

Paola Meardi

Architetto, responsabile dei progetti di housing sociale in ABCittà (www.abcitta.org)

Housing sociale

L'*housing* sociale nasce come tentativo di ampliare, qualificandola, l'offerta degli alloggi in affitto (e in misura minore anche in vendita) mettendo a disposizione nuove unità abitative a favore di quelle persone che, escluse per ragioni di reddito dall'accesso all'edilizia residenziale pubblica, non sono tuttavia in grado di sostenere i costi del libero mercato.

L'argomento è di grande attualità, poiché nel nostro Paese la questione abitativa è fra i temi «caldi» dell'agenda politica: il mercato delle costruzioni, nell'ultimo decennio, ha realizzato quasi esclusivamente alloggi destinati alla vendita, in un contesto in cui l'accesso ai mutui ha rappresentato un investimento vantaggioso rispetto alla spesa per gli affitti, fino alla più recente fase rialzista del costo del denaro. Inoltre, in Italia, il progressivo ritiro del settore pubblico dagli investimenti immobiliari a fini sociali (dal 1984 al 2005 si è passati da volumi di edilizia agevolata attorno al 20% sul totale degli immobili edificati ad appena il 3,9%) e la bolla speculativa del mercato immobiliare, che ha toccato insieme vendita e locazioni, hanno contribuito non poco ad allargare l'area del disagio, sbarrando o rendendo impervio l'accesso alla casa a vaste categorie di persone (giovani coppie, pensionati, famiglie monoparentali, ecc.).

Ripensare l'edilizia sociale non è solo un'esigenza quantitativa: l'*housing* sociale è una modalità d'intervento nella quale gli aspetti immobiliari vengono studiati in funzione dei contenuti sociali, offrendo una molteplicità di risposte per le diverse tipologie di bisogni, dove il contenuto sociale è prevalentemente rappresentato dall'accesso a una casa dignitosa per coloro che non riescono a sostenere i prezzi di mercato, ma anche da una specifica attenzione alla qualità dell'abitare. Tra le molteplicità di risposte offerte dall'*housing* sociale vi sono l'affitto calmierato, l'acquisto della casa mediante l'auto-costruzione e le agevolazioni finanziarie, soluzioni integrate per le diverse tipologie di bisogni, come ad esempio le giovani coppie e i pensionati.

Le dimensioni del problema casa

Le più recenti trasformazioni socio-demografiche delle strutture familiari e la crescita dei processi di precarizzazione sono alla base dell'attuale richiesta di abitazioni a costi accessibili, non solo da parte dei ceti bassi ma anche da quelli medio-bassi. La domanda abitativa sociale è dunque oggi più articolata che in passato e comprende principalmente due aree: le situazioni in cui l'esclusione abitativa assume dimensioni non strutturali, come famiglie o persone

socialmente integrate che tuttavia trovano difficoltà ad accedere al mercato dell'affitto (pensionati, coppie monoreddito, ecc.) e le situazioni di esclusione abitativa strutturale, in cui la mancanza di accesso alla casa si aggiunge a una condizione di emarginazione o esclusione (spesso è il caso degli stranieri).

Di fronte a tale domanda, la quota di patrimonio abitativo in affitto in Italia si situa — secondo le più recenti stime diffuse dall'ISTAT — al 18,7%, ben al di sotto dei valori dei Paesi europei più sviluppati, che oscillano fra il 30 e il 40%. Riguardo all'offerta di abitazioni di edilizia residenziale pubblica, il dato si rafforza: le assegnazioni di alloggi sociali in Italia soddisfano, infatti, appena l'8% delle domande. La prima debolezza evidente delle generali politiche abitative sociali è quindi l'estrema ristrettezza dell'offerta di affitto accessibile, insieme alla scarsa capacità di rispondere al nuovo intreccio tra la povertà abitativa, da un lato, e i processi alla base dell'accresciuta vulnerabilità sociale di molti settori della popolazione, dall'altro.

