

Capitolo 8

IL SOCIAL HOUSING E I NUOVI BISOGNI ABITATIVI

DI CHIARA LODI RIZZINI

1. INTRODUZIONE

La possibilità di disporre di un alloggio di qualità rappresenta uno dei pilastri su cui si costruiscono la qualità della vita dell'individuo e la sua inclusione nella società. Le politiche abitative, che tutelano il diritto alla casa, rientrano quindi a pieno titolo nell'ambito del welfare state. Per molto tempo, tuttavia, la questione abitativa è rimasta ai margini delle agende politiche, in parte per l'elevato numero delle case di proprietà, in parte perché si pensava che la povertà abitativa fosse destinata a essere assorbita dallo sviluppo economico. Così non è stato, e oggi il fenomeno sta tornando prepotentemente alla ribalta, inasprito dalla crisi economico-finanziaria. La nuova questione abitativa è l'esito di profondi cambiamenti che hanno interessato innanzitutto il lato dell'offerta di alloggi, come conseguenza delle politiche neo-liberali che, a partire dagli anni Settanta e Ottanta, si sono imposte in molti paesi europei, accordando una preferenza all'espansione della proprietà della casa, con la conseguente contrazione del settore dell'affitto (sia sociale che privato) e l'aumento spropositato dei prezzi delle abitazioni. Sul lato della domanda, invece, la povertà abitativa è frutto delle trasformazioni demografiche e sociali che stanno interessando tutte le società occidentali, ma anche del sistema produttivo, con pesanti ricadute sulla crescita della vulnerabilità sociale (Palvarini 2006).

Nell'ambito delle politiche abitative, possiamo sostenere che il passaggio dal primo al secondo welfare sia segnato dal passaggio dall'edilizia residenziale pubblica all'edilizia sociale. Il *social housing* può infatti essere ricompreso nel secondo welfare grazie a tre aspetti innovativi:

- ❶ target dei beneficiari: l'edilizia sociale è finalizzata all'inclusione di quell'area grigia di *outsiders*, provenienti perlopiù dal cosiddetto «ceto medio impoverito», che non hanno redditi così bassi da accedere all'edilizia popolare ma neanche così alti per ricorrere al mercato;
- ❷ segue la tipologia di bisogno, ovvero la risposta a quei bisogni «scoperti» che rispecchiano forme di vulnerabilità sempre più liquida. La dimensione economica non è più l'unico fattore che determina situazioni di esclusione abitativa, ma accanto a essa si contano numerose nuove variabili (temporaneità del bisogno, disabilità, eccetera);
- ❸ terzo punto, l'innovazione di *policy*, che vede l'introduzione di nuovi modelli di *governance* sia nel finanziamento sia nella gestione dei progetti. L'offerta di alloggi non è quindi esclusiva dello Stato, ma intervengono sempre più spesso soggetti eterogenei provenienti dal settore privato, dal Terzo settore e dal mondo delle fondazioni. Si verifica, inoltre, un crescente decentramento delle competenze dal governo centrale a quello locale, in piena attuazione del principio di sussidiarietà, sia verticale che orizzontale.

Il presente capitolo indaga lo stato del *social housing* nel nostro paese per prima cosa contestualizzandolo nello scenario socio-economico attuale, la cui gravità testimonia la necessità di questo tipo di interventi. Dopo la descrizione delle caratteristiche e del funzionamento dell'edilizia sociale, verranno presentate alcune esperienze territoriali, a dimostrazione di come, nella realtà, operano tali progetti e del perché il *social housing* si possa considerare un esempio di secondo welfare.

2. IL CONTESTO

La Commissione Europea ha dichiarato che la *housing exclusion* – ovvero l'essere privi di una casa, e di una casa dignitosa – è forse la manifestazione più seria della povertà e dell'esclusione sociale nella nostra società. La casa ha, infatti, un ruolo fondamentale nel raggiungimento del benessere individuale e familiare delle persone poiché è l'ambito nel quale trova risposta un'ampia gamma di bisogni primari di tipo economico e simbolico e attorno al quale vengono intessute azioni e relazioni sociali strutturate. Le politiche abitative possono quindi costituire, a pieno titolo, un'area di welfare (Palvarini 2006).

2.1. Il disagio abitativo: un fenomeno in continua evoluzione

È difficile individuare una definizione universalmente condivisa della povertà abitativa, a causa della variabilità che questa assume da paese a paese. Per ovviare a tale lacuna, il Feantsa¹ ha elaborato una definizione – la definizione Ethos² – che, sebbene ancora lungi dall'essere esaustiva³, cerca di uniformare i differenti approcci nazionali attraverso un'interpretazione estensiva che va ben oltre il concetto di *homelessness*, sulla base del presupposto che l'uso di definizioni restrittive produce politiche inefficienti, non in grado di riconoscere la varietà delle situazioni di disagio e dei percorsi personali che conducono dentro e fuori la condizione di povertà abitativa. La concezione teorica sottesa alla Ethos è infatti che la *homelessness* sia una condizione transitoria e dinamica che richiede politiche in grado di coglierne non solo la concreta manifestazione, ma anche i fattori di vulnerabilità. Riflette quindi una visione della povertà abitativa non come un oggetto a sé stante, ma come un fenomeno inserito nella più ampia cornice dell'esclusione sociale, per cui i fattori di vulnerabilità sociale sono anche fattori di rischio di esclusione abitativa⁴. La definizione Ethos è stata inoltre impiegata per identificare il concetto di casa. Una casa è caratterizzata da tre domini: fisico (il possesso di uno spa-

¹ Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec le Sans-Abri: organizzazione non governativa nata nel 1989, ha istituito al proprio interno un Osservatorio sulla *Homelessness* che si occupa di pubblicare un rapporto annuale sulla condizione dei senza dimora nell'Unione Europea basato sui rapporti nazionali scritti da esperti provenienti dai Paesi membri.

² The European Typology of Homelessness and Housing Exclusion.

³ A conferma della variabilità del fenomeno, la definizione Ethos viene periodicamente revisionata e aggiornata sulla base dello stato della povertà abitativa nei paesi europei.

⁴ Gli autori identificano quattro categorie di fattori: fattori strutturali (processi economici, mutamenti in atto nei mercati del lavoro); fattori istituzionali (in particolare, la mancanza di supporto sociale da parte dell'attore pubblico, compresa la carenza di politiche abitative); fattori relazionali (problemi nella struttura familiare o isolamento dal punto di vista delle relazioni sociali); fattori personali (genere, etnia, disabilità fisica o mentale e in generale tutte quelle caratteristiche, ascritte o acquisite, che, interagendo con gli altri fattori citati, diventano barriere che limitano la piena applicazione dei diritti di cittadinanza).

zio su cui esercitare un diritto di esclusiva), sociale (la possibilità di mantenere in quello spazio relazioni soddisfacenti e riservate) e legale (l'averne un titolo legale riconosciuto che ne permetta il pieno godimento). L'esclusione da uno o più di questi domini determina tredici livelli di povertà abitativa che vanno dalla condizione più estrema di esclusione abitativa (non casa) a quella di potenziale rischio abitativo (il disagio non si è ancora manifestato, ma una piccola variazione può farlo emergere), a loro volta sintetizzabili in quattro categorie che compongono la vera e propria tipologia Ethos:

- ❶ *rooflessness*: persone che non hanno alcun rifugio, vivono in strada;
- ❷ *houselessness*: condizione di coloro che non dispongono di un alloggio, ma vengono ospitati in sistemazioni di tipo istituzionale (soluzioni abitative di emergenza, centri di accoglienza);
- ❸ *insecure housing*: l'individuo o la famiglia vivono in un'abitazione strutturalmente adeguata ma si trovano nell'imminente rischio di diventare *homeless* per ragioni attinenti al dominio legale oppure al dominio sociale (coloro che non hanno un titolo legale di godimento: affittuari in nero o occupanti senza titolo, coloro che sono sottoposti a sfratto o le persone che vivono in condizioni di violenza domestica);
- ❹ *inadequate housing*: famiglie che dispongono di una sistemazione che non è fisicamente adeguata per l'abitare, come strutture temporanee o mobili (roulotte, camper), o edifici non destinati all'abitazione, oppure alloggi gravemente sovraffollati o che non raggiungono uno standard minimo di abitabilità definito a livello nazionale.

In conclusione, emerge un quadro concettuale complesso dove la povertà abitativa assume forme variabili. Tuttavia, il quadro concettuale che si sceglie di impiegare ha importanti implicazioni in termini di *policies*, dal momento che queste vengono progettate sulla base della definizione scelta. La classificazione Ethos conferma che la povertà abitativa, più che un fenomeno statico, è un *processo* che può colpire persone vulnerabili, in differenti fasi della vita. Se la povertà abitativa è così mutevole, quindi, anche le politiche atte a contrastarla devono essere il più possibile flessibili per risultare efficaci, allo stesso modo in cui si reclama maggiore flessibilità per le politiche contro la povertà e l'esclusione sociale a fronte di una povertà sempre più «liquida».

2.2. Povertà abitativa e povertà economica: due facce della stessa medaglia?

Esisterebbe un legame diretto tra povertà abitativa e povertà economica. Per meglio comprenderlo, dobbiamo considerare che il costo di accesso all'abitazione non si riduce alla spesa per l'acquisto, o la locazione, di un alloggio, ma include tutte le spese legate all'abitare (spese condominiali, manutenzione, utenze, tasse, eccetera).

La diminuzione del potere di acquisto dei redditi conseguente la crisi economica ha comportato un aumento dell'onerosità delle spese per l'abitazione nei bilanci familiari, aggravando il problema dell'*affordability*, cioè della «possibilità di ottenere un certo standard abitativo a un prezzo o a un canone che non costituisce, a giudizio di terzi – di solito la pubblica amministrazione – un peso irragionevole rispetto al reddito familiare» (Palvarini 2010). La nozione di *affordability* si riferisce dunque al livello di onerosità dei costi che le famiglie devono sostenere per far fronte al pagamento delle spese abitative: in sostanza, la *sostenibilità* di una casa.

Da una parte, quindi, se la diminuzione del reddito comporta una crescente deprivazione abitativa, dall'altra parte il peso eccessivo dei costi abitativi si traduce in una riduzione del reddito familiare disponibile e in una conseguente compressione dei consumi o delle possibilità di risparmio. La capacità di risparmio degli italiani dal 2006 è costantemente calata, attestandosi sull'8 per cento, rimanendo tuttavia più stabile per le fami-

glie che possiedono un'abitazione, mentre si è quasi azzerata per quelle in affitto (Fondazione Housing Sociale 2013). Possiamo allora sostenere che i costi abitativi influenzino la caduta delle famiglie in uno stato di povertà economica o, viceversa, ne facilitino l'uscita (Palvarini 2010). È stato infatti dimostrato che, al fine di misurare il livello di povertà, se si confrontano i risultati ottenuti con la tradizionale definizione di povertà e quelli ricavati dopo la detrazione dei costi abitativi, in Italia l'incidenza del fenomeno aumenta in modo consistente se nella procedura di calcolo vengono inserite le spese per l'abitazione. In particolare, il 9 per cento delle famiglie italiane si trova in uno stato di *povertà dipendente dalla casa* (Palvarini 2010). Un risultato che potrebbe comportare importanti conseguenze a livello di *policy*: vale a dire che oltre la metà della povertà in Italia potrebbe essere attenuata, e teoricamente eliminata, attraverso politiche specificamente orientate all'*affordability* dell'abitazione (Palvarini 2010).

2.3. L'offerta abitativa in Italia

Secondo uno studio condotto dal network europeo Cecodhas⁵, in media il 6 per cento della popolazione europea vive in situazioni di *housing deprivation*, cioè in abitazioni sovrappopolate, con condizioni igienico-sanitarie o strutturali inadeguate (Cecodhas Housing Europe 2012). I paesi più colpiti sono quelli dell'Europa dell'Est (con percentuali che vanno dal 12,2 dell'Estonia al 28,6 della Romania), mentre, al lato opposto, troviamo quelli del Nord (dallo 0,5 per cento dei Paesi Bassi all'1,3 per cento della Danimarca). È un dato interessante che Italia (7,3 per cento) e Grecia (7,6 per cento) siano gli unici paesi dell'UE-15 a superare la soglia media del 6 per cento (figura 1).

La questione abitativa in Italia è rimasta per molto tempo ai margini dell'agenda politica. L'elevata percentuale di alloggi di proprietà – e la parallela contrazione dell'affitto, sia economico che sociale – ha indotto i governi a ritenere che la domanda abitativa fosse ampiamente soddisfatta. Nel 2008 – prima dell'impatto della crisi economica – ben il 68,5 per cento delle famiglie risultava infatti proprietario della casa in cui vive, il 12,6 per cento disponeva dell'abitazione a titolo gratuito o in usufrutto, mentre solo il 18,9 per cento viveva in affitto (di cui il 13,9 per cento in affitto privato e il 5 per cento in affitto sociale) contro una media UE-15 del 28,9 per cento (Nomisma 2010)⁶.

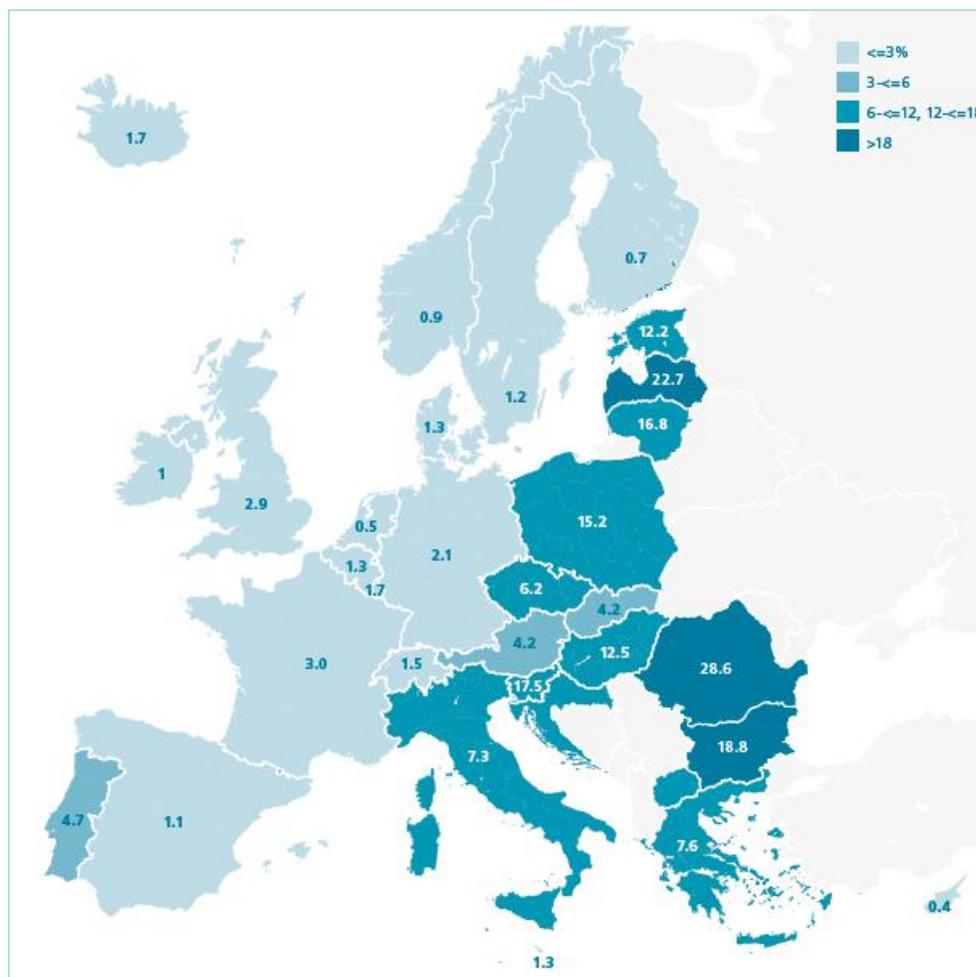
Oggi, con il perdurare della crisi economica, il problema sta tornando prepotentemente alla ribalta. Questo fenomeno è dovuto a diversi fattori, a cominciare da quanto verificatosi sul lato dell'offerta abitativa, dove si è drasticamente allargata la distanza tra il costo delle abitazioni e il reddito disponibile delle famiglie: tra il 1991 e il 2009 i canoni di mercato delle aree urbane sono cresciuti in media del 105 per cento, a fronte di una crescita delle disponibilità economiche familiari del 18 per cento⁷ (Cittalia-Anci 2011) (figura 2).

