

Verso una nuova politica della casa

**Politiche pubbliche
e modelli abitativi
in Italia e in Spagna**

Hacia una nueva política de vivienda social

**Políticas públicas y modelos de vivienda
en Italia y España**

a cura di Ignazia Pinzello

FRANCOANGELI

4. *Questione abitativa e politiche urbane in Sicilia: un percorso incompleto*

di Vincenzo Todaro

1. La ri-problematizzazione in chiave urbana della questione abitativa

A partire dalla fine degli anni Settanta in Italia, in seguito alla crisi dei modelli tradizionali di riferimento del sistema di produzione fordista, si prende coscienza del venir meno dei presupposti della crescita fisica delle città e, conseguentemente, della necessità di procedere attraverso azioni di riqualificazione e di rigenerazione urbana e territoriale orientati verso modelli di maggiore sostenibilità.

Le consuete modalità di intervento articolate “per comparti” disciplinari separati, distinte per settori e livelli istituzionali, e organizzate in rigide strutture gerarchico-decisionali, che avevano contraddistinto le tradizionali azioni pubbliche¹, si rivelano inoltre incapaci di “governare” i rapidi processi di trasformazione delle città e del territorio. Si mostrano, in particolare, inadatti i modelli dominanti di intervento pubblico, non più in grado di dare risposte efficaci alle nuove domande provenienti dalla mutata composizione sociale della città. Entrano in crisi i metodi, le tecniche e gli strumenti tradizionali di pianificazione: il piano si rivela uno strumento autoreferenziale e, nella sostanza, poco flessibile nello spazio e nel tempo². In tale

¹ Esemplificativa in tal senso, per ciò che riguarda l’esperienza del Meridione del nostro Paese, è la politica messa a punto con la Cassa per il Mezzogiorno attraverso l’erogazione “a pioggia” di finanziamenti straordinari che spesso hanno finito per sostanziare azioni differenti da quelle ritenute prioritarie.

² Salzano (2001) individua tre “versanti critici” che muovono contro i modelli tradizionali di pianificazione: 1- Il *versante sociale* che vede il piano come uno strumento inefficiente e che vorrebbe in grado di rappresentare e governare la società; 2- Il *versante aziendale* che vorrebbe il piano più efficiente e tempestivo nel dare risposte; 3- Il *versante ambientale* che chiede al piano di essere uno strumento di tutela dell’ambiente naturale e storico e non il mezzo ufficializzato per la sua compromissione.

contesto cambia il rapporto tra città e piano, che da strumento di prefigurazione della crescita insediativa diviene lo strumento di governo delle trasformazioni (Ombuen, 2000).

La perdita di efficacia del tradizionale approccio funzionalista alla pianificazione risiede per l'appunto nell'affrontare le problematiche territoriali per parti e per settori, ai quali corrispondono differenti livelli e relativi enti preposti, organizzati secondo modelli decisionali top-down.

Con la fine degli anni Ottanta tale crisi si aggrava ulteriormente in relazione ad una serie di eventi e di processi che, in ambito nazionale e comunitario, intervengono a modificare significativamente lo scenario delle politiche pubbliche. Tra le principali ragioni alla base di tale mutamento vanno certamente menzionati i primi effetti duraturi dell'azione legislativa delle regioni³, la riforma nazionale degli Enti locali, l'attivazione dei processi di devolution⁴ e i successivi tentativi di federalismo, la diffusione degli approcci territoriali delle nuove politiche comunitarie⁵.

In relazione al mutato quadro istituzionale (amministrativo e socio-economico) di riferimento, assume nuovo valore la dimensione *locale* che, da realtà territoriale sulla quale riversare le decisioni elaborate a livello superiore (nazionale o regionale), diviene il centro propulsivo delle nuove strategie di sviluppo (Governa, 1997; Magnaghi, 2000; Vinci, 2002; Camagni, 2003).

In riferimento all'evoluzione dei modelli e degli strumenti di intervento, un primo passaggio significativo si registra nella mutazione lessicale della locuzione "pianificazione urbanistica e territoriale" in "governo del territorio" (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000).

Con la riforma dell'art. 117 del Titolo V della Costituzione, avvenuta con la L.n. 3/2001, la disciplina urbanistica, infatti, è stata ricompresa nel "governo del territorio", che include contestualmente la difesa del suolo, l'edilizia, l'esproprio, la programmazione delle opere pubbliche.

Secondo la nuova chiave interpretativa il territorio nel suo complesso non andrebbe più inteso esclusivamente sotto il profilo dell'assetto e della gestio-

³ I consigli regionali furono eletti per la prima volta nella primavera del 1970, ma l'effettivo trasferimento dei poteri avvenne nel 1972.

⁴ Il riferimento va soprattutto all'evoluzione del dibattito politico nazionale sullo stato sociale che più tardi porterà all'approvazione di significativi provvedimenti legislativi tra i quali la legge sull'infanzia (L.n. 285/1997) e la legge sulla integrazione dei servizi socio-sanitari (L.n. 328/2000), noti nel complesso come *riforma del welfare*, all'interno della quale la dimensione *locale* diviene dimensione territoriale di riferimento per l'integrazione delle politiche sociali.

⁵ In particolar modo i processi di territorializzazione e regionalizzazione delle politiche attraverso che, in nome dei principi di sussidiarietà, integrazione e concertazione, vengono introdotti nuovi modelli procedurali e decisionali.

ne, ma soprattutto sotto quello del suo “governo”. Il tema della “governabilità” implica, conseguentemente, da parte del settore pubblico un’azione coordinata e integrata di intervento; ciò rende ancor più necessaria la collaborazione tra la pluralità dei differenti soggetti pubblici deputati ad intervenire sul territorio (Rinaldi, 2000; Palermo, 2001; Pasqui, 2001; Pichierri, 2002; Cremaschi 2003) e il settore privato, che tende ad assumere un ruolo sempre più decisivo e problematico nell’attivazione di politiche urbane e territoriali (Gallia, 2004; Urbani, 2007).

In relazione alla molteplicità degli attori pubblici e privati, questa evoluzione lessicale segna la presa di coscienza della complessità delle componenti territoriali in gioco e la necessità di un loro “governo integrato” attraverso la costruzione di una governance multisettoriale, intesa come momento dinamico delle relazioni preventive e permanenti tra soggetti dotati di autonomia, competenze e prerogative distinte (Rhodes, 1997; Mayntz, 1999; Merloni, 2002; Urbani, 2007).

