

## 7° Congresso Sictet Brescia

### Il sindacato del territorio per il welfare e l'abitare sociale

#### **Premessa: la crisi economica e quella del sistema italiano**

La crisi economica che ha investito i Paesi occidentali e il rischio di un fallimento dello Stato italiano per via dell'eccessiva esposizione debitoria hanno determinato una sorta di autocommissariamento della nostra classe politica.

Con un escamotage istituzionale - che è stato provvidenziale secondo alcuni, un nuovo ed ennesimo “ribaltone” in violazione del principio della sovranità popolare secondo altri - si è ovviato al cronico disfunzionamento del nostro sistema politico, sistema che già si era rivelato incapace di affrontare i problemi strutturali del Paese nei periodi di crescita e che pertanto era più che mai inadeguato in un contesto contrassegnato da una profonda recessione economica e dal debito pubblico.

D'altra parte la soluzione del governo tecnico non ha fornito, nè forse avrebbe potuto, un nuovo indirizzo di politica economica in grado di rilanciare il Paese.

Evidentemente sia la ricetta liberista che quella neokeynesiana erano temporaneamente inapplicabili proprio a causa dell'elevatissimo debito pubblico.

Da una lato non era possibile ipotizzare un taglio delle tasse per rilanciare gli investimenti, che peraltro tendono sempre più a spostarsi al di fuori dei confini nazionali

Dall'altro non vi era spazio per un sostegno ai redditi dei ceti popolari allo scopo di rilanciare i consumi e tanto meno per un intervento diretto dello Stato nel campo dell'economia al fine di creare nuova occupazione.

Viceversa proprio il debito erariale e il rischio di un default dello Stato italiano hanno determinato un drammatico taglio delle risorse destinate alle Regioni e ai

Comuni che inevitabilmente si è tradotto, anche e prima di tutto, in una riduzione dei servizi offerti ai cittadini piuttosto che in una maggiore spesa a loro carico.

Assistiamo pertanto ad una drammatica contrazione del sistema di welfare che progressivamente mina la coesione sociale.

Ma la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, il recupero dell'evasione fiscale e una più equa tassazione delle rendite, la riduzione degli sprechi di denaro pubblico e dei costi della politica, la semplificazione e la razionalizzazione dell'apparato amministrativo, potrebbero consentire di risanare il bilancio dello Stato e di mantenere il sistema di welfare su livelli adeguati ai bisogni reali dei cittadini.

E sempre procedendo per questa via potrebbe aprirsi uno spazio per le politiche economiche che, considerato il sostanziale fallimento delle politiche neoliberiste degli ultimi anni ed il grosso divario fra ceti ricchi e meno abbienti che queste politiche hanno contribuito a determinare, dovrebbero essere rivolte principalmente a sostenere i redditi dei ceti più deboli, l'occupazione e la domanda interna.

In questo quadro, che piaccia o meno, si inscrivono le politiche abitative.

Ed anzi forse è proprio da esse, in quanto di gran lunga più trascurate rispetto a molti altri settori delle politiche sociali, che bisognerebbe ripartire.

Non a caso, come attestato da molti osservatori autorevoli<sup>1</sup>, nel periodo immediatamente precedente la crisi economica proprio il costo delle abitazioni è stata la principale causa dell'impoverimento delle famiglie italiane.

---

1- Ad esempio secondo i dati pubblicati dall'Osservatorio Regionale sulla condizione abitativa della Regione Lombardia nel periodo dal 1994 al 2004 la spesa sostenuta per l'abitazione è cresciuta del 31% a livello nazionale e del 40% in Lombardia.

Questo dato è stato confermato dall'ISTAT secondo cui dal 1994 al 2004 l'incidenza del costo dell'abitazione rispetto alla spesa totale delle famiglie è passato dal 19,5 % al 25,5 %.

Successivamente nel rapporto sui consumi delle famiglie nell'anno 2009 lo stesso ISTAT ha precisato che “all'abitazione viene ormai destinato oltre un terzo della spesa totale (il 33,5 % del 2009 contro il 32,1% del 2008)”.

E proprio dallo scoppio della bolla speculativa nel settore immobiliare è nata la crisi economica, prima in America e poi in Europa.

Ma prima di passare ad esaminare da vicino ciò che più direttamente ci compete, vorrei fare altre considerazioni generali partendo da uno specifico aspetto del carattere nazionale.

Lo stereotipo secondo cui gli italiani fanno i furbi non è del tutto falso e forse faremmo bene tutti a prendere meglio in considerazione questa etichetta che purtroppo ci accompagna, spesso ingiustamente, soprattutto nei paesi più avanzati.

L'idea che il proprio particolare interesse o potere sia al di là del bene e del male – idea che in pieno Rinascimento era già stata suggerita da Machiavelli al Principe – sembra essere diventata un tratto marcato e quasi dominante della cultura italiana contemporanea, sia in quanto effettivamente tale idea viene concretamente messa in atto da individui e vari gruppi di interesse, sia perchè questi comportamenti vengono sempre più tollerati con rassegnazione da parte di tutti coloro che, direttamente o indirettamente, subiscono questo fenomeno.

Malaffare, privilegi, sprechi, raccomandazioni, nepotismo, tangenti, clientele e guadagni facili sono le varie degenerazioni di una mentalità che è fondamentalmente antisociale e che però ha assunto una dimensione sempre più ampia, probabilmente anche in quanto favorita dal generale materialismo e dal clima di cinismo che lo accompagna.

Il consumismo ha ormai quasi oscurato del tutto la cultura popolare che affondava le sue radici nel mondo del lavoro operaio e, prima ancora, in quello agricolo e contadino.

Ma se possiamo, ed anzi senz'altro dobbiamo, prendere atto di un processo storico di modernizzazione e di secolarizzazione della società italiana, dall'altro lato non possiamo negare che siamo in presenza di una deriva culturale e di un pericoloso declino dei valori morali che sembrano escludere a priori la possibilità di un vero

progresso.

Perchè in mancanza di comportamenti e di modelli positivi sul piano ideale nessuna ricetta politica, compresa quella che professa il sogno di uno sviluppo economico illimitato e destinato a riprendere comunque il suo corso al termine di ogni crisi (congiunturale o strutturale che sia), può determinare un reale progresso.

Occorre quindi intervenire in un ambito, quello culturale e morale, che potrebbe sembrarci non direttamente di nostra pertinenza.

Viceversa per la Cisl, in quanto sindacato democratico e pluralista che si riconosce nell'associazionismo ed auspica il progresso civile e sociale, è giunto il momento di mettersi completamente in gioco dando maggiore effettività ai suoi valori fondativi.

Il tutto con la consapevolezza che la necessità di un rinnovamento riguarda tutti, sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione.

La partecipazione attiva dei cittadini, oltre a ristabilire una coesione sociale che non deriva semplicemente da condizioni di benessere diffuso, favorisce una migliore selezione della classe politica.

Analogamente il coinvolgimento e la crescita dei delegati piuttosto che quella dei semplici iscritti alla Cisl, oltre a rafforzare il legame fra chi rappresenta l'organizzazione e chi contribuisce a sostenerla, consentirebbe al movimento sindacale di preservare quella vitalità che molti partiti politici hanno già perso proprio per via dell'eccessiva distanza rispetto ai cittadini.

Si tratta di un passaggio fondamentale ed anche forse di un'occasione storica se si considera il tendenziale declino degli Stati nazionali.

Essendo in atto un processo di ridimensionamento del potere dello Stato centrale in direzione delle autonomie territoriali da un lato e delle organizzazioni sovranazionali dall'altro, è quanto mai opportuno rilanciare l'idea di un uomo che non si realizza soltanto nella dimensione economica e privata ma anche come protagonista della vita pubblica, a partire da quella riguardante la comunità locale a

cui appartiene.

E' necessario pensare a nuovi cittadini e a nuovi iscritti, più consapevoli della necessità di abbandonare i panni dello spettatore e di riempire dialetticamente le deleghe.

E forse anche la stessa crisi economica costituisce in un certo senso un'occasione imperdibile.

Perchè "all'ipertrofia della vita economica corrisponde inevitabilmente l'atrofia della vita politica e civile" <sup>1</sup>.

E quindi forse proprio la crisi potrebbe favorire la riscoperta dell'uomo come "animale sociale" in contrapposizione a quell'uomo "homini lupus"<sup>2</sup> che sempre più spesso viene messo in risalto dalla cronaca giornalistica.

### **La crisi delle politiche di settore**

La crisi delle politiche abitative era stata prevista e annunciata dal Sicut in tempi non sospetti, quando si riteneva comunemente che il problema della casa era da considerarsi praticamente risolto<sup>3</sup> e che pertanto le politiche di settore potevano essere drasticamente ridimensionate.

Giova premettere che le politiche abitative non hanno mai avuto troppo spazio nel

---

1 - Giovanni Sartori "Democrazia e definizioni"

2 - Queste vecchissime definizioni di Aristotele e di Thomas Hobbes mi sembrano quanto mai adatte per rimarcare i rischi di una degenerazione sul piano culturale e la necessità di rinvigorire la democrazia attraverso una partecipazione maggiore dei cittadini.

3 - Nella ricerca "Social housing e agenzie pubbliche per la casa" realizzata nel 2008 dal Censis in collaborazione con Federcasa si parla addirittura di un meccanismo di "rimozione" collettiva del tema della casa "nella convinzione diffusa che l'elevato tasso di proprietà fosse ormai una garanzia sufficiente della soddisfazione del fabbisogno" e con la conseguenza che "nel frattempo la competenza sulle politiche abitative è stata regionalizzata" e "le politiche abitative pubbliche si sono praticamente azzerate con l'esaurirsi delle risorse programmate" e pertanto "sono venuti a mancare sia una strategia nazionale sul tema casa, sia gli strumenti operativi efficienti per realizzarla".

nostro Paese che si caratterizza per una spesa sociale fortemente sbilanciata verso altri comparti, a cominciare dal sistema pensionistico<sup>1</sup>.

In particolare il settore dell'edilizia pubblica è sempre stato abbastanza trascurato.

A partire dalla fine degli anni novanta le politiche abitative vengono poi drasticamente ridimensionate attraverso l'eliminazione del finanziamento ordinario precedentemente previsto in favore dell'edilizia residenziale pubblica (fondi ex Gescal) e la liberalizzazione del mercato privato delle locazioni (legge 431 del 1998).