⁵ European Federation of Public, Cooperative & Social Housing. È un network di 45 federazioni nazionali e regionali che complessivamente riuniscono circa 41 400 *housing providers* in 19 paesi.

⁶ La diffusione della casa di proprietà non è però un aspetto peculiare solo del nostro paese, ma in generale caratterizza anche gli altri Stati europei mediterranei. Allen *et al.* (2004) sostengono la tesi secondo cui in Europa siano identificabili sostanzialmente due modelli di concezione della casa, legati al sistema immobiliare e al ruolo della famiglia nel sistema di welfare. In base a questa classificazione, i paesi del Sud si distinguono da quelli del Nord per alti livelli di case in proprietà, a cui si affianca una scarsa o nulla disponibilità di alloggi di edilizia sociale (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2012).

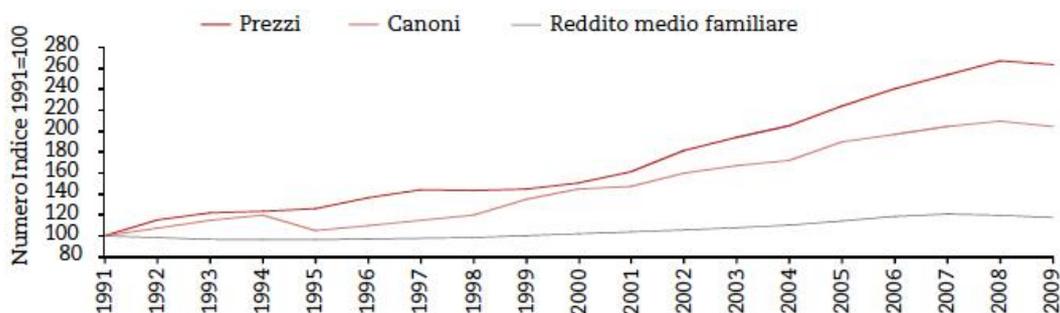
⁷ Secondo i dati Istat, il reddito disponibile in termini reali è infatti crollato, scendendo del 5 per cento dal 2007.

Figura 1 – Tasso di deprivazione abitativa severa in Europa (2009)



Fonte: Cecodhas Housing Europe (2012)

Figura 2 – Evoluzione di prezzi e canoni delle abitazioni e del reddito familiare in Italia, 1991-2007



Elaborazione su dati Cittalia-Anci (2011)

Nell'ultimo decennio i canoni di affitto sono aumentati, in media, del 130 per cento per i contratti rinnovati e del 150 per cento per i nuovi contratti. Il mercato degli acquisti di abitazioni ha registrato un aumento medio del 50 per cento, con punte del 100 per cen-

to nei grandi centri. Sebbene oggi assistiamo a una forte diminuzione delle compravendite, che supera il 25 per cento su base annua (Cgil 2013), a questa non ha corrisposto una altrettanto forte diminuzione dei prezzi, che nel 2012 flettono al massimo del 4 per cento. Determinante, per il calo delle compravendite, è stato l'inasprimento delle condizioni di accesso ai mutui: dal 2006 al 2012 il volume dei finanziamenti erogati è sceso da 55 miliardi a 26 miliardi di euro; si è ridotto il rapporto tra l'ammontare del mutuo concesso e il valore dell'immobile acquisito, che si attesta oggi mediamente al 60-70 per cento; dal 2009, inoltre, si è allargata la forbice tra richieste di mutuo ed erogazioni, per richiudersi a fine 2012 per via del calo della domanda – le famiglie rinunciano a chiedere prestiti (Fondazione Housing Sociale 2013).

A questi costi vanno aggiunte le spese per l'abitazione, che, come abbiamo detto, rappresentano una delle voci che incidono maggiormente sul bilancio familiare. Spese che variano a seconda del titolo di godimento – dal 30 per cento del reddito disponibile, in caso di affitto, all'11,9 per cento in caso di proprietà (fino al 27,4 per cento in presenza di mutuo) – e della composizione del nucleo familiare⁸. Nel 2012 si è inoltre registrato un aumento dei costi relativi al mantenimento dell'abitazione, pari mediamente al 4 per cento (Cgil 2013), quota che crescerà ulteriormente a seguito del recente aumento dell'Iva al 22 per cento⁹. A far lievitare le spese sono stati, come si è detto, i continui rincari di luce, riscaldamento, gas, acqua – nell'ultimo decennio (2002-2012) i costi medi di gas e acqua risultano cresciuti rispettivamente del 50 e del 75 per cento, quelli della raccolta rifiuti oltre il 60 per cento –, l'introduzione dell'Imu, nonché le spese introdotte dalla nuova Tares (+25 per cento rispetto alla vecchia tassa sui rifiuti)¹⁰ (tabella 1).

Tabella 1 – Spese mensili sostenute per un appartamento in affitto o in proprietà (2012)

	Abitazione in affitto: canone	Abitazione in proprietà: mutuo
Canone di affitto / mutuo	1.100	700
• Oneri (condominio, luce, acqua, gas da cucina)	185	185
• Riscaldamento	150	150
• Telefono / Internet	30	30
• Tares	50	50
• Imu		35
Totale costi	415	450
Totale costi + affitto o mutuo	1.515	1.150

Elaborazione su dati Cgil (2013)

⁸ Le situazioni di maggiore vulnerabilità si individuano tra le persone sole, soprattutto se con meno di 35 anni, e tra gli anziani, che destinano alle spese per la casa fino al 21,3 per cento delle proprie entrate. Altrettanto difficile appare la situazione delle famiglie monogenitoriali con figli minori, per le quali il rapporto tra le spese per l'abitazione e il reddito raggiunge il 23,4 per cento (Cittalia-Anci 2011).

⁹ Nel rapporto annuale 2012, l'Istat aveva già messo in evidenza come la casa fosse una voce dai costi in continua crescita: nel 2012, infatti, i prezzi dei prodotti acquistati con maggior frequenza sono aumentati in misura maggiore per le voci «Abitazione, acqua, elettricità, combustibili» e «Trasporti», rispettivamente +7,1 per cento (+5,2 nel 2011) e +8,5 per cento (+6,2 nel 2011) (Cgil 2013).

¹⁰ Imposte che dal 1° gennaio 2014 dovrebbero cambiare con l'introduzione della Service Tax (TRISE).

In questo contesto, si delinea un disagio abitativo¹¹ in costante crescita: nel periodo 1978-'83 colpiva il 3 per cento delle famiglie in affitto; nel periodo 2000-2006 il 21,5 per cento, nel 2008 il 26 per cento (Cittalia-Anci 2011). Il disagio è confermato anche dal tasso di rinegoziazione dei mutui¹² e dal numero di sfratti per morosità, saliti da 26.937 nel 2001 a 60.244 nel 2012. In particolare, sono aumentate le «morosità incolpevoli»¹³, legate cioè alle condizioni economiche decisamente critiche di chi non riesce più a sostenere le spese per l'abitazione. Dai dati del 2012, risultati di un monitoraggio effettuato da Cgil e Sunia, la componente più alta (38 per cento) è costituita da nuclei di anziani (il 25 per cento nel 2009) dei quali due terzi composti da una persona che vive sola; seguono le famiglie di immigrati (26 per cento), con nuclei composti in media da tre o più persone (erano il 22 per cento nel 2009) e i giovani con meno di 35 anni (21 per cento), prevalentemente lavoratori precari o che hanno perso il lavoro nel corso dell'ultimo biennio (erano solo il 4 per cento nel 2009). Se consideriamo che il 62 per cento dei nuclei familiari sotto sfratto ha figli (due terzi di questi hanno figli minorenni), è evidente che si tratta di un problema che potrà avere pesanti ripercussioni sulle nuove generazioni e sul futuro dell'Italia.

A fronte di un'offerta abitativa privata sempre più insostenibile, l'intervento pubblico, anziché aumentare, è drasticamente calato. Dal 1991 al 2007 lo stock abitativo pubblico è sceso di oltre il 20 per cento, considerando le cartolarizzazioni effettuate negli ultimi anni e la limitatissima costruzione di nuovi alloggi; oltre alla fine del regime Gescal¹⁴ e all'avvio del processo di dismissione degli immobili residenziali promosso dalla legge n. 560/1993, che tra il 1993 e il 2006 ha determinato la vendita di 154.788 abitazioni. Nel 2008 solo il 5,3 per cento delle famiglie italiane viveva in alloggi a canone ridotto¹⁵ rispetto al valore di mercato, contro il 7 per cento della media europea. In rapporto agli altri paesi, anche la quota di edilizia popolare è estremamente bassa: 4 per cento, contro il 20 per cento della media comunitaria e il 36 per cento dei Paesi Bassi (Cittalia-Anci 2011).

2.4. *Una nuova domanda abitativa*

Tuttavia, la «nuova questione abitativa» è l'esito dei profondi cambiamenti che hanno interessato anche il lato della domanda: da una parte, le trasformazioni delle reti relazionali, in particolare delle strutture familiari; dall'altra, i mutamenti del sistema produttivo, con importanti ricadute sul livello della stratificazione sociale (aumento delle disuguaglianze, crescita della vulnerabilità sociale) (Palvarini 2006). Cambiamenti che

¹¹ Parliamo di disagio abitativo quando il rapporto tra spesa per l'abitazione e reddito è superiore al 30 per cento.

¹² Le variazioni più frequenti hanno riguardato il passaggio dal tasso variabile al tasso fisso, la diminuzione del tasso d'interesse (22,4 per cento) e/o l'allungamento della durata (20,9 per cento) allo scopo di ridurre le spese correnti oppure di dilazarle per un periodo di tempo più lungo.

¹³ Per contrastare questo fenomeno il Decreto legge del 28 agosto 2013 ha introdotto un Fondo per la morosità incolpevole di 40 milioni di euro, istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, destinato alle famiglie che non pagano l'affitto a causa di difficoltà temporanee quali perdita del lavoro, messa in mobilità o in cassa integrazione, chiusura dell'attività, malattia grave, infortunio o decesso di un componente della famiglia.

¹⁴ Gescal (GESTione CAse per i Lavoratori) era un fondo istituito nel 1963 destinato alla costruzione e all'assegnazione di case per lavoratori attraverso contributi provenienti dai lavoratori stessi, dalle imprese e in parte da finanziamenti governativi. Abolito ufficialmente nel 1973, di fatto è cessato solo nel 1996 (per i contributi dei lavoratori) e nel 1998 (per quelli delle aziende).

¹⁵ Comprendente l'edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata.

impongono di affrontare il tema della povertà abitativa, e delle relative politiche abitative, in un'ottica nuova, superando l'approccio classico – generalmente impiegato nell'edilizia residenziale pubblica – basato su un *means test* quasi esclusivamente economico e su criteri di accesso troppo rigidi. In una società dove la povertà cambia continuamente fisionomia, anche l'abitare diviene sempre più precario.

Quali sono i nuovi bisogni abitativi? Il reddito si conferma una delle cause principali della vulnerabilità abitativa. In questo senso, la crisi ha avuto un impatto elevatissimo, facendo scivolare nell'area grigia del disagio abitativo una vastità di persone per le quali invece la casa in passato non rappresentava un problema (Cittalia-Anci 2011). Se la povertà economica si conferma un fattore determinante, essa sta però cambiando fisionomia, con la conseguenza di rendere le politiche tradizionali spesso inefficaci: di fronte a un aumento del tasso di povertà, le soglie di accesso richieste dall'edilizia residenziale pubblica sono troppo basse ed escludono una larga fetta di popolazione *borderline*, ossia troppo «ricca» per averne diritto ma troppo povera per accedere al mercato immobiliare privato. Un'area grigia non così facilmente intercettabile, che vive in condizioni economiche precarie e che un minimo imprevisto farebbe precipitare in stato di emergenza.

Altri cambiamenti hanno riguardato la struttura demografica della popolazione e in particolare dei nuclei familiari. Accanto a un calo della popolazione totale, assistiamo all'aumento dei nuclei familiari (+9% dal 2003 al 2009) e alla riduzione della loro composizione, con nuclei sempre più piccoli a causa dell'allungamento dell'aspettativa di vita media e all'instabilità dei rapporti di coppia. Le famiglie composte da una sola persona ammontano oggi al 28,1 per cento del totale, un dato fortemente in crescita rispetto al decennio precedente, quando era pari solo all'11,7 per cento della popolazione adulta (Cittalia-Anci 2011). Una tendenza che ha implicazioni importanti perché accresce la domanda di alloggi, ma ne riduce l'*affordability* (un nucleo monoreddito ha evidentemente più difficoltà a far fronte alle spese abitative). Non a caso i genitori separati sono una delle categorie a maggiore rischio abitativo; soprattutto i padri separati, che sostengono le spese per il mutuo di un'abitazione di cui non possono però usufruire.

Nuovo fattore d'impoverimento abitativo è la precarizzazione dei rapporti di lavoro e la conseguente domanda di alloggi temporanei. La crisi economica impone di cercare lavoro là dove c'è. Ecco allora che assistiamo a una ripresa dei movimenti migratori interni, seppur ancora piuttosto contenuti, sia intraregionali che interregionali, in particolare nella direzione Sud-Nord (verso Lombardia ed Emilia Romagna *in primis*) (Cittalia 2010). La disponibilità di alloggi per chi si trasferisce per motivi di lavoro è un fattore essenziale per innestare elementi di flessibilità e dinamismo nel mercato del lavoro nazionale: la bassa percentuale di case in affitto che caratterizza l'Italia rispetto alla gran parte dei paesi europei, così come la forte differenza nel costo delle case tra le diverse aree geografiche, rappresentano quindi gravi fattori di rigidità rispetto alle esigenze del mercato del lavoro (Intervista 2). D'altra parte, però, il fatto che le città metropolitane diventino attrattive per la maggior disponibilità di opportunità lavorative pone il problema di dove accogliere questo flusso di lavoratori, soprattutto quando questi versano in condizioni di povertà – più del 50 per cento degli ospiti dei dormitori della città di Torino, ad esempio, non sono torinesi (Intervista 6).

