

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,  
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in Scienze Politiche



POLITICHE ABITATIVE NELL'ALTO VICENTINO

*Relatore:* Prof. PERINI LORENZA

Laureando: LEONARDI ANTONIO

matricola N. 1200198

A.A. 2022/2023

## Indice

Abstract.....	3
Il diritto costituzionale alla casa.....	5
Il discorso originario sull'abitare e l'evoluzione delle politiche abitative in Italia .....	11
Il discorso originario sull'abitare e l'ideologia della casa.....	12
Evoluzione delle politiche per la casa in Italia.....	15
Primo periodo: lo stato regolatore.....	16
Secondo periodo: lo stato regolatore/finanziatore.....	19
Terzo periodo: regionalizzazione e arretramento dello stato.....	21
Caratteristiche delle politiche per la casa in Italia.....	23
Il panorama italiano.....	23
Approccio categoriale e discriminazioni nelle politiche.....	25
Sociale estensivo e housing sociale.....	27
Le politiche per la casa nell'Alto vicentino.....	31
Il contesto della ricerca: l'Alto vicentino.....	31
Le politiche comunali.....	36
Il protocollo affitti sociali.....	38
L'edilizia residenziale pubblica.....	41
Conclusioni.....	49
Tabelle.....	53
Bibliografia e sitografia.....	57

## **Abstract**

La presente ricerca si interroga sullo stato delle politiche per la casa in una parte del territorio della provincia di Vicenza: l'Alto vicentino. Il quesito è se e come le politiche cambiano rispetto al panorama nazionale, oppure se ne seguono i principi di azione. Si introduce il diritto costituzionale alla casa per poi presentare una breve storia delle politiche italiane in merito. Viste alcune caratteristiche tipiche delle politiche abitative, si analizza infine il quadro generale presente nell'Alto vicentino. Si rilevano punti in comune tra le politiche nazionali e locali. La ricerca, per quanto riguarda il contesto locale Alto vicentino, si basa interviste effettuate tra il 2021 e il 2022 a assessori, impiegati comunali, assistenti sociali, operatori e volontari operativi nell'ambito dell'accoglienza; e sullo studio di leggi regionali, delibere e regolamenti comunali riguardanti le politiche abitative.



## Il diritto costituzionale alla casa

In un periodo storico caratterizzato dal disinteresse statale per le politiche abitative è utile interrogarsi sull'esistenza del diritto costituzionale alla casa. Nonostante il diritto alla casa non sia esplicitamente presente nella costituzione italiana, dottrina e giurisprudenza lo considerano inequivocabilmente un diritto costituzionale.<sup>1</sup> In effetti, l'unico riferimento diretto all'abitazione si trova nell'articolo 47, comma 2, della Costituzione: «la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione». È stato talvolta escluso che da tale dispositivo si possa ricavare un diritto costituzionale all'abitazione, tuttavia, considerando la carta fondamentale nel suo complesso, è possibile affermare l'esistenza di un diritto sociale costituzionale all'abitazione<sup>2</sup>. Concordano a questo proposito due autorevoli costituzionalisti italiani: Temistocle Martines e Franco Modugno. Questa la spiegazione di Martines:

L'abitazione costituisce il punto di riferimento di un complesso sistema di garanzie costituzionali, e si specifica quale componente essenziale (oltre che presupposto logico) di una serie di "valori" strettamente legati a quel pieno sviluppo della persona umana che la Costituzione pone a base (assieme all'istanza partecipativa) della democrazia sostanziale<sup>3</sup>.

I valori alla base della costituzione ai quali Martines fa qui riferimento sono il domicilio, la famiglia, la salute, la scuola, il lavoro. Senza una casa, i valori legati al pieno sviluppo della persona umana, obiettivo alla base della Costituzione, non possono essere tutelati. A riguardo, riprendendo Martines, Chiarella:

- 
- 1 Pallante, «Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)»; «Scotti, Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti»; «Ponzo, Il diritto alla casa»; «Chiarella, Il Diritto alla Casa: un bene per altri beni»; Bilancia, «Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione.»
  - 2 Pallante, «Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)».
  - 3 Martines, «4» in Pallante, «Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)\*».

La casa viene concepita come componente essenziale e dunque presupposto logico di quei valori collegati al pieno sviluppo della persona umana che la Costituzione pone, accanto all'istanza partecipativa, quale elemento centrale della democrazia sostanziale. Si riconosce che la casa costituisce uno strumento di irradiazione degli altri diritti fondamentali, dal momento che la sua garanzia rappresenta il mezzo per renderli non solo effettivi, ma anche dotati di senso.<sup>4</sup>

La casa è dunque un bene necessario per il godimento di altri diritti costituzionali. Rafforza questa prospettiva Modugno: «Il diritto all'abitazione è un diritto inviolabile anzitutto perché è deducibile da una pluralità di riferimenti costituzionali (artt. 2, 4, 13, 14, 16, 29, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 42 e 47) tutti rivolti a creare le condizioni minime di uno Stato sociale».<sup>5</sup> Particolarmente rilevante per la definizione del diritto costituzionale alla casa è l'art. 14 della Costituzione: «Il domicilio è inviolabile. Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale». La Costituzione sancisce l'invulnerabilità del domicilio, ovvero la facoltà di negare, o consentire, l'ingresso ai terzi nel proprio domicilio, da intendersi non solo come luogo fisico ma anche come «proiezione spaziale della persona»<sup>6</sup> e quindi luogo di realizzazione dei diritti fondamentali dell'individuo.<sup>7</sup> «In assenza di un'abitazione che costituisca riparo per la vita privata dell'individuo, si versa in una situazione che limita di fatto la sua libertà di domicilio, eguaglianza e dignità sociale, impedendone il pieno sviluppo in una delle sedi in cui si realizza la personalità umana» così Ponzo in «Il diritto alla casa». Non è un riparo qualsiasi a garantire la realizzazione del diritto alla casa, ma solo il riparo che sia idoneo a rendere il

---

4 Chiarella, «Il Diritto alla Casa: un bene per altri beni».

5 Modugno, «I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale / Franco Modugno» in Pallante, «Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)\*».

6 Amorth, «La Costituzione italiana» in Ponzo, «Il diritto alla casa».

7 Ponzo, «Il diritto alla casa».

domicilio inviolabile. Martines: «Costituzionalmente rilevante non è qualsiasi riparo bensì l'alloggio che, per le sue caratteristiche, risulti inviolabile»<sup>8</sup> Per cui, chi dorme in un luogo pubblico, in strada, in macchina, o in uno stabile senza infissi, o in situazioni di sovraffollamento, non gode del diritto all'invioabilità del domicilio. Tra gli altri articoli rilevanti per il riconoscimento del diritto costituzionale all'abitazione, si segnalano: l'art. 29, che riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio, tra i quali diritti non può mancare quello alla casa<sup>9</sup>; l'art. 32, che incarica la repubblica di tutelare la salute come «fondamentale diritto dell'individuo e interesse della comunità» e garantire cure gratuite agli indigenti. Dal momento che la mancanza della casa, o la sua insalubrità, o la mancanza di ambienti, strumenti o mezzi adeguati per la cura dell'igiene, possono mettere a rischio la salute dell'individuo, si deve desumere ancora una volta l'esistenza del diritto costituzionale alla casa. Una volta riconosciuta l'esistenza del diritto sociale costituzionale alla casa, ci si pone il problema del grado di effettività di tale diritto: cosa significa concretamente riconoscere il diritto all'abitazione? Tale diritto costituzionale costituisce un vincolo giuridico immediatamente azionabile nei confronti dello stato, come per il diritto alla sanità, o va inteso come un vincolo di indirizzo politico, come il diritto al lavoro?<sup>10</sup> La questione è in special modo rilevante alla luce dell'inserimento dell'equilibrio di bilancio tra i principi costituzionali, con la legge costituzionale n. 1 del 2012. Pur tenendo conto del bilanciamento dei principi costituzionali<sup>11</sup>, il diritto all'abitazione (come altri diritti sociali

---

8 Martines, «4»; in Scotti, «Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti».

9 La sentenza della Corte costituzionale n° 404 del 1988 ha riconosciuto il diritto all'abitazione anche alle famiglie di fatto, **normalizzando** la successione nella locazione del convivente dopo la morte del locatario originale.

10 Pallante, «Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)».

11 La Corte costituzionale si è espressa in proposito attraverso le sentenze n. 264 del 2012 e n. 85 del 2013. La sentenza n. 264 del 2012 afferma che compito della Corte costituzionale è proteggere la Costituzione come un insieme unitario, assicurando una tutela «sistemica e non frazionata» di tutti i diritti e i principi in essa presenti. La sentenza n. 85 del 2013 ha aggiunto che quel che non deve succedere è «l'illimitata espansione di uno dei principi, che diverrebbe tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette», per questo, la «Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi».

costituzionali quali salute, istruzione, previdenza e assistenza) sembra contrastare con il principio del pareggio di bilancio nel momento in cui il diritto alla casa possa essere immediatamente fatto valere dal cittadino nei confronti dello stato.<sup>12</sup> Tuttavia, la Costituzione non si limita all'enunciazione dei principi fondamentali, incarica invece il legislatore di prendere le misure necessarie affinché tali principi si realizzino. Si segnalano come esempi gli articoli 3, 42 e 117 della costituzione. Art. 3, comma 2: «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che (...) impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». L'art. 42 riconosce la funzione sociale della proprietà privata che può essere, nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale. L'articolo 117, alla lettera m) del secondo comma assegna come competenza esclusiva dello stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Proprio nei "livelli essenziali" delle prestazioni si risolve il conflitto di bilanciamento tra il diritto sociale all'abitazione e il principio dell'equilibrio di bilancio. Quindi, se è vero che anche l'equilibrio di bilancio deve essere bilanciato con gli altri principi costituzionali (si veda nota 24), il legislatore, nella sua azione, deve garantire un livello essenziale, o contenuto minimo, delle prestazioni sociali costituzionalmente garantite, tra le quali rientra il diritto alla casa. In questa direzione si è mossa la giurisprudenza della Corte costituzionale, che, con le sentenze n. 49 del 1987, n. 217 del 1988 e n. 404 del 1988 ha proclamato l'esistenza di un «dovere collettivo di impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione» (sentenza n. 49 del 1987), precisando che tale dovere assume una duplice valenza: da un lato, "connota (...) la forma costituzionale di Stato sociale»; dall'altro lato, «riconosce un diritto sociale all'abitazione collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della

---

12 Si può obiettare che non siano le risorse economiche a mancare, ma che sia difettosa la loro allocazione nel bilancio dello stato. Per un approfondimento in tal senso si veda Pallante, che propone un passaggio dal paradigma del vincolo di bilancio a quello di vincolo al bilancio.



Costituzione»<sup>13</sup>. Ne segue, a detta della Corte<sup>14</sup>, che, tra i «compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso», al fine di «creare le condizioni minime di uno Stato sociale», si trova quello di «concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione», così contribuendo «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana»<sup>15</sup>. Cosa succede, però, nel caso in cui lo Stato abdichi ai suoi doveri di creazione di uno stato sociale minimo, fallendo nel garantire l'accesso all'abitazione ai suoi cittadini? Si ritorna alla domanda precedente e ci si chiede se l'individuo sia titolare di un vero diritto soggettivo alla casa, immediatamente rivendicabile nei confronti dello stato inerte. Secondo Pallante, parte della dottrina recente ritiene che i giudici potrebbero effettivamente «ordinare l'assegnazione di un alloggio (di edilizia pubblica) o, in alternativa, l'erogazione di una somma di denaro, pur non prevista nel bilancio nazionale, regionale e locale, tale da consentire anche ai meno abbienti di disporre di una abitazione adeguata»<sup>16</sup>. Secondo questa prospettiva, il diritto costituzionale all'abitazione è da intendersi come un vincolo non solo politico ma pienamente giuridico.

---

13 Corte costituzionale sentenza n. 404 del 1988

14 Corte costituzionale sentenza n. 217 del 1988

15 Pallante, «Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)».

16 Giorgis, «Il diritto costituzionale all'abitazione.» in Pallante, «Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)».



## **Il discorso originario sull'abitare e l'evoluzione delle politiche abitative in Italia**

Per comprendere perché e in quale forma oggi esistono le politiche pubbliche per la casa è utile introdurre il contesto storico in cui nascono. Le classi governanti dei moderni stati europei iniziano ad occuparsi della forma delle città a partire dalla seconda metà del 1800. L'Europa di quegli anni è un continente in subbuglio. La rivoluzione francese e le conquiste napoleoniche sono un passato vicino. I tentativi restaurativi si scontrano con l'affermazione dello stato-nazione, i movimenti irredentisti e il conseguente declino degli imperi feudali. La forza dirompente della rivoluzione industriale segna un passaggio epocale nella storia umana: il cambiamento delle relazioni sociali di produzione sanciscono il passaggio dalla civiltà feudale alla nuova civiltà capitalistica-industriale. Con l'abolizione degli obblighi e sussidi feudali iniziano le migrazioni di massa dalle campagne verso centri urbani industrializzati<sup>17</sup>. Decine di migliaia di famiglie contadine si trasferiscono in breve tempo attorno alle fabbriche, alloggiandosi alla meno peggio. Nascono nuovi quartieri, le fabbriche e le nuove esigenze abitative reinventano le forme tradizionali delle città. Sono anche gli anni in cui nascono i primi sindacati. Gli operai rivendicano condizioni di lavoro dignitose, si organizzano i primi scioperi di massa. Inevitabilmente prendono forma le critiche ai valori della nuova società. Le reazioni più immediate arrivano dai luddisti e dai socialisti utopici, nel tempo prendono forza i movimenti anarchici e la critica marxiana alla società del capitale. Sono gli anni della prima internazionale, della Comune di Parigi, dei partiti socialisti di massa ai quali aderiscono milioni di lavoratori e che irrompono nei parlamenti fino a quel momento appannaggio esclusivo delle élite liberali. È questo il periodo storico in cui gli stati rivolgono la loro attenzione alle città e alle case degli operai. In questo momento embrionale si definisce l'ideologia della casa che impone nel dibattito pubblico, fino ai nostri giorni, un preciso modo di intendere l'abitare.