Nell’ambito del quadro delineato, all’inizio degli anni Novanta, i temi del dibattito urbanistico nazionale vertono sulla dimensione qualitativa degli interventi piuttosto che su quella quantitativa della nuova crescita insediativa, spesso non accompagnata da dotazioni adeguate al soddisfacimento complessivo dei nuovi bisogni emergenti.

In tal senso, una delle questioni irrisolte risulta essere quella abitativa. L’accesso alla casa viene considerato oramai una questione secondaria, percepita in minima parte ancora come questione quantitativa⁶, dal momento che riguarda soltanto un segmento marginale della società (Roma, 1994; Tosi, 1994, 2006; Sbeti, 2008): i sedimenti di domanda provengono da fasce sociali deboli quali anziani, giovani coppie, disoccupati, extracomunitari, studenti.

In realtà, nella maggior parte dei casi, l’accesso alla casa costituisce una questione di tipo qualitativo, relazionata da una parte al necessario adeguamento delle abitazioni alle migliori condizioni di vita della società e dall’altra al mutamento delle caratteristiche strutturali⁷ della domanda abitativa stessa.

Secondo il tradizionale dispositivo di intervento predisposto negli anni Sessanta, con i fondi erogati per la realizzazione dei Peep (Piani per l’edilizia economica e popolare) gestiti dagli ex-Iacp venivano prevalentemente realizzate le abitazioni e non i relativi servizi urbani, con la conseguente diffusione di vere e proprie città dormitorio, caratterizzate dalla scarsa qualità delle abitazioni, dalla monofunzionalità degli insediamenti e dalla concentrazione e omogeneità delle fasce sociali deboli (Tosi, 1994).

⁶ La fine dell’emergenza casa era stata “proclamata” dal Libro Bianco del Ministero dei Lavori Pubblici nel 1986.

⁷ In particolar modo la nuova composizione dei nuclei familiari.

Esaurita, almeno in parte, la questione della grande domanda, il problema va relazionato quindi alla qualità dell'abitare, intesa anche in termini di miglioramento della qualità dello spazio urbano e dei servizi collettivi.

La questione della casa si inserisce, conseguentemente, nel più ampio processo di recupero e riqualificazione urbana delle parti maggiormente degradate delle città, in particolar modo i quartieri periferici e i centri storici, peraltro già avviato con la L.n. 457/78 i cui Piani di recupero erano pensati come strumenti attuativi del Prg.

A partire da tali premesse, la "residua" dimensione quantitativa e la nuova dimensione qualitativa della domanda abitativa negli ultimi decenni hanno di fatto ricondotto l'attenzione sulla dimensione urbana e sull'attività urbanistica dei comuni (Sbetti, 2008) che, con l'esaurimento delle risorse programmate dei fondi GES.CA.L. (Sampaolo, 2008) e in assenza di un quadro aggiornato di riferimento nazionale, nel corso dei primi anni Novanta nel migliore dei casi hanno approntato strategie di "contenimento" attraverso: graduazione degli sfratti, uso di una parte dell'edilizia residenziale pubblica per i casi di emergenza, contributi all'affitto.

In tale problematico contesto si inserisce la stagione dei programmi complessi che inaugura un nuovo approccio alle politiche urbane e territoriali, ispirato al "progetto urbano" di cultura francese e inglese, basato sul principio dell'integrazione⁸ che rafforza la necessità di azioni articolate e complesse, integrate e differenziate, in alternativa ai singoli interventi straordinari che avevano contraddistinto le politiche dei decenni precedenti.

L'origine di questi strumenti, che tra i molteplici ambiti di intervento affrontano anche la questione abitativa con particolare riferimento alla manutenzione del patrimonio residenziale e al miglioramento della vivibilità degli insediamenti, può essere rintracciata nell'ambito della ripresa della politica per la casa degli anni Ottanta, con una delibera del Cipe del 1988⁹, ed in particolare nell'attività di programmazione del Comitato per l'Edilizia Residenziale (CER) (Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000; Avarello e Ricci, 2000; Gallia, 2004).

Le nuove modalità di intervento nel settore della casa si relazionano strettamente quindi alle azioni di recupero urbano che in quegli anni si diffondono sul territorio italiano all'interno dei programmi complessi (Karrer, Moscato, Ricci e Segnalini, 1998). Gli stessi fondi per l'edilizia residenziale pubblica,

⁸ Nella prima versione dei programmi, l'integrazione è essenzialmente riferita a edilizia residenziale pubblica e libera, residenza e servizi, risorse pubbliche e private; il riferimento risulta essere quello della *mixité* delle *Zone d'aménagement concerté (Zac)* francesi.

⁹ Del. Cipe 27 ottobre 1988, *Direttive per il programma di edilizia residenziale pubblica per il biennio 1988/1989, ai sensi dell'art. 22 della legge 11 marzo 1988, n. 67* (G.U. 3 dicembre 1988, n. 284).

precedentemente destinati a interventi di nuova costruzione o recupero, vengono adesso assegnati alla riqualificazione urbana.

In questa maniera, a partire dalla volontà di porre freno ai fenomeni di crescita dequalificata delle città, e attraverso azioni integrate che combinino assieme edilizia residenziale pubblica e privata, residenza e servizi, qualificando in sostanza un “pezzo” intero di città, si diffondono le prime esperienze di programmi complessi¹⁰.

In Italia, la prima generazione codificata di questi strumenti viene promossa nell’ambito di una legge sulla lotta alla criminalità organizzata (L.n. 203/91) che finanzia la realizzazione di alloggi per le forze dell’ordine, e di una legge sul rifinanziamento dell’edilizia residenziale pubblica (L.n. 172/92)¹¹.

Questi strumenti si sono configurati come occasione per la riformulazione del rapporto Stato-Regioni-Comuni attraverso l’attivazione di un processo di territorializzazione delle politiche che ha finito per ridisegnare il ruolo strategico delle amministrazioni comunali quale fulcro delle attività di programmazione dal basso. Si è generato spesso un efficace coordinamento tra forme di governance e processi di government (Scharpf, 1997), inteso come sistema coerente di relazioni tra interventi alla scala locale e quadro generale di riferimento di livello sovra-locale (Perulli, 2000).