Quali categorie escono più colpite in questo nuovo contesto? Prima di tutto la popolazione giovane, che a causa del prolungamento dei percorsi di formazione e della diffusione di rapporti di lavoro precari ha sempre meno capacità di accedere al mercato immobiliare. Il peggioramento delle condizioni di accesso al credito riguarda infatti soprattutto i contraenti con età inferiore ai 35 anni che intendono acquistare la prima

casa¹⁶. Tre sono i principali motivi che ostacolano l'accesso al mutuo: la precarietà dei rapporti di lavoro – l'80 per cento dei mutui è ancora erogato a favore di contraenti che abbiano un contratto di lavoro a tempo indeterminato; l'insufficienza del risparmio disponibile – per acquistare un'abitazione da 150.000 euro, ad esempio, si stima necessario un livello di risparmio tra i 45.000 e i 60.000 euro; la capienza del reddito – la rata risulta spesso troppo onerosa, soprattutto nel caso di giovani coppie non stabilizzate, per le quali supera facilmente il cosiddetto tasso di sforzo¹⁷ sopportabile (Fondazione Housing Sociale 2013).

Se la popolazione giovane non è ancora precipitata in uno stato di povertà abitativa generalizzata, è grazie al sostegno dato da uno dei più efficienti, se non il più efficiente, ammortizzatori sociali italiani: la famiglia, che, così come per una serie di altri importanti servizi, si sostituisce allo Stato – e al mercato – nell'offerta di servizi abitativi. Oltre ai giovani che prolungano la permanenza nella famiglia d'origine, sono sempre più numerosi quelli che ricavano un'abitazione per sé all'interno della casa dei genitori (o dei nonni) con ovvie e negative ripercussioni sul volume delle compravendite. Tra le nuove generazioni, infine, una fascia particolarmente a rischio è quella degli studenti universitari fuori sede. La carenza di alloggi a prezzi ragionevoli¹⁸ compromette il diritto allo studio per gli studenti meno abbienti, con ripercussioni sull'uguaglianza e la mobilità sociale, oltre a esporli a meccanismi di sfruttamento nel mercato degli affitti in nero e a costringerli ad accontentarsi di abitazioni di inadeguata qualità e sicurezza¹⁹.

Altra categoria a rischio di disagio abitativo è la popolazione straniera residente in Italia, cresciuta a ritmi particolarmente intensi (+233,3 per cento nel decennio 2000-2010) fino a costituire, nel 2009, il 7,1 per cento della popolazione (Nomisma 2011). Gli immigrati sono la fascia più esposta ai problemi di sovraffollamento e di scarsa qualità delle abitazioni: l'indicatore di grave deprivazione abitativa è per loro il 14,9 per cento, cioè più del triplo di quello delle famiglie italiane (4,7 per cento). Se consideriamo che il 22 per cento di essi sono minorenni, è evidente quanto politiche abitative adeguate siano cruciali per l'integrazione delle nuove generazioni, onde evitare che la nascita di veri e propri ghetti urbani esploda prima o poi in un serio conflitto sociale, alla stregua di quanto accaduto nelle *banlieues* francesi o, più recentemente, nei sobborghi inglesi e svedesi (Lodi Rizzini 2013a). Queste politiche, peraltro, potrebbero anche essere economicamente vantaggiose: tra il 2000 e il 2007 le compravendite effettuate da stranieri hanno costituito il 16,7 per cento del totale nazionale (Cittalia-Anci 2011), un dato che rivela come la popolazione straniera potrebbe potenzialmente contribuire alla ripresa del mercato immobiliare.

¹⁶ Il Decreto legge del 28 agosto 2013 ha in proposito istituito un Fondo di garanzia per i mutui a favore dei giovani (coppie, nuclei monogenitoriali con figli minori, lavoratori atipici) che dovrebbe favorire l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte degli under 35 con un reddito Isee complessivo non superiore a 35.000 euro, consentendo loro di chiedere un mutuo, sino a 200.000 euro, garantito dal Fondo per il 50 per cento della quota capitale. L'elemento di novità di questo provvedimento è di aver inserito, tra i beneficiari del Fondo, i lavoratori atipici. Uno degli obiettivi è quello di evitare che il mero fatto di non avere un contratto a tempo indeterminato – tipologia contrattuale ormai tipica tra i più giovani – limiti l'accesso al credito.

¹⁷ Cioè il peso del canone di locazione o della rata del mutuo in percentuale al reddito disponibile.

¹⁸ Gli studenti universitari iscritti ad atenei di provincia o regioni diverse da quelle di residenza sono circa 650.000, pari al 47,3 per cento del totale. L'offerta abitativa è invece di soli 54.000 posti letto distribuiti in residenze universitarie pubbliche e private (Venditti 2009).

¹⁹ Da rilevare anche l'effetto sull'aumento spropositato del costo degli affitti nelle città universitarie, soprattutto nelle aree prossime agli atenei.

Con il progressivo invecchiamento della popolazione e il contenimento delle erogazioni previdenziali, si aggrava poi la condizione abitativa degli anziani, afflitti essenzialmente da tre ordini di problemi: l'incidenza dei canoni di locazione, soprattutto in presenza di redditi da sola pensione sociale; i problemi di adeguatezza dello spazio rispetto alle esigenze fisiche, fino a costituire vere e proprie barriere architettoniche (abitazioni isolate, abitazioni prive di ascensore, eccetera); il rischio di isolamento quando la persona si trova a vivere sola (Venditti 2009).

Ci sono infine categorie di cittadini che faticano a trovare un alloggio per problemi fisici o psichici: disabili, tossicodipendenti, destinatari di programmi di assistenza sociale. Un'utenza forse più classica, già nota ai servizi sociali, ma che rischia di cadere vittima dei tagli ai fondi sociali anche dal lato abitativo.

3. CHE COS'È IL SOCIAL HOUSING

3.1. Una definizione incerta

Attribuire una definizione al *social housing* è piuttosto complesso a causa della variabilità che il concetto assume da Stato a Stato. Generalmente ci si attiene a quella fornita da Cecodhas Housing Europe²⁰, che descrive il *social housing* come «l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problematiche particolari».

In Italia tale definizione assume invece un significato più circoscritto, identificandosi come «l'insieme di quegli interventi di politica abitativa d'interesse pubblico che vanno oltre i tradizionali confini dell'edilizia residenziale pubblica e che associano agli interventi di edilizia azioni di accompagnamento sociale». Il *social housing*, attraverso la partecipazione e collaborazione di istituzioni, soggetti privati e non profit, svolge una funzione di interesse generale volta a promuovere la coesione sociale sul territorio, intervenendo prioritariamente su un'area di disagio sociale esclusa dai benefici pubblici per i più bisognosi e al contempo non in grado di accedere al mercato (Cittalia-Anci 2011).

Da questa definizione emergono le tre principali caratteristiche dell'*housing* sociale, che segnano un punto di rottura rispetto all'edilizia residenziale pubblica: 1) rilevanza della dimensione sociale degli interventi; 2) area di disagio sociale non estremo, tipico di soggetti esclusi dai benefici pubblici ma al contempo non in grado di accedere al mercato; 3) partnership pubblico-privato-non profit dei progetti.

In riferimento al primo aspetto, possiamo affermare che la dimensione sociale è protagonista dei progetti di *housing* sociale: non a caso si parla non solo di *housing*, ma di *social housing*. Come abbiamo visto, uno degli aspetti che fanno della casa un bene primario è il fatto che attorno a essa si tesse quella rete di relazioni propedeutica alla realizzazione personale dell'individuo e alla sua inclusione nella società. A differenza delle politiche abitative tradizionali, che affrontano il disagio abitativo quasi esclusivamente attraverso l'offerta di alloggi a canone calmierato, in questo caso si cerca di migliorare la condizione abitativa intervenendo anche sulla dimensione relazionale degli inquilini, attraverso la sperimentazione di nuove, o rinnovate, forme dell'abitare nelle quali essi

²⁰ European Federation of Public, Cooperative & Social Housing.

sono chiamati a partecipare attivamente alla costruzione di una comunità sostenibile²¹ (Fondazione Housing Sociale 2013).

La «socialità» degli interventi può articolarsi in varie forme:

- residenze con spazi comuni destinati alla socializzazione;
- strutture con servizi comuni (servizi socio-sanitari, socio-assistenziali e di accompagnamento, assistenza domiciliare per anziani e disabili, doposcuola, *babysitting*, eccetera);
- progetti abitativi che puntano sul coinvolgimento diretto e attivo dei residenti nella fase di progettazione e realizzazione, così come nella manutenzione (progetti di autocostruzione, di autorecupero, di *cobousing*);
- apertura dei servizi forniti ai residenti al vicinato, in un'ottica di sviluppo di comunità;
- progetti abitativi che, grazie a particolari servizi e soluzioni (badante unica, assistenza per tossicodipendenze, eccetera), riescono ad accogliere categorie di utenti non completamente autosufficienti o con necessità di assistenza;
- passaggio dall'amministratore condominiale al gestore sociale (box 1).

Box 1 – Il gestore sociale

Il gestore sociale è una figura introdotta nei progetti di housing sociale alla quale competono, oltre alle tradizionali attività di gestione amministrativa e finanziaria dell'immobile, la promozione di attività di partecipazione e responsabilizzazione degli inquilini e funzioni di mediazione sociale e culturale finalizzate a prevenire conflitti e tensioni all'interno della comunità insediata. Nello specifico, rientrano nelle sue competenze attività quali: inserimento abitativo; educazione alla condivisione degli spazi e alla cogestione dei servizi; inclusione sociale degli utenti nel tessuto sociale circostante; prevenzione del degrado abitativo attraverso interventi educativi rivolti alla persona e al presidio costante dell'immobile stesso. Questi elementi, ricompresi della letteratura nel community management, sono un patrimonio di innovazione di processo (Trabuio 2012) che rende il gestore sociale una figura particolarmente efficace per l'integrazione di soggetti «diversi».

Passiamo ora al secondo aspetto, ossia il disagio abitativo cui le politiche di *social housing* sono rivolte, che rappresenta un altro punto di rottura rispetto all'edilizia residenziale pubblica. Possiamo suddividere il disagio abitativo in due macro-categorie (Cittalia 2010):

- l'emergenza abitativa assoluta, condizione che spesso colpisce persone afflitte da «povertà croniche» o che sono scivolate in uno stato di emergenza a seguito di un evento drastico (sfratto, licenziamento). Si tratta di persone che vivono in strada, in alloggi di fortuna o presso centri di accoglienza, in sistemazioni insicure o inadeguate, o sotto sfratto imminente. Il problema dell'abitare si configura per l'attore pubblico come la necessità di garantire un'accoglienza immediata e il diritto nel tempo a un'abitazione. È il tipo di disagio che dovrebbe essere arginato attraverso l'edilizia residenziale pubblica;
- un'area «grigia» di disagio meno esplicito, multiforme e spesso temporaneo, che caratterizza persone che dispongono di un reddito – da lavoro o da pensione – in-

²¹ Il concetto di sostenibilità, uno degli obiettivi principali del *social housing*, ricorre anche relativamente agli aspetti energetici e di compatibilità ambientale, ai quali i progetti prestano generalmente molta attenzione.

sufficiente, o quasi, per far fronte alle spese abitative, ma troppo alto per accedere agli alloggi popolari, oppure soggetti che non riescono a rivolgersi al mercato per esigenze personali (ad esempio, la necessità di un alloggio temporaneo). Soggetti in bilico tra emergenza e normalità che un evento imprevisto potrebbe far precipitare in una situazione di disagio più seria. È a questo tipo di utenza che è indirizzato il *social housing*.

3.2. Il quadro normativo di riferimento

Il terzo punto riguarda la partnership pubblico-privato-non profit dei progetti, che appare molto chiara nella normativa nazionale relativa al *social housing* e nel sistema di finanziamento. Le fonti che inquadrano l'*housing* sociale nel nostro ordinamento sono principalmente tre:

- 1) il Decreto ministeriale del 22 aprile 2008;
- 2) il Decreto legge n. 112/2008, convertito poi nella Legge n. 133/2008;
- 3) il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 luglio 2009, denominato anche «Piano nazionale di edilizia abitativa».

Il Decreto ministeriale del 22 aprile 2008 fornisce la prima definizione ufficiale di «alloggio sociale» come «l'unità immobiliare adibita a uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato [...]. Rientrano in tale definizione gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche – quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree o immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico – destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà». La normativa attribuisce la competenza della materia alle Regioni, che, «in concertazione con le Anci regionali, definiscono i requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale». Detta, inoltre, alcune caratteristiche necessarie per garantire la qualità dell'alloggio, stabilendo che esso «deve essere adeguato, salubre, sicuro e costruito o recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico-costruttive [...], costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative».

La prima significativa spinta per l'innovazione dell'edilizia residenziale assistita dall'intervento pubblico avviene invece con l'art. 11 (il «Piano casa») del D.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, che ha introdotto i contenuti per un nuovo Piano nazionale di edilizia abitativa. Il Piano conferma l'obiettivo di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo attraverso l'incremento dell'offerta di abitazioni di edilizia residenziale e definisce, in particolare, le categorie alle quali esse devono essere indirizzate: nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o mono-reddito; giovani coppie a basso reddito; anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; studenti fuori sede; soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale o da almeno cinque anni nella medesima regione. Si tratta precisamente delle categorie che abbiamo indicato come portatrici di una nuova domanda abitativa. La legge n. 133/2008 aggiunge anche «la costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e

la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale, aprendo la porta a nuovi soggetti esterni allo Stato e all'impiego di nuovi strumenti finanziari».

Il Piano nazionale di edilizia abitativa, D.p.c.m. del 16 luglio 2009, infine, riprendendo i contenuti e le prescrizioni dell'art. 11 della legge n. 133/2008, ha introdotto, in particolare, la costituzione di un sistema integrato, nazionale e locale, di fondi immobiliari (Sifi) che contribuiscano a incrementare la dotazione di alloggi sociali sul territorio nazionale, attraverso la mobilitazione di consistenti capitali privati e pubblici prevedendo: una dimensione obiettivo pari a 3 miliardi di euro, ammontare minimo del Fondo di 1 miliardo di euro e durata minima di 25 anni; un rendimento obiettivo in linea con quello di strumenti finanziari comparabili presenti sul mercato e sostenibilità economica dei progetti; criteri di partecipazione dei fondi nazionali agli investimenti locali mediante acquisizione di partecipazioni di minoranza fino a un massimo del 40 per cento.

Il Piano ha previsto inoltre l'integrazione delle politiche pubbliche locali attraverso un programma coordinato con le Regioni. Queste ultime, infatti, d'intesa con gli enti locali interessati, devono proporre al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti un programma coordinato volto a incrementare, in risposta alle diverse tipologie di fabbisogno abitativo, il patrimonio di edilizia residenziale anche sociale.

A questo quadro vanno ad aggiungersi alcuni interessanti avvenimenti recenti, a cominciare dal cosiddetto Decreto sviluppo del 10 luglio 2012, trasformato nella legge Monti-Passera «Misure per lo sviluppo e la crescita sostenibile», contenente un Piano nazionale per le città finalizzato a far ripartire la riqualificazione delle aree urbane degradate e lo sviluppo di numerosi centri urbani. Un Piano che, valutato da una Cabina di regia sulla base delle proposte progettuali fornite dai Comuni, puntava a mobilitare circa 2 miliardi di euro tra fondi pubblici e privati destinati prevalentemente a interventi nell'*housing* sociale, nella realizzazione di scuole ad alta efficienza energetica, nella valorizzazione delle aree demaniali, nelle ristrutturazioni e nella mobilità sostenibile. L'8 febbraio 2013 è stato emanato e pubblicato sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti il Decreto dipartimentale n. 1105 che ha ufficializzato i contributi ai 28 progetti di riqualificazione urbana scelti della Cabina di regia²². Molti di questi progetti prevedono interventi di *housing* sociale e di recupero, sia qualitativo che funzionale, di edifici esistenti, dismessi o inutilizzati (secondo il Ministero e l'Anci, circa il 50 per cento dei progetti). Se a questo Piano uniamo i progetti del Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA) (cfr. sezione 3.4), che potrebbe investire nel Piano città una parte degli 1,5 miliardi di risorse ancora disponibili, si potrebbe finalmente assistere al decollo del *social housing*. Consideriamo inoltre che il D.p.c.m. del 10 luglio 2012 ha modificato il regolamento del fondo immobiliare chiuso di cui all'art. 11 del D.p.c.m. del 16 luglio 2009, introducendo la possibilità di superare il limite massimo del 40 per cento per le partecipazioni da acquisire nell'ambito degli investimenti locali, stabilendo che tale limite può essere innalzato in relazione alle autonome valutazioni dei sottoscrittori dei suddetti fondi immobiliari, ferma restando la necessità di salvaguardare la partecipazione di capitali privati negli investimenti locali.