---

17 «La grande trasformazione, Karl Polanyi. Giulio Einaudi editore - Piccola Biblioteca Einaudi Ns».

## **Il discorso originario sull'abitare e l'ideologia della casa**

Il discorso originario sull'abitare si sviluppa a partire dalla metà del XIX secolo come strumento di controllo e integrazione sociale. Quando alle élite conservatrici dei moderni stati europei diventano chiare le implicazioni conflittuali della nuova società capitalistica-industriale e la pericolosità delle concentrazioni operaie intorno alle fabbriche nei centri cittadini, la politica della casa diventa allo stesso tempo «rimedio alla crisi sociale e a quella degli alloggi».<sup>18</sup> In questo contesto la “questione sociale” si identifica agli occhi dei riformatori con quella urbana-abitativa e spinge alla ricerca di «una soluzione nello stesso tempo urbanistica e sociale alla questione operaia»<sup>19</sup>. In un primo momento la pianificazione urbana risponde alla necessità del controllo fisico militare sullo spazio. L'esempio più chiaro di questa politica è l'intervento del barone Haussmann su Parigi.

Il barone Haussmann sostituisce con lunghe *avenues* le vie tortuose ma vive, con quartieri imborghesiti i quartieri sporchi ma animati. Se apre dei *boulevards*, se dispone ordinatamente degli spazi vuoti, non è per la bellezza delle prospettive. È per “sistemare Parigi con le mitragliatrici” (Benjamin Péret). Il celebre barone non lo nasconde. Più tardi sarà riconosciuto con gratitudine a Haussmann di aver aperto Parigi alla circolazione. Ma non era questo lo scopo, la finalità dell'”urbanistica” Haussmanniana. I vuoti hanno un senso: dicono alta e forte la gloria e la potenza dello Stato che li pianifica e la violenza che vi si può dispiegare.<sup>20</sup>

In questa prima fase lo stato pianifica nuove forme urbane per facilitare l'intervento militare contro le rivolte. L'obiettivo della pace sociale viene perseguito attraverso il controllo diretto sullo spazio secondo una logica

18 Raymond, «Guerrand R.-H., *Les origines du logement social en France.*» in Tosi, *Ideologie della casa : contenuti e significati del discorso sull'abitare / a cura di Antonio Tosi ; scritti di B. Archer ... \et al.!*

19 Raymond, *La Politique pavillonnaire* in Tosi, *Ideologie della casa : contenuti e significati del discorso sull'abitare / a cura di Antonio Tosi ; scritti di B. Archer ... \et al.!*

20 Lefebvre et al., *Le droit à la ville* in Tosi, *Ideologie della casa : contenuti e significati del discorso sull'abitare / a cura di Antonio Tosi ; scritti di B. Archer ... \et al.!*

repressiva. Tuttavia la Comune di Parigi rende presto evidente che il semplice intervento fisico sulla geografia urbana non è sufficiente a perseguire lo scopo del controllo sociale. «Le barricate riapparvero durante la Comune: più forti e più efficaci che mai. Sbarravano i grandi boulevards, innalzandosi spesso fino ai primi piani degli edifici, e proteggendo le trincee scavate al loro riparo»<sup>21</sup>.

Fallito il piano del controllo diretto sulla città, in una seconda fase della strategia si recupera la linea portata avanti dai riformatori sociali. Nella seconda metà del XIX secolo, alcuni notabili elaborano il concetto di *habitat*. Fino a quel momento, abitare significa partecipare a una vita sociale di comunità all'interno della propria città o del proprio villaggio. Alla fine del secolo, i notabili isolano la funzione dell'*habitat*, separano il luogo fisico dell'abitare dalla sua funzione sociale.

(i notabili) Consideravano benefico coinvolgere gli operai (individui e famiglie) in una gerarchia ben distinta da quella che regna nella fabbrica, quella della proprietà e dei proprietari, delle case e dei quartieri. Volevano conferire loro un'altra funzione, un altro statuto, altri ruoli che non quelli connessi con la condizione di produttori salariati. Cercavano così di fornire loro una vita quotidiana migliore di quella lavorativa. Così immaginarono con l'*habitat* l'accesso alla proprietà.<sup>22</sup>

Attraverso l'*habitat*, l'abitare viene valorizzato come momento "privato" contrapposto a quello lavorativo "sociale". La valenza integrativa di questa trasformazione è sintetizzata nell'espressione "planning from poverty to privacy" utilizzata frequentemente da autori inglesi.<sup>23</sup> L'*habitat*, che possiamo intendere anche come "abitare privato", diventa un modello abitativo da generalizzare all'intero corpo sociale e un riferimento specifico per una selezione del corpo

---

21 Benjamin, «Paris» in Tosi, *Ideologie della casa : contenuti e significati del discorso sull'abitare / a cura di Antonio Tosi ; scritti di B. Archer ... et al.!*

22 Lefebvre et al., *op. cit.*

23 Tosi, *Ideologie della casa : contenuti e significati del discorso sull'abitare / a cura di Antonio Tosi ; scritti di B. Archer ... et al.!*

sociale. Nel momento in cui questa particolare visione dell'abitare diventa universale si vede all'opera il concetto di *habitat* ed è a questo punto che si costituisce l'ideologia dell'abitare. L'abitare privato diventa un mezzo di educazione di massa ai nuovi valori che vanno imponendosi nella società dell'epoca, in *primis*, l'individualismo. Nell'ideologia originaria dell'abitare, gli spazi abitativi condivisi, e quindi la vita collettiva che ne deriva, sono fonte di immoralità, conflitto sociale, tensioni psicologiche (si noti che tra conflittualità morale e sociale non vi è separazione, agli occhi dei pianificatori sono l'una la conseguenza dell'altra, se non la stessa cosa). Al contrario, gli spazi dell'abitare privato isolano la famiglia dal resto della collettività e diventano spazi "rifugio" dove regnano la pace sociale, l'ordine e l'equilibrio psicologico. In questo senso pianerottoli, ingressi in comune, scale di condominio e gli altri spazi condivisi dei luoghi dell'abitare assumono un'accezione negativa. Il modello abitativo di riferimento diventa la casa unifamiliare con ingresso e giardino privati, dove la famiglia che vi abita può ripararsi da ogni contatto sociale esterno una volta conclusa la vita lavorativa. L'abitare privato ha una funzione rassicurante, protegge e isola l'individuo da tutti gli elementi negativi della vita pubblica consumata al di fuori della casa privata. Questo particolare modo di intendere l'abitare è chiamata anche ideologia del *pavillon*, dal nome francese del modello di sviluppo urbanistico tipico dell'ideologia originaria dell'abitare.

Dopo la prima guerra mondiale, con la necessità di ricostruire le città distrutte, si aprono spazi di critica alla politica *pavillonnaire*, per considerazioni di natura economica e anche per motivi sociali. Da un lato, il modello della casa unifamiliare con giardino privato (*pavillon*) è estremamente inefficiente in termini di consumo di suolo e materiali e, in mancanza di un intervento pubblico nelle regole del mercato, comporta costi che pochi privati possono permettersi. Si riconosce la superiorità economica dell'alloggio collettivo in nome dell'efficienza costruttiva e del risparmio di suolo pubblico. Dal punto di vista della critica sociale si arriva a definire la politica *pavillonnaire* una «macchinazione tattica

montata dal conservatorismo e dagli speculatori». <sup>24</sup>Con la rivalutazione dei modelli abitativi prodotti dall'ideologia originaria e lo sviluppo di nuovi movimenti sociali, che criticano il modello privato dell'abitare, si apre la possibilità all'intervento pubblico diretto nel problema della casa rielaborato in senso più progressista e meno reazionario.

### **Evoluzione delle politiche per la casa in Italia**

La storia delle politiche nazionali per la casa in Italia inizia nel 1903 con l'approvazione della legge n. 254. A partire da questo momento si possono identificare tre periodi storici durante i quali l'azione statale si sviluppa in modi diversi. Il primo periodo è caratterizzato dall'azione legislativa di Luigi Luzzatti. In questa prima fase lo stato assume il ruolo di regolatore: preoccupandosi di non intromettersi direttamente nei meccanismi del libero mercato, la legislazione Luzzattiana si occupa di regolamentare gli investimenti di enti creditizi e assicurazioni private nella costruzione di case popolari. Vengono anche autorizzati i comuni a costruire o comperare, con risorse proprie, case popolari da dare a pigione o dormitori pubblici gratuiti qualora l'azione degli enti privati sia insufficiente. Il secondo periodo delle politiche per la casa inizia nel secondo dopoguerra. In questa fase lo stato continua a svolgere la funzione di regolatore, intromettendosi anche nel mercato delle locazioni private con l'introduzione dell'equo canone nel 1978. A questa attività va aggiunta quella dello stato finanziatore che si occupa di finanziare la costruzione di nuove case popolari, a cui hanno accesso in modo privilegiato i lavoratori. Il periodo dello stato regolatore/finanziatore finisce nel 1998 con l'abolizione definitiva dell'equo canone, la regionalizzazione degli I.A.C.P. e il contestuale de-finanziamento degli stessi. In questo terzo periodo lo stato sembra rinunciare a occuparsi degli alloggi con un intervento diretto, preferendo interventi economici contributivi a beneficio delle famiglie in affitto, per tamponare il problema irrisolto della mancanza di alloggi economicamente accessibili.

---

24 «L'HABITAT PAVILLONNAIRE, Henri Raymond, Marie-Geneviève Dezès, Nicole Haumont, Antoine Haumont»; in Tosi, *Ideologie della casa?: contenuti e significati del discorso sull'abitare* / a cura di Antonio Tosi?; scritti di B. Archer ... al.!

## **Primo periodo: lo stato regolatore**

In Italia come nel Nord Europa, sulla scia di Inghilterra e Francia, il discorso pubblico sull'abitare nasce come conseguenza degli sconvolgimenti sociali portati dalla rivoluzione industriale. Con lo sviluppo dei primi centri urbani industrializzati inizia la migrazione di massa dalle campagne verso le città. Nel volgere di pochi anni la popolazione delle città in via di industrializzazione cresce in modo esponenziale: tra il 1881 e il 1911 la popolazione di Milano raddoppia crescendo da 350.000 a 700.000 abitanti, quella di Genova da 290.000 arriva a 465.000, a Torino si passa dai 251.000 del 1881 ai 416.000 del 1911. Gli operai delle fabbriche vivono con le famiglie in abitazioni precarie, spesso improvvisate. Le condizioni igieniche e di salute nei quartieri operai sono scarse a causa dell'inquinamento delle fabbriche collocate nei centri cittadini, della mancanza di alloggi e del conseguente sovraffollamento. Tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo prendono forza anche in Italia i movimenti di riforma sociale. Acquisiscono influenza le camere del lavoro e il Partito Socialista, si diffondono ideali anarchici e socialisti che teorizzano la lotta di classe e il sovvertimento dell'ordine sociale costituito. È in questo scenario che la classe politica liberale si preoccupa delle condizioni abitative degli operai e lo fa riprendendo il discorso originario sull'abitare sviluppatosi in Francia e Inghilterra. I politici del periodo non agiscono tanto mossi da una sincera preoccupazione per le condizioni di vita dei più poveri, che comunque c'è soprattutto per quanto riguarda le condizioni di salute, quanto dalla possibilità di risolvere in un colpo solo il nascente conflitto sociale che minaccia l'ordine pubblico e il problema degli alloggi. Il problema della casa viene dunque impostato intorno a tre questioni. La questione igienica, quella economica e quella morale.<sup>25</sup>

-La questione igienica è costantemente all'ordine del giorno a causa della ciclica diffusione di malattie epidemiche nelle città. Visto che le malattie sono più comuni dove gli ambienti di vita sono insalubri, un'attenzione particolare viene rivolta alle case malandate dei poveri. «[le malattie epidemiche] ormai ci hanno

---

<sup>25</sup> *Amoruso, Case e città operaie; in Tosi, Ideologie della casa : contenuti e significati del discorso sull'abitare / a cura di Antonio Tosi ; scritti di B. Archer ... et al.!*



abbastanza straziati e (...) scoppiando dapprima nelle sudicie e malsane abitazioni del povero, non si arrestano poi innanzi alle porte dei palagi del ricco»<sup>26</sup>. Sistemare le case dei poveri e fornire loro abitazioni decenti dove vivere, in ambienti salubri, è necessario anche per tutelare la salute dei ricchi, o comunque di chi dispone di un'abitazione salubre.

-La questione economica si pone il problema di costruire un grande numero di case a buon mercato, fornite dei servizi minimi necessari a garantire una vita dignitosa, senza intaccare le leggi della rendita urbana e della redditività economica. Si esclude dal principio l'intervento pubblico dello stato, sia esso anche solo di regolamentazione del mercato immobiliare.

