

# Chi costruisce la casa sociale?

## Nuovi attori e nuovi ruoli nelle politiche abitative

di Francesca Santaniello

articolo contenuto nella rivista *Housing sociale innovativo sostenibile*, nr. 25, 2010 (Edicom edizioni)

La necessità di coinvolgere nuovi attori nella produzione di *housing* sociale viene tendenzialmente ricondotta alla recente riduzione delle risorse pubbliche “dedicate”, in parte imputabile ai cambiamenti che hanno interessato le politiche per la casa in Italia negli ultimi due decenni: l’abolizione dei Fondi Gescal ha comportato un radicale ridimensionamento delle risorse pubbliche dedicate alla produzione di abitazioni sociali e, parallelamente, la competenza in materia di politiche per la casa è stata trasferita dallo Stato alle Regioni. Questi passaggi hanno comportato da un lato una profonda revisione del trattamento del tema, un tempo comune a tutto il Paese, oggi invece legato a specifiche strategie di governo locale, che richiedono l’elaborazione di nuovi meccanismi di investimento pubblico, sia rispetto allo stanziamento di nuove risorse, sia alle loro modalità di allocazione, che alla selezione dei beneficiari a cui sono indirizzate<sup>1</sup>.

Operare in un “regime di scarsità” pone con maggiore forza rispetto al passato un tema cruciale: a chi sono rivolte le (poche) case costruite con risorse pubbliche? L’articolazione della domanda abitativa<sup>2</sup>, che comprende profili differenti ed esigenze eterogenee in merito a costi e tempi dell’abitare, richiede alle politiche di produrre, accanto alle forme tradizionali di risposta, un’offerta “terza” che per ragioni diverse il settore pubblico, da solo, fatica a promuovere<sup>3</sup>.

Il tema sembrerebbe riguardare una scelta “di governo” eminentemente pubblica, in risposta alla domanda: quali profili della domanda includere o escludere dalle politiche? Quali caratteristiche socio-economiche sono necessarie per accedere ai *benefit* pubblici? L’ampiezza di questo spettro dipende anche da come le amministrazioni locali rispondono ad un secondo quesito: quali soggetti, con quali risorse, possono provvedere ai bisogni di cui le politiche pubbliche non si fanno direttamente e completamente carico? Quali attori possono essere “messi in grado” di fare? La risposta dipende anche dalla prontezza e dalla capacità di reagire a questo “appello” di un *set* plurale di operatori privati.

L’emersione di attori reattivi è avvenuta lentamente anche a causa di un limite storico delle politiche per la casa in Italia, costruite attorno ad un modello “quasi-monopolistico”, in cui lo Stato è stato affiancato da un numero limitato di soggetti<sup>4</sup>. A partire dalla seconda metà degli anni Duemila, però, alcune

---

<sup>1</sup> Sul conteso lombardo si veda G. Rabaiotti, 2007, *Ritorno a casa. Le politiche abitative nel territorio lombardo tra analisi e prospettive di ridisegno*, Città Aperta edizioni, Enna.

<sup>2</sup> La precarizzazione delle forme di lavoro, l’aumentata mobilità sul territorio per ragioni professionali o di studio, i fenomeni migratori dal Sud del Mondo e del Paese, il cambiamento della struttura della famiglia (sempre più nuclei, sempre più piccoli), l’invecchiamento della popolazione sono solo alcuni dei mutamenti della società negli ultimi trenta anni che hanno richiesto alle politiche una riflessione rispetto all’esigenza di differenziare l’offerta di abitazioni sociali. Per una prima analisi si veda IRER (a cura di A.Tosi), 2004, *Verso l’edilizia sociale. Le politiche abitative in Lombardia tra nuovi bisogni e ridefinizione dell’azione pubblica*, Guerini e Associati, Milano.