All’interno delle nuove modalità di intervento delineate un ruolo centrale viene attribuito agli attori privati, non soltanto in termini economici, in quanto finanziatori delle opere che da soli i comuni non potrebbero realizzare, ma anche in termini di partecipazione nella definizione delle scelte

¹⁰ Cremaschi (2001) propone una breve ed efficace evoluzione storica dell’integrazione che prende le mosse dai Progetti Pilota degli anni ’70, passa attraverso le esperienze della Programmazione negoziata per giungere infine ai Programmi integrati.

¹¹ Nel corso dei primi anni Novanta erano in discussione in Parlamento le suddette leggi. Dal momento che il Ddl che poi portò alla L.n. 203 presentava un iter più rapido per ragioni legate alla lotta alla criminalità, si decise di inserire al suo interno, in via sperimentale, un articolo indirizzato alla realizzazione di alloggi convenzionati per i funzionari del Ministero in zone a rischio. Il provvedimento prevedeva che il Ministero, tramite bandi di confronto pubblico concorrenziale, si mettesse direttamente in rapporto con le imprese esecutrici, “scavalcando” il livello regionale. Da questo primo approccio si mise subito in evidenza come il superamento degli Enti locali (e tra questi i comuni) avesse generato lo scollamento dei programmi rispetto alle previsioni degli strumenti di pianificazione di livello locale. Successivamente, nell’elaborazione dei nuovi bandi, il Ministero coinvolse così i comuni che, una volta individuate le aree ritenute più adatte, promuovevano a loro volta bandi rivolti ai privati. In questa maniera il comune riacquisì centralità nelle successive politiche. Tra i principali strumenti vanno ricordati i Programmi di riqualificazione urbana (L.n. 179/1992), i Programmi di recupero urbano (L.n. 493/1993), i Programmi innovativi in ambito urbano (L.n. 21/2001), i Programmi integrati di intervento (L.n. 179/1992), i Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) previsti dal D.M. 8 ottobre 1998, n. 1169.

strategiche della pubblica amministrazione¹². Su questi appeti, tuttavia, un'ampia letteratura (Urbani, 2000; Paba, 2003; Bonafede e Lo Piccolo, 2007) ha posto in evidenza come spesso alla centralità del ruolo del privato corrisponda un indebolimento strutturale della sfera pubblica che tende a subordinare alla logica della contrattazione delle convenienze le scelte strategiche (e di interesse collettivo) di trasformazione della città e del territorio.

Sul fronte della partecipazione inoltre «il carattere di spiccata negoziabilità e integrazione fra iniziativa pubblica e privata si giustifica (...) con motivazioni che poco hanno a che fare con le radici storiche della partecipazione in urbanistica»¹³ e che tendono a ridurre il potenziale apporto delle pratiche partecipative a strumento retorico, spesso demagogico, per la legittimazione delle scelte e/o la costruzione del consenso (Maggio, 2000; Lo Piccolo, 2006).

Alla luce del ruolo che le singole regioni hanno ritagliato loro all'interno della rispettiva normativa urbanistica¹⁴ e degli eventuali quadri di coerenza stabiliti con gli altri dispositivi progettuali e programmatici di intervento, e dalle esperienze di programmazione complessa maturate si evince come questi strumenti si collochino a metà strada tra azioni strategiche, progetti urbani e *city actions* (Avarello e Ricci, 2000).

2. La questione abitativa nei programmi di iniziativa Ministero-Regioni

Negli ultimi decenni in Italia il finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica è avvenuto tramite due canali: nazionale e regionale.

Se fino ai primissimi anni Novanta, il Ministero dei LL.PP. attribuiva alle Regioni i fondi statali destinati alla realizzazione di edilizia residenziale

¹² Seppure questo tema specifico non sia oggetto della presente trattazione, va tuttavia ricordato che rispetto ad esso cambia il ruolo dell'Ente pubblico che da decisore unico del processo di trasformazione della città diviene promotore delle iniziative; così come cambia il ruolo del privato che da utente e destinatario ultimo degli interventi diviene realizzatore delle opere e spesso anche gestore delle stesse.

¹³ Bonafede G. e Lo Piccolo F. (2007), pp. 63-64.

¹⁴ In seguito alle prime iniziative promosse dal Ministero delle Infrastrutture, le singole regioni hanno legiferato, introducendo i programmi complessi nei propri apparati normativi. Una delle prime indagini prodotte su questo tema è stata proposta da Ombuen, Ricci e Segnalini (2000), che individuano tre tipi differenti di leggi nell'ambito delle quali sono stati strutturati i programmi complessi: leggi urbanistiche (Abruzzo, Emilia-Romagna, Umbria, Basilicata, Lazio, Toscana); leggi in attuazione della L.n. 179/1992 (Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Sardegna); leggi con altri approcci specifici (Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Umbria).

pubblica a partire dalle singole delibere di Giunta regionale¹⁵, dal 1993 con la L.n. 560¹⁶ accanto al progressivo disimpegno economico dello Stato nel settore della casa, operato nell'ambito della riduzione delle spese destinate alle politiche di protezione sociale condotte in quegli anni nel tentativo di riduzione della spesa pubblica nel rispetto del Trattato di Maastricht, viene progressivamente portata avanti dallo Stato una politica di dismissione del suddetto patrimonio abitativo pubblico.

Sulla scia di questo progressivo disimpegno centrale, la distinzione del ruolo tra Stato e Regioni in materia di edilizia residenziale pubblica trova una più marcata definizione nel 1998 con il D.lgs.n. 112¹⁷, attraverso il quale il primo mantiene le funzioni di indirizzo e la potestà di attivare interventi speciali, mentre alle seconde viene attribuita la competenza esclusiva e la potestà legislativa¹⁸. In ogni caso i nuovi provvedimenti regionali successivi al D.lgs.n. 112/1998 vanno attivati attraverso "intese" e contributi congiunti di risorse nazionali e regionali (INU Sicilia, 2003).

L'intervento nel settore della casa viene rilanciato con la L.n. 21/2001 che affronta il tema del disagio abitativo attraverso l'aumento dell'offerta di alloggi in locazione. Le misure introdotte dalla legge si riferiscono in particolare a: lo stanziamento di nuovi fondi; la possibilità che le regioni riprogrammino i fondi già in precedenza loro assegnati per l'edilizia sovvenzionata e agevolata in ragione delle nuove esigenze; l'attivazione di nuovi programmi per incrementare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica.