-La questione morale riguarda i problemi generati dalla promiscuità della coabitazione e degli ambienti pubblici. Dalla mancanza di una casa dignitosa scaturiscono tutti i problemi di "disordine morale" della società: adulterio, alcoolismo, rissosità e vagabondaggio sono il risultato della dissoluzione morale della famiglia operaia che ha perso i valori della famiglia tradizionale. Anche in Italia le classi dirigenti di fine 1800 e inizio 1900 accomunano il disordine morale a quello sociale. Quest'ultimo viene fatto risalire unicamente agli squilibri dell'ambiente domestico, alla perdita dei valori della famiglia tradizionale, ignorando i rapporti di produzione e riproduzione sociale di tipo capitalistico-industriale, che vanno imponendosi all'epoca, come possibile causa. La tranquillità dell'ambiente domestico riservato, reso possibile dalla casa unifamiliare, educa l'operaio all'ordine morale e sociale. Il miglioramento delle condizioni abitative ha lo scopo di prevenire e superare le lotte di classe, frutto della devianza morale degli operai.<sup>27</sup> Anche in Italia le prime politiche per la casa adottano un approccio di tipo "*planning from poverty to privacy*". Appare fin dal principio la contraddittorietà tra le questioni igienica e morale e quella economica. Il rispetto delle immutabili leggi del libero mercato contrasta con gli obiettivi sociali, retti da motivazioni dettate del conservatorismo del tempo, che

---

26 Ugo Rabbeno, *La cooperazione in Italia*; in Tosi, *Ideologie della casa : contenuti e significati del discorso sull'abitare / a cura di Antonio Tosi ; scritti di B. Archer ... \et al.!*

27 Tosi, *Ideologie della casa : contenuti e significati del discorso sull'abitare / a cura di Antonio Tosi ; scritti di B. Archer ... \et al.!*

i riformatori si propongono. La prima legislazione italiana in merito alle abitazioni popolari è quella di Luigi Luzzatti, che all'inizio del 1900 è il riferimento politico per la questione abitativa. La Legge 31 maggio 1903 n. 254 rappresenta l'esito più importante della legislazione Luzzattiana in materia. Tale azione legislativa si articola attorno a due principi fondamentali: la necessità di un intervento preventivo riguardo il problema della casa per assicurare le élite liberali da preoccupazioni sociali; e la totale esclusione di un intervento finanziario o regolatore dei mercati da parte dello stato, che andrebbe a ledere i principi cardine delle libertà economiche. La legge n. 254 elenca una serie di enti creditizi come le Casse di risparmio, i Monti di pietà, le Opere pie, imprese di assicurazione e altri enti equiparati, autorizzati a concedere prestiti per la costruzione e l'acquisto di case popolari a società cooperative, ai loro soci, a società benefiche e di mutuo soccorso. La legge stabilisce gli interessi massimi sui prestiti, agevolazioni fiscali per i costruttori e modalità di gestione. Le case così costruite sono vendute o date a pigione a famiglie che non superano una soglia di reddito stabilita da successivi decreti, in ogni caso non superiore alle 3500 lire. Il successivo Decreto luogotenenziale 15 giugno 1919 n. 1857, recante "Disposizioni sulle case popolari ed economiche", stabilisce alcuni criteri minimi di costruzione delle case popolari, tra i quali: ogni casa deve avere un accesso diretto al piano scala, deve essere fornita di latrina e collegata all'acqua potabile se il servizio è presente nel comune. Viene anche specificato il numero massimo di vani abitabili, sei, e si precisa che la casa popolare deve rispettare le condizioni di salubrità e igiene stabilite dai regolamenti comunali di igiene e edilizia. L'articolo 18 della legge n. 254 del 1903 autorizza i comuni, laddove non siano presenti i soggetti privati sopraelencati o quando la loro azione sia insufficiente, a costruire case popolari da affittare ai bisognosi. Il capitale necessario per la costruzione delle case popolari comunali è ricavato essenzialmente dai tributi comunali e nel computo delle pigioni deve tenersi conto del frutto del capitale investito, delle spese di amministrazione, manutenzione e assicurazione oltre che del deperimento del bene e di eventuali perdite. Nel caso sopracitato di manchevole o insufficiente intervento privato a favore della casa popolare, i

comuni hanno altresì la facoltà di costruire alberghi popolari, con stanze da affittare giornalmente e dormitori popolari gratuiti.

### **Secondo periodo: lo stato regolatore/finanziatore**

Nel secondo dopoguerra l'Italia è un paese da ricostruire. Molte città sono distrutte e sono milioni le famiglie a vivere in situazioni di precarietà abitativa. La Costituzione repubblicana riforma l'ordinamento giuridico e le fonti del diritto dello stato, ponendo le basi per l'elaborazione giuridica del diritto alla casa. Nel discorso sulle politiche abitative vi è una riabilitazione morale dello spazio pubblico. Ci si allontana dal concetto di *habitat* inteso come abitare privato. L'abitare non è più una funzione totalmente isolata ma è un momento della vita comunitaria. Si elabora il concetto di quartiere inteso come area urbana dotata di servizi come scuole, ospedali e centri di aggregazione sociale che ospitano parte della vita domestica familiare. Significativo in tal senso è il discorso di La Pira all'inaugurazione del quartiere l'Isolotto a Firenze, quando consegna ai nuovi inquilini "non case ma città" e definisce la città come una "casa comune" nella quale ogni elemento è in relazione organica<sup>28</sup>. Al tempo stesso resiste il valore integrativo originario dell'*habitat*: «non tutti proletari, ma tutti proprietari» è un noto slogan della Democrazia Cristiana e ricalca in pieno la strategia "*planning from poverty to privacy*" teorizzata nell'ideologia originaria della casa. Durante l'assemblea costituente, una particolare attenzione al diritto al mantenimento e all'assistenza sociale viene riservata ai lavoratori<sup>29</sup> e nella pratica legislativa è venuta a mancare la corrispondenza tra lavoratore e cittadino intesa dai

---

28 Prosegue La Pira: "La città è una unità organica che presenta ai suoi membri presenti e futuri – come la casa ai membri presenti e futuri della famiglia – tutti gli elementi essenziali per il sereno sviluppo della loro vita: la struttura stessa urbanistica è fatta per una finalità profondamente umana e cristiana; stabilire, cementare, accrescere, fra i membri della città, una comunione fraterna di vita. " - <http://www.isolotto.net/lapira.html>

29 Nel dettaglio, l'art. 38, nella sezione "rapporti economici", garantisce il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale al cittadino inabile al lavoro. Assicura al lavoratore mezzi adeguati alle condizioni di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Oggi sono esclusi da queste tutele tutti i cittadini che non rientrano nelle categorie sopraelencate, come per esempio gli inoccupati, molti dei quali svolgono lavori non formalmente riconosciuti (si pensi al lavoro di cura e riproduzione che ricade in peso maggiore sulle donne); i disoccupati di lungo termine; i lavoratori precari. È interessante notare poi che il legislatore, nell'azione legislativa, ha mutato il "lavoratore" nel "lavoratore dipendente", escludendo da molte tutele sociali i lavoratori autonomi.

costituenti<sup>30</sup>. Ne sono un esempio le politiche per la casa dei primi decenni repubblicani, delle quali beneficiano in particolar modo i dipendenti pubblici. Si noti anche come la legge n. 43 del 1949, che dà il via al primo piano organico di edilizia residenziale pubblica in Italia, dichiara come suo scopo, al primo articolo, «l'incremento dell'occupazione operaia», da realizzarsi «mediante la costruzione di case per i lavoratori». Se da una parte vi sono la valorizzazione dei quartieri residenziali come spazi pubblici generatori di comunità e l'introduzione di principi costituzionali dai quali si evince l'esistenza del diritto costituzionale alla casa, d'altra parte l'agenda politica, sulla scia della tradizione liberale, non mette al primo posto la piena garanzia del diritto alla casa che viene tutelato in maggior misura per determinate categorie di lavoratori e conseguentemente al raggiungimento di altri obiettivi prioritari, come la tranquillità sociale e la piena occupazione. In ogni caso i primi anni della repubblica sono sicuramente i più prolifici per quanto riguarda le politiche per la casa e la costruzione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Sul piano della costruzione di nuovi alloggi per i lavoratori, le principali politiche nazionali della storia repubblicana sono il piano INA-casa, istituito dalla già citata legge n. 43 del 1949, il piano GESCAL (GESTione Case per i Lavoratori) istituito dalla legge n. 60 del 14 febbraio 1963 e il piano decennale per l'edilizia residenziale, legge n. 457 del 1978. La legge n. 43 del 1949 finanzia la costruzione di nuovi quartieri residenziali attraverso contributi appositi prelevati dagli stipendi dei lavoratori dipendenti e dei datori di lavoro, soluzione che sarà mantenuta anche dalla successiva Gestione Case per i Lavoratori in continuità con il piano INA-casa. Sul piano gestionale si segnalano la creazione del Comitato Edilizia Residenziale con funzioni di coordinamento nazionale dei fondi per l'edilizia residenziale pubblica, il passaggio delle funzioni di pianificazione locale alle regioni ( legge n. 865 del 1971) e il coinvolgimento dei comuni per l'assegnazione degli alloggi (d.lgs n. 616 del 1977). Sul piano

<sup>30</sup> L'equiparazione del cittadino al lavoratore e viceversa si evince nel testo costituzionale al secondo comma dell'articolo n. 3 dove i due termini sono usati in modo intercambiabile. Allo stesso modo l'articolo n. 4, che riconosce il diritto-dovere al lavoro e incarica la Repubblica di promuovere le condizioni per renderlo effettivo, fa intendere come tutti i cittadini sarebbero stati lavoratori. Ciò nonostante C. Ponzio evidenzia nella Costituzione una "vocazione lavorista" alla luce degli articoli 35 e 38 e, in effetti, questa deve essere stata anche l'interpretazione del legislatore (si veda nota a 26).

della tutela del soggetto debole nel contratto di locazione, la legge n. 392 del 1978, cd. “legge equo canone”, disciplina la durata delle locazioni e i loro costi, a seconda del tipo di immobile, delle dimensioni della città, eccetera. Il piano INAcasa e l’equo canone rappresentano ancora oggi l’apice dell’impegno pubblico per il diritto alla casa.

### **Terzo periodo: regionalizzazione e arretramento dello stato**

Il terzo e attuale periodo è caratterizzato dall’applicazione di logiche neoliberali e quindi dall’arretramento dell’intervento statale per la tutela del diritto alla casa. Questo avviene sui due principali settori di intervento che caratterizzano il secondo periodo: la costruzione di nuovi alloggi e la tutela giuridica del locatario. L’equo canone viene abolito nel 1998 liberalizzando il mercato delle locazioni (rimangono solo gli obblighi relativi alla durata del contratto). L’abbandono delle politiche statali per la costruzione di nuova Edilizia Residenziale Pubblica avviene in modo progressivo e segue di pari passo il trasferimento di competenze alle regioni iniziato negli anni Settanta. Un passaggio fondamentale è il d.lgs n. 112 del 1998 sul decentramento che sancisce l’abolizione del Cer (Comitato per l’edilizia residenziale pubblica), le cui competenze passano alle regioni e il passaggio della programmazione economica in materia di Edilizia Residenziale Pubblica alle regioni. Il crescente disinteresse per il tema è evidente dalle risorse destinate alla realizzazione del diritto all’abitazione. Queste erano pari dal 26% degli investimenti pubblici totali negli anni Cinquanta mentre sono crollati a meno dell’1% negli anni Duemila<sup>31</sup>. Come testimoniano i bandi annuali per l’accesso all’Edilizia Residenziale Pubblica, la diminuzione dei finanziamenti non è dettata da una risoluzione del disagio abitativo, che è anzi aggravato dalle crisi economiche e dai nuovi flussi migratori di inizio millennio oltre che dalla migrazione interna verso i grandi centri economici e universitari. Le principali politiche per la casa oggi sono le periodiche sospensioni delle esecuzioni di sfratto (l’ultima proprio a causa del Covid) e i contributi economici dedicati al pagamento di parte del canone di locazione per le famiglie in difficoltà

31 Dati del Centro di ricerche sulla gestione dell’assistenza sanitaria e sociale (CeRGAS) dell’Università Bocconi (maggio 2013)

economica<sup>32</sup>. Questa logica di azione rispecchia la definitiva rinuncia dello stato al suo dovere di garantire una casa per ogni cittadino, limitandosi a misure palliative che rendono meno grave il problema, senza risolverlo alla radice. Secondo Pallante<sup>33</sup>, nella storia repubblicana si assiste ad una parabola legislativa che, partendo dall'attuazione del diritto alla casa (piano INA-casa) e passando per il totale abbandono dell'impegno statale in materia (regionalizzazione e de-finanziamento), giunge perfino alla repressione del disagio abitativo<sup>34</sup>:

Siamo al completo ribaltamento dell'impostazione costituzionale: anziché dare attuazione al diritto previsto nella Carta fondamentale, in modo da dare soddisfazione alle esigenze materiali a esso sottostanti, il legislatore interviene esclusivamente per impedire che tali esigenze possano sfociare in azioni volte a farvi autonomamente fronte.

---

32 Ad esempio il "Fondo Sostegno Affitti" regionale.

33 Pallante, «Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)».

34 Degni di nota in tal senso: *a*) il dl n. 47 del 2014 (convertito nella legge n. 80 del 2014), il cui art. 5 mira a contrastare il fenomeno dell'occupazione abusiva degli immobili, sancendo il divieto di concessione della residenza anagrafica e la nullità dei contratti di allaccio delle utenze di gas, acqua, elettricità e telefono *b*) il d.lgs n. 72 del 2016, in cui si prevede che, in caso di mancato pagamento di diciotto rate di mutuo da parte del mutuatario, la banca titolare dell'ipoteca possa procedere alla vendita dell'immobile direttamente, senza dover sottostare ai vincoli previsti in caso di vendita tramite intervento dell'autorità giudiziaria.