<sup>3</sup> I modelli abitativi tradizionali (la “casa popolare”) erano pensati per una popolazione “omogenea” da un punto di vista dei profili sociali ed economici, così come delle modalità e dai tempi di lavoro. La risposta a questa esigenza definita chiaramente si è tradotta per decenni nella produzione di *mass housing* (A.Tosi, 1994, *Abitanti: le nuove strategie dell’azione abitativa*, Il Mulino, Bologna): si trattava di interventi spesso caratterizzati da isolamento (le aree ex lege 167/62 erano spesso collocate ai margini della città) e da una monofunzionalità (interventi residenziali, senza servizi alla popolazione) che ha portato, nel tempo, all’impoverimento dei quartieri e al loro degrado, sia fisico che sociale.

<sup>4</sup> La produzione e la gestione da un lato di case popolari (la tradizionale edilizia sovvenzionata, legata unicamente agli ex-IACP e ai Comuni, dall’altro di edilizia agevolata o convenzionata in cui le forme di incentivo hanno visto sostanzialmente protagoniste le cooperative edilizie, che nel tempo hanno sviluppato una tendenza alla produzione

normative statali e regionali<sup>5</sup> hanno avuto il merito di avere portato l'attenzione degli operatori e delle politiche su parti nascoste e silenziose della filiera, permettendo a nuove realtà ed organizzazioni la possibilità di intervenire nel campo dell'edilizia sociale.

Alle Regioni e ad alcune amministrazioni comunali va riconosciuta la capacità di avere costruito la necessaria sponda istituzionale, senza la quale le nuove operazioni di sviluppo immobiliare socialmente orientate non si potrebbero attuare. Le prime, attraverso i programmi per l'Edilizia Residenziale Pubblica, hanno proposto nuove tipologie di canoni di locazione e promosso iniziative, a volte di natura integrata e con crescente interesse verso l'efficienza gestionale, in cui è incentivato il ruolo dell'operatore di mercato. I Comuni, invece, anche a partire dalle nuove discipline di regolazione locale previste dai Piani di Governo del Territorio in cui il tema dell'abitare può assumere una nuova rilevanza, hanno impostato campi di negoziazione in cui il coinvolgimento dell'operatore privato può essere regolato da forme concorsuali, in cui viene premiata la qualità architettonica, ambientale, urbanistica, gestionale del progetto.

Le nuove possibilità generate da questi provvedimenti risultano in larga misura ancora inesprese poiché ritenute economicamente poco praticabili da parte degli operatori di mercato. Fino a qualche anno fa si registrava uno scarso interesse rispetto al tema dell'*housing* sociale, sulla scia di una consuetudine a produrre offerta abitativa per la proprietà<sup>6</sup>. La limitata adesione di soggetti di natura privata, soprattutto nel campo edilizio, è anche riconducibile ad una resistenza degli operatori a partecipare ad interventi tradizionalmente segnati dall'identità "edilizia sociale = edilizia pubblica" e, in relazione alle discipline restrittive in merito ed alle difficoltà gestionali del patrimonio, "edilizia sociale = perdita economica".

Da circa dieci anni istituzioni, mondo della ricerca, fondazioni bancarie e terzo settore, anche attraverso esperienze pilota, lavorano alla persuasione di nuovi attori sulla possibilità di adottare modelli innovativi, in grado di garantire da un lato la sostenibilità sociale degli interventi (il punto di vista del beneficiario, l'abitante), dall'altro la sostenibilità economica delle operazioni (il punto di vista dell'operatore).

Il processo culturale di avvicinamento ad un nuovo modello di *housing* sociale è stato accelerato dalla crisi economica e dalla sua ricaduta sull'edilizia: recentemente sempre più operatori, grazie alle nuove possibilità date dagli strumenti urbanistici e dalle nuove politiche abitative, iniziano a considerare la casa in locazione una fonte di remunerazione interessante, per quanto dilazionata nel tempo.