La difficoltà di migliorare la propria condizione abitativa da parte delle famiglie meno abbienti è evidente in rapporto al reddito. Circa il 25% delle famiglie in affitto ha redditi annui inferiori a 10mila euro, il 33,4% dei quali è assorbito dalla spesa per la casa; il 40% dei nuclei familiari in affitto ha un reddito annuo tra 10 e 20mila euro, con un'incidenza del canone pari al 24,9%. Se dovessero accedere al mercato locativo delle grandi aree urbane, l'incidenza sul reddito per queste famiglie arriverebbe al 148%. Anche le fasce di popolazione con redditi annui fra i 20 e i 30mila euro, superiori ai limiti massimi di legge previsti dall'edilizia sociale, non possono accedere agli affitti del libero mercato perché costituirebbero più del 40% delle

loro disponibilità, un'incidenza considerata insostenibile per un bilancio familiare e che sta aumentando il disagio sociale. Il problema dell'accesso alla casa in locazione deve essere pertanto analizzato anzitutto in relazione al reddito disponibile: per le fasce più deboli è necessario ripristinare un sistema di edilizia sociale all'interno delle politiche di *welfare*; ma per le fasce di popolazione con redditi superiori e, tuttavia, non in grado di sostenere gli affitti del libero mercato, è necessario un coordinamento tra l'intervento pubblico e l'iniziativa privata per offrire alloggi a canone sostenibile e strumenti che stimolino i privati ad aumentare l'offerta di case in affitto rendendo più trasparente il mercato delle locazioni. L'*housing* sociale opera in questa direzione, realizzando programmi immobiliari «misti» che mettono a disposizione alloggi a canone contenuto, garantendo al costruttore margini di guadagno attraverso la cessione di abitazioni da mettere in vendita. Pone inoltre l'accento anche sulla qualità del vivere, proponendo un'integrazione di politiche e di soggetti che aumenti l'«offerta sociale» e la coesione, con conseguenze sullo spazio urbano, attraverso la costruzione di nuovi alloggi e la ridefinizione dell'esistente, giocando così un ruolo strategico nella riqualificazione complessiva della città e delle sue relazioni.

Le risposte: nuove politiche e nuovi attori

A fronte dei cambiamenti della domanda abitativa, è sintomatica la difficoltà delle politiche della casa di adeguarsi alla realtà e di prevenire il disagio sociale. Per rispondere alle nuove esigenze si rende necessaria una sinergia tra pubblico e privato volta a estendere l'affitto sociale e affiancare all'offerta di abitazioni altre misure, come il sostegno finanziario all'affitto o programmi

mirati di quartiere. Soprattutto, si tratta di integrare misure abitative e misure sociali, lavorando sull'intreccio tra la povertà abitativa e le altre forme di povertà e disagio. Pertanto, qualunque intervento di *housing* sociale deve uscire dai confini tradizionali dei singoli campi d'azione: politiche abitative, politiche del lavoro, politiche del reddito, ecc. Per affrontare gli aspetti sociali del problema — relativi alla povertà e all'esclusione sociale — sono necessari strumenti *ad hoc*, differenziati anche dal punto di vista territoriale. La logica del «progetto locale integrato» prevede un approccio multi-dimensionale, intersettoriale e partecipativo, capace di rompere i circoli viziosi dell'esclusione e di avviare processi di re-inclusione, lavorando sulla ricomposizione del tessuto sociale locale.

A livello nazionale, il problema dell'emergenza abitativa ha aperto un confronto per la programmazione tra Governo, Regioni, Comuni e attori interessati. La *Legge 8 febbraio 2007, n. 9, Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali*, definisce le modalità per sospendere le procedure esecutive di sfratto per i nuclei più fragili, mettendo a disposizione le risorse per progetti speciali. Le Regioni hanno assunto le competenze relative alla casa in maniera quasi esclusiva, ma lo sviluppo verso un decentramento ha coinciso con un'evoluzione delle politiche di finanziamento pubblico, in un momento in cui il canale del finanziamento al settore casa è in via di estinzione. L'esaurirsi dei fondi statali GESCAL (Gestione case per lavoratori), i profili strutturali di criticità della finanza pubblica e la riforma dell'ex-IACP (Istituto autonomo per le case popolari) obbligano a un ripensamento complessivo della materia.

Pur mantenendo la centralità del settore pubblico, l'*housing* sociale non può che

coinvolgere anche gli operatori e le risorse del mercato e della società civile: l'innovazione richiede soggetti capaci di coordinarsi e creare offerte flessibili. Molte fondazioni di origine bancaria da anni si sono attivate cercando di sperimentare possibili forme di intervento. Nel 2004 la Fondazione CARIPLO ha costituito la Fondazione Housing Sociale (FHS), alla quale partecipano anche la Regione Lombardia e l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) Lombardia. Essa eroga contributi a fondo perduto e propone attività di investimento etico, finalizzate a offrire soluzioni abitative a costi calmierati, in collaborazione con altri investitori istituzionali.