# Caratteristiche delle politiche per la casa in Italia

## Il panorama italiano

Il problema dell'accesso all'abitazione in Italia è stato spesso sottovalutato alla luce dell'alta percentuale di famiglie che vivono in una casa di proprietà, quasi quattro su cinque.<sup>35</sup> Questo dato cambia però significativamente a seconda della popolazione di riferimento. Oggi a disporre di una casa di proprietà sono soprattutto gli anziani che vivono nei piccoli comuni. La percentuale di famiglie che abitano in affitto cresce esponenzialmente nei grandi centri urbani, tra le fasce di popolazione più giovane, tra le famiglie con minori e tra i nuclei con uno o più stranieri. Inoltre, se è vero che il problema della casa è più urgente per i nuclei famigliari a basso reddito che vivono in affitto, sono anche da considerare le difficoltà delle famiglie che, pur disponendo di una casa, la sua collocazione non corrisponde al luogo di lavoro o di studio. Questo problema è reso nel tempo sempre più rilevante dalla continua emigrazione, interna ed esterna, verso le città universitarie e industriali, concentrate soprattutto nel nord del paese. Anche per le famiglie che hanno una casa di proprietà, si pone quindi in molti casi il problema di trovare un alloggio in affitto a basso costo vicino al luogo di studio o di lavoro.<sup>36</sup> Tra le famiglie che vivono in affitto è maggiore l'incidenza della povertà assoluta. Quasi la metà di tutte le famiglie povere in Italia vivono in affitto. Rispetto al totale della popolazione, è molto probabile per una famiglia povera, con almeno un componente straniero, abitare in affitto. Solo il 10% di loro ha una casa di proprietà.<sup>37</sup> Il problema dell'adeguatezza dell'abitazione e del sovraffollamento in particolare sono diffusi. Dall'indagine Istat del 2021 l'11% delle famiglie segnalano la presenza di strutture danneggiate nella propria

35 Il 72% delle famiglie Italiane abita in una casa di proprietà, seconde un'indagine Eurostat del 2019.

36 «.. ma quelle statistiche dicevano anche che non solo vi era ancora il 20% che non ne disponeva, ma vi era anche da osservare che la proprietà dell'abitazione (e dipende anche dal tipo di abitazione) non corrisponde, in moltissimi casi, con il luogo di lavoro, poiché i fenomeni migratori nelle grandi città da un lato, e l'emigrazione di un'alta quota di cittadini dal sud al nord dall'altro, ha prodotto un forte squilibrio ed una forte carenza di abitazioni a basso costo negli attuali luoghi di lavoro.» «Urbani - L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e auton.pdf».

37 «Istat-Audizione-Politiche-per-la-Casa\_06\_09\_22.pdf».

abitazione, il 13% lamenta problemi di umidità e circa il 6% lamenta una scarsa illuminazione degli ambienti. Le percentuali aumentano se si considerano le famiglie nelle fasce di reddito più basse. Particolarmente grave è il problema del sovraffollamento che, come rivela l'indagine Eurostat, nel 2021 riguarda il 28% della popolazione Italiana, ben al di sopra della media europea del 17,1%. Quasi una famiglia con stranieri su due (il 48,1%) vive in una situazione di sovraffollamento.<sup>38</sup> Il 9,9% delle famiglie residenti in Italia sono in sovraccarico, cioè spendono per l'abitazione più del 40% del reddito familiare. La percentuale sale al 32,2% per le famiglie che vivono in affitto, al 30,% delle famiglie con meno di 35 anni e al 31,8% delle famiglie di soli stranieri. La mancanza di politiche strutturali per la casa aggrava una situazione che già negli anni 90 appare preoccupante. IRS e Caritas a inizio anni 90 stimano in due milioni e mezzo le persone in situazione di disagio abitativo più altre 400 mila in situazioni di esclusione abitativa. Quantificare le persone senza dimora non è semplice. In Italia i dati raccolti da ISTAT in collaborazione con fio.PSD evidenziano la presenza di 47.648 e 50.724 persone senza dimora rispettivamente nel 2011 e 2014. Nel 2021 il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni di ISTAT rileva 96.197 persone iscritte in anagrafe come senza tetto o senza fissa dimora,<sup>39</sup> in netto aumento rispetto alle ricerche precedenti. Nel 2021 1,9 milioni di famiglie (7,5%), equivalenti a circa 5,6 milioni di individui (9,6%) sono in condizioni di povertà assoluta. L'incidenza è stabile rispetto al 2020 (anno che fa segnare il livello massimo dal 2005, quando ISTAT ha iniziato a rilevare il dato) ma in generale aumento rispetto agli anni precedenti.<sup>40</sup> Negli ultimi anni, la diffusione del modello economico degli affitti brevi a scopo turistico (Airbnb) ha contribuito alla diminuzione di alloggi in affitto, aggravando la crisi abitativa. Mentre aumentano povertà e disagio abitativo, come si è visto nel primo capitolo,

---

38 Per Eurostat, un'abitazione viene considerata sovraffollata quando non ha a disposizione un numero minimo di stanze pari a: - una stanza per la famiglia; - una stanza per ogni coppia; - una stanza per ogni componente di 18 anni e oltre; - una stanza ogni due componenti dello stesso sesso di età compresa tra i 12 e i 17 anni di età; - una stanza ogni due componenti fino a 11 anni di età, indipendentemente dal sesso.

39 Dalla ricerca di Istat e fio.PSD del 2014 emerge anche che appena 2/3 dei senza dimora dichiara di essere iscritto in anagrafe.

40 Dal 2005 al 2015 l'aumento della povertà assoluta è del 140%.



l'impegno statale per il diritto alla casa regredisce. Tra il 1991 e il 2001 gli alloggi popolari diminuiscono del 20% circa. I nuovi alloggi costruiti passano da 34'000 nel 1984, a 1'900 nel 2004. Per un confronto, Regno Unito e Francia ne costruiscono 30'000 e 80'000. Secondo i dati OCSE, le case popolari in Italia sono il 3,8% del totale delle abitazioni. Nei Paesi Bassi sono il 37%, in Danimarca il 21%, nel Regno Unito il 17,6% e in Francia il 16,8%. Particolarmente grave in Italia è la sproporzione tra domanda e offerta di edilizia sociale. Per Unione inquilini, le famiglie in attesa di assegnazione di un alloggio sono 650 mila. Considerando le famiglie che avrebbero diritto di accesso all'edilizia Residenziale Pubblica ma non ne fanno richiesta, si potrebbe superare il milione di famiglie. Secondo Federcasa sono necessari almeno 300 mila nuovi alloggi popolari, mentre, in totale, ce ne sono circa 836 mila.<sup>41</sup> Alla situazione attuale si aggiungono l'abolizione di fatto del Reddito di cittadinanza, dal 2024, e il mancato rifinanziamento, nel 2023, del Fondo nazionale per il sostegno alla locazione (che finanzia i vari Fondo Sostegno Affitti regionali ai quali possono aderire i comuni con un proprio contributo) che nel 2022 era stato finanziato per 330 milioni di euro.<sup>42</sup> Due caratteristiche che storicamente affliggono le politiche per la casa in Italia sono l'approccio categoriale e la tendenza a rivolgere le politiche per la casa alla così detta "area grigia" della domanda, cioè a quei soggetti che pur non avendo diritto all'assegnazione di una casa popolare o non beneficiando di politiche destinate alle fasce più povere della popolazione, si trovano in difficoltà nel fronteggiare le spese abitative del mercato privato.<sup>43</sup>

### **Approccio categoriale e discriminazioni nelle politiche**

L'approccio categoriale porta a selezionare i destinatari delle politiche secondo precise categorie economiche e sociali. L'individuazione di categorie di beneficiari rende le politiche poco sociali, non universali. Ne limita l'efficacia e

---

41 «Federcasa e Federcostruzioni».

42 Il Fondo per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione è stato istituito nel 1998 con la legge n. 431 ma non sempre è stato finanziato. Dai 362 milioni del 2000 si arriva progressivamente alla sua sostanziale soppressione nel 2012. Ad eccezione di una parentesi nel 2015 (100 milioni di finanziamento), il fondo viene rifinanziato in modo consistente per fronteggiare l'emergenza COVID nel triennio 2020 – 2022.

43 Tosi, *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*

gli effetti redistributivi, oltre a contraddire il principio di equità<sup>44</sup>: «riconoscono diritti e protezioni diversi a persone nella stessa situazione oggettiva, ma appartenenti a categorie differenti».<sup>45</sup> Il primo esempio di approccio categoriale nelle politiche della storia repubblicana è il riferimento ai lavoratori come destinatari privilegiati dell'edilizia residenziale pubblica (si veda a proposito la nota n. 30). I riferimenti a nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito, giovani coppie a basso reddito, anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate, anziani, studenti fuori sede, studenti, soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio, immigrati regolari, portatori di handicap, giovani coppie, lavoratori temporanei ed interinali, single, famiglie che hanno redditi medi eccetera, si trovano frequentemente nelle politiche (ad esempio nel Piano per l'edilizia sociale 2009) e sono un chiaro esempio di approccio categoriale. Secondo Tosi, la logica categoriale non è supportata da studi scientifici che evidenzino la diversa incidenza e intensità del disagio abitativo in diverse categorie sociali, considerate più meritevoli di tutela. Al contrario, la logica categoriale risponde a esigenze di consenso politico.

La pretesa di individuare le categorie deboli o vulnerabili attraverso categorie convenzionali si spiega più per il riferimento a una domanda politica che per motivate considerazioni fondate su dati di ricerca.<sup>46</sup>

Un esempio significativo di discriminazione causata dalla logica categoriale, adottata per ragioni di consenso politico, che merita di essere approfondito, è quello del requisito della residenza quinquennale. Il requisito della residenza quinquennale nel territorio della regione, inserito in diverse leggi regionali che regolano l'accesso all'ERP, è una condizione senza la quale non è possibile partecipare ai bandi per l'assegnazione di un alloggio di Edilizia Residenziale Pubblica. In questo caso l'effetto escludente è talmente grave e iniquo da

---

44 Tosi, «Retoriche dell'abitare e costruzione sociale delle politiche».

45 Saraceno, *Il welfare*; Tosi, *Ideologie della casa?: contenuti e significati del discorso sull'abitare* / a cura di Antonio Tosi?; scritti di B. Archer ... al.!

46 Tosi, *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*

suscitare dubbi di costituzionalità, sui quali si è espressa la Corte Costituzionale a più riprese. Dopo alcuni anni di incertezza, a partire dalla sentenza n. 44 del 2020, ripresa più volte da altre sentenze analoghe (l'ultima la n. 145 del 2023), la Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità del requisito della residenza quinquennale. Secondo la Corte il requisito è in contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza espressi dall'art. 3 della Costituzione. Nel dettaglio, la Corte rileva che la residenza protratta in un luogo non dice nulla sull'effettivo stato di bisogno abitativo di un soggetto. Si configura quindi come una soglia di ingresso ingiustificata, discriminante contro chi non possiede il requisito e contraria alla funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica.

### **Sociale estensivo e housing sociale**

Una tendenza diffusa in Europa ma particolarmente evidente in Italia, è l'impegno del legislatore verso la creazione di politiche per la casa destinate non ai soggetti più a rischio ma a quel ceto medio di famiglie che, pur non vivendo situazioni di emergenza abitativa, subiscono un qualche tipo di disagio economico legato alla casa. L'attenzione è rivolta alla parte medio-bassa della domanda, a quelle famiglie che, pur non avendo i requisiti economici necessari per partecipare ai bandi per l'accesso all'edilizia pubblica, non riescono a sostenere i costi della casa dato i prezzi inaccessibili del mercato privato. Un modo di definire questa parte intermedia della domanda è diventata una formula ricorrente nelle politiche: quei soggetti che «hanno un reddito troppo elevato per accedere all'edilizia residenziale pubblica, ma che tuttavia non possono far fronte ai canoni di affitto stabiliti dal mercato».<sup>47</sup> In questo senso si parla di sociale estensivo o corsa verso l'alto delle politiche: le politiche sociali si modificano per includere una fascia più ampia della popolazione, tipicamente non beneficiaria di politiche sociali, in quanto appartenenti una categoria di reddito più alta. Il problema della casa in Italia sembra essere un problema delle fasce medio-basse della popolazione:

---

<sup>47</sup> *Cittalia 2010 in Tosi, Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*

Imbarazzante paradosso in un paese in cui soltanto una famiglia su dieci di quelle in graduatoria per una casa popolare vi accede effettivamente, e molti di coloro che hanno un reddito che costituirebbe diritto all'edilizia pubblica non fanno nemmeno domanda per accedervi.<sup>48</sup>

Questa logica suggerisce la natura ideologica della rappresentazione della domanda di politiche sociali per la casa.<sup>49</sup> Lo spazio dedicato all'area intermedia della domanda, nel discorso pubblico e nella formulazione delle politiche, toglie spazio alle normali politiche per la casa e relega le componenti del grande disagio abitativo e della marginalità abitativa estrema, che trovano meno spazio nella rappresentazione della domanda, a politiche «inferiori», di ripiego. Le fasce più basse della domanda sono «destinatari di scarsi interventi, e di interventi raramente di tipo abitativo, affidati piuttosto alle politiche assistenziali e a quelle di ordine pubblico, come se non avessero un legame diretto con le lacune dell'offerta abitativa»<sup>50</sup>. Lo spostamento verso l'alto delle politiche porta all'esclusione dei poveri dalle politiche abitative e alla formulazione di politiche specialistiche, di tipo assistenziale e di controllo, con soluzioni ad hoc o emergenziali atte a giustificare standard abitativi ridotti. È questa l'"inferiorizzazione" delle politiche. Si pensi alle strutture di accoglienza, ai dormitori e altre soluzioni di carattere emergenziale e provvisorio che diventano in realtà soluzioni abitative di lungo periodo per mancanza di case popolari, cronicizzando così le situazioni di emergenza abitativa. Le fasce povere della popolazione si trovano escluse dalle politiche per la casa, che, in teoria, dovrebbero essere destinate a loro ma che ora, a causa dell'approccio categoriale e del sociale estensivo, sono sempre più rivolte alla fascia medio-bassa della domanda. In questo contesto rientra la tradizione dell'housing sociale. L'housing sociale è una forma di politiche sociali che prevede la partecipazione di capitali privati misti a finanziamenti pubblici. Si tratta di un tentativo di integrare logiche