Infine, il Decreto legge del 28 agosto 2013, «Disposizioni urgenti in materia di Imu, abitazioni e cassa integrazione guadagni», dovrebbe dare un ulteriore input all'edilizia sociale, incrementando di altri 2 miliardi di euro il FIA e concedendo anche agli alloggi sociali il trattamento Imu Prima Casa.

²² Derivanti, al momento, da un cofinanziamento nazionale pari a 318 milioni di euro, che per 224 milioni deriva dal Fondo Piano Città e per 94 milioni dal Piano Azione Coesione per le Zone Franche Urbane.

Il quadro normativo esposto prevede dunque la delega delle competenze in materia di *social housing* dal livello centrale a quello locale, in piena attuazione del principio di sussidiarietà verticale. Esiste infatti uno stretto legame tra il territorio e i problemi abitativi. Gli enti locali si configurano come le istituzioni più idonee alla gestione di queste politiche: in quanto soggetti più vicini ai cittadini, hanno una migliore conoscenza delle loro necessità e possono impostare politiche più mirate rispetto a misure *una tantum* calate dall'alto. La crisi economica ha avuto un impatto differente a livello territoriale, influenzando sia sull'entità del disagio sia sulle risorse per farvi fronte. Ma il tema dell'emergenza abitativa ha importanti implicazioni a livello urbano, perché rischia di trasformarsi in emergenza sociale: l'abitare precario può portare, specialmente nei quartieri periferici, alla diffusione di alloggi abusivi in aree dismesse, di baraccopoli e alloggi di fortuna che provocano degrado urbano e problemi di pubblica sicurezza che si ripercuotono sull'intera popolazione. Il fenomeno della «fuga dalle città», conseguenza dell'insostenibilità dei prezzi dei centri cittadini, produce inoltre un incremento dei *city users* con un carico sempre maggiore sulle strutture per mobilità e trasporti. Per i Comuni, allora, il tema dell'emergenza abitativa richiede l'integrazione di politiche abitative e governo degli spazi urbani in termini di servizi, mobilità ed equilibrio sociale (Cittalia-Anci 2011).

3.3. Il finanziamento del *social housing*

Nell'Unione Europea quasi tutti i progetti di *social housing* vengono finanziati attraverso la combinazione di strumenti differenti il cui peso relativo varia a seconda del contesto: prestiti bancari, prestiti/sussidi pubblici, risorse proprie dei *social housing providers* e, talvolta, contributi degli stessi inquilini.

Il sostegno pubblico si articola in sovvenzioni dirette o prestiti da parte di istituti di credito pubblici specializzati, mentre nel caso di prestiti da istituti di credito privati il Governo può fungere da garante o finanziare il pagamento dei relativi interessi. Il finanziamento dei progetti di *social housing* può essere di competenza esclusiva dello Stato centrale, delle Regioni (o province federali), dei Comuni o, in certi casi, di più soggetti contemporaneamente. In alcuni paesi, come la Svezia o i Paesi Bassi, non è previsto alcun sistema di finanziamento pubblico; in altri è, invece, l'unico tipo di finanziamento esistente²³. Le istituzioni pubbliche possono finanziare il *social housing* anche indirettamente, ad esempio concedendo terreni a prezzi scontati (Austria, Italia, Lussemburgo) o agevolazioni fiscali che riducano i costi di edificazione per i costruttori privati.

Per realizzare progetti nell'ambito del *social housing* ci si può rivolgere anche – oggi più che in passato – al mercato finanziario privato. La crisi finanziaria ha però dimostrato che, per garantire la sostenibilità e l'applicabilità di questo sistema, deve esserci qualche forma di intermediazione tra i fornitori e il mercato – ad esempio, una struttura di collegamento supervisionata da autorità pubbliche – in grado di garantire e supportare gli investimenti nel *social housing* (Cecodhas Housing Europe 2012).

Gli *housing providers*, soprattutto quelli più consolidati, possono anche autofinanziarsi reinvestendo i propri profitti in nuovi progetti. Si possono attivare meccanismi di *funds pooling* attraverso cui sostenere le organizzazioni più deboli o promuovere la competizione e l'innovazione²⁴.

²³ In Bulgaria, Lettonia, Lituania e Romania, infatti, le *social houses* sono solo di proprietà pubblica e finanziate dal budget comunale (o, in certi casi, da quello statale).

²⁴ È il caso di Paesi Bassi, Danimarca e Francia, dove i soggetti operanti nel settore hanno riunito dei fondi che, «a rotazione», vengono impiegati come garanzia o, nel caso danese, come finanziamenti per la ristrutturazione delle abitazioni.

Un'altra soluzione consiste nella vendita degli alloggi sociali esistenti. Negli ultimi vent'anni in molti paesi è stata avviata una parziale privatizzazione dello stock di *housing* sociale attraverso una vendita selettiva che risponde a due esigenze: soddisfare gli affittuari che vogliono diventare proprietari di una casa, ma non possono farlo ai prezzi di mercato; generare risorse da investire nella ristrutturazione e nella costruzione di nuovi alloggi. Tuttavia, quando non ben regolamentato questo fenomeno ha provocato effetti negativi, comportando la vendita di tutti gli alloggi di qualità migliore e la riduzione dello stock complessivo. Per questa ragione, ad esempio, in Scozia e in Galles il *right to buy* è stato limitato attraverso una regolamentazione più restrittiva²⁵.

I progetti di *social housing* possono, infine, essere finanziati non solo sul lato dell'offerta, ma anche su quello della domanda, principalmente attraverso *benefits* che aiutano gli affittuari nel pagamento del canone di locazione. Si tratta di una forma di finanziamento indiretta che può però generare distorsioni, come l'aumento generale degli affitti.

In generale, a fronte di una disponibilità di risorse economiche ridotte dai tagli alla spesa pubblica, si ricorre sempre più spesso a finanziamenti provenienti da soggetti esterni allo Stato. È allora evidente il passaggio dal primo al secondo welfare: da uno *Stato produttore* di alloggi residenziali a uno *Stato promotore* che, attraverso l'offerta di aree edificabili a condizioni economiche vantaggiose, è in grado di catalizzare sul settore dell'abitare sociale nuovi e significativi investimenti da parte di nuovi attori, sia pubblici sia privati²⁶ (Lodi Rizzini 2013e).

Nel nostro paese l'intervento pubblico prevede perlopiù le seguenti tipologie (Cittalia 2010):

- accordi tra Comuni e investitori istituzionali per il recupero del patrimonio immobiliare già esistente o la realizzazione di nuovi insediamenti abitativi, anche attraverso la disponibilità di aree standard da destinare a servizi per la collettività. In questo caso i Comuni mettono a disposizione l'area, i soggetti istituzionali costruiscono gli immobili, che dovranno essere assegnati in locazione a canone calmierato; il Terzo settore, infine, in accordo con le amministrazioni comunali, ha il compito di gestire il patrimonio immobiliare così realizzato, fornendo altresì azioni di accompagnamento sociale (anche in termini di integrazione sociale e di affiancamento all'utenza);
- accordi tra Comuni e settore delle costruzioni finalizzati a realizzare nuovi insediamenti abitativi, all'interno dei quali si dovrà stabilire una percentuale da destinare a edilizia pubblica per le fasce deboli della popolazione.

Si tratta quindi di progetti che presentano una compartecipazione tra pubblico e privato e che si avvalgono di strumenti finanziari in grado di generare un ritorno economico e reddituale (Cittalia 2010), facendo così del *social housing* non solo uno strumento di natura assistenziale, ma uno strumento in grado di produrre anche benefici economici.

²⁵ Le condizioni di vendita delle *social houses* variano oggi sensibilmente da uno Stato all'altro. Il *right to buy* è riconosciuto solo in Austria, nelle Fiandre e nel Regno Unito (oggi con diverse limitazioni); in alcuni paesi l'acquisto non è consentito (Lettonia, Lituania e, con alcune eccezioni, Danimarca e Svezia); in altri è consentito ma subordinato a determinate condizioni (nella maggior parte degli Stati) o è un fenomeno molto marginale (Italia). In Grecia e a Cipro il *social housing* prevede solo la vendita, e non l'affitto, degli alloggi.

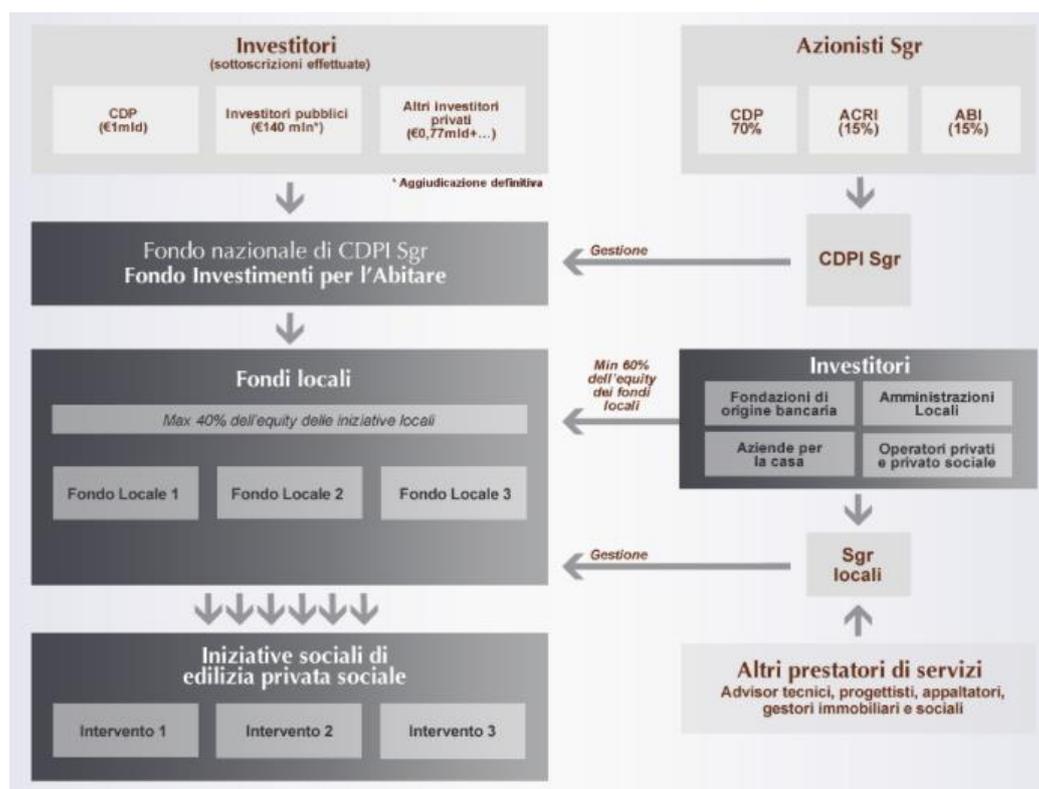
²⁶ Teniamo presente, tra l'altro, che gli interventi in questione richiedono un impegno finanziario decisamente oneroso tra acquisizione di terreni e costruzione/restauro delle abitazioni.

3.4. Il sistema integrato di fondi immobiliari: l'edilizia privata sociale

Con il sistema integrato di fondi immobiliari introdotti dal Piano nazionale di edilizia abitativa (D.p.c.m. del 16 luglio 2009) nasce l'edilizia privata sociale, finalizzata a incrementare l'offerta abitativa di alloggi sociali per la locazione a canone calmierato e la vendita a prezzi convenzionati, a supporto e integrazione delle politiche di settore dello Stato e degli enti locali mediante risorse e modalità di attuazione proprie del mercato immobiliare privato, ossia mediante investimenti e non contributi a fondo perduto.

Il sistema integrato di fondi è attualmente costituito da un fondo nazionale, il Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA), gestito da Cassa Depositi e Prestiti Investimenti Sgr²⁷, nel quale confluiscono risorse della Cassa Depositi e Prestiti, del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e di altri investitori privati (gruppi bancari, assicurativi, eccetera). Il FIA investe il proprio patrimonio principalmente in quote di fondi immobiliari locali gestiti da altre società di gestione del risparmio, attraverso partecipazioni nel limite massimo del 40 per cento²⁸ (parzialmente abolito dal D.p.c.m. del 10 luglio 2012). Gli investimenti del FIA sono subordinati a diverse condizioni: tra esse, in particolare, la sostenibilità economico-finanziaria e urbanistica-sociale. Per garantirne la redditività, gli

Figura 3 – Modello operativo del FIA nell'ambito del sistema integrato dei fondi immobiliari



Fonte: CDP Investimenti Sgr (2013)

²⁷ Cassa Depositi e Prestiti Investimenti Sgr è stata istituita nel 2009 e ha come azionisti Cassa Depositi e Prestiti (70 per cento), Acri (15 per cento) e Abi (15 per cento).

²⁸ Tale limite è volto a sollecitare sul territorio l'investimento di risorse da parte di soggetti terzi rispetto al Fondo, permettendo nel contempo al FIA di mantenere una presenza rilevante nelle singole iniziative.

investimenti del FIA devono quindi presentare un rendimento in linea con quello di strumenti finanziari comparabili presenti sul mercato e un'adeguata diversificazione territoriale a livello nazionale. La restante parte dei fondi locali viene invece coperta da investitori quali fondazioni di origine bancaria, amministrazioni locali, aziende per la casa, operatori privati e del privato sociale. Sono poi le società di gestione del risparmio locali a gestire i fondi e a realizzare le singole iniziative di *social housing* (figura 3). Il FIA dispone attualmente di circa 2 miliardi di euro, che dovrebbero essere incrementati di ulteriori 2 miliardi con il Decreto legge del 28 agosto 2013.

4. LE LINEE DI INTERVENTO

Dopo aver illustrato il funzionamento e le caratteristiche del *social housing*, presentiamo alcuni progetti a testimonianza di come, concretamente, vengono realizzati gli interventi. L'analisi di casi reali è ritenuta infatti di grande importanza nell'ambito delle politiche di *social housing* vista la difficile tracciabilità dell'innovazione nei percorsi di realizzazione delle politiche abitative, che richiede di attrezzare osservatori adeguati per seguirne in modo continuo i passaggi e valutarne gli esiti, così da arrivare a una migliore progettazione e realizzazione degli interventi (Olagnero 2012). Cercheremo infine di individuare dei tratti comuni per identificare le principali finalità che contraddistinguono i progetti di *housing* sociale.

4.1. Alcuni progetti significativi

Parma Social House. Si tratta di un progetto di edilizia sociale che mira a promuovere stili di vita basati sulla sostenibilità sociale, economica e ambientale della comunità attraverso la riqualificazione urbana e architettonica in coerenza con le indicazioni strategiche di sviluppo urbanistico della città.