Da qui si avvia il generale aumento dei prezzi delle abitazioni ad uso primario<sup>2</sup> e un

---

1 - Secondo i dati Eurostat nell'anno 2008 la quota della spesa sociale destinata per pensioni e assistenza agli anziani è stata pari in Italia al 60,7 % della spesa totale mentre la media dei 27 Paesi dell'Unione Europea è stata del 45,3 %; viceversa la quota di spesa per le abitazioni è stata in Italia dello 0,1 % mentre la media europea è stata del 2,1%.

2- L'espressione "abitazioni ad uso primario" non è casuale e si riferisce alla necessità di effettuare un'analisi dello stato delle politiche di settore che tenga conto non solo degli inquilini ma anche dei proprietari della sola casa di abitazione gravata da un mutuo ipotecario.

Vi è infatti un rapporto biunivoco che lega i prezzi liberalizzati per l'affitto con quelli per l'acquisto della prima casa: se indubbiamente il boom delle compravendite delle prime case che ha caratterizzato il decennio 1999-2008 è stato determinato da vari fattori (come ad esempio un surplus della domanda riconducibile alla generazione del baby boom degli anni '60 piuttosto che alla componente aggiuntiva degli extracomunitari), è vero anche che un ruolo fondamentale in questo senso è stato svolto dal vertiginoso aumento dei canoni di locazione; così pure è vero il contrario e cioè che l'aumento degli affitti è stato trainato dal continuo aumento dei prezzi per la prima casa.

La conseguenza principale di questa reazione a catena è stata che molte famiglie hanno acceso mutui per l'acquisto della prima casa per un importo molto elevato, magari anche a tasso variabile e di durata ultraventennale, incentivati dal fatto che il differenziale fra la rata mensile del mutuo e quella del canone di affitto era irrisorio o comunque tale da incoraggiare l'acquisto.

Successivamente a seguito della caduta dei redditi delle famiglie determinata dalla crisi economica questo fenomeno si è tradotto in un boom dei pignoramenti immobiliari delle prime case che andrebbe sempre considerato parallelamente al boom degli sfratti per morosità.

processo di marginalizzazione e ulteriore indebolimento del comparto dell'edilizia pubblica<sup>1</sup> nonostante la difficoltà di molte famiglie a sostenere il costo dell'abitazione ed il prevedibile aumento della domande di alloggi a canone sociale. La crisi delle politiche abitative risulterà poi aggravata negli anni seguenti da altre scelte politiche estremamente deleterie e che verranno mano mano giustificate con la necessità di fare cassa per risanare i conti pubblici.

Si tratta ad esempio della cartolarizzazione degli immobili degli enti previdenziali, che pure avevano contribuito per lungo tempo a calmierare il mercato degli affitti, piuttosto che dei continui tagli ai finanziamenti statali previsti per il FSA<sup>2</sup>.

Errori strategici che verranno resi lampanti dall'irrompere della crisi economica e dall'esplosione del fenomeno degli sfratti per morosità<sup>3</sup> oltre che da liste di attesa per l'assegnazione delle case popolari assolutamente sproporzionate rispetto al

---

1 - Attualmente in Italia il patrimonio di edilizia pubblica è pari al 4,5% delle abitazioni contro il 6,5% della Germania, il 7% del Belgio, il 17 % della Francia, il 20% della Danimarca e della Svezia ed il 34% dell'Olanda.

2- Lo stanziamento dello Stato per il Fondo sostegno affitto è passato dai 361 milioni di Euro dell'anno 2001 ai 9 milioni di Euro del 2012; lo stanziamento è stato di 335 mln nel 2002 - 249 mln nel 2003 - 246 mln nel 2004 - 248 mln nel 2005 - 230 mln nel 2006 - 310 mln nel 2007 - 210 mln nel 2008 - 205 mln nel 2009 - 181 mln nel 2010 - 141 mln nel 2011.

Secondo i sindacati inquilini nazionali le domande di contributo sono circa 350.000 all'anno.

3- In Italia gli sfratti per morosità sono passati dai 25.976 del 2001 ai 56.147 del 2010; considerati in rapporto al numero totale degli sfratti erano circa il 66% nel 2001 (39.327 sfratti totali) e sono diventati l'86 % nel 2010 (65.489 sfratti totali).

L'analisi dei dati sugli sfratti per morosità mostra una notevole impennata riconducibile all'irrompere sulla scena della crisi economica (+ 25% nel 2009 quando sono diventati 51.576 mentre erano 40.681 nel 2008) ma indica altrettanto chiaramente che il fenomeno che era già in atto negli anni precedenti per effetto della liberalizzazione dei canoni operata con la legge 431: infatti dai 25.976 del 2001 si è poi passati ai 30.816 del 2004 ed in seguito ai 33.959 del 2007.

I dati provvisori del 2011 (sfratti per morosità pari all'87% dei 63.846 sfratti totali) indicano chiaramente che l'emergenza è ormai diventata un fenomeno strutturale.

patrimonio pubblico disponibile per le assegnazioni<sup>1</sup>.

A fronte di questo scenario e nonostante la concreta possibilità di un aumento ulteriore della domanda abitativa per un affitto a canoni sostenibili<sup>2</sup>, il sistema politico-istituzionale è rimasto di fatto inerte o al limite ha reagito ipotizzando misure di intervento assolutamente inadeguate rispetto all'entità e alla tipologia del problema.

In particolare la necessità di risanare i conti pubblici o comunque di salvaguardare gli equilibri di bilancio dei vari livelli istituzionali ha indotto a escludere la possibilità di un rifinanziamento dell'edilizia pubblica tradizionale e a sperimentare la strada del c.d. "housing sociale".

Ma il sistema dell'housing sociale, basandosi sull'apporto di capitali privati e postulando la necessità di remunerare adeguatamente gli investitori, è assolutamente inadeguato rispetto ad una domanda di edilizia a canone sociale di così vaste proporzioni ed al limite idoneo ad offrire una risposta alla domanda di edilizia convenzionata che peraltro, considerato il consumo di suolo e la grande quantità di alloggi recentemente costruiti e tuttora invenduti, andrebbe declinata più che altro come un tentativo della parte pubblica di riassorbire lo sfitto attraverso una riduzione dei prezzi di mercato.

In altre parole - fermo restando che l'emergenza vera e propria è costituita dalla domanda attuale e futura di edilizia a canone sociale e che tale problema può essere affrontato seriamente soltanto mediante il rifinanziamento dell'edilizia sovvenzionata

---

1- In occasione della giornata di mobilitazione contro gli sfratti del 26 ottobre 2012 SUNIA SICET e UNIAT hanno fornito ai mass media la stima di 650.000 domande pendenti per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica.

2- L'ampia ricerca realizzata dal Politecnico di Milano su incarico della Cisl della Lombardia e presentata il 27/03/2012 offre la stima di un fabbisogno regionale di circa 418.000 abitazioni a canone sociale e di circa 147.000 alloggi di edilizia convenzionata con riferimento all'anno 2018.



così come avveniva prima dell'esaurimento dei fondi ex Gescal - il problema dell'edilizia convenzionata non dovrebbe porsi nei termini di un rilancio del settore delle costruzioni con la prospettiva poco realistica di assicurare ulteriori margini di rendita<sup>1</sup> agli imprenditori edili, quanto piuttosto con l'obiettivo di restituire all'invenduto una funzione economica e sociale.

Naturalmente una tale operazione presuppone la disponibilità delle imprese che in caso di conferimento della proprietà dovrebbero quanto meno rinunciare alla gran parte dei profitti che speravano di ricavare inizialmente mentre in caso di affitto dovrebbero accettare dei margini di rendita molto ridotti o addirittura accontentarsi di abbattere i costi.<sup>2</sup>

Si tratta del resto di un'inversione di rotta indispensabile.

Infatti questo tipo di soluzione, oltre a restituire liquidità alle imprese e a soddisfare una parte della domanda mediante un calmieramento dei costi per l'abitazione, avrebbe anche l'enorme pregio di limitare un ulteriore consumo di suolo<sup>3</sup>.

---

1- Sempre con riferimento all'anno 2018 e al territorio lombardo la ricerca del Politecnico stima un surplus di circa 367.000 alloggi di mercato che prevedibilmente risulteranno invenduti.

2- Nel panorama dei vari progetti di housing sociale una sperimentazione in questo senso è stata avviata da ANCE Lombardia con riferimento ad un centinaio di alloggi invenduti da destinare ad affitto decennale con patto di futura vendita. Come dichiarato da ANCE Lombardia "si tratta di un affitto che consente di coprire appena il mutuo stipulato per la realizzazione delle case, ma che quanto meno libera le imprese dal peso di appartamenti che il mercato non ha premiato" (Cfr. Edilizia e Territorio del 7-11 Marzo 2011 pag. 5).

3- Nella già citata ricerca del Politecnico di Milano viene evidenziato che già negli anni novanta l'Italia si collocava fra i principali paesi consumatori di suolo (ottavo posto su 24 Stati analizzati). Inoltre considerando i dati relativi al periodo dal 1999 al 2004 si ricava che il consumo annuo di suolo da parte della Regione Lombardia (4948,5 ettari) è stato di sette volte maggiore rispetto al dato medio nazionale e che proprio nella Provincia di Brescia si è verificato il maggior consumo di suolo (929 ettari all'anno rispetto agli 893 di Milano e ai 634 di Bergamo).

D'altra parte proprio la speculazione edilizia e la cementificazione indiscriminata del territorio che si è avuta negli ultimi quindici anni rende ormai inevitabile l'avvio di un processo di difesa del suolo non urbanizzato che non può non riguardare anche un'ipotesi di rilancio dell'edilizia sovvenzionata.

Diventa quindi necessario procedere non soltanto mediante un riassorbimento dell'invenduto ma anche attraverso il recupero delle aree degradate o dismesse e il riutilizzo del patrimonio esistente.

La stessa Regione Lombardia sembra avere ormai recepito l'esigenza di coniugare la tutela del suolo non urbanizzato con quella di incrementare il patrimonio di edilizia a canone sociale.