---

48 Tosi, *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*

49 Tosi, «Retoriche dell'abitare e costruzione sociale delle politiche».

50 Ibid.

di profitto privato nelle politiche sociali. L'housing sociale, con il suo approccio che vuole essere innovativo e risolvere il problema della mancanza di politiche, ha un ruolo importante nella tradizione del sociale estensivo. Molte volte le case costruite da progetti di housing sociale sono vendute o affittate a canoni agevolati privilegiando proprio la fascia media della domanda. Altre volte, i progetti di housing sociale si introducono in contesti di riqualificazione urbana o di quartiere e, per rispondere a queste logiche, gli assegnatari delle case sono selezionati secondo ulteriori criteri che garantiscano la creazione di una comunità di quartiere, aggiungendo fattori categorizzanti escludenti. Anche politiche innovative che stanno dando buoni risultati, come l'approccio Housing First, si trovano ad agire in un contesto di mancanza di politiche strutturali. Questo fa sì che politiche ad-hoc, specialistiche, pensate per le fasce più emarginate della popolazione, ad esempio per persone in emergenza abitativa che soffrono di disturbi psicofisici o dipendenze, sono applicate ad una fascia più generale della popolazione in emergenza abitativa, che pur non avendo bisogno di servizi aggiuntivi, ma solo di una casa, non trovando soluzioni abitative nell'edilizia residenziale pubblica, è oggetto di politiche specialistiche. In questo senso una critica all'approccio Housing First è proprio la sua applicazione, come misura specialistica, a casi che non hanno bisogno di misure specialistiche, ma solo di "just housing", semplicemente di una casa.<sup>51</sup> La corsa verso l'alto delle politiche, a partire dalle politiche per l'accesso alla casa come l'housing sociale, trascina verso l'alto l'intera offerta di politiche sociali, che spesso non sono rivolte ai soggetti per le quali sono studiate, ma, per carenza delle politiche, si rivolgono a una fascia più privilegiata della popolazione. Le stesse soluzioni speciali previste per i poveri, secondo Tosi «indicavano una loro esclusione dal campo delle politiche abitative: assistenza e controllo; non case ma strutture alloggiative ad hoc e a standard ridotti; percorsi separati da quelli previsti per la popolazione in generale». Siamo di fronte quindi all'emarginazione dei poveri dalle politiche e dalla rappresentazione socio-istituzionale.<sup>52</sup>

---

51 Tosi, *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*

52 Tosi, «Retoriche dell'abitare e costruzione sociale delle politiche».



## Le politiche per la casa nell'Alto vicentino

### Il contesto della ricerca: l'Alto vicentino

Il territorio dell'Alto vicentino si estende geograficamente nella parte nord-occidentale della provincia di Vicenza tra le valli dei torrenti Agno, Leogra e Astico. I centri più importanti sono Valdagno, Schio e Thiene. Oggetto della ricerca è l'area tra Schio (38.533 abitanti) e Thiene (23.945 abitanti), che comprende, oltre ai due già citati, i comuni di Marano Vicentino (9.351 abitanti), Malo (14.682 abitanti) e Santorso (5.530 abitanti) per un totale di circa 92 mila abitanti.<sup>53</sup> L'Alto vicentino è una delle prime zone industrializzate in Italia. In particolare la zona di Schio, con il lanificio Rossi, è stato un motore industriale per l'intera area e uno dei più importanti poli in Italia per la lavorazione della lana, tanto da far guadagnare a Schio l'appellativo di «Manchester d'Italia». Per quanto riguarda le politiche abitative, l'area è storicamente interessante per la presenza a Schio del «Nuovo quartiere operaio» costruito a partire dal 1972 dall'imprenditore Alessandro Rossi. Il quartiere operaio di Schio è uno dei primi esempi in Italia di edilizia popolare (privata) in cui si vede all'opera l'ideologia originaria della casa. La rapida crescita dell'industria laniera attira sempre più operai. Anche a Schio, i contadini si spostano dalle campagne verso il centro cittadino e le sue fabbriche. Nei suoi viaggi in Europa, Rossi conosce le condizioni degli operai, il diffondersi delle idee socialiste e i primi esempi di città operaie. Nel 1868 Rossi costruisce per le famiglie operaie il «palazzon», un palazzo residenziale a più piani con appartamenti divisi da un corridoio centrale e servizi in comune. Si tratta di una soluzione economica in grado di ospitare un grande numero di famiglie ma espone i suoi abitanti ai pericoli ideologici della vita collettiva. Rossi costruisce il Nuovo quartiere operaio per abbassare il costo della manodopera, mantenere inalterati i rapporti sociali classisti e prevenire la formazione di un proletariato urbano.<sup>54</sup> «Era necessario stabilizzare e controllare i

---

53 Dati ISTAT 2022.

54 Un manuale per «Nuova Schio»: piano particolareggiato per la riqualificazione urbanistica ed ambientale del quartiere operaio «Alessandro Rossi».

conflitti sociali nascenti dalla nuova concentrazione operaia intorno alle città costruendo case sane per gli operai». <sup>55</sup> Il Nuovo quartiere operaio segue le indicazioni dell'ideologia originaria. Al suo interno si trovano quattro tipologie di case destinate alle diverse classi sociali che lavorano nelle fabbriche, dai dirigenti agli operai. Dai piani iniziali di costruire solo case unifamiliari indipendenti, si arriva per ragioni economiche al modello delle case indipendenti per le prime classi e case bifamiliari o unifamiliari a schiera per gli operai. <sup>56</sup> Il modello è quello della «Città giardino»: tutte le case hanno un giardino antistante. Il giardino ha un ruolo moralizzatore, porta nelle città i sani valori della famiglia contadina ed è un elemento centrale nell'ideologia originaria della casa (si veda per approfondire Tosi ed alt., ideologie della casa), in particolar modo in Italia.

Oggi nell'Alto vicentino l'industria laniera è quasi scomparsa. Al suo posto si è diffuso un nuovo tessuto industriale specialmente attivo nel settore manifatturiero che fa parte del distretto industriale del Veneto "Meccanica dell'Alto vicentino". Una ricerca sulla povertà in sei comuni dell'Alto vicentino (Schio, San Vito di Leguzzano, Santorso, Thiene, Marano Vicentino, Malo) si intitola «Conoscere i nuovi profili della povertà in un'area ad alta coesione sociale». In generale, per coesione sociale si intende l'insieme di fiducia, cultura e ricchezza economica e sociale che caratterizzano una comunità. Uno studio di Venturini e Graziano del 2016 misura la coesione sociale nelle regioni italiane e costruisce l'indice di coesione sociale a partire da sette indicatori: relazioni sociali, economia, parità di genere, cultura, inclusione sociale e non discriminazione, ambiente, fiducia. La regione Veneto ottiene ottimi valori negli indicatori economia e inclusione sociale e non discriminazione ed è categorizzata come regione a coesione sociale alta. <sup>57</sup> Nel 2021 la provincia di Vicenza è nona in Italia per tasso di disoccupazione (in Veneto fa meglio solo Belluno) <sup>58</sup> e prima in Veneto per reddito pro capite. <sup>59</sup> Nel territorio è importante l'azione dell'associazionismo cattolico delle Caritas

---

<sup>55</sup> Un manuale per «Nuova Schio»: piano particolareggiato per la riqualificazione urbanistica ed ambientale del quartiere operaio «Alessandro Rossi».

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Graziano e Venturini, «Misurare la coesione sociale».

<sup>58</sup> Elaborazione di Camera di Commercio Vicenza su dati ISTAT.

<sup>59</sup> Centro studi Tagliacarne.



parrocchiali. Le reti informali del volontariato offrono tre tipi di servizi. Il primo è il servizio di ascolto che ha un ruolo fondamentale nell'informare gli utenti sui servizi presenti nel territorio e intercettare i bisogni della popolazione. Molte volte le parrocchie sono le prime a venire a conoscenza delle situazioni di difficoltà e a indirizzare la persona verso i servizi più adeguati. Il secondo piano di azione riguarda la raccolta e distribuzione di generi di prima necessità, vestiti e alimenti. Il terzo intervento è quello dei contributi economici per fronteggiare spese di vario tipo, dalle utenze domestiche ai medicinali.<sup>60</sup> Il rapporto tra i servizi, assistenti sociali e il volontariato è di importanza fondamentale. La collaborazione tra Caritas, Croce Rossa, San Vincenzo progetto "STRADE" della diocesi di Vicenza e le parrocchie, crea una Rete Territoriale ben funzionante.<sup>61</sup> In linea con il quadro nazionale, i cinque comuni oggetto della ricerca presentano una cronica carenza di edilizia residenziale pubblica. Per quanto riguarda il mercato privato, il territorio si caratterizza per una scarsa disponibilità di immobili in affitto, a fronte di una domanda molto alta. In realtà, sostengono gli assessori al sociale di Schio e Thiene, le case sfitte ci sono ma i proprietari preferiscono tenerle vuote piuttosto di affittarle a soggetti di cui non si fidano, per evitare lunghe e costose procedure di sfratto oltre che possibili danneggiamenti. Nel caso dell'Alto vicentino, il fattore attrattivo è la concentrazione di attività industriali e commerciali. La domanda di case è dovuta principalmente alle famiglie che si trasferiscono nella zona per lavoro. Una parte importante della domanda è formata da richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale ed è incrementata notevolmente a inizio 2022 con la guerra in Ucraina. Sono in particolare i due centri più popolosi, Schio e Thiene, le zone più richieste e dove quindi è più complesso trovare una casa. Lo squilibrio tra domanda e offerta nel mercato privato è responsabile di due fattori: l'aumento dei prezzi e la selezione da parte dei proprietari dei profili a loro più graditi. A farne le spese sono specialmente stranieri, titolari di protezione internazionale e richiedenti asilo ma anche lavoratori autonomi o precari che possono fornire

---

60 LAN, «Conoscere i nuovi profili della povertà in un'area ad alta coesione sociale: l'Alto vicentino».

61 Ibid.

meno garanzie economiche di un lavoratore dipendente con contratto indeterminato. Secondo un impiegato comunale intervistato «il profilo privilegiato per cercare casa è quello dell'italiano con contratto di lavoro indeterminato. Lui trova facilmente, gli altri no». Oltre all'aspetto economico, i proprietari chiedono garanzie che riguardano la buona gestione dell'immobile. Su questo aspetto sono particolarmente svantaggiati gli stranieri che spesso non hanno reti informali che possano sostenere una buona presentazione al locatario. In generale gli stranieri in cerca di casa scontano una percezione negativa da parte della popolazione locale. Molti affittano solo a italiani. Particolarmente svantaggiate sembrano essere le persone di origine africana. Rispetto alla situazione nei diversi comuni, l'assessore al sociale del comune di Malo sostiene che non ci siano emergenze abitative, nel senso di persone senza casa. «Succede a volte che debbano essere trovate sistemazioni alternative, ad esempio nei casi di violenza domestica che riguardano soprattutto donne». Per l'assessore del comune di Marano Vicentino, «soprattutto dopo l'introduzione del reddito di cittadinanza, nel nostro territorio l'emergenza abitativa è legata a fragilità psicologiche più che a problemi economici. La maggior parte delle persone ha una casa di proprietà. Il tema sociale più urgente è invece quello degli anziani che vivono soli, al momento circa cinquecento (quasi un decimo della popolazione)». La ricerca «Conoscere i nuovi profili della povertà in un'area ad alta coesione sociale: l'Alto vicentino» raccoglie i dati sui contributi erogati dai comuni, tra il 2016 e il 2018, in quattro settori: casa, scuola, non autosufficienza e sostentamento delle famiglie (Tab. 2, 3, 4, 5, 6). I contributi per la casa riguardano il maggior numero di utenti e sono complessivamente la seconda voce di spesa dopo i contributi per la non autosufficienza. In proporzione, a spendere di più per la casa sono i tre comuni con più di 10.000 abitanti. La spesa per la non autosufficienza è la voce più alta in tutti i comuni a eccezione di Schio. Nei due comuni più piccoli i contributi per la casa riguardano nel 2018 appena quattro utenti. I dati dicono che il problema abitativo è meno diffuso nei piccoli comuni, che invece erogano più interventi legati alla non autosufficienza. Un operatore della casa di accoglienza "Bakhita" sostiene che gli ospiti della struttura non sono

accolti solo per motivi economici ma presentano anche fragilità relazionali, problemi psicologici e/o dipendenze. Per l'assessore al sociale di Thiene, il problema della casa è strettamente legato a quello del lavoro: in mancanza di lavoro spesso viene a mancare la casa. Si rileva anche un problema di poca consapevolezza del rischio abitativo: «molte volte si arriva all'emergenza a causa di una fragilità psicologica, se non psichiatrica, che porta la persona in difficoltà a nascondere il problema» afferma un dipendente comunale intervistato. Secondo la stessa persona, negli ultimi vent'anni a Thiene non ci sono stati casi di persone che si trovano a dormire all'aperto, ad eccezione di un paio di persone che hanno rifiutato le soluzioni alloggiative proposte (casa Bakhita). Nell'ambito della prevenzione dell'emergenza, per gli assessori al sociale di Schio e Thiene uno dei problemi è la scarsa tempestività delle persone in difficoltà nel rivolgersi agli assistenti sociali: «chi non chiede prima aiuto in comune si presenta con lo sfratto, ma le situazioni di emergenza sono molto più difficili da trattare e rischiano molto spesso di diventare croniche». Tutti gli assessori, assistenti sociali comunali e impiegati intervistati confermano la difficoltà di accedere al mercato privato degli affitti. Soprattutto è problematica la relazione tra il comune e i locatari. La mediazione del comune, che a volte può farsi garante del deposito e delle prime rate del canone, è vista con diffidenza dai locatari che spesso preferiscono rinunciare all'affitto. Le carenze di alloggi di edilizia pubblica e le difficoltà di accesso al mercato privato della casa portano al perpetuarsi delle situazioni di emergenza abitativa, soprattutto nel caso di persone ospitate in appartamenti gestiti dai comuni o in strutture di accoglienza. Si crea un blocco nei percorsi di accoglienza e reinserimento sociale, che a ricaduta, rende indisponibili anche le strutture emergenziali che rimangono occupate da casi per i quali non c'è più bisogno di protezione o assistenza ma che non riescono a uscire. Infine, la sospensione degli sfratti in atto dal 2020 al 2021 per l'emergenza Covid, da un lato ha risolto temporaneamente il problema per molte famiglie, dall'altro ha creato un picco di situazioni emergenziali all'inizio del 2022.