Prima di procedere è necessaria una precisazione: per *housing* sociale intendiamo l'abitazione in locazione a costi inferiori al mercato<sup>7</sup>; la natura dell'oggetto di discussione è centrale, poiché è a partire da questa che si richiede una profonda revisione delle modalità consolidate con cui istituzioni pubbliche ed operatori hanno agito fino ad oggi. L'affitto richiama un "modo di abitare" molto diverso dalla proprietà - che in Italia, come nei Paesi mediterranei, risulta residuale - poiché si relaziona diversamente con la dimensione del tempo. L'abitare "transitorio", "di passaggio", non ha implicazioni solo per chi abita, ma anche per chi contribuisce a produrre l'offerta abitativa<sup>8</sup>.

Per questo praticare il campo dell'*housing* sociale significa, per gli operatori, sviluppare competenze specifiche, attivare profili professionali adeguati, esprimere la capacità di confrontarsi con nuovi mercati e nuove regole. Lo sviluppo di una nuova offerta abitativa in affitto ha bisogno di lavorare su diversi fronti.

Un ruolo decisivo è svolto dai promotori delle operazioni, che devono intervenire in un campo indefinito, in cui l'"accettabilità sociale" dei progetti si basa da un lato sull'interpretazione del *set* delle mutate regole

---

di case in proprietà. Sulle "origini" del fenomeno si veda A. Acocella (1980) *L'edilizia residenziale pubblica in Italia dal 1945 ad oggi*, Cedam, Padova, sull'impostazione generale delle politiche Minelli A.R., 2004, *La politica per la casa*, Il Mulino, Bologna.

<sup>5</sup> Ad esempio il Decreto del Ministero delle Infrastrutture del 22 aprile 2008, "Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea" e, in Lombardia, la Legge Regionale n. 12 del 2005, "Legge per il governo del territorio". Per una disamina degli strumenti si veda, nello stesso numero della rivista, il contributo di G. Rabaiotti.

<sup>6</sup> Questo grazie alla congiuntura economica precedente, che consentiva alle famiglie, grazie al basso costo del denaro e alla facilità di accesso al credito, l'acquisto della casa, ad oggi sempre più difficile.

<sup>7</sup> Il DM 22/04/08 fornisce una definizione più ampia, che comprende anche soluzioni temporanee e proprietà.

<sup>8</sup> G. Rabaiotti, 2007, "Spazio, tempo, città", in *Dedalo*, Rivista bimestrale di Assimpredil-ANCE, Nr. 2, Luglio-Agosto Assimpredil Ance, 2007.

in campo urbanistico e sociale, dall'altro sul raccordo con le politiche locali e sulla negoziazione con le amministrazioni comunali. Ad oggi le esperienze più interessanti hanno visto protagonista il terzo settore abitativo, che ha svolto un ruolo di promozione di progetti e politiche, supportando partenariati plurali<sup>9</sup> nel disegno del processo e nel presidio della fattibilità degli interventi, valorizzando e finalizzando risorse e competenze esistenti, mettendo a sistema i singoli interessi degli attori a partire da una posta in gioco comune.

L'implementazione dei progetti necessita di operatori finanziari "coraggiosi", capaci di riconoscere la validità e la solidità di progetti per ora sperimentali. Le fondazioni di origine bancaria hanno un ruolo fondamentale, poiché sono tra i pochi soggetti in possesso di risorse economiche in grado di "investire in innovazione" e sostenere i progetti più interessanti e, parallelamente a questo, di operare un ruolo di promozione culturale verso il settore dell'abitare sociale. Va inoltre considerato che la finanziarizzazione del mercato immobiliare permette oggi di reperire risorse anche per interventi che in passato risultavano difficilmente finanziabili, anche attraverso l'utilizzo di strumenti di finanza strutturata (ad esempio, i fondi).

Il costo finale dell'alloggio, elemento spesso centrale per attribuire un connotato sociale agli interventi, è comunque condizionato dalla disponibilità degli operatori nel campo della costruzione a percorrere nuove strade: se la mobilitazione dell'interesse delle imprese è in atto a partire dalle condizioni del mercato, è necessario un superamento della tendenza storica di utilizzo di tecniche e materiali tradizionali, per percorrere percorsi di innovazione, razionalizzazione e standardizzazione in grado di diminuire tempi, e, quindi costi di costruzione.