La nuova programmazione viene resa operativa dalla Conferenza Stato-Regioni del 2001 nell'ambito della quale è stata sottoscritta l'intesa che ha stabilito le modalità, nonché le risorse finanziarie, attraverso le quali attivare nuove iniziative. Essa ha previsto l'attivazione di tre programmi (Decreti attuativi della L.n. 21/2001, emanati nel dicembre dello stesso anno):

- 1- Ventimila alloggi in affitto;
- 2- Alloggi in affitto per gli anziani degli anni 2000;
- 3- Programmi innovativi in ambito urbano.

¹⁵ Così come era stato stabilito dall'art. 41 della L.n. 457/1978.

¹⁶ La legge è stata recepita, in particolare, in Sicilia dalla L.R.n. 43/1994.

¹⁷ Il processo devolutivo viene concluso con il trasferimento alle Regioni della potestà legislativa, attraverso la riforma della seconda parte del Titolo V della Costituzione, avvenuta con la L.n. 3/01.

¹⁸ Dal punto di vista economico-finanziario, una volta interrotto il gettito GES.CA.L., il passaggio delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica dallo Stato alle Regioni fu reso possibile attraverso il trasferimento alle Regioni di una quota parte delle risorse erariali attraverso l'introduzione dell'irpef regionale e comunale.

Dei Programmi innovativi in ambito urbano vanno in particolar modo ricordati i Contratti di Quartiere II¹⁹ e i Programmi “Porti e stazioni”²⁰. Queste iniziative costituiscono un tentativo di riorganizzazione della politica per la casa a partire dal quale consentire alle singole regioni di avviare la propria programmazione in materia.

Alla luce delle nuove politiche attivate, il trasferimento alle regioni delle competenze esclusive in materia di edilizia residenziale pubblica, sancito dai differenti accordi e interventi normativi ricordati, risulta l’esito di specifiche esigenze quali la necessità di venire incontro in maniera adeguata al mutamento della domanda sociale, la necessità di far fronte alla contrazione progressiva delle risorse pubbliche nazionali, la necessità di revisione degli strumenti tradizionali di intervento. A queste condizioni di base si relazionano gli effetti di altri fenomeni trasversali quali l’inasprimento del mercato immobiliare, la divergenza tra l’andamento dei prezzi del mercato e i redditi medi delle famiglie italiane (Rigon, 2008), che hanno contribuito a rendere ancor più difficile l’accesso alla prima casa.

Il suddetto trasferimento, che in linea di principio sembra voler porre le basi per un miglioramento dell’efficacia dell’intervento pubblico nel settore della casa in relazione alle specifiche esigenze del territorio, non tiene conto, tuttavia, del differente livello delle competenze tecnico-amministrative delle regioni rispetto alla complessità del settore.

Come evidenzia la *Relazione sulla gestione dell’edilizia residenziale pubblica* della Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie (Del.n. 10/2007), i differenti programmi regionali in materia di ERP, pur presentando una «certa omogeneità di argomenti»²¹, tuttavia, nella differenziazione delle specifiche realtà territoriali lasciano intravedere una scarsa attenzione rivolta all’analisi della composizione e articolazione del fabbisogno abitativo,

¹⁹ D.M. 27 dicembre 2001 n. 2522, art. 2 con il quale sono individuate le risorse finanziarie destinate all’attuazione di un programma innovativo in ambito urbano denominato “Contratti di quartiere II” e D.M. delle Infrastrutture e dei Trasporti 30 dicembre 2002 di modifica del precedente decreto n. 2522 del 2001 con il quale vengono ripartite tra lo Stato e le regioni le risorse finanziarie per i CdQ II.

²⁰ Il programma è stato attivato dalla Conferenza Stato-Regioni in data 13 novembre 2003.

²¹ La menzionata *Relazione* della Corte dei Conti ricorda le seguenti tematiche comuni che attengono più alle modalità di espletazione dell’attività di edilizia immobiliare pubblica che non alla modalità di risposta alla differenziata domanda abitativa: «indicazione delle linee di intervento nei vari settori, definizione delle modalità di incentivazione finanziaria e dei criteri di ripartizione tra enti locali e soggetti operatori, individuazione delle categorie degli operatori incaricati dell’attuazione dei programmi edilizi da ammettere a finanziamento, determinazione dei limiti di costo e dei requisiti oggettivi da rispettare nella realizzazione degli interventi» (Del.n. 10/2007, p. 32).

condizione che tende a ricondurre genericamente la programmazione delle politiche regionali esclusivamente alle finalità e alle stesse iniziative promosse dal livello nazionale²². In tal senso molte regioni, in particolar modo quelle del Mezzogiorno, scontano un ritardo nell'adeguamento dei quadri normativi (in alcuni casi della stessa normativa urbanistica). In alcuni specifici settori esse non hanno mai legiferato pur avendone l'obbligo (Savino, 2005), mostrando in questa maniera una grande resistenza al cambiamento e «offrendo risposte ormai vecchie ma consolidate, scontate quanto inadeguate, tese principalmente a garantire la riproduzione di un sistema che (...) nelle pieghe della “tradizione” dell'assistenzialismo dello Stato e nei finanziamenti a pioggia cerca di rafforzare quei legami che il cambiamento della società va indebolendo»²³. Tali condizioni pongono seri dubbi su capacità e modalità di risposta delle politiche regionali²⁴, riproponendo l'opportunità di un coordinamento di livello nazionale.

3. La questione abitativa nei programmi regionali siciliani

In materia di edilizia residenziale pubblica la Regione Siciliana non ha attivato una politica organica e di sistema autonoma (né di livello normativo, né di livello operativo) rispetto al quadro nazionale.

Il disagio abitativo diffuso rimane, pertanto, un ambito “inesplorato” rispetto al quadro conoscitivo relativo alla consistenza del patrimonio²⁵ e alla composizione e articolazione della domanda di alloggi, e inadeguato in relazione al sistema delle politiche in atto, che risultano frammentarie e di-

²² Le stesse iniziative ex L.n. 21/2001 sono successive al decentramento attivato con il D.lgs.n. 112/1998.

²³ Savino M. (2005), p. 21.