Non a caso nell'ultimo documento per l'aggiornamento del Piano Territoriale Regionale si prevedeva da un lato che "gli Enti locali nelle politiche riguardanti il territorio dovranno orientarsi a concepire i processi di rinnovo e recupero urbano in sinergia con le azioni di limitazione dell'uso non razionale del suolo, strategia irrinunciabile sia per la salvaguardia del territorio che per la tutela paesaggistica e idrogeologica" e dall'altro che i Comuni esprimeranno la loro azione urbanistica mediante "l'introduzione di quote significative non derogabili di superficie territoriale finalizzata alla realizzazione di edilizia sociale" e "l'inserimento della previsione delle trasformazioni a scopo di abitare sociale all'interno del tessuto urbano esistente o recuperando spazi inutilizzati (aree dismesse)".

La stessa Regione Lombardia, pur mantenendo una legislazione urbanistica ispirata alla più ampia deregulation, ha poi innovato la normativa in materia<sup>1</sup> prevedendo misure straordinarie di incentivazione per l'utilizzo del patrimonio edilizio esistente che, sia direttamente che indirettamente<sup>2</sup>, riguardano anche l'edilizia sociale.

---

1 - Cfr. Legge Regionale 4 del 2012.

2- Si tratta rispettivamente degli articoli 6 e 4 della L.R. 4/2012. Particolarmente significativo è l'art. 4 che incentiva la trasformazione degli uffici inutilizzati per l'uso residenziale a condizione che almeno il 20% della superficie lorda di pavimento venga destinato a edilizia residenziale sociale.

E finanche l'Associazione Nazionale dei Costruttori Edili<sup>3</sup> ha dovuto riconoscere che:

1) lo sviluppo urbano degli ultimi due decenni è andato in direzione dell'indiscriminato consumo di suolo, della dispersione territoriale, della congestione del traffico e dell'inquinamento;

2) in particolare nelle grandi aree urbane l'esistenza di un'offerta abitativa fondata quasi unicamente sulla casa in proprietà e sempre meno accessibile alle fasce di reddito medio-basse ha alimentato un esodo continuo verso l'hinterland dove i valori immobiliari erano più accessibili;

3) pertanto l'opzione di fondo non può che essere quella di guardare al patrimonio esistente come ad una grande risorsa oggi mal utilizzata che richiede un recupero di qualità e di funzionalità con particolare attenzione al risparmio energetico, al contenimento del consumo di suolo e alla necessità di dare risposta alla nuova domanda abitativa.

In altre parole anche i portatori di filosofie politiche o di interessi economici che pure hanno contribuito a determinare e a legittimare quanto avvenuto negli ultimi quindici anni riconoscono apertamente la necessità di correre ai ripari.

Non altrettanto accade riguardo alla necessità di riformare la legge 431/1998 assegnando alla contrattazione sindacale il ruolo di esclusivo o quanto meno di principale meccanismo per la regolazione del mercato privato delle locazioni.

Viceversa proprio in questa fase storica sarebbe necessario introdurre un meccanismo di contrattazione collettiva in grado di riallineare i canoni di locazione con le reali disponibilità economiche delle famiglie.

Naturalmente anche in questo caso sarebbe decisiva la collaborazione della proprietà immobiliare che anzichè arroccarsi nella difesa di guadagni ormai impossibili

---

3- Si veda in proposito il documento congiunto di Ance e Censis dell'aprile 2012 intitolato "Un piano per le città. Trasformazione urbana e sviluppo sostenibile. Materiali per una riflessione a tutto campo".

dovrebbe accettare margini di rendita ridotti ottenendo magari in cambio varie forme di incentivazione piuttosto che delle garanzie rispetto al rischio della morosità e di altre forme di inadempimento.

Servirebbe dunque, oggi più che mai, un accordo fra le parti sociali col patrocinio e il sostegno dei livelli istituzionali.

Altrettanto si potrebbe dire per l'emergenza sfratti rispetto alla quale fino ad ora non sono state messe in atto soluzioni pattizie nè presi provvedimenti tampone di tipo autoritativo tali da aprire una speranza per il futuro.

### **Il caso Brescia**

Naturalmente il caso di Brescia e Provincia non costituisce un'eccezione rispetto allo scenario complessivo, nazionale e lombardo, ma presenta alcune particolarità, sia in relazione al contesto, sia rispetto alle esperienze maturate nel nostro territorio, che offrono svariati spunti di riflessione.

A Brescia, così come altrove, la domanda abitativa è strettamente correlata alle dinamiche demografiche e alle trasformazioni sociali degli ultimi decenni.

Riguardo agli aspetti demografici va osservato che anche a Brescia si è verificato un fenomeno assai diffuso nelle zone maggiormente sviluppate del Paese e corrispondente ad una contrazione degli abitanti nel Comune Capoluogo<sup>1</sup>, accompagnato dal contemporaneo incremento della popolazione totale su scala provinciale<sup>2</sup> e da un aumento ancora più consistente del numero delle famiglie<sup>3</sup>.

I primi due aspetti del fenomeno sono in buona parte collegati alla già citata necessità di rivolgersi verso l'hinterland dove i valori immobiliari erano più

1 - La popolazione residente nel Comune di Brescia, che alla fine del 1975 era di oltre 215.000 unità, nel periodo fra il 1990 e il 2009 oscillava fra i 191 e i 196 mila abitanti.

2- I residenti nella Provincia di Brescia - che erano oltre 800.000 nel 1951 e nel 1961, poco meno di un milione nel 1971 e poco più di un milione sia nel 1981 che 1991 - sono diventati 1.108.000 nel 2001 e 1.230.000 nel 2009.

3- Il numero delle famiglie in Provincia di Brescia era di 437.706 nel 2001 e di 514.964 nel 2008.

accessibili.

Va anche tenuta presente una certa tendenza a ricercare una migliore qualità della vita e riscoprire una dimensione meno alienante e più a misura d'uomo <sup>1</sup>.

Si è trattato in ogni caso di fenomeni di adattamento spontaneo rispetto a politiche urbanistiche non sufficientemente in linea con le aspettative degli abitanti delle città e che hanno prodotto un ulteriore aggravamento della situazione ambientale<sup>2</sup>.

Naturalmente anche a Brescia la domanda primaria di abitazioni è stata poi alimentata dall'aumento del numero delle famiglie, fenomeno strettamente connesso ad una trasformazione strutturale della famiglia italiana<sup>3</sup>, oltre che alla fuoriuscita

---

1 - Si vedano in tal senso le considerazioni generali del rapporto Censis per l'anno 2002 dove viene evidenziata questa tendenza al "vivere borghigiano" come uno dei pochi elementi dinamici in un quadro generale di stagnazione.

2 - Questo aspetto viene chiaramente evidenziato nella ricerca "Social housing e agenzie pubbliche per la casa" realizzata nel 2008 dal Censis in collaborazione con Federcasa.

Infatti gli autori della ricerca concludono che "Mentre l'economia si è progressivamente terziarizzata, concentrando nelle città i posti di lavoro nei servizi avanzati e tradizionali, sono cresciute dal punto di vista residenziale e demografico le aree periferiche, dove i valori immobiliari sono più alla portata dei portafogli familiari. Si tratta di un fenomeno generale, in atto da alcuni anni, ma che solo ora appare in tutta la sua evidenza. Gli effetti sono la crescita delle seconde cinture urbane, ma anche delle aree più esterne ed il calo demografico delle aree centrali. Ma l'effetto più generale è stato l'ulteriore incremento del consumo di suolo e l'aumento contestuale del numero dei pendolari". Rispetto al pendolarismo va ricordato che il trasporto automobilistico influisce sensibilmente sull'inquinamento atmosferico e che secondo l'Agenzia Europea per l'Ambiente nel 2008 Brescia era al terzo posto nella classifica delle città europee con il livello più basso della qualità dell'aria mentre Torino e Milano erano rispettivamente al secondo e quarto posto.

3- Come riportato dalla ricerca del Politecnico di Milano proprio nel Nord Italia sono maggiormente diffuse le famiglie monocomponenti, le coppie senza figli, le coppie non coniugate, le famiglie con un solo genitore mentre le famiglie numerose e con figli celibi o nubili di età compresa fra i 18 e i 30 anni sono maggiormente presenti al Sud. Nel 2008 il numero medio di componenti per famiglia era pari a 2,3 componenti in Provincia e a 2,1 componenti a Brescia città.

dalle famiglie di origine dei nati durante il periodo del baby boom<sup>1</sup> e alla componente aggiuntiva rappresentata dagli immigrati.

Riguardo a quest'ultima va anche osservata la tendenza degli stranieri a occupare gli spazi lasciati vuoti dallo spostamento degli italiani verso l'hinterland; in particolare la popolazione del Comune di Brescia è rimasta sostanzialmente invariata nel periodo dal 1990 al 2009 (da 196 mila a 194 mila abitanti) proprio per effetto di una forte crescita della popolazione straniera che è passata dall'1% al 16,3 % dei residenti.

A fronte di questo scenario il Comune di Brescia ha assunto nel Piano di governo del Territorio “l'obiettivo strategico di riportare la città nel medio lungo periodo sopra la soglia dei 220.000 abitanti” allo scopo di riacquisire centralità e di vincere la concorrenza con l'hinterland attraverso nuove edificazioni di qualità mirate a riportare in città un tipo di popolazione idonea a compensare lo squilibrio determinato dalla presenza di molti anziani e sempre più stranieri<sup>2</sup>.

Si tratta di scelte legittime ma che per quanto ci riguarda non tengono conto della necessità di dare priorità alla tutela ambientale e di realizzare una pianificazione basata sulla rilevazione del fabbisogno effettivo e ragionevolmente prevedibile.

In relazione al PGT di Brescia la stessa Regione Lombardia tramite l'Assessorato all'Urbanistica ha posto l'attenzione sulla necessità di dare la priorità alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente vetusto o sottoutilizzato e al recupero delle aree dismesse rispetto all'urbanizzazione di nuove aree.

In effetti la superficie di suolo urbanizzato, che era pari al 19 % del territorio comunale nel 1955, nel 2007 aveva già superato la soglia del 55 %<sup>3</sup>.

---

1 - Il boom delle nascite avvenuto fra la fine degli anni sessanta e l'inizio degli anni settanta.

2- Si veda in proposito la stampa locale come ad esempio Bresciaoggi del 07/12/2009, del 20/03/2012 e del 13/11/2012.

3 - Si vedano i dati elaborati dall'Ente Regionale per i servizi all'agricoltura e alle foreste (ERSAF) e che sono stati riportati anche dal Giornale di Brescia del 21/10/2011.