Il progetto prevede la realizzazione di 852 nuovi alloggi dislocati su sette aree della città di Parma (Chiavari, Sant'Eurosia, Rossi & Catelli, Crocetta, La Spezia, Budellungo, Panocchia) per un totale di 63.000 mq di superficie. Degli 852 alloggi, 405 saranno messi in vendita a prezzo convenzionato, 182 in affitto convenzionato con previsione di riscatto all'ottavo anno, 265 in affitto a canone sostenibile (riduzione del 30 per cento rispetto ai valori dei canoni risultanti dagli accordi territoriali per la provincia di Parma.). Un'iniziativa importante in una città dove – così come del resto in tutto il paese – l'espansione del mercato immobiliare precedente la crisi aveva provocato un tale aumento dei costi di locazione e acquisto da rendere l'accesso a un'abitazione insostenibile per una parte sempre più ampia della popolazione.

Destinatario del progetto sono le categorie sociali cosiddette «deboli», con priorità per giovani coppie, famiglie monogenitoriali, famiglie numerose, nuclei composti da almeno un anziano di età superiore ai 70 anni, studenti. Per accedere agli alloggi sociali è richiesto che il nucleo familiare richiedente possieda un valore Isee non superiore a 35.000 euro – un valore più elevato rispetto a quello richiesto dall'edilizia residenziale pubblica. Si tratta infatti di interventi a favore di cittadini che non hanno redditi sufficientemente alti per rivolgersi al mercato, ma nemmeno così bassi da consentire loro di accedere all'edilizia residenziale pubblica: sono le categorie di *outsiders* esclusi dalle politiche abitative tradizionali.

Oltre all'offerta di alloggi economicamente accessibili, il progetto prevede importanti interventi sociali, spazi e attività volte a stimolare stili di vita collaborativi e solidali. Si

prevedono in particolare due tipologie di servizi: di tipo residenziale e/o di riferimento all'area urbana in cui si colloca l'intervento. I primi, definiti «Servizi integrativi per l'abitare», sono spazi destinati in modo esclusivo, o comunque prevalente, ai residenti e possono essere utilizzati per l'organizzazione di attività finalizzate a portare un beneficio riconosciuto alla comunità di inquilini (verde comune, lavanderia d'uso condominiale, sala ricreativa per cene e incontri, laboratorio dedicato al *bricolage* o a corsi d'arte). La seconda tipologia viene invece definita dei «Servizi locali e urbani» e riguarda i servizi aperti tanto ai residenti quanto agli abitanti del quartiere finalizzati a consolidare e vivacizzare il tessuto sociale di vicinato (spazi ricreativi polifunzionali, atelier per giovani creativi, centri dedicati a bambini e genitori).

Sarà inoltre costituito un Gestore sociale – individuato in Parma Social House Servizi – con il compito di occuparsi del patrimonio immobiliare e degli aspetti finanziari e amministrativi, ma anche di prestare servizi di comunità e di vicinato puntando all'attivazione di reti relazionali e solidali basate sulla condivisione di valori, sulla partecipazione e sul senso di appartenenza.

La progettazione degli edifici è stata curata con l'obiettivo di garantire la sostenibilità ambientale e la funzionalità degli alloggi. I tagli degli alloggi, anche i più piccoli, sono stati infatti pensati per garantire elevati standard di vivibilità e flessibilità; tutti gli edifici raggiungono la classe energetica B.

Il 29 gennaio 2013 è stato pubblicato il primo avviso pubblico per assegnare 98 appartamenti a canone sostenibile nell'area Budellungo (zona semicentrale est di Parma), con un affitto mensile a partire da 273 euro per i bilocali fino a 440 euro per i quadrilocali. Nel periodo compreso tra la fine del 2013 e l'inizio del 2014 se ne aggiungeranno altri 142 nelle zone di Sant'Eurosia e via Chiavari. Il tutto per un totale di 9 cantieri attivi e 417 appartamenti in costruzione.

Parma Social House è frutto di una partnership innovativa che vede la collaborazione di numerosi attori pubblici e privati. Il Comune di Parma, tramite bando pubblico, ha affidato a Parma Social House Scarl – associazione temporanea di imprese (ATI) composta da imprese di costruzione e da cooperative di abitazione locali – la realizzazione di un progetto di edilizia residenziale sociale su aree che la pubblica amministrazione, grazie allo strumento urbanistico vigente, ha riservato all'edilizia privata sociale. La Fondazione Housing Sociale e Finabita hanno affiancato l'ATI nella definizione e nella strutturazione del progetto. La gestione sociale è invece affidata a Parma Social House Servizi – Società Cooperativa.

Il progetto è finanziato attraverso il Fondo Parma Social House, fondo comune di investimento immobiliare chiuso riservato a investitori qualificati destinato all'investimento nel territorio della città di Parma e gestito da Polaris Investment Italia Sgr. Tra tali investitori rientrano: il Comune di Parma, che ha sostituito la consolidata logica del contributo a fondo perduto con quella dell'investimento finalizzato alla realizzazione di obiettivi sociali; Fondazione Cariparma, che ha sottoscritto quote del Fondo per 10 milioni di euro; Parma Social House Scarl, con 5 milioni di euro; Coopfond-Legacoop, con 1,5 milioni; in aggiunta, un contributo a fondo perduto della Regione Emilia Romagna, nell'ambito del Programma di Riqualficazione Urbana per Alloggi a Canone Sostenibile (PRUACS) per 3.061.771.13 euro.

Il Fondo è infine cofinanziato (40 per cento) dal Sistema Integrato dei Fondi (SIF) previsto dal Piano casa del 2009 e gestito da Cassa Depositi e Prestiti Investimenti Sgr. Si tratta di un esempio che dimostra come, grazie alla sinergia tra enti – sebbene così diversi – sia possibile investire in politiche sociali anche quando le risorse sono

scarse e anche quando un settore, come quello delle costruzioni, è drasticamente in crisi²⁹.

Sharing Hotel Residence Torino. È un'innovativa struttura di *housing* sociale temporaneo realizzata a Torino nel 2011 per rispondere alle esigenze di ospitalità temporanea in città, a costi calmierati, con un'attenzione particolare alla sostenibilità ambientale e all'efficienza energetica.

Il progetto è stato realizzato grazie a un investimento privato di 14,5 milioni di euro, per il 90 per cento messi a disposizione dalla Fondazione CRT; è affidato a Sharing Srl, società costituita da Oltre Venture³⁰ – primo fondo di *venture capital* sociale in Italia – e DOC s.c.s, cooperativa sociale leader nella gestione e progettazione di strutture ricettive su tutto il territorio nazionale, nata nel 2011 per sviluppare e gestire progetti di *housing* sociale residenziale e temporaneo.

La struttura, situata nella periferia nord di Torino (zona Pietra Alta), offre 58 camere a uso hotel 3 stelle e 122 unità residenziali completamente arredate provviste di cucina a induzione, wi-fi gratuito e sistema di domotica per il controllo delle utenze.

Grazie a un'offerta commerciale altamente flessibile, Sharing riesce a evadere le domande abitative più differenziate. Si può infatti pernottare da un giorno soltanto a un anno intero – limite massimo prorogabile solo per esigenze particolari –, in una stanza o in un appartamento. Esistono la Formula Housing, nelle camere con cucina per soggiorni di almeno 12 mesi; la Formula Campus, elaborata non solo per studenti ma anche per giovani professionisti e ricercatori, per soggiorni di minimo 6 mesi; la Formula Residence, per soggiorni superiori a 14 notti; la Formula Hotel, per brevi soggiorni.

Un monolocale arredato costa 190 euro al mese; per un appartamento più grande si può spendere fino a un massimo di 459 euro. Infine, sono previste formule di accesso a canone calmierato per chi possiede determinati requisiti: persone con reddito inferiore a 12.000 euro l'anno; persone con reddito inferiore ai 20.000 euro se disabili, separati con figli a carico, immigrati con regolare permesso di soggiorno; over 65; studenti; partecipanti a programmi di assistenza rivolti a parenti di persone degenti presso strutture ospedaliere convenzionate; partecipanti a programmi di assistenza sociale. Lo spirito del progetto è, infatti, anche quello di fornire un banco di prova per chi ha necessità di sperimentare l'autonomia abitativa prima di approdare sul mercato privato.

L'obiettivo di Sharing, tuttavia, non è solo offrire alloggi dove c'è un problema abitativo. Come si deduce dal nome – *Sharing*, cioè *condivisione* – una delle principali caratteristiche dell'hotel è creare una sorta di piccola comunità tra i propri abitanti, attraverso la condivisione di spazi comuni quali sale per attività di formazione, scambio e relax. La possibilità di conciliare la privacy delle stanze o degli appartamenti singoli con la socialità degli spazi condivisi risulta particolarmente apprezzata da chi si trova in una condizione di «solitudine temporanea» – si tratti di una solitudine forzata, come per chi vive in emergenza abitativa, o dovuta a una fase di vita, come nel caso di lavoratori e studenti fuori sede.

Oltre alla condivisione di spazi, Sharing propone la condivisione di numerosi servizi di promozione sociale, implementando le varie azioni, attorno a cui ruotano *social housing* e *cobousing*, finalizzate a fare degli inquilini delle piccole comunità che si sosten-

²⁹ Per approfondimenti sul progetto Parma Social House si rimanda a Lodi Rizzini (2013f).

³⁰ Per ulteriori approfondimenti si rimanda a Mallone (2011).

gono a fronte di risorse limitate. Tra essi troviamo: poliambulatorio con servizi dentistici e di psicoterapia promosso da Oltre Venture; sportello di orientamento al lavoro TOjob promosso da Cooperativa DOC, Centro di Mediazione Culturale; sportello di consulenza legale; attività di microcredito; banca del tempo; attività a carattere socio-culturale; servizio di *car sharing* e *bike sharing*; esercizi commerciali (ristorante, sala bar, lavanderia automatica, biomarket); caffè letterario; sportello di ascolto con esperto psicologo fornito da Cooperativa Arcipelago; doposcuola per bambini delle elementari, grazie alla cooperativa Ulaop. Attorno alla struttura si sta infatti infittendo una rete di associazioni.

Dopo un'iniziale diffidenza da parte della popolazione, che aveva avviato addirittura una raccolta firme per fermare il progetto temendo che ne sarebbe scaturito un ghetto per tossicodipendenti e carcerati (soprannominato «Siring»), Sharing è diventato un esempio virtuoso – arrivando ad accogliere 6.300 ospiti nel primo anno di apertura – oltre che un punto di riferimento per l'intero quartiere, dal momento che i servizi prima citati risultano spesso estesi a tutti gli abitanti.

Inoltre, Sharing costituisce per il Comune di Torino una risposta a costo zero all'emergenza abitativa: grazie a un protocollo d'intesa, al Comune sono riservati 25 appartamenti; durante il primo anno, vi sono state ospitate 319 persone in condizioni di emergenza abitativa.

Non sono soltanto «gli ultimi», però, a rivolgersi alla struttura. La composizione degli inquilini di Sharing è eterogenea: studenti (60 per cento), lavoratori in trasferta (16 per cento), giovani coppie (6,6 per cento), turisti. A conferma dell'espansione di quell'area grigia di persone che, pur non essendo in condizioni di emergenza abitativa, incontrano serie difficoltà a trovare sul mercato una sistemazione in grado di soddisfare le proprie esigenze, in questo caso riconducibili principalmente alla temporaneità dell'alloggio.

C'è anche un ulteriore impatto importante. Sharing è parte del progetto di riqualificazione urbana che coinvolge l'intero quartiere Pietra Alta, una zona popolare alla periferia nord di Torino che, come abbiamo detto, sta ricavando diversi benefici dall'iniziativa. Lo stesso edificio è un esempio di recupero, essendo una ex foresteria delle Poste abbandonata da circa vent'anni: difficilmente, infatti, per le sue ingenti dimensioni (10.000 mq), avrebbe trovato uno sbocco nel mercato immobiliare, più probabilmente sarebbe rimasto una delle innumerevoli strutture in stato di abbandono che coprono il paese.

L'ultimo rilevante beneficio da considerare è l'impatto sull'occupazione: sono 17 i posti di lavoro offerti dall'hotel, 7 gli assunti che risiedono nel quartiere³¹.

A casa di Zia Jessy. Questo progetto nasce grazie a un bando del Comune di Torino per la gestione sociale di un proprio stabile situato nella Circoscrizione 2 della città, ai margini delle zone Crocetta e Santa Rita, in un'area residenziale con un tenore di vita medio-alto e con la più elevata percentuale di popolazione anziana. Popolazione che, a causa della scarsità di esercizi commerciali e servizi – si tratta di un quartiere, appunto, residenziale – si trova spesso in isolamento.

Il «condominio solidale» è composto da 30 bilocali, di dimensioni contenute, di cui 18 abitati da anziani inseriti nell'edilizia popolare, 8 dedicati agli ospiti temporanei – ge-

³¹ Per ulteriori approfondimenti sullo Sharing Hotel Residence Torino si rimanda a Lodi Rizzini (2013d).

nitori soli, prevalentemente donne con figli, giovani tra i 18 e i 32 anni, donne sole – e 4 riservati alle famiglie affidatarie³².

Il piano terreno è invece completamente destinato a servizi e funzioni collettive: una metà circa costituisce il «soggiorno comune» del condominio solidale, un ampio locale polivalente più una cucina comune e un locale per il gioco dei bambini; l'altra metà è destinata allo «spazio anziani» – a carico della Circoscrizione 2 della città di Torino – aperto a tutti gli ultrasessantacinquenni del quartiere, dove vengono fornite prestazioni quali doccia assistita, lavanderia e stireria, pedicure e parrucchiera.

Il principale obiettivo di Zia Jessy è di intervenire sulle fragilità temporanee legate soprattutto a una fase della vita, fornendo agli utenti un alloggio per il tempo necessario al superamento della crisi personale e al conseguimento della definitiva autonomia. L'accoglienza può durare quindi per un periodo massimo di 18 mesi (discorso che ovviamente non vale per gli alloggi destinati agli anziani, che invece vengono gestiti secondo la prassi dell'edilizia residenziale popolare).

Il progetto promuove inoltre una nuova modalità di abitare, quella del «condominio solidale», basata sul mutuo aiuto da parte dei diversi inquilini in un contesto di multigenerazionalità e multiculturalità incoraggiato dalla partecipazione ad attività di socializzazione e alla condivisione di spazi comuni: si offre così ai «nonni» l'opportunità di prendersi cura dei «nipoti», facilitandone il mantenimento in attività e l'inserimento sociale nel contesto urbano, in buona integrazione con gli abitanti; e alle mamme, coadiuvate dagli educatori, una condizione di maggior tranquillità per loro e per i loro figli, nel corso del reinserimento sociale rappresentato dalla ricerca di un lavoro e di una collocazione abitativa stabile. La convivenza non si rivela sempre facile, ma anche imparare a confrontarsi, a scontrarsi con opinioni ed esigenze diverse rafforza l'*empowerment* degli utenti. Nessuno è semplicemente ospite o fruitore della struttura, ne diventa parte integrante, imparando ad assumersi le proprie responsabilità. Per il futuro l'intenzione è di aprire nuovi spazi del condominio agli abitanti della zona offrendo loro piccoli servizi, ad esempio mettendo a loro disposizione lo spazio bimbi.

Secondo i dati trasmessi a dicembre 2012, gli ospiti temporanei sono soprattutto mamme con figli (14), seguite da giovani single (2) e papà con figli (1); provengono da ben 8 paesi ma diversi sono italiani (6). Ben 22 ospiti hanno meno di 15 anni, 2 hanno tra i 18 e i 25 anni, 15 sono over 25.