## **Le politiche comunali**

I comuni dell'Alto vicentino hanno una notevole tradizione di interventi sociali.<sup>62</sup> I comuni rispondono alle situazioni di disagio economico/abitativo tramite i servizi sociali. L'assegnazione di contributi economici si conforma ai regolamenti comunali ed è legata a percorsi personalizzati per il recupero dell'autonomia economica. Per accedere ai contributi è necessario provare l'effettivo stato di bisogno. Il comune di Schio privilegia il tema abitativo con contributi dedicati a bollette, canone di locazione e spese condominiali. I servizi sociali di Marano Vicentino, Malo e Thiene erogano contributi economici finalizzati a coprire il fabbisogno "minimo" della famiglia, oltre a fronteggiare spese straordinarie. Il valore del "minimo vitale" nei comuni di Marano e Malo è agganciato alla pensione minima INPS, nel comune di Thiene è stabilito da regolamento. Gli interventi a sostegno dell'abitare riguardano contributi per affitti arretrati, bollette, spese condominiali, caparre e prime mensilità del canone per l'accesso alla casa. L'intervento contributivo personalizzato è comunque residuale rispetto all'assegnazione dei bonus specifici a cui si accede tramite bando. Dal 2021 i comuni possono attivare, anche per finanziare i contributi personalizzati erogati dai servizi sociali, il Sostegno all'abitare (SoA).<sup>63</sup> Si tratta di un progetto regionale rivolto al sostegno di persone o famiglie in condizioni di fragilità socio economica, in carico ai servizi sociali comunali e per i quali sia già attivo o in corso di attivazione un progetto personalizzato. Il SoA copre fino a 3.000 euro di contributi per nucleo familiare. Nel triennio 2020 – 2022, i cinque comuni aderiscono al Fondo per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, più comunemente chiamato Fondo sostegno affitti (FSA) o Fondo affitti. Il fondo è istituito dalla legge 431 del 1998, è finanziato dal governo che assegna i fondi alle regioni. Il fondo è stato rifinanziato a partire dal 2020, dopo alcuni anni di stop, per fronteggiare l'emergenza Covid. Le regioni a loro volta distribuiscono i soldi ai comuni che ne fanno richiesta. Per ottenere i fondi i comuni devono impegnarsi in un cofinanziamento. L'assegnazione dei fondi ai comuni e i

---

62 Ibid.

63 DGR n. 1240 del 14 settembre 2021 pubblicata nel BUR n. 128 del 24 settembre 2021.

requisiti di accesso sono regolati ogni anno da apposita Deliberazione della giunta regionale. L'accesso al fondo è limitato a famiglie o individui con ISEE non superiore a 20.000 euro. Parallelamente al Fondo affitti, la Regione Veneto istituisce dal 2020 al 2022 un fondo affitti per le famiglie in difficoltà a causa dell'emergenza Covid. Il così detto "FSA – Covid" è una misura estensiva rispetto al normale FSA. Vi accedono i nuclei che rispettino le soglie di reddito o ISEE indicate nelle DGR (nel 2020 reddito entro i 50'000 euro, nel 2021 e 2022 ISEE entro i 35.000 euro) a condizione però che abbiano subito una diminuzione significativa dell'ISEE rispetto all'anno precedente (almeno il 50% nel 2020, almeno del 25% dal 2021). Nel 2021 è presente anche una soglia minima ISEE (6.000 euro) per l'accesso al FSA – Covid. La soglia minima non è più presente nel 2022. Il comune di Schio rientra tra i comuni ad alta tensione abitativa<sup>64</sup> e ha accesso al Fondo morosità incolpevole.<sup>65</sup> I residenti destinatari di intimo di sfratto, che si trovano in una delle situazioni definite di "morosità incolpevole"<sup>66</sup> e con ISEE entro le soglie di legge (35.000 euro) possono chiedere il contributo. Il comune di Malo dal 2016 ha istituito il Fondo famiglia. Finanziato con il 10% degli emolumenti a sindaco e giunta, nell'ambito delle politiche abitative può essere usato per finanziare l'avvio di nuova locazione coprendo il deposito

64 I comuni ad alta tensione abitativa sono elencati dal C.I.P.E. sulla base di specifici indicatori come densità abitativa, disponibilità di alloggi, urbanizzazione eccetera. La lista dovrebbe essere aggiornata periodicamente ma nonostante solleciti da diversi organi istituzionali, l'ultimo aggiornamento risale al 2004. I comuni che ne fanno parte hanno beneficiato negli anni di apposite politiche governative e regionali per tutelare il diritto alla casa come incentivi fiscali alle locazioni di immobili, sospensione delle sentenze di sfratto, contributi economici specifici e così via.

65 Il primo accenno alla morosità incolpevole si trova nell'ordinamento italiano nel Decreto legge n. 102 del 2013, convertito dalla Legge di conversione n. 124 del 2013, che istituisce un fondo di 20 milioni di cui beneficiano i comuni ad "alta tensione abitativa" che abbiano avviato bandi o altri procedimenti amministrativi per l'erogazione di contributi economici in favore di inquilini morosi incolpevoli. Il Decreto attuativo del 14 maggio 2014 ha poi precisato la definizione di morosità incolpevole, stabilendo che con esso si intende la situazione di «sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone locativo a ragione della perdita o consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare».

66 perdita del lavoro per licenziamento, accordi aziendali o sindacali con consistente riduzione dell'orario di lavoro, cassa integrazione ordinaria o straordinaria che limiti notevolmente la capacità reddituale, mancato rinnovo di contratti a termine o di lavoro atipici, cessazioni di attività libero-professionali o di imprese registrate derivanti da cause di forza maggiore o da perdita di avviamento in misura consistente, malattia grave, infortunio o decesso di un componente del nucleo familiare che abbia comportato o la consistente riduzione del reddito complessivo del nucleo medesimo o la necessità dell'impiego di parte notevole del reddito per fronteggiare rilevanti spese mediche e assistenziali.

cauzionale e eventualmente la prima rata fino a 1.500 euro. Il comune di Marano Vicentino ha istituito per l'emergenza Covid un "conto di vicinanza solidale" gestito insieme alla Caritas parrocchiale per raccogliere donazioni da distribuire ai residenti in difficoltà, anche per il pagamento dell'affitto. I comuni di Marano Vicentino, Santorso, Schio e Thiene gestiscono alcuni appartamenti comunali riservati per le emergenze ai quali si accede tramite bando comunale. L'assegnazione degli alloggi comunali è legata a percorsi personalizzati, di solito dalla durata in un anno, atti a recuperare l'autonomia anche abitativa. In realtà molto spesso un anno non basta e gli alloggi rimangono occupati anche per la difficoltà di trovare case in affitto. Nel caso di Santorso ad esempio, gli ultimi due appartamenti comunali si sono liberati perché le famiglie ospitate sono state assegnatarie di alloggi ERP. A Schio sono presenti due enti di accoglienza accreditati dalla regione di tipo B, entrambe gestite da Cooperativa Samarcanda: la casa rifugio "Il filo di Roberta" per donne vittime di violenza e la casa di accoglienza "Bakhita" per adulti che vivono una temporanea condizione di disagio abitativo, dovuta a problematiche eterogenee quali problemi correlati alla migrazione, alla tossicodipendenza, alla perdita del lavoro.

### **Il protocollo affitti sociali**

Il Protocollo d'intesa sull'emergenza abitativa per promuovere l'affitto sociale è stato sottoscritto da Prefettura di Vicenza, Caritas Diocesana Vicentina e dai comuni di Vicenza, Bassano del Grappa, Schio, Valdagno, Arzignano, Montecchio Maggiore, Arcugnano e Lonigo nel 2014. Altri comuni come Santorso e Malo vi hanno aderito successivamente. La giunta di Malo ha aderito al protocollo nell'autunno 2021 anche in previsione della fine del blocco degli sfratti rimasto in vigore dal Marzo 2020 al 31 Dicembre 2021. Il protocollo, la cui stesura è stata coordinata dalla prefettura di Vicenza, nasce come risposta all'alto numero di provvedimenti di sfratto emanati nella provincia. Sono gli anni della crisi del debito durante i quali molte persone perdono il lavoro e chi ha una casa in affitto non riesce più a pagare il canone. Dal 2010 al 2016 ogni anno sono più di mille i provvedimenti di sfratto emessi nella provincia di Vicenza, con il picco

di 1314 raggiunto proprio nel 2014.<sup>67</sup> Il protocollo d'intesa sull'emergenza abitativa è stato realizzato con l'obiettivo prevenire, o sospendere tramite accordo tra le parti qualora sia già in essere, il procedimento di sfratto per morosità. Come indicano i firmatari, il protocollo non si pone l'obiettivo di risolvere il problema degli sfratti né di intervenire in tutte le situazioni di morosità: la funzione del protocollo è quella di sanare le situazioni di morosità incolpevole. L'idea delle parti firmatarie del protocollo è quella che l'iter di sfratto danneggi sia il locatore sia il locatario ed è quindi conveniente per entrambi, con il supporto economico e la mediazione di uffici al sociale e Caritas, risolvere la situazione di morosità con accordo tra le parti. Infatti, se per il locatario è evidente il danno di perdere la casa, per il locatore l'iter di sfratto è costoso e può durare tipicamente dai cinque o sei mesi a un anno. Ridurre il numero di sfratti è altresì conveniente per i comuni in quanto le famiglie in difficoltà economica che subiscono lo sfratto verranno probabilmente seguite dai servizi sociali anche con contributi che pesano nei bilanci comunali. Con questo accordo Comuni e Caritas si impegnano a riservare delle risorse economiche per aiutare le famiglie che non riescono a pagare l'affitto. L'impegno economico in fase di adesione è di 40.000 euro per la Caritas vicentina, cifra che può arrivare a 100.000 euro con l'adesione di nuovi comuni. Per i comuni invece la spesa è di solito calcolata in base al numero di richieste e i fondi, se disponibili, vengono stanziati di conseguenza. I comuni di Arzignano, Bassano del grappa, Valdagno, Vicenza e Schio, in quanto comuni ad alta tensione abitativa, beneficiano, nell'attivazione del protocollo, del Fondo morosità incolpevole istituito dalla legge n. 124 del 2013. Caritas, Comuni e Prefettura si impegnano a pubblicizzare il protocollo attraverso i propri siti istituzionali. Alla diffusione informativa hanno contribuito nella fase iniziale anche i sindacati CGIL, CISL e UIL. I destinatari del protocollo sono nuclei familiari italiani o stranieri residenti in un comune aderente e in possesso di un contratto di locazione. Non può presentare domanda chi ha subito l'avvio di un procedimento di sfratto, a meno che non documenti la disponibilità del locatore a sospendere il processo. Non può chiedere l'attivazione

---

<sup>67</sup> Dati Ministero dell'Interno.

del protocollo chi è assegnatario di un alloggio di Edilizia Residenziale Pubblica, chi è stato precedentemente sfrattato per morosità e chi è proprietario di un'abitazione nella provincia di Vicenza. Il cittadino o non cittadino che non riesce a pagare l'affitto a causa di una diminuzione del reddito può ottenere l'applicazione del protocollo facendone domanda all'ufficio al sociale del comune di residenza aderente al protocollo presentando, oltre alla copia del contratto di locazione, un accordo privato con il quale il locatore acconsente al dimezzamento o alla riduzione significativa del canone di locazione<sup>68</sup>. Nel caso il proprietario acconsenta alla riduzione del canone, il protocollo viene attivato. A questo punto il locatario riceve per un massimo di 12 mesi un contributo per il pagamento del canone di locazione fino a 250 euro mensili finanziato al 60% dal proprio comune e al 40% dalla Caritas vicentina. Il beneficiario si impegna contestualmente a saldare la parte rimanente del canone, le utenze e le spese condominiali. Il protocollo è un esempio di coordinamento formale tra enti pubblici e soggetti privati. Caritas Diocesana vicentina copre una parte predominante dei costi del progetto. Se è vero che Caritas vicentina elargisce solamente il 40% del contributo di ogni famiglia, ma agisce in tutti quei comuni che fanno parte della provincia di Vicenza, della diocesi di Vicenza e aderiscono al protocollo. Al contrario ogni comune contribuisce al 60% del singolo contributo ma lo fa solo per i residenti nel territorio comunale. Nel corso degli anni diversi comuni hanno aderito al protocollo ma un limite intrinseco alla sua diffusione si deve alla sovrapposizione non complementare della provincia di Vicenza con il territorio della Diocesi di Vicenza. La parte Nord-orientale della provincia, dal comune di Thiene all'Altopiano di Asiago oltre ad altri comuni del basso vicentino, fa parte della Diocesi di Padova. Il comune di Thiene, interessato fin dalle prime riunioni, ha rinunciato al protocollo in quanto Caritas non avrebbe dato il suo contributo economico per interventi al di fuori della diocesi. L'attivazione del protocollo è subordinata alla riduzione del canone di affitto da parte del proprietario. La ricerca dell'accordo sul nuovo canone spetta al locatario e quindi rientra nella sfera privata, costituendo un grosso limite della strumento.