Riguardo invece alla necessità di procedere attraverso una rilevazione sociologica della domanda non possiamo non ricordare che secondo la ricerca realizzata recentemente del Politecnico di Milano su incarico della Cisl Regionale il Comune di Brescia si caratterizza:

- a) per un eccesso di edilizia libera già presente nell'anno 2008 e che stando agli atti della pianificazione esaminati dovrebbe crescere ulteriormente;
- b) per una domanda pregressa al 2008 che era pari ad oltre 5000 alloggi di edilizia a canone sociale<sup>1</sup> e ad oltre 2000 alloggi di edilizia convenzionata;
- c) per un fabbisogno che con riferimento all'anno 2018 e all'edilizia sociale è superiore a 10.000 alloggi<sup>2</sup> e per quanto riguarda l'edilizia convenzionata si aggira intorno ai 3.500 alloggi.

Viceversa la Relazione di accompagnamento al documento di Piano riporta semplicemente che “negli ambiti di trasformazione con destinazione residenziale dimensionalmente più rilevanti (capacità edificatoria superiore a 7.000 mq di slp) si prevede una quota minima di edilizia convenzionata pari al 30% della superficie lorda di pavimento residenziale complessiva” senza peraltro fare alcun riferimento al

---

1- Nel 2008 le famiglie in graduatoria per l'assegnazione di un alloggio a canone sociale o moderato erano quasi 2000 ma evidentemente la ricerca del Politecnico prescinde dal dato numerico dei richiedenti un alloggio popolare e stima la domanda in base ad altri indicatori del bisogno di un'abitazione a canone sostenibile (incidenza del costo delle abitazioni sui redditi delle famiglie, sovraffollamento, coabitazione forzata, senza tetto, nuove famiglie, separazioni, flussi migratori,...). Come Sicet possiamo confermare che, considerata l'impossibilità di ricevere effettivamente un alloggio pubblico in affitto (ad esempio a Brescia città vengono assegnate non più di 200 case all'anno e quindi serve un punteggio molto elevato per ottenere l'assegnazione), molti fra gli aventi diritto hanno deciso di non presentare neppure la domanda di assegnazione; vi sono poi altri motivi della mancata presentazione della domanda come ad esempio la mancanza del requisito della residenza in Lombardia da almeno 5 anni che determina l'automatica esclusione della domanda.

2- Alla data del 13/12/2012 le famiglie in graduatoria per l'assegnazione di un alloggio a canone sociale o moderato erano poco meno di 2500 di cui oltre il 90% per l'affitto a canone sociale.

fabbisogno attuale e a quello prevedibile per il prossimo futuro.

Per il resto il PGT non contiene un'analisi della domanda e dell'offerta <sup>1</sup>, né vi sono obiettivi dichiarati in relazione all'edilizia residenziale pubblica piuttosto che rispetto al problema dell'invenduto<sup>2</sup>.

Detto questo va considerato che, come mostrato dalla seguente tabella elaborata dal Sicut in base ai dati forniti dall'Aler o dagli stessi Comuni, il Comune di Brescia, contando su una dotazione di alloggi che equivale quasi al 3% della popolazione residente, costituisce comunque la punta avanzata di tutta la Provincia.

	Comune	Popolazione 2008	Alloggi Erp 2008 (già assegnati + liberi)	% Alloggi Erp / Popolazione	Domande 2008 (*=altro anno)	% Domande / Alloggi (già assegnati + liberi)
1	BRESCIA	190.844	5.157	2,7 %	1.922	37 %
2	DESENZANO	26.862	310	1,2 %	255 (*09)	<b>82 %</b>
3	LUMEZZANE	24.014	318	1,3 %	144 (*09)	45 %
4	MONTICHIARI	22.452	149	<b>0,7 %</b>	184 (*10)	<b>123 %</b>
5	PALAZZOLO	19.182	145	<b>0,8 %</b>	138	<b>95 %</b>
6	CHIARI	18.494	310	1,7 %	140 (*10)	45 %
7	GHEDI	18.097	73	<b>0,4 %</b>	147 (*09)	<b>201 %</b>
8	ROVATO	17.410	43	<b>0,2 %</b>	82	<b>191 %</b>
9	GUSSAGO	16.405	42	<b>0,3 %</b>	NON DISP.	NON DISP.
10	LONATO	15.317	35	<b>0,2 %</b>	153 (*09)	<b>437 %</b>
11	CONCESIO	14.501	59	<b>0,4 %</b>	81 (*09)	<b>137 %</b>
12	LENO	14.290	115	<b>0,8 %</b>	86 (*10)	<b>75 %</b>
13	OSPITALETTO	13.380	25	<b>0,2 %</b>	52 (*10)	<b>208 %</b>
14	MANERBIO	13.290	104	<b>0,8 %</b>	121 (*10)	<b>116 %</b>
15	REZZATO	13.143	118	<b>0,9 %</b>	103	<b>87 %</b>
16	SAREZZO	13.078	41	<b>0,3 %</b>	55 (*10)	<b>134 %</b>
17	TRAVAGLIATO	13.027	142	1,1 %	99 (*10)	<b>70 %</b>
18	BAGNOLO M.	12.718	91	<b>0,7 %</b>	52 (*10)	<b>57 %</b>

1- Fra i dati disponibili e comunque non richiamati nel PGT vi sarebbero anche quelli del Censimento 2001 secondo cui le abitazioni nel Comune di Brescia erano 84.319 di cui il 59,3 % in proprietà, il 30,6% in affitto, il 6,2 % utilizzate ad altro titolo (usufrutto, ...) e il 3,9 % sfitte; le abitazioni in affitto di proprietà pubblica erano invece 5.886 e cioè pari al 7% del totale delle abitazioni e al 22,8% delle abitazioni in affitto.

2 - Il Giornale di Brescia del 3/3/2011 riportava una stima di circa 11.000 alloggi invenduti in città.



19	CALCINATO	12.354	115	<b>0,9 %</b>	203	<b>177 %</b>
20	CARPENEDOLO	12.300	34	<b>0,3 %</b>	79 (*10)	<b>232 %</b>
21	ORZINUOVI	12.183	103	<b>0,8 %</b>	123	<b>119 %</b>
22	GARDONE V.T.	11.725	164	1,4 %	147 (*09)	<b>90 %</b>
23	BEDIZZOLE	11.520	0	<b>ZERO</b>	29	<b>indeterminabile</b>
24	GAVARDO	11.512	34	<b>0,3 %</b>	83 (*07)	<b>244 %</b>
25	MAZZANO	11.248	50	<b>0,4 %</b>	74	<b>148 %</b>
26	NAVE	10.952	68	<b>0,6 %</b>	54 (*10)	<b>79 %</b>
27	VILLA CARCINA	10.923	84	<b>0,8 %</b>	85 (*07)	<b>101 %</b>
28	CAZZAGO S.M.	10.903	45	<b>0,4 %</b>	61 (*10)	<b>136 %</b>
29	CASTENEDOLO	10.852	64	<b>0,6 %</b>	116	<b>181 %</b>
30	SALO'	10.608	130	1,2 %	106 (*10)	<b>82 %</b>
31	BOTTICINO	10.607	20	<b>0,2 %</b>	93 (*09)	<b>465 %</b>
32	CASTEL MELLA	10.338	14	<b>0,1 %</b>	29 (*10)	<b>207 %</b>
33	RONCADELLE	9.121	45	<b>0,5 %</b>	NON DISP.	NON DISP.
34	BORGOSATOLLO	9.038	55	<b>0,6 %</b>	41(*10)	<b>75 %</b>
35	FLERO	8.330	14	<b>0,2 %</b>	44 (*05)	<b>314 %</b>
36	CASTEGNATO	7.668	35	<b>0,5 %</b>	55	<b>157 %</b>
37	BOVEZZO	7.507	23	<b>0,3 %</b>	40 (*09)	<b>174 %</b>
38	CELLATICA	4.889	72	1,5 %	28	<b>39 %</b>
39	COLLEBEATO	4.758	3	<b>0,1 %</b>	11 (*11)	<b>367 %</b>

E' chiaro quindi che il discorso sulla necessità di dare priorità all'edilizia pubblica fatto per il Comune capoluogo vale quanto meno allo stesso modo anche per gli altri Comuni della Provincia.

Considerata l'indisponibilità di moltissimi Comuni della Provincia a programmare gli interventi di edilizia residenziale pubblica<sup>1</sup>, sarebbe inoltre opportuno sviluppare un sistema di interventi coordinati e cogenti con riferimento ad un'area vasta o quantomeno all'agglomerato urbano formato dal Comune capoluogo e da quelli dell'hinterland.

Lo stesso dicasi con riferimento alla questione della tutela del suolo.

Infatti il fenomeno della cementificazione eccessiva non ha riguardato soltanto la città di Brescia ma molti Comuni dell'hinterland (in particolare Ospitaletto,

---

1 - Si veda quanto riportato successivamente a pagina 19.

Roncadelle, Castegnato, Castel Mella, San Zeno, Flero, Rezzato, Borgosatollo e Mazzano) ed anche in altre parti della Provincia, dove la superficie urbanizzata nell'anno 2007 pare inferiore ad un limite ragionevole, in realtà vi è stata una produzione edilizia abnorme rispetto al fabbisogno (in particolare nelle zone turistiche o comunque di pregio ambientale come la Valtenesi o l'alta Vallecamonica si è passati dai 150-200 mq per abitante del 1955 a 1000-1300 mq per abitante del 2007)<sup>1</sup>.

A fronte di un fenomeno di questa portata, frutto di una convergenza di interessi economici pubblici<sup>2</sup> e privati che rende quasi illusoria l'eventualità di una correzione spontanea, sarebbe forse necessario anche un provvedimento legislativo nazionale o regionale analogo a quello adottato in Germania dal Governo Merkel e che preveda fra l'altro:

- 1) l'obbligo di utilizzare preventivamente le aree dismesse o sottoutilizzate;
- 2) l'istituzione di un catasto del suolo e l'indicazione di limiti massimi al consumo del suolo sia con riferimento ad un arco di tempo pluriennale sia in termini assoluti;
- 3) l'obbligo della compensazione ecologica preventiva per cui il soggetto pubblico o privato che provvede alla realizzazione di interventi di urbanizzazione deve garantire la destinazione di un'area corrispondente a finalità di uso pubblico di carattere ambientale;
- 4) la possibilità di monetizzare l'obbligo di compensazione preventiva soltanto in caso residuali.

