10.3. LE POLITICHE PER LA CASA

Premessa

La domanda sociale di alloggi in affitto è oggi quanto mai differenziata, ricomprendendo coloro che di casa sono privi e coloro che vivono in abitazioni improprie o degradate, coloro che abitano in un alloggio idoneo ma con un canone troppo gravoso e coloro che si devono trasferire per motivi di lavoro o di studio. È fuor di dubbio che le risposte pubbliche a questi problemi si collocano nel vasto ambito delle politiche del welfare. Viviamo tuttavia oggi una fase di profonda transizione che ci obbliga a ridefinire sia la collocazione che il peso dei problemi abitativi nelle politiche di sviluppo, così come in quelle del welfare.

È un'esigenza questa che si impone a fronte di alcune linee di tendenza ormai esplicite e cioè:

- la riduzione dell'impegno finanziario pubblico sulle politiche per la casa, in un'ottica che tende a privilegiare lo strumento indiretto del sostegno alla persona, piuttosto che l'investimento edilizio in nuove costruzioni o recuperi;
- il demandare alle dinamiche del mercato parte delle risposte che l'edilizia sociale non è più in grado di dare;
- l'espansione di nuovi bisogni abitativi ingenerati dai flussi migratori provenienti da altri continenti, dalla crescente mobilità interna che consegue alla sempre maggior flessibilità del lavoro, dal progressivo incremento della popolazione anziana e dalle trasformazioni della struttura familiare. Questi bisogni abitativi non trovano risposte adeguate nel mercato e ripropongono la necessità di un'azione pubblica;
- il processo di decentramento istituzionale alle Regioni e ai Comuni, delle competenze in materia di politiche abitative. Questo processo, se da un lato consente maggior aderenza alle specificità del territorio, coincide d'altro canto con l'esaurirsi delle risorse destinate all'edilizia residenziale pubblica (E.R.P.), a causa del venir meno dei contributi GESCAL e della mancata individuazione di altre fonti di finanziamento. Gli enti locali hanno oggi la maggior parte delle competenze in materia di politiche per la casa, ma non ci sono più le risorse.

L'evoluzione della domanda abitativa in torino

Fatte queste premesse è opportuno entrare nel merito della domanda sociale di abitazioni in affitto che emerge oggi nella nostra città. Sono in questo senso utili le elaborazioni sulle 8.000 domande presentate all'ultimo bando per l'accesso all'E.R.P., che si è chiuso nel gennaio 2002. Da un'analisi e-

stremamente sommaria su alcuni dati di tale indagine, particolarmente indicativi, emerge ad esempio che il 29% dei richiedenti è costituito da cittadini extracomunitari, il 12% da anziani ultrasessantacinquenni, il 12% da portatori di handicap, il 5% da coppie di nuova formazione, il 9% da famiglie colpite da sfratto esecutivo. Il 56% dei richiedenti segnala inoltre di vivere in alloggio improprio, privo di servizi igienici o in stato manutentivo scadente, il 57% dichiara di trovarsi in condizioni di sovraffollamento e il 4% in coabitazione con altri nuclei familiari. Per quanto concerne la composizione dei nuclei familiari, il 32% dei nuclei è formato da una persona, il 22% da 2 persone ed il 21% da 3 persone.

Nell'ambito delle suddette 8.000 domande recentemente presentate al bando pubblico per l'assegnazione degli alloggi di E.R.P., circa il 40% è costituito da richiedenti che hanno versato almeno un mese di contributi GESCAL. Deducendo ulteriormente da tale novero gli anziani pensionati, emerge come meno di un terzo della domanda abitativa di edilizia sociale espressa a livello cittadino è rappresentata da lavoratori dipendenti attivi con un rapporto di lavoro consolidato negli anni.

Questo dato potrebbe indurci alla fuorviante conclusione che il disagio abitativo interessa in modo tutto sommato marginale i lavoratori dipendenti torinesi.

Noi sappiamo che in realtà così non è; l'anomalia di questo dato è in realtà la conseguenza delle irrisorie risorse di edilizia pubblica di cui ormai da anni la Città può disporre e del fatto che, quel 15% scarso di richiedenti in graduatoria che, dal '95 ad oggi, ha avuto accesso ad una assegnazione, è dato per lo più da persone in condizioni di debolezza sociale estrema che vivono in abitazioni improprie o malsane e sono del tutto prive di reddito. Ciò ha gradualmente disincentivato la partecipazione delle famiglie con un reddito modesto ma certo, e con un disagio abitativo evidente ma non estremo, ad un bando pubblico ritenuto senza sbocchi.