---

68 Per "riduzione significativa" si intende almeno il 25% del canone,



Il locatore è il soggetto cardine del protocollo in quanto da un suo rifiuto o accettazione dipende l'attivazione dell'intervento. I comuni intervistati sul tema lamentano la scarsa applicazione del protocollo proprio per la refrattarietà dei soggetti privati a ridurre il canone di locazione. Nel comune di Santorso a inizio 2022 il protocollo è stato attivato appena due volte. In generale, nei comuni aderenti presi in esame il protocollo è uno strumento che ha avuto scarsa applicazione perché non viene accettato dai proprietari. Questi preferiscono procedere con lo sfratto in caso di insolvenza piuttosto che ridurre il canone e continuare ad avere i soldi dell'affitto. A contribuire alle resistenze dei proprietari che temono di ritrovarsi nella stessa situazione di morosità al termine dell'intervento (che ha durata massima di un anno) pur avendo ridotto il canone. Il protocollo, promuovendo la riduzione dei canoni di locazione privati, si presenta come uno strumento innovativo nel quadro delle politiche attuali. Rappresenta un esempio di collaborazione tra pubblico e privato nell'erogazione di politiche sociali, in linea con la tradizione veneta del privato sociale.<sup>69</sup> La partecipazione di Caritas come soggetto attivo/finanziatore conferma l'importanza del sociale privato non solo nella rete di implementazione delle politiche sociali ma anche nella formulazione delle politiche stesse. Se da un lato Caritas mette a disposizione capitali privati per le politiche sociali, dall'altro la sua partecipazione comporta limiti di territorialità in quanto la sua area di azione non corrisponde con quella della provincia. Infine, il principale limite all'applicazione del protocollo risiede nella natura concertativa dell'intervento che non può essere attivato senza il consenso dei soggetti privati coinvolti che sono portatori di interessi opposti.

### **L'edilizia residenziale pubblica**

L'ente che si occupa di edilizia residenziale pubblica è l'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale (ATER) di Vicenza. Nella regione Veneto l'edilizia residenziale pubblica è regolata dalla Legge Regionale n. 39 del 3 novembre 2017 (BUR n.104/2017). La legge regionale definisce i requisiti per l'accesso

---

<sup>69</sup> Messina, Modi di regolazione dello sviluppo locale.

all'edilizia residenziale pubblica. Possono accedervi cittadini italiani, cittadini dell'unione europea regolarmente soggiornanti in Italia, titolari di permesso di soggiorno CE, titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria, stranieri regolarmente soggiornanti che esercitano una regolare attività lavorativa.<sup>70</sup> Tra i requisiti di accesso all'ERP, in capo ai soggetti sopraelencati, troviamo: situazione economica, rappresentata dall'ISEE-ERP, non superiore alla soglia di legge<sup>71</sup>; non essere stati condannati per il reato di "Invasione di terreni o edifici" di cui all'articolo 633 del codice penale, nei precedenti cinque anni; residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni.<sup>72</sup> È presente quindi il requisito della residenza quinquennale sul quale si è avuto modo di disquisire riguardo la sua illogicità e incostituzionalità, in merito alle quali la Corte Costituzionale si è pronunciata con diverse sentenze riguardanti leggi di altre regioni. Il 18 maggio 2023, il Tribunale di Padova ha rinviato alla Corte Costituzionale la L. R. 39/2017 sollevando dubbi di costituzionalità sull'articolo 25 dove, al secondo comma lettera a), è espresso il requisito della residenza quinquennale. Il tribunale di Padova, nell'ordinanza di rimessione alla Corte, ha richiamato la già citata sentenza 44/2020 e, vista la giurisprudenza della Corte Costituzionale fino ad oggi, una pronuncia di incostituzionalità rispetto al requisito della residenza quinquennale, nella legge regionale del Veneto che regola l'edilizia pubblica, appare scontata. Nei comuni oggetto della ricerca, tra il 2021 e il 2022 il requisito della residenza quinquennale ha escluso tre famiglie, tra quelle che hanno fatto domanda, dalle graduatorie ERP. La legge regionale stabilisce delle riserve percentuali di alloggi da assegnare annualmente a specifiche categorie. Queste categorie sono: forze dell'ordine, giovani fino ai 35 anni, «coppie che abbiano contratto matrimonio da non oltre tre anni dalla data di pubblicazione del bando o che contraggano matrimonio entro un anno e comunque prima dell'assegnazione dell'alloggio», famiglie mono genitoriali con

---

70 Art. 25 comma 1, L. R. 39/2017.

71 La soglia è stabilita dalla L. R. 39/2017 in 20'000 euro ma può essere aggiornata annualmente in base all'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. Nel 2022 la soglia in provincia di Vicenza è 20'755 euro.

72 Art. 25 comma 2, L. R. 39/2017.

figli a carico. A ciascuno degli ultimi tre gruppi è riservato fino all'8% degli alloggi assegnati annualmente, mentre alle forze dell'ordine ne sono riservati il 10%.<sup>73</sup> La legge regionale stabilisce anche le condizioni di attribuzione dei punteggi per la formazione delle graduatorie. Le condizioni valutate in graduatoria sono: situazione economica, presenza di persone anziane, presenza di persone con disabilità, genitore solo con figli a carico, nucleo familiare di nuova formazione, residenza o attività lavorativa prolungata in Veneto, rientro da emigrazione, anzianità di collocazione in graduatoria, condizioni abitative improprie (es. coabitazione, sovraffollamento, alloggio antigienico), rilascio di alloggio in seguito a provvedimento di sfratto (non per inadempienza, fatto salvo il caso della morosità incolpevole), mancanza di alloggio da almeno un anno. I comuni possono stabilire ulteriori condizioni per l'assegnazione dei punti, fino ad un massimo di otto, relativi a particolari condizioni presenti nel territorio.<sup>74</sup> Il comune di Thiene premia la residenza ininterrotta e prolungata nel suo territorio (da 1 a 8 punti), nucleo familiare composto esclusivamente da coppia di anziani ultrasessantacinquenni di cui uno non autosufficiente (3 punti), nucleo familiare che abbia ricevuto, per almeno sei mesi nell'ultimo anno, contributi per il pagamento dell'affitto dai servizi sociali (1 punto).<sup>75</sup> Il comune di Santorso valuta la residenza prolungata nel territorio comunale (da 2 a 8 punti).<sup>76</sup> Il comune di Schio valuta la residenza prolungata e ininterrotta nel territorio comunale (da 1 a 8 punti) e l'aver ricevuto dai servizi sociali contributi per il pagamento dell'affitto per almeno quattro mesi nell'ultimo anno (1 punto).<sup>77</sup> Il comune di Marano Vicentino premia la residenza prolungata e ininterrotta nel territorio comunale (da 1 a 8 punti), «nucleo familiare multiproblematico in carico al servizio sociale comunale e alla rete dei servizi sociali territoriali per i quali la soluzione del problema alloggiativo sia considerato indispensabile nel progetto complessivo di

---

73 Articoli 29 e 30, L. R. 39/2017

74 Articolo 28 L. R. 39/2017 e Regolamento n. 4 del 10 agosto 2018 (BUR 82 2018).

75 Comune di Thiene, Bando di concorso per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica anno 2022.

76 Comune di Santorso, Bando di concorso per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica anno 2022.

77 Comune di Schio, Bando di concorso per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica anno 2022.

aiuto al nucleo stesso (es. situazioni in carico al servizio tutela, nuclei familiari inseriti in struttura di accoglienza con retta a carico dell'amministrazione, nuclei familiari che hanno usufruito di alloggio comunale di emergenza abitativa, ecc)» (2 punti), nucleo familiare che abbia ricevuto per almeno sei mesi contributi per il pagamento dell'affitto dai servizi sociali nell'ultimo anno (1 punto).<sup>78</sup> Il comune di Malo premia la residenza ininterrotta nel territorio comunale (da 4 a 8 punti) e l'incidenza del canone di locazione sul reddito netto del richiedente (da 1 a 4 punti).<sup>79</sup> Nei bandi ERP riservati agli anziani è premiata la residenza di lungo corso.<sup>80</sup> Tutti i comuni attribuiscono importanza alla residenza prolungata nel territorio del comune. Quattro assegnano punti alle famiglie prese in carico dei servizi sociali. In generale, l'assegnazione dei punti è sbilanciata a favore dei residenti di lungo periodo (fino a 8 punti), rispetto ai nuclei che hanno ricevuto contributi per l'affitto dal comune (un punto).

I più recenti interventi di ATER Vicenza nell'area oggetto della ricerca sono stati realizzati a Malo, Schio e Thiene. A Malo ATER ha costruito 18 mini appartamenti. I nuovi alloggi sono assegnati, a partire dal 2021, tramite specifico bando ERP riservato agli anziani over 65, come da convenzione stipulata tra ATER e il comune. A Schio sono stati realizzati, tra il 2019 e il 2022, 27 appartamenti da assegnare tramite graduatoria ERP. A Thiene sono in ristrutturazione, da parte di ATER, 45 appartamenti. Rispetto alla corsa verso l'alto delle politiche per la casa, l'intervento di ATER a Thiene è paradigmatico. Al 2023, sul totale degli appartamenti completati, 16 sono stati destinati alla vendita all'asta e 18 all'affitto a canone concordato/agevolato. Le locazioni a canone agevolato si rivolgono a nuclei familiari con reddito compreso tra i 20.180 e i 52.000 euro. Le parole del presidente di ATER Vicenza in occasione della consegna degli appartamenti sono emblematiche rispetto all'attenzione rivolta alla fascia intermedia della domanda:

---

78 Comune di Marano Vicentino, Bando di concorso per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica anno 2021.

79 Comune di Malo, Bando di concorso per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica anno 2022.

80 Comune di Malo, Bando di concorso per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica riservati ad anziani autosufficienti anno 2023.

La consegna dei primi alloggi a canone calmierato a Thiene è una risposta importante per il territorio in particolare perché si rivolge ad alcune fasce della popolazione che non hanno i requisiti per poter rientrare nelle graduatorie ERP e non hanno però nemmeno le disponibilità economiche per sostenere il costo di locazione di una casa sul libero mercato<sup>81</sup>

È qui evidente il tipico discorso che accompagna l'estensione verso l'alto delle politiche sociali, di cui si è trattato nel capitolo precedente. I piccoli comuni lamentano di non avere potere in ambito di edilizia pubblica. Per l'assessore al sociale intervistato del comune di Schio, il problema è trovare i fondi per ristrutturare il patrimonio edilizio comunale.

Per quanto riguarda il fabbisogno di edilizia pubblica (Tab. 1), a Malo le famiglie in graduatoria ERP sono 27 nel 2021 e 39 nel 2022. Il bando riservato agli anziani vede in graduatoria 14 nuclei nel 2021 e 17 nel 2023, a fronte di una disponibilità di 18 alloggi. Nel comune di Marano Vicentino ci sono 14 famiglie in graduatoria dal 2021. Nel 2022 il bando ERP è stato rinviato per mancanza di alloggi disponibili. A Santorso sono 12 le famiglie in graduatoria, tre in più rispetto al bando del 2021. Con una disponibilità di circa 20 alloggi, ipotizzando che siano tutti attualmente assegnati, il patrimonio di edilizia pubblica soddisfa circa il 67% della domanda. Una proporzione simile tra domanda e offerta si ha a Thiene, dove però i numeri sono praticamente decuplicati. Dal bando ERP 2022 sono 107 le famiglie in attesa di una casa, invariate rispetto all'anno precedente. Gli alloggi ERP sono circa duecento. Ne servirebbero almeno il 150% di quelli attualmente disponibili. Nel comune di Schio sono in graduatoria 195 famiglie, 15 in più rispetto al 2021. L'edilizia pubblica nel comune conta circa cinquecento alloggi.