Tornando invece alla necessità di affrontare il problema abitativo e del territorio

---

1 - Si veda la nota 3 a pagina 14 .

2- E' risaputo che i Comuni hanno spesso utilizzato gli oneri di urbanizzazione per incrementare le entrate e certamente, in un Paese in cui la pressione fiscale è fra le più alte in assoluto, non costituisce un alibi la mancanza di adeguati finanziamenti da parte dello Stato; si tratta al limite di un problema di equa ripartizione dei tributi o di reperire nuove risorse dall'evasione fiscale.

partendo da un livello territoriale superiore a quello Comunale<sup>1</sup>, non possiamo non rilevare che quest'esigenza è particolarmente sentita anche per quanto riguarda il problema dell'emergenza sfratti.

Infatti nonostante la costituzione di un Tavolo sull'emergenza sfratti da parte della Prefettura di Brescia, avvenuta nel 2010 a seguito della richiesta di varie parti e tuttora operante, ci risulta che sono pochissimi i provvedimenti adottati dai Comuni diversi dal Capoluogo in relazione al problema degli sfratti.

Va ricordato che proprio a quel tavolo la Provincia di Brescia si è appellata ad una mancanza di competenza sulla materia abitativa e che l'Associazione Comuni Bresciani, a fronte di una sollecitazione da parte dei sindacati inquilini, ha risposto di non avere un mandato specifico sulla questione abitativa da parte dei suoi associati.

Non a caso la Prefettura medesima, a seguito del presidio unitario del 13 dicembre 2011, ha richiesto ai sindacati inquilini di contattare direttamente i singoli Comuni.

Pertanto insieme alle confederazioni abbiamo richiesto e successivamente sollecitato la costituzione di “Tavoli locali per la politica abitativa” con il triplice obiettivo di individuare apposite misure di sostegno per la morosità “incolpevole”<sup>2</sup>, di incentivare la locazione a canone sostenibile e di rafforzare l’offerta di alloggi sociali attraverso la programmazione urbanistica.

Sono stati così contattati tredici Comuni bresciani diversi dal Capoluogo, e cioè i cinque Comuni ad alta tensione abitativa ed altri otto selezionati in base al criterio oggettivo della maggiore popolazione, e tuttavia soltanto due<sup>3</sup> di questi hanno

1- Con questo non intendiamo alludere polemicamente all'abolizione delle Province prevista dal Governo Monti ma semplicemente segnalare la necessità di riorganizzare una parte delle politiche di settore in base ad un ambito territoriale adeguato.

2- E cioè determinata da una caduta del reddito non riconducibile alla volontà dell'inquilino come ad es. nel caso di lavoratori licenziati per giustificato motivo oggettivo oppure in mobilità o in cig.

3- Si tratta per l'esattezza di Palazzolo sull'Oglio e Rezzato. Fra l'altro il confronto con questi Comuni ha dato esiti positivi nel senso che ha dimostrato la capacità dei Comuni di utilizzare al meglio i pochi mezzi disponibili e la disponibilità a confrontarsi su nuove misure.

provveduto a convocare il Tavolo.

Tutto questo non deve stupire.

Se infatti da un lato si intuisce chiaramente l'esistenza di una certa propensione ad eludere il problema, che è troppo scomodo e facilmente strumentalizzabile in chiave politica, dall'altro non possiamo non rilevare la grave mancanza di una politica nazionale e regionale tesa a supportare i Comuni impegnati nella gestione dell'emergenza sfratti.

Non a caso quando come Sicut di Brescia siamo stati chiamati dalla Regione ad esprimere una valutazione sulla bozza del Documento Strategico Regionale per l'anno 2013 abbiamo focalizzato l'attenzione proprio su questo aspetto, rimarcando fra l'altro la possibilità di intervenire a sostegno dei Comuni anche mediante la creazione di meccanismi incentivanti e/o di garanzia in favore della locazione a canone agevolato di cui all'articolo 2 comma 3 della Legge 431/1998.<sup>1</sup>

Permane dunque l'esigenza di un intervento da parte delle istituzioni di livello superiore<sup>2</sup>, soprattutto da parte dello Stato<sup>3</sup>, e di un coordinamento a livello di area

---

1- Cosa che peraltro viene già fatta da qualche Comune utilizzando esclusivamente i propri fondi: ad esempio il Comune di Rezzato ha erogato contributi a proprietari disponibili per l'affitto a canone concordato in favore di nuclei familiari che erano sottoposti a sfratto per morosità.

Viceversa il Comune di Palazzolo sull'Oglio, avendo verificato la presenza di circa 700 alloggi invenduti, ha provato a convincere la proprietà rispetto all'eventualità della locazione in favore di sfrattati; naturalmente, non essendo la proposta supportata da incentivi o garanzie adeguate a causa della mancanza di fondi pubblici, la proprietà ha rifiutato la proposta.

2 - La necessità di declinare in sede locale l'attuazione del Patto Regionale per la Casa sottoscritto il 02/02/2012 era chiaramente evidenziata nella richiesta di convocazione dei Tavoli locali ma ovviamente non ha sortito nessun effetto presso i Comuni in questione visto che il Patto per la Casa non prevede alcun finanziamento aggiuntivo per la gestione dell'emergenza sfratti.

3- A differenza della Regione, che quanto meno ha istituito un Fondo per la concessione di un contributo una tantum in favore di licenziati e/o sfrattati per morosità, lo Stato a livello centrale si è praticamente disinteressato dell'emergenza determinata dagli sfratti per morosità.

vasta che dovrebbe in qualche modo essere organizzato dalla Regione.

C'è anche da dire che nonostante l'inerzia di Stato e Regione il Comune di Brescia, stimolato da un confronto sempre più intenso con i sindacati degli inquilini e dei proprietari, ha provveduto ad istituire un apposito Fondo per l'emergenza sfratti.

Trattandosi di una delle poche eccezioni nell'ambito dell'intero panorama italiano, pare opportuno fare alcune considerazioni sui pregi e i limiti di questa esperienza.

Il Fondo sfratti del Comune di Brescia è stato istituito nel settembre del 2011 e si caratterizza per uno stanziamento complessivo non indifferente<sup>1</sup>.

E' incentrato su quattro linee di intervento tutte finalizzate a trovare un accordo con il locatore in credito con i pagamenti mediante la concessione di un contributo economico.

Di queste quattro linee ve ne sono due che prevedono la possibilità per il locatore di ottenere un contributo accordando un semplice rinvio dell'esecuzione dello sfratto.

Proprio su quest'aspetto come Sicut abbiamo sollevato non poche eccezioni<sup>2</sup>, rimarcando l'utilità di contributi economici finalizzati a sanare, in tutto o in parte, situazioni di morosità incolpevole soltanto se, intervenendo dopo la convalida dello sfratto, determinano il ritiro dell'azione legale e la stipula di un nuovo contratto di locazione con il medesimo proprietario oppure se, intervenendo in una fase antecedente alla presentazione in Tribunale dell'intimazione dello sfratto per la convalida, producono una transazione<sup>3</sup>.

---

1- Lo stanziamento iniziale di 200.000 euro è stato successivamente integrato con nuove delibere e attualmente i soldi stanziati complessivamente ammontano a 370.000 euro.

2- Si tratta del resto delle medesime considerazioni che erano contenute nel documento presentato dal Sicut nel maggio 2010 in occasione dell'apertura del Tavolo Sfratti da parte della Prefettura.

3- Dopo svariate discussioni questa misura è stata alla fine recepita e denominata "terza linea di intervento" ma evidentemente non tutte le perplessità sono state superate: introdotta soltanto a giugno del 2012 come misura da utilizzare in via straordinaria, di fatto non è ancora stata applicata quando se ne è presentata l'occasione.

La prima ipotesi è stata invece adottata come "prima linea di intervento".

Prevedendo le ovvie difficoltà della proprietà edilizia a stipulare una nuova locazione con un conduttore che si era già reso moroso, abbiamo poi insistito, e non poco, sull'opportunità di istituire un'Agenzia Comunale per l'affitto con lo scopo di promuovere e incentivare nuovi contratti di locazione in favore delle famiglie sottoposte a sfratto, ricorrendo preferibilmente alla fattispecie del canone concordato o a quella dei contratti stipulati dagli enti locali per soddisfare esigenze abitative di carattere transitorio e per i quali è prevista la più ampia libertà contrattuale<sup>1</sup>.

In verità, forse anche in virtù delle nostre continue sollecitazioni in questo senso, la proprietà edilizia si è impegnata a reperire la disponibilità di alcuni alloggi da affittare a canone sostenibile per i casi di mancato accordo con il proprietario.

Ma il punto non era tanto quello di inserire uno strumento residuale e di contorno, quanto piuttosto la necessità di dare vita ad un meccanismo molto più ampio che da un lato, risolvendo il problema del rilascio e considerate la difficoltà ad ottenere forzatamente il pagamento dei crediti, avrebbe indotto i proprietari in credito a ricercare una transazione definitiva con remissione parziale del debito, mentre dall'altro avrebbe consentito di determinare una riduzione dei prezzi per effetto dei nuovi contratti che sarebbero stati stipulati grazie all'incentivo o alla garanzia accordata dal Comune.

Viceversa è prevalso il principio per cui il Fondo doveva essere indirizzato quasi esclusivamente in favore della proprietà immobiliare che stava subendo l'insolvenza degli inquilini.

Pertanto, come avevamo previsto e annunciato, a fronte del prevedibile insuccesso delle linee di intervento destinate a favorire le transazioni definitive in quanto rese poco appetibili, sia dalla mancanza degli strumenti da noi auspicati, sia dalla possibilità di concordare facilmente un semplice rinvio, la Commissione ha finito col concedere quasi esclusivamente contributi per un differimento dell'esecuzione<sup>2</sup> che

---

1 - E' l'ipotesi prevista dall'art. 1 co.3 Legge 431/1998 finora poco utilizzata dai Comuni.

2 - Alla data del 21/12/2012 i contributi concessi per un semplice rinvio erano il 92 % del totale.

ovviamente di per sè non risolvono assolutamente il problema.

Naturalmente come Sicut non possiamo non ringraziare il Comune di Brescia, ed in particolar modo l'Assessore alla Casa, per la sensibilità dimostrata e l'impegno profuso sul versante dell'emergenza sfratti.

Riteniamo tuttavia che la strada intrapresa vada al più presto integrata e corretta così come avevamo prospettato fin dall'inizio.