La sinergia tra pubblico e privato è un primo segnale verso una logica di integrazione delle risorse, che necessita ancora di regolamentazione e dell'apporto di un'ulteriore categoria di operatori: i gestori. Nuove competenze devono integrare quelle tradizionalmente implicate negli interventi edilizi e il terzo settore abitativo può assumere qui un compito strategico anche quando la proprietà degli immobili resta del pubblico o del privato.

Inoltre, occorre potenziare quelle misure che riguardano l'accompagnamento degli utenti, il sostegno alle reti informali di supporto, la facilitazione di percorsi di inserimento e di convivenza, ecc. In questa direzione può essere molto utile il coinvolgimento attivo degli abitanti nella soluzione dei loro problemi. Gli esperti di processi partecipativi possono contribuire alle politiche di *housing* sociale con competenze specifiche: affiancandosi agli interventi legislativi ed edilizi nella definizione dei criteri di accesso all'edilizia convenzionata; predisponendo con i soggetti attuatori e i gestori un percorso di inserimento delle nuove famiglie che faciliti la conoscenza reciproca e l'integrazione nel quartiere;

coinvolgendo gli abitanti anche in alcune fasi di progetto; gestendo il regolamento di buona convivenza e gli spazi comuni.

Gli esempi virtuosi

In Europa non mancano esempi virtuosi di percorsi adeguati a fornire risposte sostenibili alle nuove problematiche abitative: nel 2005 l'edilizia sociale nei Paesi Bassi, in Gran Bretagna, in Svezia e in Francia rappresentava rispettivamente il 36, 23, 22 e 20% del mercato residenziale totale.

In Italia le realtà locali che intraprendono progetti di *housing* sociale stanno crescendo: dall'Umbria all'Emilia-Romagna, dalla Lombardia al Veneto. In particolare il *Programma lombardo per l'Edilizia Regionale Pubblica* individua alcune importanti linee di azione orientate all'integrazione tra pubblico e privato e al sostegno economico alle famiglie in difficoltà nel mercato libero dell'affitto. In concreto, le politiche in atto possono essere ricondotte a quattro tipologie. La prima riguarda l'offerta in affitto a costi contenuti, perseguibile attraverso interventi di mediazione e sostegno sul mercato privato dell'affitto e la realizzazione di nuova offerta con risorse pubbliche e associative. La seconda concerne l'accesso alla proprietà e all'auto-costruzione per le fasce di popolazione a reddito medio-basso (agevolazioni all'acquisto della prima casa, all'auto-costruzione o all'auto-recupero, quando sono convenienti). La terza è quella delle soluzioni residenziali per i bisogni speciali: sistemazioni temporanee che non corrispondono alle forme normali di abi-

tazione (centri di accoglienza, pensionati, comunità alloggio, ecc.). L'ultima punta ad affrontare il nodo degli insediamenti illegali, valutando soluzioni alternative, valide anche per persone diverse da quelle che più facilmente li abitano (immigrati, rom).

L'*housing* sociale, nelle sue differenti risposte ai bisogni locali, è un fenomeno dai molteplici aspetti che richiede ancora sperimentazione, valutazione e diffusione dei risultati; rappresenta una sfida inevitabile, da affrontare solo in una dimensione di rete tra gli attori coinvolti, affinché la problematica abitativa non costituisca un elemento di esclusione sociale.

Per saperne di più

«Il mestiere di vivere: l'abitare sociale», interventi di RABAIOTTI G., URBANI S., DE ALBERTIS C., INFLUSSI F., CANAIA L., *Dedalo*, 2 (2007).

TOSI A. (ed.), *Verso l'edilizia sociale. Le politiche abitative in Lombardia tra nuovi bisogni e ridefinizione dell'azione pubblica*, Guerini e Associati, Milano 2003.

MEARDI P., *Gli stranieri per casa. Storia di un progetto di integrazione*, Terre di Mezzo, Milano 2005.

RABAIOTTI G., «Nuovi progetti abitativi nelle città: comunità insediate e popolazione anziana», in MICHELI G. A. (ed.), *La questione anziana. Ridisegnare le coordinate di una società che invecchia*, FrancoAngeli, Milano 2004.

<www.housingsociale.it> e <www.fhs.it>.