Dal punto di vista economico e gestionale, Zia Jessy rappresenta un buon esempio di secondo welfare, grazie alla collaborazione di soggetti provenienti da settori eterogenei. Lo stabile è di proprietà del Comune di Torino; i lavori di ristrutturazione sono stati finanziati, per la parte relativa agli alloggi, con i fondi ordinari destinati all'edilizia residenziale pubblica, per i locali comuni e lo spazio anziani con fondi propri del Comune. La Compagnia di San Paolo, nell'ambito del Programma Housing, ha inoltre stanziato un contributo di 170.000 euro per incentivare l'avvio del progetto di gestione e l'attrezzatura degli alloggi e dei locali comuni. Il suo funzionamento, oggi, costa molto poco: la sostenibilità finanziaria e sociale è infatti garantita dagli occupanti e non richiede ulteriori esborsi da parte del Comune.

³² Si tratta di nuclei familiari o persone singole economicamente autonomi, scelti dagli operatori dei servizi sociali, che accompagnano e affiancano gli ospiti durante il periodo di permanenza. Il Comune di Torino riconosce loro un contributo forfettario mensile a titolo di rimborso per l'affidamento residenziale delle donne con figli minori e dei giovani fino ai 21 anni d'età che abiteranno negli 8 alloggi.

La gestione del palazzo è invece di competenza dell'Agenzia Territoriale per la Casa, mentre la gestione del progetto sociale è affidata all'Associazione Giovanile Salesiana (AGS) per il Territorio e prevede la disponibilità di un educatore ventiquattr'ore su ventiquattro, di due famiglie volontarie affidatarie di soggetti fragili ospiti della struttura e di una decina di volontari. Lo spazio anziani è in carico alla Circostrizione 2 della Città di Torino, ma è gestito da un'associazione partner. Infine, è da sottolineare il ruolo che anche i cittadini possono svolgere come affidatari volontari.

L'eterogeneità dei soggetti coinvolti da una parte genera una visione multidimensionale che può portare a idee innovative, oltre che a un arricchimento di risorse, dall'altra parte richiede un buon equilibrio e capacità di mediazione tra mondi e culture, alla stregua di quanto accade per gli inquilini³³.

Figino, Borgo sostenibile. Il quartiere di Figino, situato nella periferia nord-ovest di Milano, è caratterizzato da numerose aree verdi non edificate e da una scarsa disponibilità di servizi, fatta eccezione per quelli sportivi, a causa della composizione della comunità residente (oggi prevalentemente costituita da persone anziane) e dell'esiguo numero di abitanti, che rende insostenibile la maggior parte delle attività commerciali.

Realizzato a seguito di un concorso internazionale, il progetto prevede la costruzione di 320 alloggi, di esercizi commerciali disposti su un'area di 1.320 mq e di numerosi servizi integrativi per l'abitare: 255 mq di spazi destinati a servizi per i nuovi residenti (living room, sala brico, utensileria); 2.650 mq di servizi locali e urbani articolati su quattro aree di sistema-servizi; living room per gli abitanti del quartiere; eco-club con orto didattico e allevamento di animali da cortile; area per il co-lavoro; borgo assistito socio-sanitario con assistenza sanitaria e centro medico. Un'ampia offerta di tipologie di alloggi e forme di godimento finalizzata a intercettare utenti di molti tipi diversi.

Cardine dell'iniziativa è la ricerca della sostenibilità, sia sociale che ambientale. La prima da conseguire attraverso specifici progetti che, oltre ad alleviare i bisogni dei destinatari, contribuiscano a rafforzare l'identità, la rete dei rapporti interpersonali e il sentire condiviso di una dimensione dell'abitare più sociale, tale da favorire anche l'inclusione di soggetti svantaggiati; un obiettivo che nasce su un tessuto ben predisposto, dato il carattere di borgo che connota ancora oggi quest'area. La seconda da conseguire valorizzando il carattere eco-compatibile degli interventi, da realizzarsi con sistemi di efficienza energetica e nella salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, ma anche tutelando la compatibilità con il territorio, cercando di creare una continuità tra il quartiere esistente e il nuovo insediamento.

Inoltre, con il Borgo sostenibile si punta a rivitalizzare la zona sviluppando alcuni elementi di attrazione interessanti anche per il resto della città, data la presenza di numerose aree verdi non edificate e di parchi urbani.

Il progetto è in corso di realizzazione e verrà finanziato attraverso un fondo locale, il Fondo Immobiliare Lombardia – gestito da Polaris Investment Italia Sgr S.p.A. – nel quale rientrano gli investimenti di Comune di Milano, Fondazione Cariplo, Regione Lombardia, Intesa Sanpaolo, Banca Popolare di Milano, Assicurazioni Generali, Cassa Italiana Geometri, Prelios, Telecom Italia, oltre al Fondo Investimenti per l'Abitare, gestito da CDP Investimenti Sgr.

³³ Per ulteriori approfondimenti sul progetto «A casa di Zia Jessy» si rimanda a Lodi Rizzini (2013c).

Agenzia AISA (Agenzia di Intermediazione Sociale all’Abitare). AISA nasce nel 2004 dalla collaborazione fra Fondazione La Casa, Cooperative Sociali aderenti al Consorzio Villaggio solidale e Camera di Commercio di Padova. L’obiettivo è di creare una rete integrata di agenzie che facilitino l’accesso alla casa da parte di soggetti in situazione di disagio abitativo, operando come mediatore sociale tra essi e i proprietari di immobili. Si tratta quindi di un’agenzia «speciale» che opera con modalità pensate per andare incontro alle richieste abitative non esaudibili all’interno del mercato immobiliare tradizionale. AISA propone infatti un sistema di alloggi dedicati alla temporaneità e affiancati da un insieme di servizi che promuovono l’autonomia economico-sociale degli abitanti.

Sul lato della domanda abitativa, il progetto è destinato a persone in situazione di disagio abitativo (derivante da esigenze di temporaneità degli alloggi, da condizioni economiche, fisiche, eccetera), mentre su quello dell’offerta si rivolge ai proprietari di immobili in cerca di affittuari e agli operatori che si occupano di politiche abitative (operatori di sportello dei partner realizzatori del progetto e operatori pubblici di servizi sociali afferenti ai territori di realizzazione del progetto).

L’Agenzia fornisce consulenza agli utenti nella ricerca di un’abitazione adatta alle proprie esigenze, ma propone servizi innovativi quali garanzie patrimoniali e accompagnamento sociale degli inquilini, mettendo a disposizione un educatore che segue la locazione e si prende cura dell’immobile e di chi lo abita. Offre inoltre servizi finanziari in grado di ovviare ai problemi che solitamente ostacolano l’accesso all’abitazione, da una parte, e, dall’altra, la volontà di affittare: microprestiti, assicurazione sui rischi dell’immobile, indennizzo per morosità, garanzie per l’accesso al mutuo. Si tratta di servizi che possono avere notevole impatto, perché spesso la non volontà di affittare è causata dalla diffidenza verso sconosciuti o verso categorie considerate a rischio di morosità.

I servizi di AISA vengono erogati, comunque, solo quando sussiste la copertura finanziaria da parte del soggetto richiedente; l’Agenzia, quindi, lungi dall’essere uno strumento assistenzialista, svolge piuttosto un ruolo di facilitatore tra domanda e offerta, quando l’incapacità di trovare un alloggio è dovuta a problemi di comunicazione, autonomia, diffidenza.

AISA collabora anche con la pubblica amministrazione, supportandola nella gestione delle politiche abitative attraverso convenzioni che prevedono le seguenti azioni: corretta comprensione delle capacità di autonomia economica e sociale dei richiedenti e del loro fabbisogno abitativo; creazione di una rete tra istituzioni, imprese, organismi e soggetti privati che si occupano dei problemi legati all’abitazione e all’accesso alla casa, in modo tale da istituire un punto di coordinamento delle informazioni sui servizi esistenti sul territorio e promuovere le buone prassi attivate; analisi del mercato locale delle case in affitto, o in vendita, offerte da privati, enti pubblici, datori di lavoro e agenzie immobiliari; offerta di specifici servizi di consulenza, finanziari e di accompagnamento all’abitare.

Infine, AISA è un marchio di qualità il cui accreditamento richiede il rispetto di precisi standard volti a garantire l’idoneità degli operatori a erogare i servizi previsti. L’accreditamento di un marchio favorisce la messa a sistema delle buone prassi e la replicabilità delle iniziative su diversi territori. Dal 2004, ha infatti portato all’attivazione di una rete integrata di agenzie in numerose province del Veneto (Padova, Verona, Rovigo, Venezia, Vicenza, Belluno, Treviso) e in Umbria (Perugia)³⁴.

³⁴ Per ulteriori approfondimenti su AISA si rimanda a Lodi Rizzini (2013b).

Il Progetto Abitare dell'Ufficio Pio di Torino. Il Progetto Abitare (Interviste 3, 4 e 5) nasce nell'ambito di un protocollo di intesa stipulato tra la Città di Torino, la Compagnia di San Paolo e l'Ufficio Pio per lo sviluppo e la qualificazione dei programmi di welfare. Rappresenta la concretizzazione di quanto indicato in tale protocollo circa la sperimentazione di modelli di intervento innovativi e il conseguente sviluppo di progettualità a favore delle fasce di popolazione in condizioni di vulnerabilità sociale per i bisogni connessi all'abitare e per il recupero dell'autonomia sociale, abitativa e lavorativa attraverso percorsi di accompagnamento sociale in una logica di *empowerment*.

Il Progetto Abitare si suddivide in tre linee di azione:

- ❶ il servizio di emergenza abitativa temporanea «Cascinotto», che prevede la collocazione abitativa temporanea presso l'Ostello Antica Abbazia per un periodo di permanenza nel limite di 18 mesi. I destinatari del servizio sono nuclei in carico al servizio sociale che hanno perso l'autonomia abitativa a seguito di eventi spiazzanti;
- ❷ il servizio di sviluppo autonomia abitativa «Cascinotto 2.0», che si realizza attraverso il sostegno economico e tecnico – grazie alla collaborazione con il progetto Insieme per la Casa – nel reperimento di un'abitazione nel mercato privato dei nuclei già destinatari del servizio Cascinotto che abbiano acquisito le abilità e le potenzialità necessarie per poter reperire e mantenere una soluzione autonoma;
- ❸ il servizio di prevenzione rischio perdita autonomia abitativa «AbiStare», che dispone l'erogazione di un sostegno economico e professionale per il mantenimento dell'abitazione in locazione. I destinatari del servizio «AbiStare» sono nuclei in situazione di vulnerabilità sociale segnalati di norma dall'area accoglienza delle sedi territoriali del servizio sociale della Città di Torino e non ancora caratterizzati da un forte livello di compromissione e/o disagio sociale ed economico.

A chi si rivolge il Progetto Abitare? I destinatari sono i nuclei familiari che rispondono alle seguenti caratteristiche: donne sole e/o con figli in condizioni di fragilità o vulnerabilità sociale a seguito di eventi spiazzanti; donne con figli inserite in strutture alberghiere, pensionati integrati, gruppi appartamento, comunità; nuclei familiari a rischio di impoverimento.

In seguito alla segnalazione dei servizi sociali, l'ufficio addetto valuta l'idoneità dei richiedenti e, in caso di esito positivo, procede con la definizione partecipata di un piano di azione personalizzato. Tutti i servizi offerti dal Progetto Abitare prevedono infatti la definizione di un percorso personalizzato che fissa gli obiettivi da perseguire, gli impegni e le azioni di tutti gli attori coinvolti che verranno regolarmente monitorati. La definizione di un «patto sociale» incoraggia il livello di responsabilizzazione dei destinatari e la collaborazione tra tutti gli attori.

I dati relativi al Progetto Abitare hanno peraltro evidenziato il minor costo economico dei servizi di sviluppo dell'autonomia abitativa rispetto alla permanenza in strutture residenziali: comparando due nuclei che hanno usufruito del servizio Cascinotto e Cascinotto 2.0 per un periodo di sei mesi, risulta che il costo erogato per la permanenza in ostello sarebbe stato di 15.000 euro circa, mentre il sostegno erogato per il canone di locazione è stato di soli 4.000 euro circa.

Il Progetto Abitare è un altro esempio di quanto la partnership tra attori pubblici, privati e del Terzo Settore possa risultare virtuosa. Nel corso del 2012 ha visto il rafforzamento di alcune collaborazioni sia interne, come fra l'Area Formazione Lavoro e il Progetto Trapezio, sia esterne, come fra il Circolo del Lavoro e la Fondazione Don Mario Operti, grazie al progetto Insieme per la Casa inerente la ricerca di soluzioni abitative autonome. Una delle sfide dell'iniziativa è infatti quella di superare una prassi di

lavoro sociale a comparti, mettendo insieme modalità di intervento dell'ente pubblico e del privato sociale. Il livello e il contenuto delle collaborazioni sviluppate si sono rivelati estremamente positivi poiché hanno consentito scambio di competenze, confronto e condivisione del percorso progettuale dei destinatari.

La Fondazione Housing Sociale. La complessità delle politiche abitative richiede un tale livello di competenze – dalla finanza all'edilizia, dalla sociologia al diritto – da rendere necessaria l'istituzione di soggetti specializzati, come dimostra l'esperienza della Fondazione Housing Sociale (FHS) (Interviste 1 e 2).

La Fondazione nasce nel 2004 come evoluzione del Progetto Housing Sociale della Fondazione Cariplo, con cui quest'ultima nel 2000 ha iniziato a intervenire nel settore dell'edilizia privata sociale. L'idea era quella di creare una piattaforma che promuovesse la conoscenza e la diffusione dell'*housing* sociale e rendesse sistematico – e quindi più virtuoso – questo tipo di intervento. L'edilizia sociale nel nostro paese era infatti episodica, le erogazioni con cui veniva finanziata date «a goccia». Alla costituzione di FHS hanno partecipato anche Regione Lombardia e Anci Lombardia, rimarcando la natura della partnership pubblico-privato del progetto. Nel 2008, in esito al riscontro delle prime iniziative, la sua operatività è stata estesa dall'area lombarda a tutto il territorio nazionale³⁵.

FHS è oggi un punto di riferimento per il settore dell'edilizia sociale, avendo maturato nel corso degli anni competenze professionali diversificate che consentono un approccio olistico all'intero processo di sviluppo delle iniziative. Essa offre infatti una progettazione integrata tra il progetto urbano (definizione delle caratteristiche dell'insediamento e linee guida per la realizzazione degli immobili), il progetto sociale (individuazione dei servizi da insediare, start-up della comunità, formazione del gestore sociale e continuo monitoraggio dell'operazione) e il piano finanziario (analisi economico-finanziaria dell'investimento). FHS ricopre così un ruolo centrale in tutte le fasi di realizzazione di un progetto di *housing* sociale, a cominciare dall'elaborazione del *concept plan* – cioè della visione progettuale di riferimento – e dalle analisi di fattibilità urbanistica-territoriale e di sostenibilità economica. Prima di procedere con la progettazione, viene condotta un'analisi socio-abitativa del contesto locale finalizzata a definire i bisogni della popolazione e le potenzialità che il territorio offre, così da produrre una proposta abitativa efficace. A questo punto si procede con l'impostazione del progetto e la realizzazione concreta.