Naturalmente tutto questo non esclude la necessità di un provvedimento legislativo per consentire il passaggio da casa a casa delle famiglie disagiate che sono state sottoposte a sfratto.

Ad esempio sarebbe possibile estendere la proroga già prevista per gli sfratti per finita locazione anche agli sfratti per morosità, eventualmente anche introducendo criteri selettivi più rigorosi ed una diversa e maggiore compensazione economica in favore della proprietà edilizia che deve sopportare la proroga<sup>1</sup>.

---

1- La proroga degli sfratti per finita locazione è stata introdotta dalla Legge 9 del 2007 e successivamente mantenuta in vigore con successivi provvedimenti di legge.

La proroga è prevista limitatamente agli immobili ricadenti in Comuni capoluoghi di Provincia, nei Comuni con essi confinanti con popolazione superiore a 10.000 abitanti e nei Comuni ad alta tensione abitativa indicati dalla delibera del CIPE .

E' riservata in favore dei conduttori con reddito familiare annuo lordo inferiore a 27.000 euro e che nel contempo siano o abbiano nel proprio nucleo familiare soggetti fragili (persone ultrasessantacinquenni, malati terminali, portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento o figli fiscalmente a carico) e sempre che non siano in possesso di altra abitazione adeguata nella Regione di residenza.

La norma prevede che per tutto il periodo di sospensione dell'esecuzione dello sfratto l'inquilino deve corrispondere un affitto maggiorato 20% e prevede inoltre dei benefici fiscali in favore della proprietà; si tratta naturalmente di misure adeguate rispetto alla fattispecie dello sfratto per finita locazione che andrebbero sostituite con misure compensative diverse appositamente previste con riferimento al caso della morosità.

A tal fine ci sembrerebbe più che giustificato il ricorso alla decretazione d'urgenza. Ad ogni modo serve un provvedimento di rango legislativo, non essendo più sufficiente una gestione dell'emergenza basata sull'iniziativa dei singoli Prefetti. Questo tipo di soluzione, scontrandosi con la necessità di contemperare le esigenze di ordine pubblico con il diritto del proprietario ad ottenere in tempi ragionevoli la tutela giurisdizionale accordata<sup>1</sup>, finisce inevitabilmente per determinare risposte flebili e frammentarie, alimentando un clima di incertezza che rischia di esasperare gli animi.

Proprio l'esperienza bresciana dimostra dunque l'estrema necessità di ricorrere a

---

1- Va ricordato che a fronte di un grande accumulo di procedimenti esecutivi di sfratto ancora da attuare, il decreto legge 551 del 1988, convertito successivamente nella legge 61 del 1989, aveva attribuito al Prefetto di ogni Provincia, previo parere delle Commissioni Prefettizie appositamente istituite, il potere di autorizzare l'assistenza della forza pubblica all'Ufficiale Giudiziario in base ad alcuni criteri di priorità.

Tutto questo, comportando l'ingerenza di un'autorità amministrativa nell'esecuzione di provvedimenti giurisdizionali, ha dato però adito a non pochi dubbi di costituzionalità.

La stessa Corte di Cassazione a Sezioni Unite aveva chiarito che la concessione della forza pubblica non si configurava come un provvedimento discrezionale ma come un vero e proprio atto dovuto.

Pertanto la legge 431 del 1998 ha riportato l'intera materia sotto il controllo giurisdizionale stabilendo che il provvedimento del Tribunale vale anche come autorizzazione all'ufficiale giudiziario a servirsi della forza pubblica.

Si intuisce quindi per quale motivo attualmente i Prefetti non possono assumere iniziative di carattere generale per la gestione dell'emergenza sfratti senza esporsi al rischio di un'immediato ricorso della proprietà immobiliare ai più alti gradi di giustizia.

E' vero anche che le medesime eccezioni potrebbero essere sollevate con riferimento ad un provvedimento legislativo.

Tuttavia in questo caso, trattandosi di un atto di indirizzo politico assunto con la forma del decreto legge ed accompagnato da adeguate misure compensative in favore dei locatori, vi sarebbe sicuramente qualche possibilità in più di resistere alle censure della proprietà edilizia.



strumenti legislativi di ampia portata, sia di tipo tampone che di natura strutturale<sup>1</sup>. Infatti nonostante l'esistenza di un apposito Tavolo Prefettizio ed il successivo l'intervento del Comune di Brescia con fondi speciali che non ci risulta siano stati adottati nel resto d'Italia, il problema degli sfratti è rimasto sostanzialmente irrisolto ed anzi assume sempre più i contorni di una minaccia per la coesione sociale<sup>2</sup>.

A questo proposito va ricordato che nel 2001 gli Stati membri dell'Unione Europea

---

1- Ci riferiamo ovviamente alla riforma della legge 431 /1998 e al rifinanziamento dell'e.r.p.

2 - In città gli sfratti per morosità sono passati dai 262 del 2004 ai 590 del 2011; considerati in rapporto al numero totale degli sfratti erano circa il 63 % nel 2004 ( 413 sfratti totali) e sono diventati il 97 % nel 2011 (609 sfratti totali).

Considerando l'intera Provincia gli sfratti per morosità sono passati dai 642 del 2004 ai 1945 del 2011; in rapporto al numero totale degli sfratti erano circa il 76 % nel 2004 (847 sfratti totali) e sono diventati il 98 % nel 2011 (1985 sfratti totali).

Anche nel caso di Brescia e Provincia l'analisi dei dati sugli sfratti per morosità mostra una notevole impennata riconducibile all'irrompere sulla scena della crisi economica; in particolare in città vi è stato un incremento del 59 % nell'anno 2009 quando sono passati a 574 mentre nel 2008 erano 361. Se si considera che a livello nazionale l'incremento nel corrispondente periodo è stato del 25% si comprende facilmente che in una città a forte vocazione industriale come Brescia l'impatto della crisi economica è stato più pesante rispetto a molte altre realtà italiane.

E difatti dall'elaborazione dei dati sugli sfratti 2009 effettuata dal Ministero dell'Interno risultava che a Brescia città si era registrato uno sfratto ogni 147 famiglie e cioè peggio di quanto avvenuto nelle Province di tutti i grandi Comuni italiani, quelli con popolazione superiore a 250.000 abitanti.

Fra le Province il dato peggiore era quello di Firenze dove era stato emesso un provvedimento di sfratto ogni 148 famiglie; a seguire quello di Roma e Genova rispettivamente con uno sfratto ogni 191 e 275 famiglie.

Molto preoccupante era anche il dato relativo alla Provincia di Brescia dove si era registrato uno sfratto ogni 282 famiglie vale a dire una situazione analoga a quella della Provincia di Genova.

I dati parziali per l'anno 2012 relativi al Comune capoluogo (596 sfratti per morosità al 31 ottobre) confrontati con quelli dei tre anni precedenti (564 sfratti per morosità nel 2009, 566 nel 2010 e 590 nel 2011) dimostrano che si tratta di un fenomeno ormai strutturale e che tuttavia non ha ancora raggiunto il suo picco massimo.

avevano assunto l'impegno di elaborare ogni due anni i Piani d'azione necessari per promuovere l'inclusione sociale ponendo fra gli obiettivi fondamentali quello dell'accesso all'abitazione.

Impegno che ci risulta puntualmente disatteso dallo Stato centrale, così come del resto quello di determinare i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti sociali e assunto a seguito della riforma del titolo quinto della Costituzione.

L'incapacità dello Stato italiano di rispettare gli impegni presi sul piano internazionale piuttosto che a livello interno non deve indurre a scaricare tutte le aspettative nei confronti delle autonomie territoriali.

Certamente è lecito attendersi iniziative e risposte politiche da parte di Regioni e Comuni, ma va anche tenuto presente che lo scenario complessivo non può migliorare sensibilmente se lo Stato non svolge adeguatamente i suoi compiti fondamentali.

E fra queste funzioni essenziali dello Stato, si badi bene, non vi è solo quella di garantire l'ordine e la coesione sociale ma anche quella di assicurare il coordinamento e il buon andamento di tutta l'attività amministrativa ed anche da questo punto di vista lo Stato lascia sempre più a desiderare.

Ad esempio, sempre restando nell'ambito delle politiche abitative, l'introduzione dell'IMU non accompagnata da norme di salvaguardia in favore del comparto dell'edilizia residenziale pubblica sta generando conflitti fra amministrazioni periferiche che peraltro rischiano di ripercuotersi pesantemente proprio sul piano sociale.

Giova premettere che l'applicazione dell'IMU per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica non appartenenti ai Comuni costituisce già da sé una grave anomalia del nostro sistema giuridico.

Infatti tutti le case popolari, sia quelle di proprietà comunale, sia quelle di proprietà degli enti strumentali appositamente istituiti per lo sviluppo e la gestione delle case

popolari, sono destinate a soddisfare il medesimo interesse pubblico e cioè quello di garantire la casa ai ceti meno abbienti.

E infatti, non a caso, a tutti gli assegnatari degli alloggi di edilizia pubblica si applica un medesimo regolamento.

E' chiaro dunque che siamo in presenza di un'ingiustificata disparità di trattamento a parità di condizioni e difatti anche la norma che prevedeva il pagamento dell'ICI per gli alloggi di edilizia pubblica non appartenenti ai Comuni era stata abrogata.

Pertanto lo Stato ha emendato la normativa sull'IMU inizialmente prevista stabilendo quanto meno che la quota dell'IMU di competenza erariale non dev'essere versata.

In seguito però il Dipartimento delle Finanze<sup>1</sup> ha ritenuto che lo Stato, attraverso la previsione della rinuncia della quota statale, non ha ridotto dal 7,6 per mille al 3,8 per mille l'aliquota di base per gli alloggi di edilizia pubblica non appartenenti ai Comuni ma ha voluto destinare ai Comuni tutto il gettito del tributo.

Per questa via si è aperta la strada ad un possibile contenzioso fra i Comuni, che potrebbero richiedere il versamento della quota erariale, e gli Enti gestori, che considerati i problemi di bilancio e la mancanza di una norma di interpretazione autentica, potrebbero rifiutare il pagamento.

Il rischio di una lite fra i Comuni e gli Enti gestori dell'edilizia popolare viene poi riproposto dal fatto che la normativa statale non tutela preventivamente gli Enti gestori dell'edilizia popolare in relazione alla quota dell'Imu di competenza comunale<sup>2</sup>.