La riprova di ciò è data dal fatto che sono in massima parte costituite da lavoratori dipendenti quelle 11.500 famiglie le quali, nello stesso periodo di vigenza del bando E.R.P., hanno invece scelto di presentare domanda di accesso al Fondo Nazionale per il Sostegno alla Locazione, certificando una pesantissima incidenza del canone d'affitto sul proprio modesto reddito.

È interessante rilevare come la domanda ai 2 bandi non si sovrappone, se non in minima parte (solo 3.000 richiedenti hanno partecipato ad entrambi i bandi), a riprova del fatto che i due strumenti rispondono ad esigenze diverse.

Da questi sia pur parziali dati emerge con evidenza la grande articolazione della domanda abitativa in Torino, alla quale conseguono per l'appunto richieste ed attese di natura molto diversificata.

Occorre inoltre prender atto che l'E.R.P. tradizionalmente intesa, seppur necessaria, sconta un graduale e certamente eccessivo ridimensionamento,

per carenza di aree e di risorse e che, del resto, le modalità di tali interventi vanno integralmente ripensate, risultando improponibile oggi quel modello di edilizia pubblica che concentrò il disagio sociale in enormi contenitori, e originò il degrado e la marginalità delle periferie cittadine.

Le politiche per la casa elaborate dalla Città si devono basare su un'attenta analisi della domanda abitativa attuale ma non possono ovviamente prescindere da una altrettanto attenta analisi previsionale circa modalità evolutive e trasformazioni del territorio e del mercato del lavoro nei prossimi anni.

In questo senso non si può ignorare che l'attuazione del nuovo piano regolatore e la realizzazione delle grandi opere infrastrutturali connesse alle Olimpiadi invernali del 2006, stanno comportando l'avvio, nella nostra Città, di trasformazioni del territorio che, nei prossimi anni, ne rivoluzioneranno l'assetto.

Contestualmente a ciò sono in atto profonde trasformazioni del mercato del lavoro, volte ad una sempre maggiore estensione della temporaneità dei contratti e della conseguente mobilità sul territorio della forza lavoro.

Tale dato strutturale subisce poi, nella nostra Città, l'accelerazione impressa, per un verso, da un evento fortemente negativo come la crisi della FIAT e, in senso opposto, da un evento positivo come quello olimpico, con quei 4.500 posti di lavoro previsti ogni anno (con una punta di 8.000 nel 2006).

È certo che i posti di lavoro (peraltro temporanei), indotti dall'evento olimpico, solo in minima parte potranno costituire uno sbocco per i lavoratori della FIAT o dell'indotto dell'auto (le professionalità non si riconvertono immediatamente).

Da questi scenari potrebbero pertanto scaturire, nel prossimo quadriennio, da un lato flussi migratori di lavoratori italiani e extracomunitari verso la Città (con la conseguente ricerca di un'abitazione), nonché la contestuale presenza di migliaia di lavoratori torinesi cassaintegrati o in mobilità che non riusciranno più a sostenere l'onere del canone dell'abitazione in affitto.

È evidente come le citate trasformazioni del mercato del lavoro, i conseguenti flussi migratori e le profonde trasformazioni del territorio della nostra Città, impongano una attenta riflessione su come queste ultime debbano essere governate; su come cioè il Comune, attraverso gli strumenti della programmazione urbanistica, del convenzionamento con gli operatori privati, dell'edilizia sociale, del sostegno economico alla locazione, può orientare le profonde trasformazioni del territorio in atto, così da garantire articolate e diversificate risposte alla domanda abitativa che conseguirà ai suddetti processi.

Le politiche per la casa della città

Le politiche per la casa attuate dalla Città in questi ultimi anni rappresentano il tentativo di coniugare la gestione delle tradizionali modalità di inter-

vento, ancora tutte incentrate sull'E.R.P. con la costruzione di un sistema alternativo, orientato al mercato.

Gli aspetti caratterizzanti di queste politiche risiedono:

- nell'introduzione di elementi innovativi all'interno delle tradizionali modalità di gestione dell'E.R.P.;
- nel ricercare direttamente sul mercato privato, sia attraverso l'acquisto che attraverso gli strumenti della programmazione urbanistica e del convenzionamento con gli operatori, parte delle risposte che l'edilizia sovvenzionata non è più in grado di fornire;
- nell'estesa attuazione di politiche di sostegno del reddito;
- nella creazione di strutture, strumenti e incentivi volti a favorire l'incontro tra domanda ed offerta sul mercato privato della locazione;
- nell'intensificare i programmi di ristrutturazione di immobili degradati e di riqualificazione delle periferie, anche attraverso progetti sperimentali.