²⁴ Per un quadro orientativo sulle differenti iniziative promosse dalle regioni in materia di ERP si veda la citata *Relazione sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica* della Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie (Del.n. 10/2007). Per un quadro sul diritto alla casa negli statuti regionali si veda ANCAb-Legacoop, *Documentazione di lavoro sul tema “Politiche abitative e welfare”, Pre-atti del Convegno INU “Il contributo dell'Urbanistica per l'edilizia residenziale sociale”*, 30 gennaio 2008, Firenze.

²⁵ Basti pensare che la Regione, non disponendo di un apposito ufficio dedicato al monitoraggio del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, ha recuperato il suddetto dato dalla *Relazione* della Corte dei Conti in tema di edilizia residenziale pubblica, approvata con Del.n. 9/2006, nella quale è stato monitorato il patrimonio degli Istituti all'anno 2003 (n. 45.563 alloggi) e il patrimonio direttamente gestito di proprietà di altri enti (n. 16.151 alloggi). Cfr. Assessorato Regionale dei LL.PP. (2008), *Piano straordinario regionale per interventi abitativi di edilizia residenziale pubblica per il quinquennio 2008/2012* (G.U.R.S. n. 14 del 28 marzo 2008).

sorganiche rispetto alla gravità del fenomeno²⁶. Riguardo a questo settore, la Regione Siciliana a seguito del D.lgs.n. 112/1998 non ha individuato misure di finanziamento alternative, passando da una disponibilità autorizzata dal Cipe di circa 1,2 miliardi di euro nel decennio precedente al 1998, a quella di 5 milioni di euro in quello successivo²⁷.

Nel più ampio ambito delle politiche urbane, tuttavia a partire dal 2002 la Regione Siciliana ha attivato le seguenti iniziative:

1. Programmi sperimentali di edilizia residenziale da 20.000 alloggi in affitto;
2. Contratti di quartiere II;
3. Programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile.

Attraverso i Programmi sperimentali di edilizia residenziale da 20.000 alloggi in affitto²⁸, rivolti ai comuni, agli Iacp, alle imprese di costruzione e alle cooperative edilizie di abitazione e rispettivi consorzi sono stati finanziati interventi riferiti alla costruzione e al recupero di alloggi non oggetto di altri finanziamenti, e all'acquisto e recupero di interi edifici residenziali.

I Contratti di Quartiere II sono stati attivati con il bando 1425 del 2003. Attraverso questo intervento sono stati finanziati 25 programmi concentrati in ambiti urbani periferici e all'interno dei centri storici di alcuni dei comuni delle nove province siciliane (è rimasta esclusa la provincia di Caltanissetta).

Infine, in relazione ai Programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile²⁹, attraverso l'Accordo di Programma tra il Ministero delle Infrastrutture e la Regione Siciliana³⁰ sono state espletate le procedure per il finanziamento delle proposte progettuali. Alla luce delle esperienze concluse e in corso in Sicilia, le pur lodevoli iniziative attivate appaiano una

²⁶ Corte dei Conti - Sezione di controllo per la Regione Siciliana, *Relazione sull'esito del controllo della gestione in tema di edilizia residenziale pubblica nella Regione Siciliana*, approvata con Del.n. 9/2006.

²⁷ Assessorato Regionale dei LL.PP. (2008), *Piano straordinario regionale per interventi abitativi di edilizia residenziale pubblica per il quinquennio 2008/2012* (G.U.R.S. n. 14 del 28 marzo 2008).

²⁸ Bando emanato dal Dipartimento LL.PP. dell'Assessorato Regionale dei LL.PP., pubblicato nella G.U.R.S. n. 3 del 17 gennaio 2003 in attuazione del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 27 dicembre 2001. Attraverso il bando sono stati finanziati un totale di 9 programmi, di cui 6 degli Iacp, 1 del Comune di Messina, 2 di imprese private (prov. Agrigento) che hanno consentito la realizzazione di n. 142 nuovi alloggi e n. 160 interventi di recupero di edilizia residenziale esistente.

²⁹ D.A. dei LL.PP. 11 luglio 2008. I programmi finanziati interessano i capoluoghi di provincia di Palermo e Agrigento, e i comuni di Palazzolo Acreide (prov. di Siracusa), Fiumedinisi e Malvagna (prov. di Messina), Alcamo, Erice e Partanna (prov. di Trapani), Acicatena (prov. di Catania).

³⁰ Accordo di Programma per la realizzazione degli interventi di cui al Programma innovativo di ambito urbano denominato "Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile", 3 giugno 2010.

congerie di interventi tra loro disarticolati che più che rispondere ad una logica di sistema, frutto di una organica politica regionale in grado di far dialogare soggetti e disegnare strategie, risultano l'esito della contingente disponibilità finanziaria e conseguentemente della necessità di dimostrare la capacità di spesa della Regione.

Come ribadisce la stessa Corte dei Conti, l'attività programmatoria della Regione Siciliana «si è rilevata completamente scollata dalla ricognizione dei fabbisogni e delle effettive condizioni abitative a livello locale in quanto la stessa è risultata condizionata in maniera pressoché esclusiva dal parco progetti esistente e dai finanziamenti disponibili»³¹.

Inoltre, va evidenziato come, alle problematiche generali ricordate, si sommino ulteriori specifiche condizioni di emergenza come quella, a titolo esemplificativo, legata all'ampia presenza di popolazione extracomunitaria che, oltre alla diffusa condizione di clandestinità e/o irregolarità in cui vive, è seriamente colpita dalla precarietà della residenza e delle condizioni abitative che aggravano i già gravi fenomeni di marginalità sociale che la interessano.

Anche rispetto a questi temi, l'amministrazione regionale non si è espressa operativamente, attivando una incisiva politica e soprattutto un adeguato coordinamento tra i differenti soggetti pubblici competenti.

Lo stesso *Piano straordinario regionale per interventi abitativi di edilizia residenziale pubblica per il quinquennio 2008/2012* approvato nel 2008 dall'Assessorato Regionale dei LL.PP. non si configura come uno strumento organico in grado di riprogrammare in maniera ordinaria fabbisogno e politiche di intervento, quanto piuttosto come un dispositivo urgente finalizzato principalmente al blocco della dismissione del patrimonio abitativo pubblico e a dare una prima risposta alle situazioni di estrema urgenza.