Generalmente, al fine di andare incontro a richieste sempre più diversificate, i progetti presentano un mix tra funzioni (residenza, affitto temporaneo, attività commerciali), modalità dell'offerta abitativa (monocali, bilocali, trilocali), tipologia abitativa (affitto, affitto/acquisto o vendita libera/convenzionata) e composizione sociale degli inquilini, così da formare una comunità eterogenea. FHS definisce inoltre i criteri per l'assegnazione degli alloggi e, eventualmente, porta avanti la selezione dei beneficiari.

³⁵ Trasformatasi di recente nella forma della fondazione di partecipazione, è composta da un socio fondatore, Fondazione Cariplo, da due membri istituzionali (Anci Lombardia e Regione Lombardia) e da diversi altri soggetti, aderenti in numero crescente. Possono partecipare i soggetti che assicurino un sostegno economico alla Fondazione per il perseguimento dei suoi scopi (investitori nell'ambito del Sistema Integrato dei Fondi Immobiliari, delle Società di gestione del risparmio e altri) e i soggetti pubblici o privati che, in ragione della loro natura, del profilo istituzionale e della loro attività, sono in grado di concorrere a legittimare o sostenere – anche patrimonialmente ed economicamente – il lavoro della Fondazione.

Infine, provvede al monitoraggio delle attività del gestore sociale³⁶ e lo accompagna nella sua azione.

Uno degli obiettivi di FHS è quello di realizzare abitazioni di qualità a basso costo e ricche di servizi, creando le condizioni ideali per il sorgere di comunità vivaci e partecipate. A questo scopo viene istituito un piano di accompagnamento sociale che prevede attività finalizzate a rafforzare il senso di appartenenza alla comunità di inquilini; con solidare le relazioni tra i componenti; dar vita agli organi di rappresentanza; stabilire compiti e ruoli della partecipazione attiva. Per progettare e realizzare queste attività e servizi collaborativi, FHS predispone inoltre un percorso di progettazione partecipata dedicato agli inquilini, coadiuvato da alcuni facilitatori e dal gestore sociale. I futuri abitanti vengono così coinvolti nella presentazione del progetto e sono chiamati a immaginare spazi e servizi comuni, a elaborare il patto di convivenza. Va considerato che la selezione degli inquilini avverrà non solo sulla base di una condizione di bisogno, ma anche della loro compatibilità col progetto in corso e disponibilità a inserirsi nei progetti di coabitazione. Ognuno sarà infatti coinvolto attivamente nella gestione in virtù delle proprie inclinazioni (relazioni tra inquilini, contabilità, acquisti, eccetera). Si tratta di un vero e proprio patto di convivenza che comporta il passaggio dalla condizione di utente di un servizio a quella di abitante di una comunità.

Nella realizzazione dei progetti, si riesce a mantenere prezzi inferiori rispetto al mercato grazie alla ricerca della massima efficienza nei vari anelli della catena del valore: dal costo del capitale – grazie a investitori etici che mettono a disposizione capitali «pazienti», con ritorni limitati e di lungo periodo – al costo di acquisizione delle aree, spesso messe a disposizione gratuitamente o a costo ridotto dagli enti pubblici o cedute a sconto da privati non più in grado di sviluppare i progetti, sino, infine, ai costi di costruzione, su cui è stato possibile realizzare importanti risparmi grazie alla partnership con operatori efficienti.

Le proposte di nuovi progetti arrivano da soggetti eterogenei – privati, costruttori, amministratori locali – direttamente alla Fondazione o tramite le società di gestione del risparmio locali e la Cassa Depositi e Prestiti. L'Sgr incaricata, supportata dalla Fondazione, esamina queste proposte e, dopo un'attenta valutazione, le seleziona e le propone a CDP Investimenti Sgr.

Nello svolgimento della sua attività, FHS opera nell'ambito del Sistema Integrato dei Fondi Immobiliari introdotti con il Piano nazionale di edilizia abitativa (DPCM del 16 luglio 2009) e, in particolare, si occupa del management dei fondi locali, affiancando le Sgr locali nella progettazione, implementazione e gestione dei progetti. Attualmente FHS sta valutando un centinaio di progetti su tutto il territorio nazionale, principalmente concentrati nell'Italia settentrionale e centrale. Non opera attraverso contributi a fondo perduto, bensì attraverso investimenti in grado di generare un ritorno dai canoni di locazione e dalla vendita degli alloggi – di solito è previsto un patto di futura vendita all'ottavo anno³⁷. Gli investitori ricevono invece un ritorno economico attraverso le quote del fondo. Si tratta di un ritorno certamente inferiore rispetto a quello del mercato privato, ma più affidabile, un aspetto non ininfluenza in tempi di crisi edilizia.

³⁶ I gestori sociali vengono scelti in base a valutazioni di idoneità al contesto. Generalmente si tratta di cooperative sociali, ma possono essere prese in considerazione altre modalità (non c'è una regola su questo aspetto).

³⁷ La vendita è comunque ridotta rispetto all'affitto, poiché in questo modo si desidera contrastare uno dei grandi problemi del mercato immobiliare italiano, o la scarsa disponibilità di case in affitto.

L'istituzione di una Fondazione specializzata nel settore, in sostanza, oltre a poter dare un notevole input al suo sviluppo – grazie al patrimonio di competenze e risorse finanziarie che è in grado di offrire – dimostra come le politiche abitative siano complesse e non possano essere affrontate con «improvvisazione»³⁸.

4.2. Finalità degli interventi: alcuni elementi ricorrenti

Dall'analisi condotta, possiamo concludere che i progetti di *social housing* sono solitamente realizzati intorno a un bisogno che rientra in una delle tipologie di quella nuova domanda abitativa analizzata fin qui e sulla base della quale è possibile individuare le seguenti categorie di interventi:

- interventi destinati a beneficiari afflitti da problematiche economiche. Si tratta di progetti finalizzati a offrire un alloggio a canone ridotto a coloro che possiedono redditi insufficienti per rivolgersi al mercato privato, ma non così bassi da rientrare nei parametri richiesti per l'edilizia residenziale pubblica;
- alloggi temporanei. Una società liquida, caratterizzata dalla sempre maggiore diffusione di rapporti personali e di lavoro instabili, determina lo sviluppo di un modo di «abitare precario» che non può essere soddisfatto attraverso un mercato immobiliare costruito su contratti di affitto di lunga durata e condizioni contrattuali poco flessibili. Rientrano in questi progetti le residenze temporanee per lavoratori precari o in transito, l'edilizia universitaria, gli alloggi per i parenti di degenti ospedalieri;
- alloggi destinati alla cura/protezione di soggetti fisicamente o psicologicamente fragili. L'obiettivo è di «emancipare» i beneficiari creando soluzioni abitative in grado di salvaguardarne l'autonomia, ma offrendo al contempo i servizi di assistenza necessari per il loro benessere. Si tratta di una soluzione particolarmente utile, ad esempio, per la popolazione anziana, alla quale viene data la possibilità di disporre di importanti servizi a costo contenuto (dalla spesa alla «badante a ore»);
- alloggi caratterizzati dalla cooperazione tra gruppi sociali capaci ma a rischio di esclusione, ad esempio madri sole, giovani (autocostruzione associata, oppure *co-housing* accompagnato);
- strutture per la facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta abitativa che operano all'interno del mercato immobiliare privato (Agenzie sociali immobiliari). Lavorano sia nell'interesse dei proprietari, attraverso una gestione corretta e attenta dell'immobile e la disponibilità di fondi di garanzia contro il rischio di morosità – oltre a offrire ulteriori agevolazioni quali mediazione gratuita e copertura assicurativa dell'immobile³⁹ –, sia nell'interesse degli inquilini, facilitando la loro ricerca di un alloggio attraverso una mediazione a costo zero e l'offerta di opzioni contrattuali agevolate (canoni calmierati o concordati).

5. IL SOCIAL HOUSING COME INNOVAZIONE DI POLICY

I progetti di *social housing* costituiscono, come abbiamo visto, degli esempi significativi di secondo welfare, innanzitutto per l'introduzione di un nuovo modello di *governance* nei rapporti tra gli *housing providers*: si assiste all'ingresso di nuovi attori, provenienti dal Ter-

³⁸ Per approfondimenti sulla Fondazione Housing Sociale si rimanda a Lodi Rizzini (2013g).

³⁹ Parliamo, tra l'altro, di immobili che spesso risultano vuoti da tempo e affittabili quasi esclusivamente a una clientela considerata «a rischio».

zo settore e dal privato, che sostituiscono o affiancano lo Stato sia nel finanziamento che nella gestione degli interventi. In secondo luogo, per il carattere degli interventi, finalizzati a intercettare quei bisogni e quei cittadini che il primo welfare non riesce più a tutelare. Si tratta, dunque, di un'innovazione di *policy* che può portare con sé benefici – dal rilancio dell'edilizia all'equilibrio urbano – che vanno al di là della mera offerta di soluzioni abitative a soggetti svantaggiati.

5.1. Un nuovo modello di governance

Il primo fattore di innovazione è quindi la partnership che spesso si crea tra soggetti pubblici, privati e Terzo Settore nella gestione e nei finanziamenti dei progetti di *social housing*. Nell'Unione Europea le politiche di *social housing* coinvolgono infatti soggetti eterogenei: attori pubblici, quasi tutti locali⁴⁰, che operano direttamente o attraverso società specializzate di proprietà pubblica; soggetti privati specializzati – in aumento – generalmente non profit o limited profit; di recente sta crescendo anche il numero di fornitori non specializzati (*commercial developers* e proprietari privati) che ricevono sussidi pubblici per fornire abitazioni con finalità sociali. Negli ultimi anni i soggetti pubblici stanno infatti riducendo il proprio impegno nel campo del *social housing*, limitandosi alla gestione dello stock esistente e delegando al settore privato la costruzione e l'offerta di nuovi alloggi⁴¹.

La stessa tendenza si conferma anche in Italia, dove, a partire dalla legge n. 133 del 2008, è stata riconosciuta «la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale sociale». Sono sempre più diffusi, infatti, interventi di *housing* sociale condotti da soggetti del Terzo settore, spesso sostenuti dagli enti locali e dalle fondazioni bancarie, che, attraverso finanziamenti a fondo perduto, attivano strumenti di sostegno abitativo (agenzie per l'affitto, residenze per l'inclusione sociale, residenze di tipo condiviso come quelle analizzate qui sopra). I promotori dei progetti possono essere molteplici: enti pubblici territoriali, Aziende Casa, Società cooperative e imprese di costruzioni – sotto forma di imprese consortili o associazioni temporanee di imprese – e fondazioni bancarie.

Si sta sviluppando, quindi, una rete di soggetti eterogenei che cooperano e co-producono servizi, suddividendo utili e oneri, sostituendo la precedente logica *top-down* con quella del *networking*. Possiamo quindi parlare di una *governance* ibrida all'interno di una tipologia di sistema *public made* in cui il pubblico, senza perdere la propria identità, svolge un ruolo di regolazione e fluidificazione del processo decisionale tra i diversi attori, in risposta alle molteplici esigenze e caratteristiche del sistema, consentendo la partecipazione e la rappresentatività di tutti gli attori al processo decisionale, in un'ottica di trasformazione del ruolo della pubblica amministrazione da «fornitore e finanziatore» di edilizia pubblica a «facilitatore» dell'implementazione del sistema di edilizia residenziale sociale (Venditti 2009, 17). Si supera così la logica dell'edilizia residenziale pubblica, dove lo Stato gestisce in modo (quasi) esclusivo la realizzazione e l'offerta di alloggi popolari, per passare a un sistema nel quale l'ente pubblico – locale – diventa regolatore e promotore di interventi abitativi, delegando al mercato privato il finanziamento e

⁴⁰ Solo a Malta e a Cipro la competenza è ancora del Governo centrale.

⁴¹ Diverso è il caso dei paesi centro-orientali, dove (sempre a eccezione di Polonia e Repubblica Ceca) le politiche di *social housing* sono gestite esclusivamente dai governi locali, senza alcun coinvolgimento di soggetti esterni.

la produzione di abitazioni e al Terzo Settore la gestione degli aspetti sociali (Cittalia 2010).

Il *social housing* realizza in questo senso una piena sussidiarietà orizzontale che ha importanti implicazioni pratiche: con un soggetto pubblico che ha sempre meno risorse non solo economiche, ma anche umane, e sempre più emergenze da affrontare, la possibilità di delegare la gestione degli interventi abitativi a soggetti esterni consente di migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema (Intervista 6).

Questo cambio di paradigma si riflette anche nella ricerca di innovazione dei materiali, dei processi di produzione e degli strumenti di progettazione, come la promozione di concorsi di idee (Fondazione Housing Sociale 2011). Non solo. Con modalità di progettazione partecipata, iniziamo ad assistere al coinvolgimento delle stesse comunità territoriali – nello specifico, dei futuri residenti – che, attraverso incontri strutturati e manifestazioni pubbliche, partecipano alla progettazione degli interventi di cui saranno destinatari (Intervista 2). La ricerca di format tipologici per la residenza specialistica, inoltre, è oggetto di una sperimentazione che vede protagonisti tanto i progettisti quanto le cooperative sociali che contribuiscono alla formazione di comunità equilibrate e in grado di garantire la sostenibilità degli interventi (Nomisma 2010). Possiamo infatti considerare la compresenza di diversi attori anche come un aspetto propedeutico allo sviluppo sostenibile. Abbiamo sempre più bisogno di strategie olistiche e di un'azione coordinata che coinvolga le persone e le istituzioni nei processi di sviluppo urbano oltre le singole unità. Per rendere efficace questo governo a più livelli, bisogna migliorare il coordinamento tra settori di politica sociale e incentivare un nuovo senso di responsabilità verso la politica di sviluppo urbano integrato per modellare le città come comunità sostenibili (Venditti 2009, 46).

5.2. *Le questioni sul tappeto: impatti positivi al di là dell'housing*

Altro fattore di innovazione, come abbiamo visto, è la tipologia dei destinatari, identificabili in quell'area grigia non contemplata dal primo welfare. Un altro aspetto innovativo va però sottolineato: oltre a risolvere il disagio abitativo, le politiche di *social housing* possono generare impatti positivi sull'intero sistema socio-economico, a dimostrazione che le politiche sociali non esauriscono i loro benefici nel servizio che offrono, ma sono suscettibili di attivare meccanismi virtuosi per la crescita economica e l'occupazione.

A cominciare dal rilancio del settore immobiliare, uno dei più duramente colpiti dalla crisi economica, con un crollo delle compravendite di immobili a uso residenziale pari al 23,8 per cento nel secondo trimestre 2012 rispetto allo stesso periodo del 2011 (dati Istat, 2012) e una perdita di posti di lavoro stimata in 550.000 unità (dati Ance, 2012). Va poi segnalato che più del 65 per cento del patrimonio abitativo esistente è in classe E, F o G, e quindi con una commerciabilità penalizzata rispetto alle abitazioni di classe A o B (Fondazione Housing Sociale 2013). Siamo nel mezzo di una crisi che costringerà il settore a radicali trasformazioni per proporre un'offerta in grado di accogliere le nuove domande abitative: attraverso la diffusione di progetti di *housing* sociale, si potrebbero ricomprendere nel mercato immobiliare i soggetti vulnerabili al momento esclusi e aprire, così, nuovi spazi di investimento. Come abbiamo visto, esiste una domanda abitativa inesausta piuttosto consistente nella quale rientra la popolazione immigrata, che nel 2007 ha realizzato fino al 16,7 per cento delle compravendite nazionali⁴², e anche la

⁴² Un trend che potrebbe crescere, considerando che buona parte delle nuove generazioni potrebbero insediarsi in modo stabile nel paese.

fascia di giovani che continuano a vivere nella famiglia d'origine, costretti tra lavori precari e disoccupazione.