Entriamo ora nel merito delle politiche abitative attivate dalla Città e delle previsioni di sviluppo delle stesse.

- **Programmi per l'incremento o il recupero del patrimonio di E.R.P.**

1. Programmi di edilizia sovvenzionata.
   Sono state definite convenzioni tra la Città e l'Agenzia Territoriale per la Casa per la realizzazione, in diversi ambiti (Area ex Nebiolo, c.so Vigevano, via Cavagnolo, via Balbo etc) di circa 300 alloggi di edilizia sovvenzionata classica nel prossimo triennio.
2. Ristrutturazioni.
   Stanno per avviarsi i lavori di ristrutturazione di un complesso edilizio di E.R.P. in via Gessi per riqualificarne gli inadeguati standard abitativi. Analogo intervento è in fase di progettazione su altro complesso edilizio di E.R.P. in c.so XI Febbraio - via Fiochetto. È inoltre in fase di progettazione la ristrutturazione dell'intero isolato ricompreso tra piazza Carlo Emanuele, via Maria Vittoria, via S. Massimo e via S. Croce. È infine in fase di progettazione la ristrutturazione della secentesca "casa Siccardi" in via Barbaroux.
3. Acquisto sul mercato privato di alloggi da destinare all'E.R.P.
   Dall'anno 2000 ad oggi sono stati emessi 2 bandi per l'acquisto sul mercato privato di alloggi da destinare all'E.R.P.. Un terzo bando, con modalità innovative sarà emesso nell'anno entrante per selezionare operatori proprietari di aree edificabili che si impegnino a costruire sulle stesse, in tempi e con tipologie e prezzi prestabiliti, alloggi che la Città si impegna ad acquistare ad ultimazione dei lavori.
4. Programmi sperimentali.
   È in fase di progettazione un programma sperimentale per la realizzazione di 30 alloggi di E.R.P. da destinare ad anziani, attraverso un in-

tervento di recupero e parziale ricostruzione di un complesso edilizio comunale attualmente degradato e in disuso, prospettante su piazza della Repubblica e su via Lanino. Il programma sperimentale prevede la realizzazione, congiuntamente agli alloggi, di una serie di servizi comuni volti a promuovere l'autonomia e l'integrazione dell'anziano, nonché di una serie di servizi a disposizione dell'intero quartiere (poliambulatorio, baby parcking, punto famiglia, palestra etc). Il progetto edilizio è sviluppato contestualmente a un progetto sociale che vede la collaborazione di vari settori comunali (Edilizia e Urbanistica, Assistenza, Lavoro, Patrimonio) nonché dell'ASL, del volontariato e del 3° Settore.

5. Manutenzione straordinaria su immobili di E.R.P.
   Il diffuso degrado di molti insediamenti di E.R.P. di proprietà comunale ha indotto l'Amministrazione a programmare nel prossimo triennio massicci interventi di manutenzione straordinaria che interesseranno una quindicina di complessi edilizi.
6. Variante al P.R.G./convenzionamento con operatori privati.
   Sono state apportate modifiche alle norme urbanistiche di attuazione del piano regolatore generale relativamente agli interventi ove si superino i 4.000 mq di superficie lorda di pavimento complessiva. In tal caso una quota pari al 10% di tale superficie deve essere destinata a edilizia convenzionata, sulla quale la Città può esercitare diritto di acquisto. Qualora il Comune rinunci all'esercizio di tale diritto, i proprietari si impegnano a dare in locazione la suddetta quota di alloggi a categorie indicate dalla Città.
7. Riconversione ad edilizia sociale di parte dei villaggi olimpici.
   L'Amministrazione comunale intende riconvertire ad edilizia sociale almeno il 40% delle infrastrutture residenziali realizzate per l'evento olimpico del 2006, dopo la conclusione dello stesso, (è prevista la riconversione in tal senso di circa 600 alloggi o comunque un'analoga contropartita in termini di alloggi o aree edificabili, individuati sul mercato privato, attraverso convenzioni con gli operatori).
8. PRU - Contratti di quartiere - Progetto URBAN
   In questi ultimi anni sono stati forniti ai Comuni nuovi strumenti normativi (Programmi di Recupero Urbano e Contratti di Quartiere), attraverso i quali è stato possibile avviare complessi interventi di riqualificazione su grandi quartieri di E.R.P., con opere di urbanizzazione, manutenzioni straordinarie, edificazioni di completamento etc. Tali interventi interessano quartieri siti in via Artom, via Ivrea, c.so Grosseto, via Arquata e, nel prossimo futuro, via Ghedini.
   Torino partecipa inoltre a un grande progetto europeo (URBAN) di recupero fisico degli edifici, sviluppo economico e promozione sociale, in corso di attuazione nel quartiere di Mirafiori Nord.