La Regione Siciliana ha sostanzialmente proceduto secondo le tradizionali modalità di intervento per effetto delle quali ad esempio è consentito il finanziamento di nuovi programmi costruttivi e interventi di cooperative edilizie in suolo agricolo libero (L.R.n. 71/1978), piuttosto che intervenire attraverso il recupero del patrimonio esistente, contribuendo ad accentuare i fenomeni di consumo di suolo, la diffusione del degrado socio-economico e la marginalizzazione delle aree urbane periferiche.

4. I Contratti di Quartiere II

Tra i programmi complessi di ambito urbano, attivati nella seconda metà degli anni Novanta, un particolare ruolo, in termini di relazioni costruite con

³¹ Del. 9/2006, p. 7.

il *milieu* locale, nei processi di recupero fisico e rigenerazione sociale di parti di città, lo hanno rivestito i Contratti di quartiere. Questi programmi (introdotti per la prima volta con bando del Ministero dei Lavori Pubblici 22 ottobre 1997 con allegate le *Istruzioni per la predisposizione delle proposte* e la *Guida ai programmi di sperimentazione*) sono stati riproposti con la L.n. 21/2001, apportando misure correttive rispetto alla prima edizione.

Si tratta di programmi di iniziativa comunale che, nell'ambito delle politiche urbane, forse più di ogni altro strumento intervengono nel settore dell'edilizia residenziale pubblica. Essi, infatti, sono principalmente orientati alla integrazione di interventi di recupero fisico, sociale e ambientale in ambiti territoriali caratterizzati da:

- edilizia residenziale pubblica particolarmente degradata;
- diffuso degrado dell'ambiente urbano e carenza di servizi;
- scarsa coesione sociale e marcato disagio abitativo.

In questo senso, ed in relazione alla prima edizione di programmi ammessi a finanziamento, spesso gli ambiti territoriali di riferimento sono rintracciabili nelle periferie e nelle parti marginali dei tessuti urbani, in particolare quelle in cui tradizionalmente agiscono i Piani per l'edilizia economica e popolare (L.n. 167/1992) e i Piani di recupero (L.n. 457/1978), o comunque in quelle zone caratterizzate dalla presenza di edifici particolarmente degradati (L.n. 392/1978) o in zone di recupero urbanistico (L.n. 47/1985).

Attraverso questi programmi sono stati ammessi a finanziamento esclusivamente gli interventi conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti e ricadenti in uno degli ambiti sopra ricordati.

In relazione alle esperienze attivate, tra le azioni che caratterizzano significativamente lo strumento, contribuendone a delineare il profilo tecnico e i contenuti, risultano significativi:

- la riqualificazione del tessuto sociale ed edilizio dei quartieri di edilizia residenziale pubblica;
- l'incremento della dotazione infrastrutturale in quartieri particolarmente degradati;
- l'incremento dell'integrazione sociale e occupazionale;
- la promozione di processi di partecipazione degli abitanti alla definizione degli obiettivi da raggiungere.

Inoltre, con la predisposizione degli interventi di edilizia sperimentale è stato consentito al programma di accedere ad un sistema di risorse aggiuntive, quali gli oneri sperimentali, finalizzate a sostenere i costi per la realizzazione di soluzioni costruttive innovative tese al risparmio energetico e all'utilizzo di energie rinnovabili.

La seconda edizione dei Contratti di quartiere tende a riformulare la struttura del programma in direzione di una politica di nuovo *welfare* o *welfare urbano locale* (Karrer e Ricci, 2003), che integra maggiormente interventi materiali e immateriali di recupero fisico e di inclusione sociale. Tale approccio è promosso anche attraverso l'attivazione di processi (e relative pratiche) di partecipazione dei cittadini alla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche del programma (D'Innocenzo, 2006).

Con la partecipazione, inoltre, di soggetti privati viene incrementata la capacità di investimento generando un effetto moltiplicatore della spesa pubblica che altrimenti non si avrebbe e che consente di rendere più ampio e incisivo il sistema degli interventi proposto.

Il potenziale partenariato, pertanto, si configura come momento teso a delineare nuove modalità partecipate fondamentali per il successo degli interventi di recupero urbano ed edilizio.

In questo modo si intendono attivare forme alternative di responsabilizzazione dei differenti portatori di interesse presenti nel territorio, definendo procedure di gestione integrata indirizzate ad attivare la collaborazione tra committenti pubblici (comuni, ex Iacp), tecnici esperti (progettisti, gestori, manutentori), cittadini, associazioni e imprese, e sperimentando, infine, nuove forme di integrazione della spesa pubblica.

Tuttavia, come più volte sottolineato, gli aspetti relazionati al coinvolgimento del privato e più in generale alle pratiche partecipative, in relazione alla diffusione di possibili fenomeni di distorsione dello strumento nella fase applicativa, vanno affrontati con una certa cautela, verificandone di volta in volta i livelli di coerenza rispetto alle finalità generali dello strumento, nel rispetto del prevalere dell'interesse pubblico.

4.1. L'esperienza del Comune di Caccamo

Il Contratto di Quartiere II "Rabbato-Terranova" di Caccamo (Palermo) è l'esito del Protocollo di Intesa tra Ministero delle Infrastrutture, la Regione Siciliana e il Comune di Caccamo del 2 agosto 2007³².

Il programma si è articolato intorno all'idea-forza di intervenire nel recupero fisico e sociale del centro storico di Caccamo, caratterizzato da significative condizioni di degrado e (come richiesto dal bando) dalla presenza di edilizia economica e popolare che l'Amministrazione comunale intendeva acquisire al fine di incrementare il patrimonio abitativo pubblico in sua proprietà.

³² Con il Protocollo viene rimodulato a euro 5.000.000 il finanziamento del programma rispetto alla cifra richiesta inizialmente (euro 8.000.000).



Fig. 1 - Il centro storico di Caccamo

La strategia del programma, attivata sui temi del recupero del patrimonio fisico della città, è stata contestualmente indirizzata al rafforzamento dell'identità del *milieu* locale.

Il programma ha visto l'impegno del Comune nella promozione dell'iniziativa e nel processo di concertazione attivato tra gli enti pubblici interessati (l'Assessorato Regionale ai LL.PP. e l'ex-Iacp), rivelatasi fondamentale sia per la costruzione della coerenza interna delle proposte progettuali rispetto alla strategia generale del programma, sia per la costruzione della coerenza esterna, relativa alla conformità con le previsioni degli strumenti urbanistici vigenti.

