che non si risolvono in prestazioni, ma in beni tangibili, in un contesto sociale come quello odierno pone un problema di ripensare profondamente le modalità per garantire quel riconoscimento. In altre parole, per questo settore come per altri, bisogna capire come adattare in modo equilibrato nuove politiche ad una nuova società.

Da una società chiusa che conosceva flussi migratori, prevalentemente interni, e che riusciva in qualche modo a trovare un equilibrio, viviamo società sempre più aperte, dove il volume dei flussi non è più controllabile in termini di domanda sociale e di capacità e di possibilità per le istituzioni di dare risposte.

In che senso, cosa significa oggi parlare di diritto alla casa?

Potrebbe avere un significato qualora si ritrovi l'idea e l'afflato di un grande piano sociale che coinvolga tutti i livelli istituzionali, che consenta di mettere in cantiere oltre misure di carattere emergenziale e di breve periodo, una nuova politica sociale, secondo un orizzonte di lungo periodo e che faccia emergere un'idea di società aperta, capace di vivere e praticare l'inclusione, una società 'globale', che non sia una società più ricca e con più povertà, ma una società più giusta. Viviamo tutti in una realtà locale, ma dobbiamo pensare sempre di più secondo un orizzonte globale e sentirci parte di una comunità che aggrega. Le politiche per l'integrazione, di cui è parte significativa anche la politica per la casa, possono far sì che fenomeni ineluttabili, come quello dell'immigrazione e della circolazione delle persone, diventino un fattore di crescita della società e non di impoverimento e di conflittualità..

In questo crocevia si muove l'Istituzione Comune che possiamo definire il sismografo degli umori della società. Chi governa le comunità locali avverte subito le fasi di accentuazione delle

divaricazioni e degli squilibri, l'intensificarsi della pressione sociale che si ripercuote sui comuni come istituzioni politiche, strutture amministrative, sistemi di servizi.

La "domanda sociale" si riversa prima di tutto e di tutti sul livello comunale, ma è necessario che sul tema delle politiche sociali, come su tutte le altre decisioni che hanno dimensione nazionale e rispondono ad interessi generali integrare le proposte, le scelte, le politiche da attuare.

Un'integrazione che non è solo intersoggettiva, ossia che attiene agli attori istituzionali, ma che è un'integrazione degli oggetti, dei settori, delle materie.

Quante e quali connessioni esistono tra il tema del controllo dei flussi migratori, delle dinamiche demografiche, dell'invecchiamento della popolazione, della precarizzazione del lavoro e il cambiamento della domanda sociale?

Bisogna avere la capacità di decidere il presente progettando il futuro, anticipando e antivedendo il cambiamento, varando progetti di largo respiro che si caratterizzino per l'unificazione delle politiche pubbliche.