- **Assegnazione degli alloggi di E.R.P.**

La legge regionale n. 46/95 e s.m.i. regolamenta l'assegnazione degli alloggi di E.R.P. da parte dei comuni, prevedendo la periodica emissione di bandi pubblici e consentendo, al di fuori dei bandi, l'assegnazione di una quota massima del 50% delle disponibilità alloggiative annue (quota elevata al 70% sino al 31/12/2002), per far fronte a gravi emergenze abitative (sfratti, casi sociali di estrema gravità segnalati dai servizi sociali di zona).

La Città ha emesso il 3° bando pubblico per l'assegnazione degli alloggi di E.R.P. raccogliendo, entro il gennaio scorso, 8.000 domande. Dall'anno 2000 ad oggi il Comune ha inoltre trovato sistemazione nell'E.R.P. (in molti casi dopo un preventivo ricovero in alberghi convenzionati), a circa un migliaio di famiglie a basso reddito con sfratto esecutivo e a quasi 300 casi sociali di particolare gravità segnalati dai servizi di zona. Tali assegnazioni sono vagliate dalla Commissione comunale emergenza abitativa, un organismo tecnico/politico nel cui ambito sono presenti sia la Divisione Edilizia e Urbanistica che la Divisione servizi sociali.

Si è inoltre cercato di render più flessibile la possibilità di utilizzo del patrimonio di E.R.P., per dar risposta alla domanda sociale emergente.

Nel corso di questi ultimi anni un certo numero di alloggi di E.R.P. è stato, ad esempio, destinato, con autorizzazione regionale, all'istituzione di convivenze guidate o comunità alloggio a favore di soggetti assistiti dai Servizi socioassistenziali comunali o dalle AA.SS.LL., rispondendo in tal modo ad un fabbisogno specifico altrimenti irrisolto.

Insediamenti di nuova costruzione sono stati riservati a categorie speciali di richiedenti (anziani e portatori di handicap), estrapolati dalla graduatoria del bando pubblico, in ragione delle condizioni di particolare debolezza sociale.

- **Fondo per il sostegno alla locazione**

In Italia circa il 70% dei cittadini è proprietario dell'alloggio in cui abita: la domanda sociale si colloca pertanto all'interno del residuo 30% di famiglie che vivono in affitto. Da un'analisi sulle domande di accesso al fondo per il sostegno alla locazione, emerge che circa il 10% delle famiglie in affitto si trova a fare i conti con una pesantissima incidenza del canone sul reddito, tale da esporle al costante rischio di inadempienza e conseguentemente di sfratto.

Questa misura di sostegno del reddito, prevista dalla legge che ha liberalizzato i canoni, è fondamentale per consentire a moltissime famiglie di permanere sul mercato privato della locazione. È stata peraltro questa anche una scelta strategica volta a compensare almeno in parte il pressoché totale disimpegno dello Stato dall'E.R.P.: non si finanzia più la costruzione di case popolari ma si fa tuttavia in modo di risolvere una parte della do-

manda abitativa, mettendo le famiglie a basso reddito in grado di sostenere l'onere di un affitto di mercato.

Dall'anno 2000 ad oggi la Città ha emesso 3 bandi pubblici (il 4° sarà emesso a giorni), attraverso i quali ha erogato rispettivamente 12 miliardi di lire a 4.000 famiglie con il 1° bando, 25 miliardi di lire a 8.000 famiglie con il 2° bando e12 milioni di euro a 10.000 famiglie con il 3° bando (è intervenuta una riduzione del finanziamento statale). Il bando è ampiamente pubblicizzato attraverso i mezzi d'informazione ed il volontariato, ma si compie soprattutto un grande sforzo organizzativo nell'inviare a tutti coloro che avevano partecipato l'anno precedente, un modulo di domanda precompilato con i dati già memorizzati. Si segnala tuttavia con grande preoccupazione il graduale definanziamento del Fondo da parte dello Stato, sia per l'anno 2002 che per l'anno 2003.