Pertanto i Comuni, che si trovano già in sofferenza per via dei ripetuti tagli dei finanziamenti da parte dello Stato, potrebbero facilmente cadere nella tentazione di recuperare risorse prevedendo aliquote IMU assai elevate anche in relazione al

---

1 - Con nota 12507 del 15 giugno 2012.

2- In questo caso il rischio di conflitti e contenziosi è destinato a permanere e ad ampliarsi; infatti la Legge 228 del 2012 (la c.d. legge di stabilità) ha stabilito che decorrere dal 2013 il gettito dell'IMU per immobili ad uso abitativo è interamente attribuito ai Comuni.

patrimonio degli Enti gestori delle case popolari.

E' il caso ad esempio del Comune di Brescia che ha deliberato l'applicazione al patrimonio Aler destinato alla locazione a canone sociale dell'aliquota massima del 10,6 per mille prevista per tutte le seconde case.

Ed è estremamente significativo che il Comune medesimo ha motivato tale decisione con la necessità di garantire l'equilibrio di bilancio e le risorse necessarie per i servizi sociali.

Naturalmente l'Aler di Brescia, oltre ad impugnare il provvedimento del Comune dinanzi al Tar, non ha tardato a comunicare ai sindacati inquilini che permanendo una tassazione IMU così elevata dovranno essere tagliate alcune fondamentali voci di bilancio come la manutenzione ordinaria<sup>1</sup> o il fondo di solidarietà previsto dalla normativa regionale.

Si prefigura pertanto un effetto domino che, oltre a determinare conflitti interistituzionali tutt'altro che opportuni in un momento che richiede la massima sinergia e collaborazione fra i soggetti pubblici, finisce per aggravare il disagio sociale e abitativo nei quartieri popolari.

Peraltro recentemente il Comune di Brescia aveva sottoscritto il Patto Regionale per la Casa in cui si concordava sulla necessità di porre particolare attenzione nell'applicazione dell'IMU sugli alloggi locati e sull'obiettivo di valorizzare il ruolo delle Aler.

Evidentemente, così come nel caso dell'emergenza sfratti, il tentativo di fare sistema in ambito locale rischia di essere vanificato proprio da chi più di tutti dovrebbe porsi in una logica di rete e cioè lo Stato centrale.

Si tratta di una cosa estremamente frustrante.

Ripensando a tutti gli sforzi fatti per escogitare soluzioni condivise a livello locale

---

<sup>1</sup>- Proprio per effetto dell'IMU nel bilancio di previsione 2013 l'Aler di Brescia ha stanziato 2 mln di euro per la manutenzione ordinaria mentre il precedente anno lo stanziamento era di 2,8 mln di euro; per il momento è invece rimasto intatto il fondo di solidarietà.

non possiamo non esprimere tutta la nostra amarezza.

Sicuramente la nostra fatica non è stata invana<sup>1</sup>.

I vari tavoli sugli sfratti, le commissioni per l'assegnazione straordinaria, le commissioni fondo sociale, il confronto annuale sui canoni e i programmi di manutenzione, il monitoraggio e gli aggiustamenti all'accordo locale per i contratti concordati, la partecipazione all'associazione temporanea di scopo per la realizzazione il contratto di quartiere - giusto solo per citare quanto ha formato oggetto di un confronto periodico e costante - hanno comunque prodotto dei risultati.

Resta però il disappunto per un salto di qualità che diventa impossibile finché le istituzioni di livello più elevato non danno un contributo all'altezza delle loro prerogative.

Fra l'altro, proprio in virtù di relazioni consolidate con i sindacati inquilini e dei proprietari, il Comune di Brescia ha previsto sgravi fiscali per la locazione a canone concordato<sup>2</sup>.

E' chiaro che la scelta di una fiscalità di vantaggio per la locazione a canone sostenibile avrebbe dovuto riguardare non soltanto il settore del mercato privato delle locazioni ma anche e prima di tutto quello dell'edilizia pubblica.

Ma è altrettanto evidente che le scelte statali sono tutt'altro che esemplari e incentivanti in questo senso.

Una riprova ulteriore di quella che si potrebbe definire eufemisticamente scarsa attenzione da parte dello Stato nei confronti dell'edilizia pubblica è costituita dalla

---

1- Vale la pena di osservare fin d'ora che i risultati a cui ci riferiamo sono esclusivamente quelli di natura politica e sindacale; all'opposto per quanto riguarda l'aspetto economico, fatta eccezione per il più che trascurabile rimborso previsto per la partecipazione al Contratto di Quartiere, si tratta di attività che vengono svolte in modo completamente gratuito.

2- Infatti per i contratti stipulati ex art. 2 comma 3 della Legge 431 del 1998 l'IMU è stata ridotta dal 10,6 al 9 per mille.

decisione di escludere l'applicabilità dei benefici e degli sgravi fiscali per gli interventi di manutenzione e riqualificazione energetica eseguiti dagli Enti gestori delle case popolari.

Se lo Stato medesimo considera questi Enti come soggetti da penalizzare rispetto ai privati cittadini non ci si deve poi scandalizzare se il Comune fa altrettanto allo scopo di recuperare quelle risorse che proprio lo Stato gli ha tolto.

Naturalmente esiste anche un retroterra culturale per cui è in qualche modo legittimo penalizzare gli inquilini delle case popolari e che si esplica nei confronti degli Enti istituzionalmente preposti ad occuparsene.

Vi è in effetti una corrente di pensiero quasi mai apertamente dichiarata a livello politico e fondata sul luogo comune per cui “c'è chi che vive in una casa popolare e magari poi va in giro col mercedes ”.

Sicuramente non mancano casi eclatanti di questo genere ma al tempo stesso ci pare evidente che non è questa certamente la regola bensì l'eccezione.

In realtà dovrebbe essere sufficiente ricordare il crescente impoverimento delle famiglie che è stato determinato dalla crisi economica e la situazione di emergenza determinata dagli sfratti nel settore privato per indurre la politica al buon senso.

La morosità degli inquilini pubblici di Brescia, che da anni era attestata su una soglia inferiore al 5-6%, nel 2012 è improvvisamente schizzata al 9-10% e dovrebbero essere ormai chiaro a tutti che non ci possiamo in alcun modo permettere il "lusso" di un'esplosione della morosità nel settore pubblico.

Per quanto riguarda poi la mancanza di fondi<sup>1</sup> o di incentivi per la manutenzione ci chiediamo chi dovrà poi intervenire nei contesti periferici e sempre più degradati per garantire la sicurezza, il decoro e la vivibilità.

Detto in altri termini questa specie di gioco allo scarica-barile che parte dallo Stato e passando per le amministrazioni periferiche si abbatte sui cittadini è destinato anche

---

1 - Si veda nota 1 a pagina 28.

a ritornare indietro come un boomerang.

Va infine osservato che in questo quadro generale di disattenzione nei confronti del settore dell'edilizia pubblica vi sono isolate spinte in controtendenza che però, proprio in quanto slegate da una politica abitativa di ampio respiro che muove i suoi passi da una cornice nazionale adeguata, rischiano comunque di produrre un effetto molto blando.

L'esempio bresciano più eclatante è in questo caso costituito dal Contratto di Quartiere S. Polo, progetto complesso di riqualificazione urbana fondato su una serie di interventi integrati<sup>1</sup> e a cui corrispondono forti investimenti di Regione Lombardia, Comune e Aler di Brescia.

Ovviamente come Sicut guardiamo con particolare favore a questi progetti complessi in quanto, oltre a definire strumenti che affrontano la complessità dei problemi con una serie di misure che travalicano i confini settoriali, sono fondati sulla partecipazione attiva dei diretti interessati e quindi possono servire a ricostruire o a rafforzare le relazioni fra la politica e la società civile, fra un centro decisionale e un contesto periferico.

Allo stesso tempo non possiamo però dimenticare che allo stato attuale vi è una grave carenza di interventi di tipo ordinario.

Proprio per questo motivo fin dall'inizio della vicenda del Contratto di Quartiere abbiamo evidenziato la necessità di utilizzare i fondi disponibili per ampliare il patrimonio di edilizia pubblica disponibile per le assegnazioni.

Viceversa la scelta del Comune è stata quella di privilegiare l'ipotesi dell'abbattimento e della ricostruzione degli alloggi rispetto a quella di una semplice ristrutturazione che avrebbe consentito di ottenere un surplus di alloggi ben più consistente.

Fra l'altro questa scelta del Comune non è stata preventivamente discussa con gli

---

1- Il contratto di Quartiere di Brescia è articolato su tre assi principali: interventi sul patrimonio di edilizia popolare, coesione sociale, sicurezza.

abitanti e le associazioni di rappresentanza che sono stati coinvolti soltanto nella fase esecutiva e gestionale.

Altrettanto dicasi per altre opzioni contenute nel Contratto di quartiere a cominciare dal ruolo preponderante assegnato al mix sociale e cioè all'obiettivo di ridefinire la composizione sociale dei caseggiati e del contesto urbano allo scopo di migliorare la qualità della vita e di favorire l'integrazione sociale in quello stesso ambito.

L'integrazione sociale, funzionale e morfologica degli insediamenti viene fra l'altro richiamata nelle “Linee Guida 2009 al Piano di Governo del Territorio del Comune di Brescia” come un vero e proprio obbligo in quanto corrispondente ad una delle direttrici fondamentali su cui si fonda il rilancio delle periferie.

Dal nostro punto di vista si tratta invece di una misura accessoria da impiegarsi in casi specifici ma non certamente di un concetto che dovrebbe essere posto alla base del rilancio della residenza sociale.

E' chiaro infatti che se da un lato la mixité viene elevata al rango di un principio fondamentale della politica abitativa, dall'altro deve essere in qualche modo ridimensionata la “mission” tradizionale dell'e.r.p. come edilizia destinata ai ceti meno abbienti.

Questa correlazione potrebbe anche essere esclusa ma soltanto nel caso in cui il rapporto fra la domanda e l'offerta degli alloggi di edilizia pubblica è talmente favorevole da consentire l'inclusione di numerose famiglie che non si trovano in una condizione di difficoltà socio-economica e che pertanto non abbisognano di una specifica protezione sociale.

Viceversa la normativa vigente<sup>1</sup> prevede già la possibilità di praticare il mix sociale nei casi di nuova edificazione e recupero edilizio ma con esclusivo riferimento ai soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione di alloggi erp.