Il costruttore può essere l'esecutore di un'opera la cui gestione sarà ceduta a terzi (amministrazioni locali o privato sociale) o coincidere con il gestore del bene. In questo caso è più evidente l'esigenza di un confronto con una dimensione temporale più estesa: la sostenibilità economica dell'intervento andrà infatti misurata sul lungo periodo, considerando l'incidenza dei costi di manutenzione sul valore complessivo dell'edificio. La prospettiva dell'affitto impone quindi una prospettiva nuova agli operatori, che devono confrontarsi con il tema della qualità del prodotto, del suo mantenimento nel tempo e del contenimento dei costi relativi ad un tema fondamentale come il risparmio energetico.

L'interesse del gestore ad un "corretto funzionamento" dell'opera nel tempo diventa cruciale nel momento in cui l'ammissibilità degli interventi di natura abitativa nel campo dei servizi dipende, ancora una volta, dal loro "connotato sociale": un trattamento del tema sul fronte edilizio (e quindi urbanistico, "tecnico"), ha un impatto decisivo sulla dimensione sociale delle politiche, poiché comporta la riduzione della spesa familiare, sempre più importante, riferita ai consumi energetici. Il tema della *fuel poverty* in Europa trova interlocutori attenti nelle politiche intersettoriali, mentre in Italia si sta procedendo all'avvio di una riflessione che richiede sensibilità da parte delle pubbliche amministrazioni, così come dei costruttori e dei progettisti.

L'attenzione progettuale va diretta anche al ripensamento tipologico e architettonico dei modelli abitativi, che nella casa in affitto, orientata al contenimento delle spese, prevede la riduzione degli spazi privati e implica la definizione di spazi semi-pubblici e pubblici e di servizi comuni non presenti nell'edilizia residenziale in proprietà, in cui prevale la dimensione "privata" dell'alloggio.

Questi aspetti rendono necessario pensare a figure in grado di gestire sistemi complessi: non si tratta infatti di una gestione immobiliare tradizionale, legata solo alle attività di *facility* e *property management*, ma di un'attenzione all'equilibrio tra sostenibilità economica del bene nel suo complesso e singole economie familiari, in condizioni di crescente precarietà economica. Il presidio dei meccanismi che regolano l'uso degli spazi, in stretto contatto con la sfera delle relazioni di vicinato, hanno implicazioni importanti sul mantenimento del bene e, quindi, sulla spesa ad esso riferita. Negli ultimi venti anni le

---

<sup>9</sup> I partenariati possono comprendere regioni, amministrazioni locali, operatori privati di mercato sia nel campo della costruzione che della proprietà immobiliare e fondiaria, operatori che operano senza fini di lucro.

organizzazioni *non profit*<sup>10</sup> hanno elaborato strategie integrate per affrontare questi aspetti: si tratta di esperienze che fino a qualche anno fa si limitavano alle “categorie speciali” (immigrati e famiglie in difficoltà), oggi mutuabili nella gestione delle abitazioni in affitto, anche in forme più leggere.

Le esperienze europee, che possono contare sul consolidamento di modelli sperimentati nei decenni precedenti, suggeriscono possibilità di intervento interessanti: ora si tratta di uscire allo scoperto e di dare concretezza alla “via italiana all’*housing* sociale”, cercando di recuperare il tempo perduto facendo tesoro delle esperienze che altri Paesi hanno già maturato in questi anni.

---

<sup>10</sup> Il terzo settore abitativo dagli anni Novanta promuove servizi di gestione immobiliare sociale, in cui l’attenzione all’abitante si traduce nell’attivazione di dispositivi in grado di supportare la persona nel periodo di passaggio in cui utilizza la “casa come servizio”, nella prospettiva di un’uscita dai regimi protetti o calmierati, verso il libero mercato.