Secondo le stime degli esperti, si può costruire un'abitazione di classe A con un costo di costruzione di soli mille euro al metro quadro. I finanziamenti complessivamente disponibili nell'ambito del *social housing* (tra quelli che hanno già generato interventi edilizi e quelli fermi) possono determinare un volano di attività che, pur senza risolvere i problemi strutturali dell'edilizia italiana, possono permettere a molte imprese di «passare la notte», tenere aperto in attesa della ripresa. E non è solo l'industria del mattone che guarda all'*housing* sociale, ma anche l'arredamento: da tempo le associazioni di categoria come la Federlegno sono attente a questo fenomeno e si sono attrezzate per fornire una sorta di catalogo del *made in Italy* «democratico», divani e armadi di standard italiano a prezzi contenuti (Di Vico 2012).

La diffusione dell'edilizia sociale richiede però un cambio di paradigma: i privati non sono ancora pronti ad accettare la riduzione del valore dei propri immobili, il che determina una complessità negoziale maggiore. Le imprese edili, inoltre, faticano ad accettare di tornare a profitti a una cifra, soprattutto dopo i livelli che avevano raggiunto prima della crisi. Tuttavia, anche loro possono capire che si tratta comunque di un buon sistema per rimanere in piedi e conseguire una corretta remunerazione nonostante la contrazione del settore immobiliare (Intervista 1).

Non solo. Le politiche di *housing* sociale potrebbero rivelarsi uno strumento per riqualificare aree urbane degradate e «ghettizzate» – soprattutto oggi che la crisi ha provocato la dismissione di intere zone industriali –, per ripopolare i centri storici⁴³ o per recuperare edifici dismessi o inutilizzati, come dimostra l'esperienza dello Sharing Hotel Residence a Torino, realizzato in una ex foresteria delle Poste abbandonata da vent'anni (Lodi Rizzini 2013d). Ci s'interroga sempre più spesso su come riconvertire gli innumerevoli «mausolei», prevalentemente di proprietà pubblica, che i mutamenti del sistema produttivo e demografico hanno reso ormai obsoleti e difficilmente ricollocabili sul mercato, date le ingenti dimensioni che spesso presentano. Fino alla discussa proposta, avanzata dal ministro francese Cécile Duflot, di convertire gli edifici statali vuoti – ma anche di proprietà di banche, compagnie assicurative, grandi aziende, oltre che della Chiesa – in strutture pubbliche da mettere a disposizione dei senzatetto⁴⁴. Un problema, quello della riqualificazione degli edifici, che si presenta anche per i privati proprietari di abitazioni di qualità medio-bassa, che spesso non vengono affittate a causa dell'avversità al rischio dei proprietari⁴⁵ (Lodi Rizzini 2013b).

Come si è detto, il 65 per cento del patrimonio abitativo italiano è costituito da abitazioni di classe E, F o G (Fondazione Housing Sociale 2013); se si considera che molte delle «case vuote» sono di classe A e B, è evidente che potrebbe essere difficile rimettere tali abitazioni sul mercato. La sperimentazione di agenzie immobiliari sociali, come AISA (cfr. sopra), che fungono da garanti per i proprietari, si rivela quindi potenzialmente molto utile. Occorre inoltre tener conto dell'attivazione di nuovi posti di lavoro,

⁴³ Ultimamente il *social housing* si sta orientando molto verso il riuso e il recupero di edifici esistenti, per esempio nei centri storici, che tendono a svuotarsi. Questo è un approccio che complica molto gli interventi rispetto a costruzioni *ex novo*, poiché spesso ci si trova con appartamenti difficilmente convertibili (la presenza di vani non destinabili alla residenza, perché non dotati dei requisiti necessari, o di ardua suddivisione, costringe a costruire appartamenti grandi e quindi troppo costosi), ma è molto virtuoso, anche in termini di equilibrio urbano (Intervista 1).

⁴⁴ Cécile Duflot demande à l'archevêché de Paris d'accueillir des mal-logés, «Le Monde», 3 dicembre 2012.

⁴⁵ Trattandosi appunto di abitazioni di livello medio-basso, quindi destinate prevalentemente a un'utenza con mezzi limitati, cresce, infatti, il rischio di morosità.

oltre che nel settore edilizio, anche nel Terzo settore, al quale compete generalmente la gestione sociale degli interventi. E dei vantaggi per gli stessi beneficiari, che, insieme ad alloggi e servizi, vedrebbero migliorare la propria condizione di povertà. Se è vero che le spese per l'abitazione influenzano in modo significativo la povertà economica (Palvarini 2006), contenendole si possono liberare risorse economiche da rimettere in circolo. La «fascia grigia» del *social housing* è infatti costituita perlopiù da quei «nuovi vulnerabili» (Mazzoli 2012), provenienti soprattutto dal ceto medio impoverito, la cui fuoriuscita dal sistema economico è una delle conseguenze nefaste della crisi economica. Tutto ciò si avrebbe a costi molto ridotti per lo Stato, grazie alle forme di cofinanziamento con il settore privato e all'impiego di forme di investimento non a fondo perduto, quindi con un indebitamento notevolmente ridotto rispetto all'edilizia residenziale pubblica.

Infine, ripensare l'abitare in modo sociale può essere un aiuto efficace contro la crisi: di fronte a una scarsità di risorse che impone sempre maggiori rinunce, la condivisione di servizi e risorse con i vicini può consentire di non patire troppo per ciò che non ci si può più permettere da sé e di trovare uno stile di vita sostenibile. Non a caso, infatti, i soggetti che più apprezzano e riconoscono il valore dell'edilizia sociale sono quelli che ne hanno più necessità: i giovani, che conoscono gli alti costi abitativi e hanno scarse risorse economiche a disposizione, nonché gli anziani, che hanno più tempo libero da mettere a disposizione degli altri (Intervista 2).

6. CONCLUSIONI

La diffusione del *social housing* in Italia è ancora piuttosto contenuta, soprattutto se ne confrontiamo la quota⁴⁶ nazionale (5,3 per cento) con quella dei *best performers* europei: Paesi Bassi (32 per cento), Austria (23), Danimarca (19), Regno Unito (18), Svezia (18), Francia (17), Finlandia (16). Si tratta di una quota che si abbassa drasticamente negli altri Stati europei⁴⁷, dal 5 per cento della Germania fino a toccare lo zero in Grecia⁴⁸ (Cecodhas 2012).

In Italia, dopo la delega delle competenze al livello regionale e locale, emerge un quadro complessivamente frammentato e disarticolato, di limitato impatto – almeno finora – rispetto ai numeri del disagio abitativo, squilibrato quanto a distribuzione sul territorio nazionale. In particolare nel Meridione la mancanza di risorse locali ha ostacolato lo sviluppo dei progetti di *social housing*, che tuttavia dovrebbero prendere piede grazie alla recente volontà espressa dalla Cassa Depositi e Prestiti di intervenire, anche direttamente, per correggere tale andamento (Intervista 1). In molti casi, infine, l'edilizia sociale si contraddistingue per tempi di realizzazione lunghi e iter burocratici difficili (Cittalia 2010), che talvolta hanno addirittura portato al fallimento dei progetti.

Tuttavia, sono numerosi i casi di successo, i cui punti di forza sono sostanzialmente riassumibili nella capacità di intercettare la fascia grigia dei nuovi poveri – *outsiders*

⁴⁶ A causa della difficoltà di definire il numero di proprietari di *social houses*, l'ampiezza del settore è generalmente misurata come stock di abitazioni sociali in affitto in rapporto al totale delle abitazioni.

⁴⁷ La maggior parte dei paesi centro-orientali presenta livelli estremamente bassi di *social housing* poiché, dopo la caduta dei regimi comunisti, in media l'80-90 per cento delle abitazioni sono state cedute ai privati (ai proprietari originari o vendute agli affittuari a prezzi molto contenuti).

⁴⁸ Dove le politiche di *social housing* prevedono unicamente la vendita e non la locazione di alloggi *low cost*.

rispetto alle politiche di primo welfare – e di offrire soluzioni abitative più flessibili e quindi più efficaci. Questi progetti, inoltre, si sono dimostrati capaci di affrontare il disagio abitativo non solo a fronte dell'esigenza primaria di una casa, ma di una più generale domanda di «qualità dell'abitare», in termini di relazioni sociali e di servizi. Si tratta quindi di politiche a elevata innovazione degli strumenti di *governance* e di finanziamento, in grado di coinvolgere nuovi attori e catalizzare nuove risorse economiche, a fronte di uno Stato sempre più povero. Infine, possono generare un impatto positivo sulla crescita del settore immobiliare, conciliandolo con uno sviluppo urbano armonico che non si espliciti in una cementificazione selvaggia del territorio – e tanto meno generi nuovi «ghetti» –, a partire dal migliore utilizzo del patrimonio abitativo già esistente, dal recupero delle aree degradate e dalla definizione di nuovi programmi edilizi vincolati alla qualità, alla compatibilità ambientale e a una visione globale dello sviluppo urbano (mobilità, sicurezza, coesione sociale).

È allora ragionevole sostenere che la crisi economica, e soprattutto la nascita di questi nuovi bisogni abitativi, imporranno un ricorso sempre più frequente a politiche abitative di *social housing* – anche la Commissione europea ha più volte esortato gli Stati membri a modificare le proprie politiche in questo senso –, ma non è detto che ciò si realizzi concretamente, a causa delle difficoltà sopra citate. È quindi cruciale mobilitare l'attenzione pubblica e predisporre un sistema di reti che possano promuovere la diffusione sistemica di progetti di *social housing*, al fine di evitare rischi di frammentazione e dispersione degli sforzi che ridurrebbero il *social housing* a un intervento discrezionale e poco efficace, anziché farne una politica innovativa e di «rigenerazione» del welfare, oltre che un volano per l'economia.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Allen J., Barlow J., Leal J., Maloutas T. e Padovani L. (2004), *Housing & Welfare in Southern Europe*, Oxford, Blackwell Publishing
- CDP Investimenti Sgr (2013), <http://www.cdpisgr.it>
- Cecodhas Housing Europe (2012), *Housing Europe Review 2012. The Nuts and Bolts of European Social Housing Systems*, Brussels, CECODHAS Housing Europe's Observatory
- Cgil – Politiche abitative area welfare (2013), *I costi dell'abitare, l'emergenza abitativa ed i «numeri» del disagio*
- Cittalia-Anci (2011), *L'abitare sociale. Strategie locali di lotta alla povertà: città a confronto*, Roma
- (2010), *I Comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Roma
- Di Vico D. (2012), *Guzzetti: L'housing sociale aiuta la crescita. Il governo non perda quest'occasione*, «Corriere della Sera», 10 ottobre
- Fondazione Housing Sociale (2013), *Fondazione Housing Sociale. Presentazione delle attività*
- (2011), *Nuove forme per l'abitare sociale. Dossier per l'housing sociale n. 1*, Altreconomia Edizioni
- Lodi Rizzini C. (2013a), *Parigi, Londra, Stoccolma: se è la società a essere in crisi*, disponibile su www.secondowelfare.it
- (2013b), *Come soddisfare le nuove domande abitative? L'esperienza di AISA*, disponibile su www.secondowelfare.it
- (2013c), *A casa di Zia Jessy, il condominio solidale*, disponibile su www.secondowelfare.it

- (2013d), *Housing sì, ma anche social: Sharing Hotel Residence Torino*, disponibile su www.secondowelfare.it
- (2013e), *Il social housing nell'Unione Europea: a che punto siamo?*, disponibile su www.secondowelfare.it
- (2013f), *Povert  abitativa: la risposta di Parma Social House*, disponibile su www.secondowelfare.it
- (2013g), *Innovazione e politiche abitative: la Fondazione Housing Sociale*, disponibile su www.secondowelfare.it
- Mallone G. (2011), *Venture capital sociale in Italia: l'esperienza di Oltre Venture*, disponibile su www.secondowelfare.it
- Mazzoli G. (2012), *Cittadini invisibili in esodo silente dalla cittadinanza*, in *Costruire partecipazione nel tempo della vulnerabilit *, supplemento al n. 259 di «Animazione sociale»
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali – Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali (2012), *Le politiche sociali per la casa in Italia*, Quaderni della ricerca sociale n. 22, Roma
- Nomisma (2011), *Social Housing. Una rassegna delle iniziative in corso*
- (2010), *La condizione abitativa in Italia*
- Olagner M. (2012), *L'innovazione nelle politiche abitative: programmi e collaudi di realt *, «La rivista delle politiche sociali», n. 4
- Palvarini P. (2010), *Cara dolce casa. Come cambia la povert  in Italia dopo le spese abitative*, paper presentato alla Terza Conferenza annuale ESPAnet Italia
- (2006), *Il concetto di povert  abitativa: rassegna in tre definizioni*, Working Paper del Dottorato in Studi europei urbani e locali, Universit  di Milano-Bicocca
- Trabuio M. (2012), *La strada dell'integrazione parte dalla casa*, «Libert  civili», marzo-aprile
- Venditti M. (2009), *Social Housing. Logica sociale e approccio economico-aziendale*, Milano, FrancoAngeli

LE NOSTRE INTERVISTE AI PROTAGONISTI

1. Marco Gerevini, Consigliere Delegato Fondazione Housing Sociale, 23 luglio 2013
2. Giordana Ferri, Responsabile Area Progettazione e Sviluppo Fondazione Housing Sociale, 23 luglio 2013
3. Ivan Tamietti, Direttore Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, 17 luglio 2013
4. William Revello, Responsabile Servizi alle Persone Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, 17 luglio 2013
5. Paolo Ambrosioni, Responsabile Progetti Abitare (Area vulnerabilit  sociale) Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, 17 luglio 2013
6. Elide Tisi, Assessore Politiche Sociali, Politiche per la Famiglia, Sanit , Servizi Assistenziali, Emergenze Abitative, Edilizia Pubblica del Comune Torino, 17 luglio 2013

ARTICOLI SUL SOCIAL HOUSING PUBBLICATI SU
WWW.SECONDOWELFARE.IT

[Innovazione e politiche abitative: la Fondazione Housing Sociale](#), Chiara Lodi Rizzini, 20 settembre 2013

[Come soddisfare le nuove domande abitative? L'esperienza di AISA](#), Chiara Lodi Rizzini, 26 agosto 2013

[A Casa di Zia Jessy, il condominio solidale](#), Chiara Lodi Rizzini, 17 giugno 2013

[Via Scarsellini. Una interessante esperienza di cohousing a Milano](#), Lorenzo Bandera, 10 aprile 2013

[Povert  abitativa: la risposta di Parma Social House](#), Chiara Lodi Rizzini, 9 aprile 2013

[Housing s , ma anche social: Sharing Hotel Residence Torino](#), Chiara Lodi Rizzini, 14 marzo 2013

[Banca Prossima e Cariplo insieme per il social housing](#), Lorenzo Bandera, 17 febbraio 2013

[Le politiche di social housing nell'Unione Europea: a che punto siamo?](#), Chiara Lodi Rizzini, 7 gennaio 2013

[Progetto Maison du Monde](#), Lorenzo Bandera, 2 giugno 2012

[Fondazione CR Lucca investe 8 milioni nell'housing sociale per la provincia](#), 12 gennaio 2012

[Il social housing in Italia: edilizia sociale e Terzo settore](#), Giulia Mallone, 3 novembre 2011