Il programma si è articolato in tre tipologie di azioni:

1. acquisizione e recupero di edilizia residenziale;
2. realizzazione di opere di urbanizzazione (pavimentazione strade, illuminazione, rete fognaria);
3. realizzazione di servizi (centro ludico).

La prima versione del CdQ (quella con la quale il Comune di Caccamo ha partecipato al bando) ha visto il contributo del settore privato con la stipula di convenzioni in virtù delle quali si sarebbe dovuto attivare anche il recupero del patrimonio abitativo di proprietà privata.



Fig. 2 - Unità residenziale in corso di recupero in via A. Faso (maggio 2010)

Con la rimodulazione del finanziamento concesso, gli interventi sul patrimonio privato sono stati stralciati. Permangono tuttavia gli accordi che su impegno dell'Amministrazione comunale saranno onorati in futuro, a seguito del reperimento di nuovi fondi per il cofinanziamento.

In relazione agli interventi realizzati, il programma ha previsto l'esproprio e il recupero di ventuno unità abitative a schiera collocate nella parte Est del centro storico. Queste sono state individuate tenendo conto dell'opportunità di agire con interventi diffusi nel tessuto urbano e al fine di innescare un processo di recupero e riqualificazione generale dello stesso.

In relazione agli altri interventi previsti, tutte le opere di urbanizzazione sono state realizzate, mentre il centro ludico, che è previsto in area centrale rispetto al sistema di interventi di recupero realizzati, è in corso di completamento.

La realizzazione di queste opere ha consentito al programma di mantenere la dimensione sistemica iniziale (sistema urbano di alloggi pubblici e urbanizzazioni), dando l'avvio al processo di recupero del centro storico.



Fig. 3 - Unità residenziale recuperata in via S. Teotista (maggio 2010)

Sull'incisività dell'intervento, tuttavia, ha gravato negativamente la perdita del contributo privato (causata dalla rimodulazione del finanziamento concesso) che, nelle modalità in cui era stato previsto (scala e numero degli interventi) e in rapporto alla coerenza con la strategia generale del programma, avrebbe potuto consentire il raggiungimento di più significativi livelli di riqualificazione del tessuto storico.

5. Riflessioni a margine

In relazione al nuovo assetto delle politiche per la casa delineato dal D.lgs. n. 112/1998 secondo il quale spetta alle regioni il compito di reperire le risorse, programmare le iniziative, attuare e gestire gli interventi in materia di edilizia residenziale pubblica, tale ruolo comporta una complessità di funzioni e attività che vanno dall'analisi della domanda, alla definizione dei nuovi obiettivi da raggiungere, all'individuazione di nuove tipologie edilizie da realizzare, cui non sempre tutte le regioni sono ancora oggi in grado

di adempiere. Se l'attribuzione della regia alle regioni ha risposto all'esigenza di conformare adeguatamente le politiche alle nuove e reali esigenze del territorio, dall'altra pur nella tendenziale omogeneità delle questioni chiave affrontate, rischia di generare un forte disallineamento delle azioni, legato a condizioni di partenza fortemente disomogenee, che rischia non tanto la differente e differenziata domanda abitativa locale, quanto piuttosto l'adeguatezza e la stessa capacità di risposta delle singole regioni (conoscenza della domanda, disponibilità finanziaria autonoma, capacità progettuale, capacità di controllo e monitoraggio).

Inoltre, il meccanismo dei bandi, attivato con le nuove procedure per accedere ai finanziamenti, ha accentuato il divario tra "territori forti" e "territori deboli" che spesso pone all'attenzione significativi dubbi sulle modalità di definizione dei criteri di selezione degli interventi. Tale differenziazione avviene tanto tra singole regioni, quanto tra aree geografiche dello stesso territorio regionale.

La competitività attivata attraverso il confronto pubblico concorrenziale tende a determinare, infatti, la concentrazione delle risorse in aree in genere caratterizzate dalla presenza di stabili reti di soggetti pubblici e privati e da una più o meno consolidata capacità progettuale (tecnica e amministrativa) messa a punto nelle pregresse esperienze.

Entrando nello specifico, sebbene a livello locale quella del CdQ II di Caccamo appaia un'esperienza certamente positiva nel quadro delle politiche pubbliche avviate negli ultimi anni, rimane, tuttavia, evidente che proprio nell'ambito di un settore strategico e delicato quale quello dell'edilizia residenziale pubblica, la visione sistemica dell'intervento non può che essere quella sovra-locale: questa, nel caso specifico del territorio interessato, dovrebbe per lo meno riguardare la dimensione metropolitana.

Sebbene, infatti, il rischio della deregolamentazione degli strumenti urbanistici con il meccanismo delle varianti automatiche (esito di conferenze di servizi, accordi di programma ecc.), appaia per certi versi superato dalle condizioni stabilite dai bandi (conformità dei nuovi programmi alle previsioni dagli strumenti urbanistici vigenti), la frammentarietà delle azioni è determinata comunque dall'assenza della visione di sistema nella politica degli interventi e del necessario coordinamento delle differenti iniziative. Tale condizione diviene particolarmente grave, per l'appunto, nei contesti metropolitani dove l'aggravarsi del disagio abitativo e l'addensarsi di funzioni di rango superiore richiederebbero una maggiore attenzione all'individuazione di strategie comuni e alla definizione di più efficaci modalità integrate di intervento.

Mantenendo la riflessione sull'iniziativa CdQ II, se guardiamo infatti alla localizzazione territoriale degli interventi finanziati nel 2008 (Monreale e Caccamo) nella provincia di Palermo, viene restituita una visione che più che

alla reale domanda territoriale di edilizia residenziale pubblica o più in generale (data la *mission* del programma) a quella di recupero fisico, sociale e ambientale di ambiti urbani degradati, sembra rispondere alla casuale e fortuita capacità delle singole proposte progettuali e delle Amministrazioni comunali proponenti di rispondere ai criteri selettivi del bando³³.

La dimensione strategica richiesta, in questo caso, non dovrebbe attenere solamente alla capacità progettuale del soggetto proponente, quanto piuttosto a quella di rispondere ad una logica territoriale e di sistema che tenga conto della composizione e articolazione della domanda abitativa.

Se, quindi, nell'ambito delle politiche abitative, appare evidente la necessità di passare da azioni frammentarie e disorganiche ad un'unica politica di sistema, rispetto al più ampio settore delle politiche urbane il percorso di integrazione (Rinaldi, 2000) appare ancor più incompleto, rendendo necessario un coordinamento tra le differenti (per tipologia e tematiche affrontate) iniziative, ispirato ai più spinti modelli di mixité e nel quale trovino adeguata collocazione le politiche per la casa nelle loro molteplici sfaccettature (edilizia, urbanistica, ambientale, sociale).

Bibliografia

- Avarello P. e Ricci M. (2000), *Politiche urbane. Dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano*, Inu Edizioni, Roma.
- Bonafede G. e Lo Piccolo F. (2007), "Cronache ZEN: la questione abitativa tra assenza di politiche pubbliche, pratiche dal basso ed arte della negoziazione", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 90, pp. 47-66.
- Camagni R. (2003), "Città, governance urbana e politiche urbane europee", *DISP*, n. 152, pp. 26-36.
- Costantino D. e Sanseverino R. (2007), "Palermo", *Urbanistica informazioni*, n. 214, pp.47-49.
- Cremaschi M. (2003), *Progetti di sviluppo del territorio. Le azioni integrate locali in Italia e in Europa*, Il Sole24 Ore, Milano.
- Cremaschi M. (2001), *I programmi integrati*, Donzelli, Roma.
- Crosta P.L. (1998), *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Franco Angeli, Milano.
- D'Innocenzo A. (2006), "I contratti di quartiere", *la Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3, pp. 203-221.
- Gallia R. (2004), *Negoziazione urbanistica*, Il Sole24 Ore, Milano.
- Governa F. (1997), *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.

³³ Certamente il disagio abitativo e il degrado urbano non interessano soltanto i comuni le cui iniziative progettuali sono state ammesse a finanziamento.

- INU Sicilia (2003), *Rapporto dal territorio*, Inu Edizioni, Roma.
- Karrer F. e Ricci M., a cura di (2003), *Città e nuovo welfare. L'apporto dell'urbanistica nella costruzione di un nuovo stato sociale*, Officina Edizioni, Roma.
- Karrer F., Moscato M., Ricci M. e Segnalini O. (1998), *Il rinnovo urbano*, Carocci, Roma.
- Lo Piccolo F. (2006), "Consultazione, concertazione, partecipazione: i gradini mancanti", in Trapani F., a cura di, *Urbacost. Un progetto pilota per la Sicilia centrale. Urbanizzazione costiera, centri storici e arene decisionali: ipotesi a confronto*, FrancoAngeli, Milano.
- Maggio M. (2000), "Negoziazione, concertazione, partecipazione. Strumenti di piano e di governo delle trasformazioni fra retoriche e conflitti di interessi", in Carta M., Lo Piccolo F., Schilleci F., Trapani F., a cura di, *Linee di ricerca*, Librerie Dedalo, Roma.
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Mayntz R. (1999), "La teoria della governance: sfide e prospettive", *Rivista italiana di Scienza Politica*, vol. XXIX, pp. 3-21.
- Merloni, F. (2002), "La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie", *Annuario AIPDA*, Milano, pp. 519-535.
- Minelli A.R. (2006), "Politiche della casa. Ottiche adottate, aspetti inevasi e spunti prospettici", *la Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3, pp. 11-26.
- Ombuen S., Ricci M. e Segnalini O. (2000), *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell'Europa delle Regioni*, Il Sole24 Ore, Milano.
- Ombuen S. (2000), "Natura e caratteristiche dei programmi complessi", in Ombuen S., Ricci M. e Segnalini O. (2000), *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell'Europa delle Regioni*, Il Sole24 Ore, Milano.
- Paba G. (2003), *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, FrancoAngeli, Milano.
- Palermo P.C. (2001), *Prove di Innovazione. Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- Pasqui G. (2001), *Il territorio delle politiche*, FrancoAngeli, Milano.
- Perulli P. (2000), "Livelli di governo versus governance multi-livello", in Ciciotti E. e Spaziantone A., a cura di, *Economia, territorio e istituzioni. I nuovi fattori delle politiche di sviluppo locale*, FrancoAngeli, Milano.
- Pichierri A. (2002), *La regolazione dei sistemi locali*, il Mulino, Bologna.
- Rhodes R.A.W. (1997), *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Buckingham-Philadelphia.
- Rigon A. (2008), "Le fondazioni bancarie per l'housing sociale", *Urbanistica informazioni*, n. 221-222, p. 35.
- Rinaldi G. (2000), "Sviluppo sostenibile, consapevolezza ambientale delle scelte e implicazioni nell'innovazione della pratica urbanistica", in De Marchi G., a cura di, *Laboratorio di Urbanistica: studi per la legge regionale*, Regione Emilia Romagna, Assessorato al Territorio, Programmazione e Ambiente, Bologna.

- Roma G. (1994), “Domanda marginale di abitazioni e politiche urbane”, *Urbanistica*, n. 102, pp. 16-17.
- Salzano E. (2001), *Fondamenti di urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.
- Savino M. (2005), “Pratiche di “pianificazione” nel Mezzogiorno che cambia”, in Savino M., a cura di, *Pianificazione alla prova nel Mezzogiorno*, FrancoAngeli, Milano.
- Sampaolo S. (2008), “I nuovi temi della domanda abitativa”, *Urbanistica informazioni*, n. 221-222, pp. 36-37.
- Sbetti F. (2008), “Nuovi strumenti e nuovi attori per l’emergenza abitativa”, *Urbanistica informazioni*, n. 221-222, pp. 39-41.
- Scharpf F.W. (1997), “Introduction: The problem-solving capacity of multi-level governance”, *Journal of European Public Policy*, n. 4, pp. 520-538.
- Tosi A. (2006), “Povertà e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie delle politiche”, *la Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3, pp. 61-78.
- Tosi A. (1994), “La casa: i nuovi termini della questione. Un problema di povertà”, *Urbanistica*, n. 102, pp. 29-37.
- Urbani P. (2007), *Territori e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Giappichelli Editore, Torino.
- Urbani P. (2000), *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringheri, Torino.
- Vinci I. (2002), *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell’Europa degli anni novanta*, FrancoAngeli, Milano.