Ma soprattutto va tenuto presente che i dati sulla domanda di abitazioni a canone

---

1 - Si veda l'art. 6 bis Regolamento Regionale per l'assegnazione degli alloggi.



sociale, così come quelli riferiti allo stock abitativo disponibile per le assegnazioni, mostrano l'esistenza di un quadro che è decisamente inverso rispetto a quello sopra auspicato.

E' chiaro dunque quale sia la vera priorità ed è evidente anche che le supposte esigenze di un mix sociale non costituiscono un alibi per la mancanza di un'offerta abitativa in linea con la domanda né consentono di far passare in secondo piano l'emergenza abitativa che, come è noto, proprio nell'attuale momento storico e a Brescia in particolare, ha ormai raggiunto livelli record.

Dal nostro punto di vista non resta dunque che ridimensionare il mix sociale al rango di una misura accessoria che può servire ad alleviare la tensione e le difficoltà in alcuni contesti estremamente difficili e complicati.

Sicuramente era ed è questo il caso di S. Polo ma ciò non toglie che anche in questo caso non giova enfatizzare il mix sociale a scapito della già citata necessità di un ampliamento del patrimonio complessivo di e.r.p. piuttosto che delle esigenze di tutela ambientale<sup>1</sup>.

Del resto il disagio sociale non si risolve mediante una sua diluizione sul territorio e pertanto la "mixité", non rimuovendo le cause del problema ma limitandosi a prevenire un aggravamento del fenomeno mediante una semplice dispersione, non dovrebbe essere posta in cima alla scala delle priorità.

---

1- Nell'ambito del Contratto di Quartiere sono previste alcune azioni di riqualificazione ambientale ("sensibilizzare alla raccolta differenziata, sgombero materiali, ...") ma per un importo di spesa molto ridotto rispetto a quanto stanziato per il piano di mobilità e la ricomposizione del mix sociale. D'altro canto il quartiere di S. Polo, che conta oltre 20.000 abitanti, dal punto di vista ambientale sembra trovarsi in una condizione peggiore rispetto al resto della città, probabilmente anche a causa del fatto che sorge a ridosso dell'autostrada, della tangenziale e di una grande acciaieria ed è inoltre nelle vicinanze dell'inceneritore dei rifiuti.

Questo nostro timore è stato successivamente avvalorato da un'indagine dell'ASL di Brescia da cui è emerso che fra i residenti del quartiere si riscontrano con maggiore frequenza alcune patologie, in particolare quelle respiratorie non tumorali.

### **Le prospettive organizzative**

La mole e la complessità dei problemi abitativi e del territorio dimostra che è necessario, oggi più mai, un assetto organizzativo idoneo a raccogliere la domanda sociale di questa derivazione e a rappresentarla adeguatamente.

Questa riflessione, considerata la crisi economica e la tendenziale involuzione del sistema Italia, si estende a tutto il mondo dell'associazionismo, in particolar modo al sindacato confederale che in virtù della sua storia e delle dimensioni della sua rappresentanza ne costituisce in un certo senso il capofila.

Ed in effetti la Cisl sembra aver recepito prima di altri il bisogno di una profonda riorganizzazione, essendo stato avviato un processo di revisione di tutta la struttura organizzativa che se sarà portato a compimento secondo le premesse dovrebbe tradursi anche e prima di tutto in un rafforzamento dei presidi territoriali sia orizzontali, sia verticali che di servizio.

Potenziamento della prima linea che ci pare accompagnato da altre parole d'ordine come quella della semplificazione e della razionalizzazione organizzativa, di una maggiore partecipazione dei delegati e degli iscritti alla vita associativa e di una migliore e più efficace sinergia fra le innumerevoli e diverse strutture da cui è composta l'organizzazione.

Aspetto quest'ultimo che ci pare determinante non meno degli altri perchè il riposizionamento dell'organizzazione non può derivare semplicemente da uno "spostamento di truppe da un fronte ad un altro" ma è legato necessariamente alla capacità di valorizzare le risorse umane e di fare sintesi secondo una logica di squadra.

D'altra parte la stessa distinzione fra orizzontale, verticale e servizi andrebbe sempre più intesa e vissuta come uno schema funzionale dai contorni meno rigidi rispetto al passato.

Infatti, poichè la forza e il rinnovamento dell'organizzazione sindacale passa

necessariamente attraverso l'adesione e la motivazione di tutti i suoi uomini rispetto al progetto di cui il sindacato è portatore, a poco serve distinguere fra volontari, collaboratori e operatori a tempo pieno e tanto meno fra operatori "tecnici" o "politici".

Ha senso distinguere fra chi raccoglie la domanda di rappresentanza per effetto di un'attività di servizio e chi viceversa raccoglie l'adesione sui luoghi di lavoro?

Ha senso piuttosto fare in modo che chi svolge proselitismo per effetto di un'attività di servizio si senta intimamente coinvolto nell'organizzazione per cui trasferisca questo suo senso di appartenenza anche a coloro che inizialmente hanno richiesto una pura e semplice prestazione.

Ed ha senso contribuire a fare in modo che le competenze tecniche e settoriali divengano sempre più patrimonio spendibile da parte di chi svolge un ruolo "politico".

Non servono più promesse o ideologie: quello che contribuisce a far avvicinare al sindacato è il riconoscimento della serietà e della competenza dei suoi operatori ed anche - consentiteci di dirlo apertamente - della loro diversità rispetto a quelli del mondo della politica.

Se sono queste le premesse anche le sorti del Sicut sono segnate in positivo.

Il Sicut è un'associazione sindacale atipica: lo è in quanto rappresenta interessi collettivi diversi e sovrapponibili soltanto parzialmente con quelli dei lavoratori e dei pensionati, ma lo è anche in quanto ha un proselitismo fortemente legato all'attività di servizio ed è quindi costretto a ricercare continuamente un equilibrio fra la sua natura politica e sindacale e quella meramente tecnica e di servizio.

Volendo guardare il bicchiere mezzo pieno il Sicut rappresenta dunque una sorta di avamposto o, se si preferisce, di laboratorio che ha già accumulato l'esperienza di un'organizzazione flessibile e multifunzionale.

Il rovescio della medaglia è invece rappresentato dalla sua stessa precarietà, da una

necessità di adattamento che non gli consente di sviluppare appieno le sue potenzialità.

E' il caso in particolare del Sicut bresciano, impegnato da anni a svolgere il ruolo dell'associazione di categoria<sup>1</sup> così come quello di servizio agli iscritti nonostante la mancanza di un apparato sufficiente ad assolvere completamente questa doppia funzione.

Doppia funzione che d'altra parte appare ineliminabile perchè se si vogliono effettivamente perseguire gli obiettivi statutari è necessario procurarsi le risorse per perseguirli mentre dall'altro lato sarebbe assurdo dedicarsi quasi esclusivamente alle attività necessarie per l'autofinanziamento della struttura sacrificando l'esercizio della rappresentanza degli interessi rispetto alle istituzioni e alle controparti.

Serve quindi un salto di qualità che dovrebbe consentirci di svolgere più serenamente tutto il nostro lavoro e che al tempo stesso offra una prospettiva realistica di sviluppo

---

1-Si veda in proposito quanto riportato a titolo esemplificativo a pagina 29 e la relativa nota 1.

Va anche ricordato che il confronto con le istituzioni e le controparti si esplica anche in relazione ad altre tematiche (ad esempio nel recente passato l'IMU, il progetto sperimentale dell'Aler per il risparmio energetico a Desenzano, i canoni di legge speciale, il Tavolo ASL per l'indagine epidemiologica sul Quartiere S. Polo) oppure mediante i mass media (conferenze e comunicati stampa) o attraverso convegni (Ricerca Politecnico, PGT di Brescia, Convegni della Regione sulle politiche di settore, in particolare quelli organizzati alla sede decentrata di Brescia).

A questo vanno aggiunte tutte le attività tipiche del sindacato come le assemblee ( Torre Cimabue, Torre Tintoretto, immobili delle Ferrovie, immobili Inpdap, immigrati), i presidi e le manifestazioni, i vari organismi interni o gruppi di lavoro (Esecutivi e Direttivi del Sicut territoriale, regionale e nazionale, Esecutivi e Consigli Generali dell'UST, Gruppo Casa USR, Gruppo Welfare UST di Brescia, Segreterie territoriali e unitarie, Tavolo locale delle associazioni), le Assemblee organizzative e i Congressi del Sicut sui tre livelli territoriali e quelle dell'UST.

Vi sono infine altre attività indispensabili (gestione degli uffici, aggiornamento tecnico, bilanci, tesseramento, censimento Istat, modello EAS, ...) e che tuttavia sono puramente strumentali nel senso che non costituiscono fonte diretta di finanziamento.

organizzativo.

Ma al di là delle nostre difficoltà il problema vero che dovrebbero porsi entrambe le organizzazioni promotrici, la Cisl come le Acli, è se oggi come oggi questa rappresentanza "atipica" che viene espressa dal Sicut è indispensabile o superflua.

Riteniamo che tutto quanto riportato nella pagine precedenti di questa relazione sia sufficiente a dimostrare la necessità di mantenere e rafforzare un'associazione di rappresentanza degli interessi abitativi primari e dei problemi del territorio.

Come già evidenziato<sup>1</sup> si tratta di un tassello fondamentale per la tenuta e lo sviluppo del sistema di welfare.

Inoltre le trasformazioni in atto - culturali, tecnologiche, economiche, politiche e sociali - indicano chiaramente l'opportunità di sviluppare un sindacalismo riferito agli interessi diffusi e non strettamente legato soltanto allo status di lavoratore dipendente e di pensionato.

In altre parole è giunto il momento di dilatare la dimensione orizzontale del sindacato che d'altra parte costituisce un logico e necessario completamento di quella verticale.

E pertanto il Sicut non può che costituire un elemento da valorizzare nell'ambito di un più ampio e articolato sindacato del territorio.

In chiusura di questa relazione, oltre a ringraziare tutti quanti ci hanno aiutato in questi ultimi quattro anni, dai semplici iscritti ai collaboratori, dai colleghi della Cisl e delle Acli bresciane a quelli del Sicut regionale e nazionale e degli altri sindacati, vogliamo ricordare la figura di Carlo Bonera che per diversi anni si è dedicato al Sicut e che purtroppo recentemente ci ha lasciato.

---

1 - Si veda in particolare la nota 1 a pagina 2.