Osservando i bandi per l'assegnazione dell'edilizia residenziale pubblica del 2021 e del 2022 (Tab. 1), le domande sono in aumento in tre comuni su cinque. L'aumento in proporzione più significativo si ha a Malo. A Thiene le domande

<sup>81</sup> Annuale dell'Azienda Territoriale Edilizia Residenziale di Vicenza n. 44 Dicembre 2021.

sono invariate mentre a Marano Vicentino la graduatoria è stata prorogata in assenza di alloggi liberi. Le graduatorie sono particolarmente lunghe nei due comuni più popolosi. Rispetto a Santorso, Thiene ha circa quattro volte la popolazione e dieci volte le domande di ERP. Simili proporzioni si trovano tra Schio e i tre comuni più piccoli. Nell'area ATER è particolarmente attiva, con interventi recenti di nuove costruzioni in tre comuni su cinque. Due interventi si caratterizzano però per la scarsa socialità, dettata dal perseguimento più che altro di logiche economiche e di sociale estensivo (è il caso di Thiene), o da un approccio categoriale (le case per anziani di Malo). A proposito del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, la situazione locale sembra in linea con il quadro nazionale fornito da Federcasa, che stima il fabbisogno di edilizia pubblica in almeno il 150% del patrimonio esistente. I bandi per l'accesso all'ERP, regolati dalla legge regionale, presentano diversi elementi riconducibili alla logica categoriale. Oltre al già citato requisito della residenza quinquennale, le riserve di alloggi previsti per determinate categorie socio-lavorative ne sono un esempio. Infine, alcune condizioni per l'ottenimento dei punti in graduatoria sembrano avere poco o nulla a che vedere con lo stato di bisogno del richiedente. È il caso dei punti assegnati ai residenti o lavoratori in Veneto di lungo periodo o a emigrati che dichiarino di rientrare in Veneto per stabilirvi la residenza. Queste attribuzioni non sono di per se escludenti ma possono diventarlo di fatto alla presenza di due condizioni: 1- nel caso i punti assegnati superino quelli assegnati da condizioni soggettive o oggettive sullo stato di bisogno (es. livello ISEE-ERP, alloggio improprio) 2- lo squilibrio tra domanda e offerta di edilizia residenziale pubblica sia tale per cui nei comuni medio-piccoli l'assegnazione di alloggi ERP sia di poche unità all'anno. Gli stessi comuni, che possono stabilire condizioni per assegnare fino a otto punti, preferiscono privilegiare in graduatoria i residenti di lungo periodo rispetto ad esempio ai nuclei che hanno ricevuto dal comune benefici economici ad hoc per le spese legate alla casa. Così per esempio a Schio, a parità di ISEE-ERP e altre condizioni, un richiedente che risiede nel comune da almeno dieci anni e in Veneto da trent'anni riceve più punti in graduatoria (15

punti) rispetto a un richiedente senza alloggio da un anno o più che però vive a Schio da meno di due anni e in Veneto da meno di dieci (14 punti).





## Conclusioni

Lo stato italiano è da tempo venuto meno al suo ruolo di garante del diritto all'abitare. Lo dimostrano la situazione dell'edilizia residenziale pubblica e il tipo di politiche messe in atto. Nell'Alto vicentino il problema della casa si lega a due fattori: la carenza di edilizia residenziale pubblica e la difficoltà di accesso alla casa in locazione nel mercato privato. Nel territorio preso in esame il fabbisogno di ERP è almeno la metà in più del patrimonio esistente. Questo dato si allinea con le ultime stime proposte da Federcasa e Unione inquilini riguardo il territorio nazionale. Il mercato privato presenta uno squilibrio tra domanda e offerta di alloggi che penalizza particolarmente le categorie sociali più deboli (lavoratori a tempo determinato, stranieri, persone seguite dai servizi sociali). Per gli assessori al sociale intervistati, il problema si lega soprattutto al mercato delle locazioni e al difficile rapporto tra i servizi sociali comunali e i proprietari di case. Questo può essere un segnale di scarsa percezione del problema dell'edilizia pubblica da parte delle amministrazioni. La questione abitativa è più sentita nei tre comuni più popolosi (Malo, Thiene, Schio) rispetto ai due comuni più piccoli (Marano Vicentino, Santorso) come dimostrano le graduatorie ERP e i dati sugli interventi dei servizi sociali tra il 2016 e il 2018. Le politiche dei comuni legano l'assegnazione di contributi economici ad-hoc per le famiglie in difficoltà a percorsi personalizzati, proposti dagli assistenti sociali, volti al recupero dell'autonomia. Nel comune di Schio i contributi ordinari sono pensati per il pagamento del canone di affitto e delle spese per la casa. Negli altri comuni si legano maggiormente al mantenimento dei "minimi vitali", all'assistenza per non autosufficienti e alle spese scolastiche. Il protocollo per l'affitto sociale è un esempio di politica concertativa che coinvolge comuni, Prefettura, Caritas e privati con l'obiettivo di ridurre i canoni di locazione e prevenire gli sfratti. Proprio il coinvolgimento dei locatari, che devono diminuire il canone di locazione perché si attivi il protocollo, è il principale ostacolo al suo funzionamento, conferma la difficoltà di interazione delle istituzioni attive nel sociale con il mercato privato. I comuni aderiscono con un cofinanziamento al

Fondo affitti (FSA) regionale. La regione Veneto assegna anche un fondo straordinario per l'affitto destinato alle famiglie che hanno subito una riduzione reddituale a causa del Covid (FSA - Covid). Del Fondo per la morosità incolpevole beneficia solo il comune di Schio, in quanto il fondo è destinato ai comuni ad alta tensione abitativa. In generale, le politiche nazionali e regionali per la casa si concentrano sull'erogazione di contributi per il sostegno all'affitto, una pratica che si sovrappone a quella dei comuni. Interventi dello stesso tipo (sostegno all'affitto) si duplicano in varie forme cambiando i destinatari e i requisiti di accesso: ISEE entro 20.000 euro (FSA); ISEE entro 35.000 euro e riduzione rispetto all'anno precedente del 25% (FSA Covid); solo per morosità incolpevole nei comuni ad alta tensione abitativa (Fondo morosità incolpevole). L'approccio categoriale si riscontra nei requisiti di accesso all'ERP, nelle riserve di alloggi destinati a categorie particolari (legge regionale) e in parte nelle condizioni di assegnazione dei punti in graduatoria (regolamento regionale e delibere comunali). Le più recenti convenzioni tra comuni e ATER Vicenza mostrano in un caso un approccio categoriale, con la costruzione a Malo di 18 appartamenti riservati agli anziani, e in un caso l'estensione delle politiche sociali a fasce meno svantaggiate della popolazione. È il caso di Thiene dove, mentre ci sono più di cento famiglie in attesa di un alloggio ERP, ATER ristruttura 45 appartamenti da destinare alla vendita e alla locazione a canone concordato. Nel comune di Schio invece ATER costruisce nuovi alloggi da assegnare tramite graduatoria. Per quanto riguarda le strutture di accoglienza temporanea come casa Bakhita, la casa rifugio "Il filo di Roberta" e gli appartamenti di emergenza gestiti dai comuni, la permanenza prolungata degli ospiti e quindi la "cronicizzazione" dell'accoglienza legata alla carenza di edilizia pubblica e alle difficoltà di accesso al mercato privato, sono un esempio locale di inferiorizzazione delle politiche. Nel complesso nell'Alto vicentino si riscontrano gli elementi tipici delle politiche abitative italiane. Fattori locali come la presenza nel territorio di una solida rete di associazioni di volontariato sociale, la relativa ricchezza dell'area e l'impegno dei comuni nel fronteggiare le situazioni critiche, limitano il problema abitativo a situazioni di disagio, date da condizioni di

sovraffollamento, alloggi impropri e soluzioni emergenziali prolungate, più che a situazioni emergenziali (es. senza dimora) diffuse.



## Tabelle

Tabella 1

Famiglie in graduatoria ERP				
Comune	2021 (bando anziani)	2022	Variazione	Esclusioni per requisito residenza
Malo	27 (14)	39	12	2 (2022)
Marano Vicentino	14	bando rinviato	-	0
Santorso	9	12	3	0
Schio	180	195	15	0
Thiene	107	107	-	1 (2022)

Tabella 2

Contributi per la casa						
Comune	2016		2017		2018	
	valore contributi (in euro)	n. utenti	valore contributi (in euro)	n. utenti	valore contributi (in euro)	n. utenti
Malo	26502	29	20727	19	28070	33
Marano Vicentino	2106	6	4270	7	303	2
Santorso	4200	7	5200	6	2000	2
Schio	127100	124	112135	110	60589	82
Thiene	79686	73	49084	87	65682	63
TOTALE	239594	239	191416	229	156644	182

Fonte: LAN, Conoscere i nuovi profili della povertà in un'area ad alta coesione sociale: l'Alto vicentino.

Tabella 3

Comune	Contributi per la scuola					
	2016		2017		2018	
	valore contributi in euro	n. utenti	valore contributi in euro	n. utenti	valore contributi in euro	n. utenti
Malo	82480	85	69800	83	85000	107
Marano Vicentino	6500	5	8800	8	11070	8
Santorso	12500	35	13500	35	10800	41
Schio	21505	18	18596	20	9486	11
Thiene	2800	3	1770	1	1858	3
TOTALE	125785	146	112466	147	118214	170

Fonte: LAN, Conoscere i nuovi profili della povertà in un'area ad alta coesione sociale: l'Alto vicentino.

Tabella 4

Comune	Contributi per la non autosufficienza					
	2016		2017		2018	
	valore contributi in euro	n. utenti	valore contributi in euro	n. utenti	valore contributi in euro	n. utenti
Malo	234360	40	214437	45	221670	42
Marano Vicentino	27138	6	32774	4	50406	8
Santorso	12000	5	18000	6	25000	7
Schio	37552	24	14619	19	23709	8
Thiene	142244	46	157504	54	180531	52
TOTALE	453294	121	437334	128	501316	117

Fonte: LAN, Conoscere i nuovi profili della povertà in un'area ad alta coesione sociale: l'Alto vicentino.

Tabella 5

Comune	Contributi per il sostentamento delle famiglie					
	2016		2017		2018	
	valore contributi in euro	n. utenti	valore contributi in euro	n. utenti	valore contributi in euro	n. utenti
Malo	8370	14	22127	47	9570	29
Marano Vicentino	5359	3	2900	2	3550	4
Santorso	12000	34	16600	26	18000	26
Schio	38150	33	43164	41	34670	45
Thiene	54539	17	38649	15	40765	21
TOTALE	118418	101	123440	131	106555	125

Fonte: LAN, Conoscere i nuovi profili della povertà in un'area ad alta coesione sociale: l'Alto vicentino.

*Tabella 6*

Tipo di contributo	Dati aggregati per tipo di contributo					
	2016		2017		2018	
	valore contributi in euro	n. utenti	valore contributi in euro	n. utenti	valore contributi in euro	n. utenti
Casa	239594	239	191416	229	156644	182
Scuola	125785	146	112466	147	118214	170
Non autosufficienza	453294	121	437334	128	501316	117
Sostentamento delle famiglie	118418	101	123440	131	106555	125





## Bibliografia e sitografia

- Amorth, Antonio. «La Costituzione italiana: commento sistematico / Antonio Amorth». Milano: AGiuffrè, 1948.
- Amoruso, Mauro. Case e città operaie. Torino, 1903.
- Benjamin, Walter. «Paris: Capital of the Nineteenth Century». *Perspecta* 12 (1969): 165–72.
- Bilancia, Francesco. «Brevi riflessioni sul diritto all’abitazione.», s.d., 18.
- Chiarella. «Il Diritto alla Casa: un bene per altri beni».
- Karl Polanyi. «La grande trasformazione. Giulio Einaudi editore - Piccola Biblioteca Einaudi Ns»
- «Federcasa e Federcostruzioni: “In Italia servono 300mila nuove case popolari” – Federcasa». Federcasa <https://www.federcasa.it/appello-di-federcasa-e-federcostruzioni-in-italia-servono-300mila-nuove-case-popolari/>.
- Giorgis, Andrea. «Il diritto costituzionale all’abitazione.»
- Graziano, Paolo Roberto, e Giulia Venturini. «Misurare la coesione sociale».
- ISTAT. «Audizione-Politiche-per-la-Casa\_06\_09\_22»
- LAN. «Conoscere i nuovi profili della povertà in un’area ad alta coesione sociale: l’Alto vicentino»
- Lefebvre, Henri, Remi Hess, Sandrine Deulceux, e Gabriele Weigand. *Le droit à la ville*. 3° edizione. Paris: ECONOMICA, 2009.
- «L’HABITAT PAVILLONNAIRE, Henri Raymond, Marie-Geneviève Dezès, Nicole Haumont, Antoine Haumont »
- Martines, Temistocle. «4: Libertà e altri temi / Temistocle Martines». Milano: Giuffrè, 2000.
- Messina, Patrizia. «Modi di regolazione dello sviluppo locale: una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna / di Patrizia Messina. Studi & ricerche per lo sviluppo del territorio» Padova: University Press, 2012.
- Modugno, Franco. «I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale / Franco Modugno». Torino: GGiappichelli, 1995.

Pallante, Francesco. «Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)»

Ponzo. «Il diritto alla casa»

Raymond, Marie Geneviève. *La Politique pavillonnaire*. Institut de sociologie urbaine, Centre de recherche d'urbanisme, 1966.

Raymond, Marie-Geneviève. «Guerrand R.-H., Les origines du logement social en France.» *Revue française de sociologie* 9, fasc. 2 (1968): 262–65.

Saraceno, Chiara. *Il welfare: [modelli e dilemmi della cittadinanza sociale]* /

Chiara Saraceno. *Farsi un'idea*. Bologna: Il mulino, 2013.

Scotti. «Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti» s.d.

Tosi, Antonio. *Ideologie della casa : contenuti e significati del discorso sull'abitare / a cura di Antonio Tosi ; scritti di B. Archer ... \et al.! Ideologie della casa : contenuti e significati del discorso sull'abitare*. Collana di sociologia urbana e rurale. Milano: Angeli, s.d.

Tosi, Antonio. «Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?», 2017.

Tosi, Antonio. «Retoriche dell'abitare e costruzione sociale delle politiche», 2008.

Ugo Rabbeno. *La cooperazione in Italia*. Milano: Dumolard, 1886.

Un manuale per «Nuova Schio» : piano particolareggiato per la riqualificazione urbanistica ed ambientale del quartiere operaio «Alessandro Rossi», s.d.  
«Urbani - L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali».