

Università degli Studi di Bologna
Anno Accademico 2025-26

Master di II livello in Governance e innovazioni di welfare locale

Project work
**“Abitare Sociale a Verona:
dall’emergenza abitativa al welfare abitativo”**

Michele Breveglieri

1. Introduzione

Il presente project work nasce dalla convergenza di molteplici fattori a seguito del mio reintegro nel marzo 2025 presso la Direzione Servizi Sociali del Comune di Verona dopo due anni di assenza dovuta a precedenti dimissioni volontarie. Per quanto formalmente istruttore amministrativo, sono rientrato con una funzione prevalentemente tecnica e di progettazione sociale, con un più ampio ruolo di programmazione e costruzione di policy — profilo professionale che nella Direzione Servizi Sociali non esiste.

Descriverei i fattori di questa convergenza nei termini della teoria dei flussi multipli di Kingdon e il mio ruolo nei termini di imprenditore di policy (Bobbio, Pomatto e Ravazzi, 2024) che, grazie alla casuale assegnazione di un progetto sull'abitare e all'apertura di una finestra di policy sul tema abitativo (definito come "problema casa" o "emergenza

abitativa"), coglie la palla al balzo per proporre soluzioni nuove e più complesse o, quantomeno, un percorso per arrivarci.

Da quando sono rientrato in servizio ho cercato di introdurre l'idea che il "problema casa" non è emergenza (attuale narrazione prevalente), ma è crisi strutturale, e che questa crisi ha bisogno di una strategia, di una governance e di risposte coerenti, articolate e coordinate, quindi di una ridefinizione del problema e di una cornice strategica che eccede l'approccio classico dei Servizi Sociali. Si tratta di un cambio di paradigma complesso e lento perché denso di implicazioni culturali e organizzative che coinvolgono non solo la Direzione, ma tutto l'Ente e gli stakeholders del territorio.

2. La finestra di policy sul "problema casa"

Come accennato, per puro caso ho avuto l'opportunità di sfruttare una finestra di policy sull'abitare creatasi per situazioni descrivibili in termini di flusso di problemi, della politica e di policy.

Nel 2025 stavano entrando sempre più nell'agenda pubblica e istituzionale alcuni problemi (*flusso dei problemi*) relativi all'abitare:

- i prezzi degli affitti dall'insediamento dell'Amministrazione erano in costante aumento (da 10,45€/mq in luglio 2022 a 12,22€/mq in maggio 2025) e il tema era oggetto di attenzione pubblica e mediatica;
- attori economici pubblici e privati rilevavano sistematicamente la difficoltà ad attrarre e trattenere lavoratori, anche temporanei, per l'inaccessibilità degli alloggi a Verona e nei comuni limitrofi;
- erano in corso almeno due vicende pubbliche che avevano attratto l'attenzione mediatica: le proteste studentesche tra il 2023 e il 2025 contro il caro affitti e l'indisponibilità di posti letto per fuori sede, e l'acuirsi della situazione del "Ghibellin Fuggiasco", struttura privata abbandonata da 30 anni e occupata dall'inverno 2021 dal Laboratorio autogestito Paratodos per dare accoglienza abitativa a una quarantina di persone tra migranti, lavoratori poveri, persone fragili e senza fissa dimora, per cui l'Amministrazione aveva aperto un tavolo nel 2023 arrivando nel 2025 allo sgombero con ricollocazione della maggior parte degli occupanti;

- ripresa della pressione degli sfratti e delle finite locazioni con l'esaurirsi del Fondo Affitti e del Fondo Morosità Incolpevole (1,8 milioni di Euro statali e regionali, non rinnovati) che avevano mitigato precedentemente anche diverse situazioni in carico ai Servizi Sociali.

D'altro canto la nuova amministrazione di centro-sinistra (*flusso della politica*), insediatasi nel luglio 2022 dopo 15 anni di centrodestra, cominciava a considerare la propria risposta all'emergenza casa come troppo "debole" per una giunta che voleva essere innovativa nelle politiche sociali. Le dinamiche interne stavano acuendo questa consapevolezza, con tensione crescente e scarsa comunicazione tra componenti della maggioranza e frammentazione della risposta tra assessorati:

- il PD aveva istituito il proprio "Tavolo Casa" con iniziative pubbliche nel 2023 e 2024, anche in contrasto con la maggioranza rispetto alla gestione di AGE¹, su cui si era assicurato un ruolo relativamente forte esprimendo l'Assessorato all'Edilizia Popolare e uno dei consiglieri del CDA;
- gli assessorati al Patrimonio (AVS) e al Terzo Settore (componente civica, mondo ACLI) avevano istituito nel marzo 2023 un "Tavolo per l'Emergenza Abitativa" tra Comune e un coordinamento di ETS, mirato anche a disegnare un ruolo degli ETS nella gestione del patrimonio pubblico di AGE¹, ma skoordinati dall'Assessorato alle Politiche Sociali e Abitative, con il paradosso che uno degli assessori del Tavolo si era poi dimesso e la sua delega era transitata nel 2025 proprio a all'Assessorato Politiche Sociali e Abitative;
- l'assessorato alla Pianificazione Territoriale era nel mezzo della consultazione per il nuovo Piano di Assetto Territoriale (PAT), che faceva emergere il "problema casa" con stime di bisogno in migliaia di abitazioni per la fascia fragile e la "fascia grigia", in un contesto in cui i documenti urbanistici precedenti ignoravano l'abitativo sociale e le prassi nei convenzionamenti avevano sempre trasformato

¹ A Verona il patrimonio pubblico abitativo ERP è gestito da AGE¹ (azienda comunale) e ATER (azienda regionale), ma AGE¹ ha anche una parte di patrimonio comunale non vincolato ad ERP che gestisce tramite un "Regolamento per l'assegnazione di alloggi a canone convenzionato" (L. 431/98) istituito nel 2005 e modificato più volte nel corso degli anni, l'ultima nel 2024. Il regolamento istituisce una "banca dati emergenza abitativa" all'interno della quale il CDA di AGE¹ decide autonomamente a chi assegnare alloggi a canone concordato minimo (una sorta di ERS pubblico), tramite criteri oggettivi e soggettivi a metà tra requisiti ERP e altri elementi valutativi. Successivamente chiamerò questo regolamento "regolamento emergenze abitative".

l'obbligo di ERS in "vendita convenzionata" (anche sottodimensionata rispetto agli obblighi di legge);

- l'Assessora alle Politiche Sociali e Abitative, componente "civica" (legata al gruppo consiliare "Traguardi"), era sotto pressione per "fare qualcosa" di politica abitativa, ma governava una macchina dei Servizi Sociali che sull'abitare aveva sempre avuto un ruolo residuale (si veda punto 3.1), ed era frustrata dall'impossibilità di dare risposte oltre la cornice limitata dei servizi sociali.

Infine stavano prendendo forma nuove proposte (*flusso delle politiche*), per quanto confuse, embrionali e talvolta vissute con scetticismo:

- costituire anche a Verona un'Agenzia Sociale per l'Abitare tramite un progetto finanziato l'anno precedente alla Direzione Servizi Sociali dalla Regione Veneto, relativamente forzato sulla tematica abitativa perché rispondente a un bando più generico "per le famiglie", su stimolo di un ETS che aveva riproposto un progetto introdotto altrove, ma parcheggiato dal 2024 come non prioritario (se non per il rischio di perdita del finanziamento);
- stava prendendo forma, dalla convergenza tra il "Tavolo per l'Emergenza Abitativa" e parte del CDA di AGECS (soprattutto per iniziativa PD), l'idea che lo stock abitativo pubblico di AGECS sfitto e non vincolato a ERP potesse essere ristrutturato da ETS o privati a proprio carico, con ammortamento del costo sul canone, e che dovesse essere dato seguito urgente alla possibilità introdotta nel 2024 con la modifica del regolamento emergenze abitative di AGECS;
- il gruppo di lavoro sul nuovo PAT, stimolato da consulenti esterni, cominciava ad interrogarsi su quello che si fa urbanisticamente in altre città a proposito dell'ERS, di cui in quella fase nemmeno aveva una definizione chiara e condivisa.

È in questa casuale finestra di policy che, tra maggio e giugno, intercetto il progetto sull'Agenzia fermo nel cassetto e mi propongo di implementarlo. Sempre casualmente, qualche giorno prima del mio rientro in servizio, avevo partecipato su richiesta dell'Ente ad un meeting europeo in Spagna (serviva qualcuno che parlasse inglese). Tra i partecipanti c'erano colleghi a me sconosciuti della Direzione Pianificazione Territoriale che lavoravano al PAT e alla Strategia di Sviluppo Sostenibile (SISUS). Discutendo di politiche abitative, avevo notato uno scollamento totale con l'area delle politiche sociali e la necessità di tradurre i rispettivi linguaggi tecnici. Il termine "co-housing", ad

esempio, era entrato nelle discussioni perché caratterizzava un progetto sociale di rigenerazione urbana della SISUS in cui erano coinvolte entrambe le Direzioni, ma era chiara l'indefinitezza dell'oggetto, mentre era un tema che conoscevo bene avendo, per motivi personali, visitato o studiato alcuni co-housing in Italia e il percorso (anche urbanistico) che il Comune di Bologna aveva fatto dal 2009 sull'abitare condiviso e collaborativo.

Intercettato il progetto sull'Agenzia decido allora di costruirmi un ruolo nell'arena delle politiche abitative ben oltre il progetto assegnatomi, proponendomi progressivamente a Dirigente e Assessora con un ruolo più complesso e orientato al *policy making*: parto dalle definizioni correnti del problema, faccio un'analisi della situazione organizzativa e implementativa e comincio a proporre progressivamente una mia interpretazione e inquadramento del problema e delle possibili soluzioni.

3. Le maggiori criticità riscontrate

Alcune criticità sono già intuibili dalla descrizione precedente. Vale la pena ripercorrerle sistematicamente. L'analisi discende da una serie di interviste fatte al mio rientro ad attori chiave interni all'Ente e dall'esperienza successiva.

3.1 - Approccio generale di "welfare residuale", ancor di più in ambito abitativo

Le "politiche abitative" nel Comune di Verona non esistono. Esiste un "Servizio Emergenze Abitative" presso la Direzione Servizi Sociali, di fatto costituito da una funzionaria amministrativa che si è sempre occupata solo dell'implementazione di misure (FSA, Fondo Morosità Incolpevole, determine). C'è poi uno sportello interno (Sportello AISA) gestito da un ETS, nato 10 anni fa come sportello casa aperto al pubblico con ottica di intermediazione sociale immobiliare, diventato poi sportello interno per soli utenti dei Servizi Sociali, con esito limitato al supporto nell'accesso alle poche risorse pubbliche (ERP o "banca dati" AGEI). Il problema abitativo è gestito in modo residuale, a valle di processi di espulsione dal mercato.

Questa residualità è coerente con la cultura di welfare che a mio parere è dominante nel Comune di Verona, dove "welfare" è tendenzialmente assistenza sociale ex-post, intervento al manifestarsi "non riassorbibile" del problema individuale/famigliare. Non

esiste una coerente Area Welfare, ma un'Area Servizi alla Persona che include direzioni eterogenee (anagrafe, servizi sociali, scuole) forti e servizi minori scollegati (politiche giovanili, pari opportunità, terzo settore) con scarse risorse. Anche a causa della cultura socio-politica conservatrice della città, l'idea tendenziale è che il welfare gestisca il problema conclamato con prestazioni assistenziali mirate a tamponare situazioni critiche, intervenendo solo quando mercato e famiglia non possono più provvedere e le soglie di reddito sono compatibili con l'erogazione. Lo spazio per un welfare proattivo e "comunitario" è limitato a rare eccezioni: la prevenzione nell'area "Famiglia e minori", e nell'area "Adulti e anziani" il "segretariato sociale" (introdotto a seguito di finanziamenti Quota Servizi Fondo Povertà), qualche "portierato sociale" e la conversione di ex "centri anziani" in "centri di comunità" tramite co-progettazione.

Il welfare abitativo segue la stessa sorte e si articola in tre canali: la gestione transitoria dell'esclusione sociale e della marginalità estrema (housing first, bassa soglia, prime e seconde accoglienze); la gestione delle urgenze/emergenze, tendenzialmente solo per famiglie con minori, a seguito di sfratti o finite locazioni; il coordinamento "caso per caso" con AGECS/ATER per urgenze, insolvenze o situazioni specifiche.

3.2 - Mancanza di analisi dei bisogni e di territorializzazione delle politiche sociali

Non c'è analisi del territorio, nemmeno tramite i dati interni dei Servizi Sociali, dispersi tra banche dati diverse — alcune autoprodotte (file Excel e Access), altre più strutturate. Il gestionale principale, oltre ad essere difficilmente accessibile, ha una logica "prestazionale" (non "per utente") pensata per quantificare prestazioni e carichi di lavoro, non per elaborazioni aggregate e georeferenziate su utenza e bisogno.

Ne consegue un approccio ai bisogni che: non è ancorato ad analisi aggregate, a trend e correlazioni, ma si basa su informazioni e considerazioni personali degli operatori; non riesce ad essere programmatorio, tendendo alla ripetizione dell'esistente ricalibrata su trend di spesa, opportunità di finanziamento o estemporanea sperimentazione progettuale; non riesce ad essere territoriale, dunque sensibile alla distribuzione spaziale dei bisogni (l'unica dimensione spaziale ricavabile è quella dei 5 CST - Centri Sociali Territoriali).

Per quanto alcuni facilmente ricavabili, non ci sono dati condivisi, aggregati e/o territorializzati sulle caratteristiche dell'utenza ERP o della Banca Dati emergenze abitative di AGE². Nel 2025 l'Ufficio Statistica ha coinvolto la Direzione in un progetto con ISTAT per indicatori di vulnerabilità socio-economica, ma essendo un tema estraneo alla cultura del servizio, la richiesta iniziale di cross-validare le analisi ISTAT tramite dati dei Servizi Sociali si è tradotta nel raccogliere opinioni.

3.3 - Organizzazione per "silos", ridotta o assente trasversalità/multidisciplinarietà

L'organizzazione è per "silos" poco comunicanti che operano a compartimenti stagni. Della struttura politica dell'amministrazione ho già accennato.

La Direzione Servizi Sociali è divisa in 3 aree ("Accoglienza e Gravi Marginalità", "Adulti e Anziani", "Prevenzione e Tutela Famiglia e Minori") dal centro (la direzione) al territorio (i CST), con due ramificazioni professionali distinte (tecnici assistenti sociali vs amministrativi), senza funzioni tecniche di programmazione, progettazione o analisi che non siano gli assistenti sociali coordinatori delle aree³.

La capacità di operare sulle politiche abitative è fortemente condizionata da questa struttura. Le iniziative, per quanto parziali rispetto ad una cornice di politiche abitative vere e proprie, sono disseminate nei silos creando filiere separate di offerta residenziale: l'area "gravi marginalità" ha un albo fornitori gestito centralmente⁴, a cui attinge limitatamente anche l'area "adulti anziani"; l'area "famiglia e minori", territorializzata nei CST, attinge a una filiera frammentata tra territori, generando probabilmente allocazioni

² Per fare solo un esempio, non sappiamo a quale soglia ISEE si fermi la risposta che riesce a dare l'ERP, ovvero quale fascia ISEE avente teoricamente diritto (perché sotto la soglia massima) è sistematicamente esclusa.

³ Ho volutamente escluso dall'analisi la costituzione formale e contestuale dell'Ambito Sociale Territoriale (ATS), di cui il Comune è capofila, perché genera ulteriore complessità e perché, al momento, la materia delle "politiche abitative" non è inclusa (a mio parere a torto) tra le sue competenze.

⁴ La gestione "centrale" risente del fatto che l'area "Accoglienza e gravi marginalità" non ha in realtà una ramificazione territoriale, perché si occupa perlopiù di utenti senza residenza, dunque non collocabili territorialmente.

improprie e disfunzionali⁵; ci sono poi iniziative sporadiche (co-housing intergenerazionale, progetti neo-maggioresni, progetti PNRR per anziani) prive di cornice strategica. I neo-maggioresni in uscita da percorsi di tutela esemplificano il "limbo" di chi non rientra nelle logiche né di "famiglia e minori" né delle "gravi marginalità", unici a gestire filiere di residenzialità.

Tra le Direzioni dell'Ente c'è scarsa comunicazione e collaborazione. Le "Unità di progetto" trasversali, previste dal regolamento comunale, sono raramente attivate. I tavoli intersettoriali strutturali sono inesistenti o rari, sostituiti da incontri puntuali o relazioni informali.

La Pianificazione Territoriale ha sempre gestito in proprio la costruzione di ERS tramite convenzionamenti, sempre a vendita convenzionata, senza condividere strategie o obiettivi di "impatto sociale", anche perché l'ERS è una "categoria" indefinita per l'Urbanistica e sconosciuta per i Servizi Sociali. L'Urbanistica parla un linguaggio "spaziale" e quantitativo, al contrario di quello individuale e qualitativo dei Servizi Sociali. La Direzione gestisce un sistema dati territoriali (SITI) su piattaforma pubblica (SIGI) che potrebbe essere un ancoraggio importante per mappatura e georeferenziazione, se non fosse estraneo alla logica dei Servizi Sociali.

La Direzione Patrimonio produce elenchi parziali e non ragionati di proprietà comunali, generando situazioni paradossali per cui ETS che hanno in concessione appartamenti comunali "offrono" negli stessi accoglienza abitativa per progetti dei servizi sociali, che però sono ignari della proprietà pubblica dell'offerta. La maggior parte del patrimonio comunale ad "uso abitativo" non vincolato ad ERP è in gestione autonoma ad AGECS, mentre l'ERP è di competenza di AGECS/ATER e vive una vita strategica e gestionale autonoma, per quanto dialoghi con i Servizi Sociali su singoli casi.

Elemento chiave in questo quadro di frammentazione è la mancanza di un linguaggio condiviso delle "politiche abitative": le definizioni sono spesso diverse, inesistenti, poco

⁵ Il rischio di allocazioni improprie e disfunzionali è riconosciuto ed è parte di un crescente processo di presa di coscienza e prioritizzazione, al pari di quanto accaduto in altre città, come ad esempio per il programma Residenzialità Sociale Temporanea nel Comune di Milano (Bricocoli, Palazzo, Sabatinelli, 2016). Per questo è stato avviato nel 2025 un faticoso processo di razionalizzazione con il supporto dello sportello AISA, la cui prosecuzione è parte del mio progetto.

chiare o ambigue, a partire dall'esempio dell'ERS, generando incomprensione dentro e tra le strutture organizzative.

3.4 - Mancanza di una Legge Regionale sull'abitare, ferma alla gestione dell'ERS

La Regione Veneto non offre una cornice di politica abitativa. Con la LR 39/2017 riordina la disciplina dell'ERP "al fine di soddisfare il fabbisogno abitativo primario nonché di ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari e di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio". La LR 14/2017 sulla rigenerazione urbana individua tra gli obiettivi prioritari anche la domanda abitativa e la coesione sociale mediante ERS. La Regione si limita a regolare l'ERP come parte dell'ERS, senza precisare se l'ERS sia un sistema di servizi (come in Lombardia) o di interventi edilizi, né cosa sia l'ERS oltre l'ERP. Siamo lontani da approcci come quello lombardo, che ha sistematizzato i "Servizi Abitativi", o di altre regioni che hanno introdotto dispositivi innovativi oltre l'ERP (ad esempio, Emilia Romagna, Toscana, Liguria, Lombardia).

L'unica cosa in più che fa la Regione è aprire ad un uso diverso e limitato del patrimonio ERP (LR 39/2017, modificata anche nel 2025): utilizzo provvisorio (max 2 anni) per emergenza abitativa fino al 10% degli alloggi annuali; destinazione a fragilità sociale con progetti socio-assistenziali in accordo di programma fino al 2% annuo; progetti di non meglio definito "social housing" fino a 18 alloggi annui per i capoluoghi.

3.5 - Mancanza di co-governance e di amministrazione condivisa sull'abitare

La frammentazione descritta inficia la capacità di governance dell'Ente, che non riesce a fare coordinamento strategico e operativo in un'ottica di sistema, né internamente, né con gli stakeholders (co-governance). Prendo in considerazione cinque categorie di stakeholders.

La prima sono gli ETS. Manca una radicata cultura della co-produzione o dell'amministrazione condivisa. La PA tende a delegare tramite appalti in una logica prestazionale puntuale e ripetitiva, riducendo i propri oneri di strategia sistemica e garantendo agli ETS relativa autonomia progettuale e implementativa; gli ETS si muovono in conseguente autonomia in un'arena competitiva, richiedendo spesso ex-post copertura politica e istituzionale ai propri progetti. Difficile dire se ci sia

programmazione, se ci siano policy, e chi le definisca. Gli strumenti di co-produzione e di amministrazione condivisa ne risentono: regimi concessori privi di strategia; patti di sussidiarietà che rischiano di essere poco più che concessioni surrettizie in una logica di mera riduzione degli oneri della PA nella gestione dei beni; co-progettazione ex art. 55 CTS pensata come mera alternativa procedimentale all'appalto, priva di carattere co-ideativo e co-costruttivo. La co-programmazione non è praticata.

La seconda sono le aziende che gestiscono il patrimonio abitativo pubblico. ATER (regionale) vive di vita propria. AGECS (comunale) gestisce patrimonio in parte vincolato a ERP, in parte "libero". Su quest'ultimo, Comune e AGECS hanno stratificato negli anni misure per trasformarlo in ERS tramite il regolamento emergenze abitative. Nel tentativo di rimettere in circolo il patrimonio strutturalmente sfitto, al regolamento sono stati aggiunti articoli per la ristrutturazione da parte di terzi: l'art. 4 c. 5 sul recupero da parte di ETS, mai applicato perché inapplicabile; l'art. 7, più recente, sul recupero da parte di ETS o privati per studenti e lavoratori, con protocolli dai contenuti indefiniti. Sull'applicazione di quest'ultimo si è aperta proprio nel 2025 una crisi politica e istituzionale tuttora latente, ma per ora "ricomposta" nel tavolo di co-progettazione sull'Agenzia Sociale per l'Abitare. Né AGECS né ATER hanno una "gestione sociale" dell'abitare: la gestione è meramente amministrativa e la condivisione di informazioni con il Comune è limitata.

La terza è quella degli altri grandi proprietari pubblici o privati. I proprietari pubblici dispongono di patrimonio parzialmente sconosciuto, gestito fuori da strategie comunali, anche quando controllati dal Comune. Tra i privati meritano menzione la Curia, con patrimonio enorme e spesso vuoto, e la Fondazione Cariverona (la fondazione bancaria territoriale), che sta dismettendo il proprio patrimonio abitativo sociale e ha una strategia che non contempla l'abitare se non tangenzialmente.

La quarta sono i sindacati degli inquilini e le associazioni dei proprietari, che controllano gli accordi territoriali sul canone concordato — unico strumento di calmierazione del mercato privato. La negoziazione è ferma al 2017 con parametri obsoleti e il Comune è mero spettatore: ne risultano massimali relativamente alti, rilevanti poiché il canone concordato funge da parametro massimo per il canone ERS/convenzionato.

La quinta sono le aziende che sollevano il problema della scarsa accessibilità abitativa senza investire nelle soluzioni, facendo pressione sull'Amministrazione e su AGECS per accedere al patrimonio non vincolato ERP ai sensi dell'art. 7 del regolamento emergenze abitative.

4. Cambiare il paradigma: infrastrutturare l'abitare sociale

In questo quadro mi sono mosso con 5 obiettivi: proporre una ri-definizione del problema e favorire la canalizzazione dell'agenda in una direzione sistemica e strategica; connettere le politiche di welfare alle politiche urbanistiche; co-costruire una mappa concettuale condivisa dell'abitare sociale nella PA e tra questa e gli altri attori; favorire un approccio evidence-based basato sulla raccolta, sistematizzazione e georeferenziazione di dati; suggerire strumenti di indirizzo e governance in grado di legittimare, condividere e consolidare sia la visione sia le specifiche policy.

4.1 - La ri-definizione del problema e la costruzione dell'agenda politico-istituzionale

Ho cercato di proporre quattro direttrici di ri-definizione del problema "abitativo": 1) non è "emergenza" o "residualità" di competenza dei Servizi Sociali, ma crisi strutturale e di sistema che necessita di risposte strutturali e di sistema; 2) è alimentato da scarsa offerta locativa abbordabile, priva di alternative oltre all'ERP; 3) non riguarda solo la dimensione edificatoria e quantitativa della casa, ma anche quella processuale e relazionale dell'abitare; 4) sconta una mancanza di condivisione di linguaggi, analisi e soluzioni interna ed esterna all'Ente.

Grazie al progetto sull'Agenzia ho cominciato nel maggio 2025 ad interloquire sul piano tecnico di policy in direzione e con l'assessorato, per introdurre l'idea che anche l'Agenzia dovesse essere inserita in una cornice di sistema, o sarebbe stata un fallimento. Ho usato il progetto come volano per introdurre l'idea di un "Piano per l'abitare sociale" entro fine 2026, con una roadmap calendarizzata: 1) apertura urgente di un tavolo con la Direzione Pianificazione Territoriale per produrre contenuti e linguaggi condivisi; 2) riformulazione del progetto Agenzia in chiave strategica e di governance, con doppio sguardo sull'offerta pubblica e su quella privata; 3) delibera di indirizzo per un "Piano per l'Abitare Sociale"; 4) co-programmazione con il Terzo Settore. I primi due sono partiti nell'estate 2025, il terzo e il quarto sono in programma.

4.2 - Connettere le politiche di welfare alle politiche urbanistiche

Ho sfruttato il percorso di costruzione del PAT, e in particolare una richiesta ai Servizi Sociali di opinioni e dati sul "bisogno abitativo", per rilanciare con una richiesta di tavolo intersettoriale. Precedentemente avevo condiviso l'idea sia con il mio assessorato, a cui ho chiesto un intervento "dall'alto", sia con i colleghi urbanisti conosciuti in Spagna, affinché sollecitassero analogo processo "dal basso". Nonostante forti resistenze di alcune figure apicali, tre mesi dopo è partita l'Unità di Progetto trasversale.

Ho ritenuto strategico questo passaggio sia per la centralità della Pianificazione Territoriale nell'invertire la logica dominante (ed esclusiva) della vendita convenzionata nella produzione dell'ERS, sia per la necessità non rinviabile di costruire un linguaggio comune e condiviso (a partire da cosa sia l'ERS). Ne è nato un lavoro (quasi ultimato) di costruzione congiunta di un documento di analisi, sistematizzazione concettuale e proposta sull'abitare da allegare e coordinare con il PAT entro maggio 2026 (punto 4.3). Nelle mie intenzioni il documento andrebbe a costituire una sorta di base tecnica per la costruzione di linee di indirizzo di Giunta o del Consiglio (punto 4.5).

4.3 - Co-costruire una mappa concettuale condivisa dell'abitare sociale

Il documento intersettoriale delinea il linguaggio e i contorni di una "Infrastruttura per l'Abitare Sociale", un "sistema territoriale integrato che combina alloggi, servizi, spazi e relazioni in una rete capace di generare accessibilità abitativa e coesione sociale e di rispondere ai bisogni abitativi nelle loro molteplici dimensioni", pensato in una doppia dimensione economica (sostenibilità del "costo casa" in relazione a tre fasce di bisogno - esclusione, povertà e disagio/rischio abitativo⁶) e relazionale (capitale sociale, prossimità, welfare informale e generativo), e articolato in 5 pilastri:

1. *servizi residenziali ad alto contenuto sociale*: residenzialità tendenzialmente temporanea rivolta all'esclusione abitativa della marginalità sociale con fragilità multidimensionali o all'emergenza/urgenza in senso stretto, i cui beneficiari sono

⁶ Nel definire esclusione, povertà e disagio/rischio ho fatto parziale riferimento, con alcune modifiche, alla terminologia usata da Antonio Tosi in "Le case dei poveri. E' ancora possibile un welfare abitativo?" (Tosi, 2017).

(o entrano) in carico ai Servizi Sociali o per cui la risposta implica anche attivazione di progetti socio-assistenziali, socio-sanitari o educativi;

2. *offerta abitativa pubblica*: residenzialità a lungo termine rivolta alla povertà abitativa, tendenzialmente tramite ERP, ma che potrebbe interessare anche altro stock abitativo pubblico, tenendo conto che l'ERP è strutturalmente insufficiente;
3. *offerta abitativa abbordabile*: residenzialità a lungo termine rivolta al disagio abitativo della "fascia grigia", che chiama in causa la produzione/rigenerazione di stock abitativo locativo convenzionato, di ERS e housing sociale e l'applicazione del canone concordato nel mercato privato;
4. *forme di abitare collaborativo e solidale*: forme abitative collaborative (co-housing, condomini solidali, co-living, ecc.), su un continuum tra modelli bottom-up e top-down, indipendentemente dalle fasce di bisogno economico, che possono produrre welfare comunitario, generativo, collaborativo e informale e alleggerire il welfare formale;
5. *interventi di gestione sociale e di cura della prossimità*: interventi sulla vita relazionale dei contesti abitativi e dei vicinati, in particolare in contesti di offerta pubblica o abbordabile, che prendano sul serio l'idea per cui "abitare" non è solo avere 4 mura di "casa", ma è un processo che ha un impatto sulle comunità.

I 5 pilastri non sono mutuamente escludentisi, ma potenzialmente sinergici e sovrapponibili e discendono da un'analisi multidimensionale del tema abitativo e della polisemia del "sociale" in tante definizioni in uso sull'abitare - edilizia sociale, housing sociale, social housing, casa sociale, ecc. (Bronzini, 2014; Bifulco e Mozzana, 2022; Costa e Minora, 2023; Braga, 2024; Iaione, Bernardi e De Nictolis, 2019). Da questa struttura e dall'analisi dei piani urbanistici o piani casa di altre città (Milano, Bologna, Firenze, Bergamo, Livorno) si è arrivati ad approfondire leve urbanistiche per facilitare, promuovere e incentivare i pilastri. Tra quelle in discussione: classificare almeno i primi due pilastri come "servizi di interesse pubblico e generale" anziché "residenziale", riconoscendo almeno un regime ibrido per il terzo⁷; costituire un fondo vincolato per l'abitare sociale alimentato dalle monetizzazioni dei privati, utilizzabile anche per il recupero ERP; prioritizzare l'ERS locativo rispetto alla vendita nei convenzionamenti; introdurre requisiti di gestione sociale nella produzione di ERS; introdurre incentivi e

⁷ L'idea riclassificare parte dell'infrastruttura per l'abitare sociale come "servizi" anziché "residenziale", in questo caso, non è tanto legata ad una visione dell'abitare come "uso temporaneo" (Bricocoli, 2017), quanto alla necessità di promuovere una produzione meno costosa di ERS con leve urbanistiche interessanti per i privati.

premialità connesse alle forme di abitare collaborativo e solidale nella produzione/rigenerazione di abitativo sociale; introdurre vincoli almeno ventennali sulle infrastrutture per l'abitare sociale nelle collaborazioni pubblico-privato.

4.4 - Favorire un approccio "evidence-based" basato sui dati

È la parte al momento meno implementata. Ci sono però processi in corso promettenti: 1) la costituzione dell'Osservatorio presso l'Agenzia Sociale per l'Abitare insieme a IUAV; 2) il ruolo proattivo dell'Ufficio Statistica, con l'applicazione sperimentale degli indici di vulnerabilità socio-economica di ISTAT a livello sub-comunale; 3) l'imminente cambiamento del gestionale della Direzione Servizi Sociali, potenzialmente in grado di recuperare dato pregresso da trasferire tramite la ditta incaricata.

4.5 - Suggerire strumenti di indirizzo e di co-governance

Ho usato la co-progettazione sull'Agenzia (settembre-dicembre 2025) per introdurre agli ETS una postura diversa della PA, arrivando al tavolo con priorità strategiche chiare (ruolo di supporto nell'elaborazione strategica dell'ente in questa fase, passaggio da progetto a soggetto giuridico, osservatorio dati sull'abitare con IUAV) pur orientato alla co-costruzione del progetto, sortendo reazioni ambivalenti: sorpresa positiva per la postura strategica, diffidenza per il forte ruolo che ci stavamo ritagliando, come PA, nella co-progettazione e, in prospettiva, nell'implementazione. Il percorso si è rivelato comunque reciprocamente utile anche perché ha integrato inaspettatamente due processi altrimenti esterni e sconnessi: il citato conflitto con gli ETS sull'art. 7 del regolamento AGECS, che si trascinava da mesi, e una misura "urgente" di sussidi agli under 35 voluta dall'assessorato a calmierazione delle locazioni. Questa doppia integrazione ha indirettamente mandato il messaggio agli ETS coinvolti che la PA stava seriamente cercando di "integrare pezzi", condividendo con loro i dubbi che avevano generato il conflitto sull'art. 7 per sciogliere i nodi, e ricondurre in un quadro più coerente e condiviso l'iniziativa politico-istituzionale dell'Ente.

Una volta formalmente costituita l'agenzia (febbraio 2026) ho promosso un incontro con Fondazione Cariverona, assessora e dirigente, affinché ci fosse una prima interlocuzione sul passaggio da progetto estemporaneo a soggetto partecipato strutturalmente finanziato, per quanto siamo al momento ancora lontani dall'obiettivo ottimale di un

incardinamento stabile all'interno della pubblica amministrazione o di una soggettività giuridica partecipata Comune-Fondazione, a garanzia di mandato politico e sostenibilità sul lungo termine (Festa e altri, 2024). In questa trasformazione, da febbraio 2027 in poi, l'Agenzia assorbirebbe anche l'esperienza e la funzione dello Sportello AISA, di cui si chiuderebbe il protocollo rinnovato da 10 anni. L'Agenzia dovrebbe progressivamente diventare partner strategico e operativo del Comune nella governance territoriale dell'abitare, nei rapporti con il privato e con il pubblico.

Ho poi proposto all'Assessora un documento interno sull'abitare, da lei condiviso recentemente in riunione di maggioranza, centrato su:

- delibera di indirizzo verso un "Piano per l'Abitare Sociale", che dia mandato politico e istituzionale ad approfondire ed elaborare politiche e strumenti, a partire dal documento dell'Unità di Progetto sull'infrastrutturazione dell'abitare sociale;
- costituzione di un Tavolo di Governance politico-istituzionale che includa gli stakeholders del territorio (AGEC, ATER e altri), supportato dall'Agenzia Sociale per l'Abitare;
- processo partecipativo sui 5 pilastri con il Terzo Settore e gli stakeholders affinché il percorso sia condiviso (probabilmente co-programmazione ex art. 55 CTS) e le scelte fatte maggiormente legittimate;
- trasformazione dell'Agenzia nel 2027 da progetto a soggetto giuridico partecipato, con capacità strutturale e a lungo termine;
- sistematizzazione urgente delle filiere dell'offerta abitativa sociale:
 - censimento delle risorse abitative pubbliche e private (AGEC/ATER, Comune, enti partecipati, grandi proprietari privati);
 - razionalizzazione dei "Servizi Residenziali ad Alto Contenuto Sociale" e superamento dei "silos" per aree, con il supporto dello Sportello interno AISA, di cui è appena stato rinnovato il protocollo con questa prevalente funzione;
 - coordinamento del ruolo degli ETS nella gestione del patrimonio pubblico superando il confinamento nella sola residenzialità temporanea;
 - raccordo strutturale con la Pianificazione Territoriale nella territorializzazione dell'ERS e dell'housing sociale;
 - proattività sugli accordi territoriali del canone concordato;

- coinvolgimento degli attori economici nella co-costruzione di soluzioni per la "fascia grigia".

5. Impatto desiderato e considerazioni finali

L'impatto desiderato è l'adozione, entro il 2026, di un Piano per l'Abitare Sociale che almeno preveda (se non realizzi) la produzione/rigenerazione di stock abitativo accessibile economicamente e l'incentivazione di processi abitativi innovativi entro il 2026.

Il raggiungimento dell'obiettivo è ostacolato dal susseguirsi di "emergenze" che attivano modalità e soluzioni automatiche e sfuggono ai processi condivisi e all'orientamento strategico e di sistema, da una struttura amministrativa non preparata alla complessità della (co)governance e all'amministrazione condivisa, da tempi politici ridotti (elezioni a giugno 2027) con aspettativa di cambio di amministrazione, da scarsa abitudine anche degli stakeholders a spendersi in processi collaborativi. D'altra parte le opportunità sono quelle che hanno consentito la finestra di policy: il problema è riconosciuto e la frustrazione per lo status quo è crescente, per quanto non sempre decodificata in modo funzionale o condiviso; la struttura politica è ricettiva perché ha bisogno di risultati, quella istituzionale sta vivendo una consapevolezza nuova della limitata efficacia dell'approccio tradizionale man mano che le questioni vengono sollevate e si dà loro un nome.

Purtroppo il tempo politico è la variabile più critica e su cui ho meno controllo: posso solo sperare che una crescente condivisione con il sistema degli stakeholders, e la legittimazione che ne può derivare, metta al riparo il percorso dagli smottamenti maggiori anche in caso di cambio politico-elettorale radicale.

Bibliografia

Bifulco L. e Mozzana C. (a cura di), 2022, La gestione sociale dell'abitare. Approcci, strumenti, esperienze, Carrocci Editore, Roma.

Bobbio L., Pomatto G., Stefania R., 2024, Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti, Mondadori, Milano.

Braga P., 2024, Case popolari. Un territorio di relazioni, Franco Angeli, Milano.

Bricocoli M., 2017, La casa come servizio? Temi e questioni dell'azione pubblica sotto osservazione, *Tracce Urbane*, 1/2017, pp. 48-59.

Bricocoli M., Palazzo C. e Sabatinelli S., 2016, La riconversione della spesa pubblica come terreno di innovazione. Soluzioni residenziali per l'emergenza abitativa a Milano, la «*Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy*», 1/2016, pp. 69-85.

Bronzoni M., 2014, Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia, Carrocci Editore, Roma.

Costa G. e Minora F. A. (a cura di), 2023, Coabitazioni solidali. Politiche, programmi e progetti, Carrocci Editore, Roma.

Festa D., Brollo B., Esposito A. e Rossi I., 2024, Report "L'esperienza delle agenzie sociali per l'abitare in Italia. Analisi comparativa delle forme e dei modelli di Agenzia Sociale per l'Abitare a livello nazionale e prefigurazione di un modello strategico e gestionale per Roma",

https://iris.uniroma1.it/bitstream/11573/1752279/1/Festa_esperienza-Agenzie_2024

laione C., Bernardi M. e De Nictolis E (a cura di), 2019, La casa per tutti. Modelli di gestione innovativa e sostenibile per l'*adequate housing*, Il Mulino, Bologna.

Tosi A., 2017, Le case dei poveri. E' ancora possibile pensare un welfare abitativo?, Mimesis Edizioni, Milano-Udine.