- **Strutture e incentivi comunali per favorire l'incontro tra domanda ed offerta sul mercato privato della locazione**

Il fondo per il sostegno alla locazione, come abbiamo visto, persegue l'obiettivo di garantire la permanenza delle famiglie a basso reddito nell'alloggio dalle stesse condotto in affitto, attraverso un contributo commisurato ad una percentuale del canone corrisposto l'anno precedente. Questa misura non aiuta tuttavia nell'immediato chi è alla ricerca di un alloggio in affitto.

Con l'acuirsi dell'emergenza abitativa, si è pertanto costruito, nell'ultimo biennio, un più articolato ed organico sistema di strumenti, volti tutti a favorire l'accesso alla locazione privata. Si è pertanto costituito un ufficio comunale, denominato LO.CA.RE. (Locazioni convenzionate, assistite, residenziali) che, operando come immobiliare pubblica, cerca di favorire l'incontro tra domanda ed offerta sul mercato privato della locazione. Si è quindi dotato tale ufficio degli strumenti utili a incentivare la stipula di un contratto d'affitto a favore di famiglie in condizioni di emergenza abitativa e fruenti di reddito modesto ma non precario. Si tratta di incentivi economici e garanzie (un fondo di garanzia copre il rischio di morosità sino alla concorrenza di una annualità di canone), a favore del proprietario e di un contributo economico a favore dell'inquilino. I risultati sin qui conseguiti sono valutati molto positivamente, infatti circa 250 famiglie in condizioni di emergenza abitativa hanno ad oggi trovato casa attraverso LO.CA.RE. e sinora non sono state segnalate morosità da parte di alcun proprietario.

C'è da dire che queste misure, attivate per favorire l'accesso ad un alloggio in affitto, si integrano con il fondo a sostegno della locazione, che potrà intervenire dall'anno successivo alla stipula del contratto, rimborsando parte dei canoni corrisposti l'anno precedente e consentendo quindi la permanenza nella locazione privata alle famiglie a basso reddito.

L'attività di mediazione con la proprietà edilizia esercitata da LO.CA.RE.

ha inoltre consentito di ottenere, dalla proprietà stessa, proroghe da 4 a 6 mesi sulla data ultima di esecuzione dello sfratto, a favore di 64 famiglie già inserite in graduatoria utile per l'assegnazione di un alloggio di E.R.P. Si è in tal modo potuto garantire il passaggio da casa a casa degli sfrattati.

Nel corso dell'ultimo anno si è registrato un costante incremento del numero di proprietari che prendono contatto con LO.CA.RE. per avere informazioni di vario tipo. Ciò ha consentito all'ufficio di svolgere una preziosa campagna informativa per orientare la proprietà alla stipula di contratti convenzionati (il cosiddetto 2° canale previsto dalla legge 431/98, in alternativa al libero mercato). Tali contratti convenzionati comportano canoni ridotti per l'inquilino, in cambio di vantaggi fiscali per il proprietario, tuttavia risultano per lo più ignorati, spesso per la totale disinformazione dei proprietari stessi.

I primi risultati di questa campagna informativa cominciano ad essere tangibili infatti, mentre tra i contratti promossi da LO.CA.RE. nel 2001, solo il 15% era costituito da contratti convenzionati, tale percentuale è salita al 40% nel 2002.

La Città considera ormai strategiche e non contingenti le politiche per la casa volte e favorire l'accesso delle fasce deboli al mercato privato della locazione. Intorno a tali iniziative ha cominciato a svilupparsi un rapporto di collaborazione con il volontariato, per far giungere l'informazione sui servizi offerti al maggior numero di famiglie in condizioni di disagio abitativo nonché di proprietari.

La Città intende rendere più organico tale rapporto di collaborazione e patrocinerà in tal senso un progetto promosso dalla Caritas Diocesana con un ampio coinvolgimento del privato sociale no profit. Il progetto si pone l'obiettivo di svolgere un'attività di accompagnamento dell'inquilino nella fase di ricerca dell'alloggio in affitto, cercando di favorire un clima di fiducia tra lo stesso ed il proprietario, anche attraverso un'adeguata promozione delle garanzie e degli incentivi offerti dal Comune. Sotto il profilo dell'informazione si intende inoltre ripetere con periodicità la campagna promossa nell'autunno scorso con uscite su molti "media" e produzione di opuscoli e pieghevoli.

Si ritiene infine opportuna la costituzione di un gruppo di lavoro stabile tra la Divisione Edilizia e Urbanistica e la Divisione servizi sociali, per consentire una progettazione partecipata dei prossimi interventi di E.R.P. (ristrutturazioni o nuove costruzioni), garantendo risposte concrete in particolare al fabbisogno di strutture di autonomia, con sistemazioni abitative di 2° livello.