

Maria Luisa Del Gatto, Dipartimento BEST, Politecnico di Milano
Giordana Ferri, Fondazione Housing Sociale
Angela Silvia Pavesi, Dipartimento BEST, Politecnico di Milano

marialuisa.delgatto@polimi.it
giordana.ferri@fhs.it
angela.pavesi@polimi.it

Abstract. Il potenziamento degli interventi di housing sociale rappresenta la risposta alla crescente domanda abitativa dovuta alla vulnerabilità sociale causata dalla crisi economico-finanziaria in atto in Europa e risponde all'obiettivo di inclusive growth, definito dalla strategia di crescita di Europa 2020. Il paper affronta il tema partendo da un'analisi dei fenomeni sociali che causano in Europa il crescente disagio abitativo, aggravato dalle misure anti-crisi messe in atto dai Governi più colpiti, per arrivare ad evidenziare il ruolo chiave esercitato dal gestore sociale, quale elemento di garanzia per la sostenibilità degli interventi. Attraverso il caso di Fondazione Housing Sociale si dimostra come la figura del gestore sociale sia un elemento chiave negli interventi di housing sociale.

Parole chiave: Gestore sociale, Approccio multi-dimensionale, Coesione sociale, *Inclusive growth*, Sostenibilità economico-finanziaria

Situazione abitativa nei paesi dell'Unione Europea rispetto all'obiettivo di Europa 2020 di *inclusive growth*

Nel panorama attuale dell'edilizia residenziale nei paesi dell'Unione europea, accanto al tema della qualità delle abitazioni, che resta cruciale, soprattutto in relazione al requisito

di sostenibilità ambientale degli edifici, è emersa la priorità di rispondere alla crescente necessità di nuovi alloggi per contrastare il progressivo aumento di condizioni abitative non dignitose (Whitehead and Travers, 2012). La Commissione europea ha dichiarato che nei paesi dell'Unione, la possibilità di abitare a prezzi accessibili è considerato uno dei fattori fondamentali per prevenire e combattere l'esclusione sociale in Europa e rappresenta uno degli obiettivi della strategia di crescita promossa da Europa 2020. La strategia si pone l'obiettivo di alleviare almeno 20 milioni di persone da povertà ed esclusione sociale (Cecodhas Housing Europe, 2012). In questo contesto Eurostat ha implementato nuovi indicatori al fine di monitorare il processo e facilitare la valutazione dei risultati. In particolare le sta-

tistiche dell'Unione europea sul reddito e le condizioni di vita della popolazione, «*The European Union Statistics on Income and Living Conditions*» (EU-SILC), rappresentano la fonte di riferimento dell'Unione europea per l'elaborazione di statistiche comparative sulla distribuzione del reddito, sulla povertà, sull'inclusione sociale e sulle condizioni abitative e di vita della popolazione negli Stati membri. Tra gli indicatori EU-SILC, il tasso di grave disagio abitativo corrisponde alla quota della popolazione che vive in una dimora che è considerata sovraffollata, o affetta da carenze strutturali, o da mancanza di dotazione di servizi igienici, o con elementi di copertura non isolati dagli agenti atmosferici, o con insufficienti aperture verso l'esterno. In media nel 2009 il 6% della popolazione europea ha sofferto di disagio abitativo grave. La crisi finanziaria globale iniziata nel 2008 ha causato un forte aumento dei livelli di povertà e di disoccupazione. I Governi dei paesi più colpiti hanno introdotto misure anti-crisi che mirano alla riduzione della spesa pubblica, con la conseguente limitazione del contributo del *welfare state* anche in relazione ad alloggi e servizi compromettendo gravemente il settore dei senzatetto (FEANTSA, 2011). Dal Rapporto «*Social impact of the crisis and developments in the light of fiscal consolidation measures*» (Frazer and Marlier, 2011) emerge come il settore delle abitazioni rappresenti un'area particolarmente colpita dagli effetti della crisi. Questo si è tradotto diffusamente in Europa in un aumento degli sfratti, delle persone senza fissa dimora, delle liste di attesa per gli alloggi sociali e dell'indebitamento delle famiglie. In Italia, una famiglia su quattro non riesce più a far fronte alla rata del mutuo; in Galles aumentano dal 14% nel 2010 al 21% nel 2011 le famiglie che pagano l'affitto o un mutuo che riducono il consumo

The social manager as the guarantor of sustainability in Social Housing interventions

Abstract: The boost in social housing interventions is the answer to the growing demand for new housing caused by higher social vulnerability in the wake of the economic and financial crisis in Europe. It meets the goal of inclusive growth, as defined in Europe 2020's growth strategy. This paper deals with this issue starting from an analysis of the social events that are worsening the housing problem in Europe, and which are exasperated by the anti-crisis measures implemented by the Governments of the most financially stricken countries. This paper then highlights the key role played by social managers as the element that guarantees intervention sustainability. The case-study of the Fondazione Housing Sociale demonstrates how the social manager is a key element in social housing interventions.

Key words: Social manager, Multi-dimensional approach, Social cohesion, Inclusive growth, Economic-financial sustainability

The housing situation in the EU member states versus the inclusive growth objective set by Europe 2020
The current residential housing scenario in the EU member states is characterised by various issues. The quality of housing remains pivotal, and while the environmental sustainability for buildings is equally important, a priority has emerged: the need to meet the growing demand for new housing in order to offset the gradual increase in unacceptable living conditions (Whitehead and Travers, 2012). The European Commission has stated that in the EU countries, the possibility to be able to have housing at reasonable prices is seen as one of the fundamental factors to prevent and fight social exclusion in Europe, and it is one of the targets of the growth strategy promoted by Europe 2020. The strategy aims at saving not less than 20 mil-

lion people from poverty and social exclusion (Cecodhas Housing Europe, 2012). In this framework, Eurostat has produced some new indicators to monitor the process and to make result evaluation easier. More specifically, «*The European Union Statistics on Income and Living Conditions*» of the European population (EU-SILC) is a reference document for the European Union to produce cross-sectional statistics on income distribution, (on) poverty, social exclusion and (on) the housing and living conditions of people in the EU member states. Among the EU-SILC indicators, the indicator pointing to housing deprivation corresponds to the rate of the population that lives in a house that is considered overcrowded, or affected by structural problems, or by a leaking roof or damp walls and foundations, lacking an indoor flushing toilet, a bath or a shower,

di riscaldamento per far fronte alle spese mensili. In Spagna le persone che dichiarano ritardi nei pagamenti delle spese domestiche nell'anno di riferimento passano dal 4,7% del 2005 al 7,7% del 2011.

Le due categorie sociali che sembrano essere le più colpite sono gli «*internal EU migrants*» che costituiscono una larga fascia di coloro che dormono in strada nelle città del Regno Unito, della Germania, della Francia e dell'Olanda e i giovani attualmente colpiti dalla disoccupazione, in particolare nel sud dell'Europa, ma anche in paesi come l'Austria. La domanda di servizi di accoglienza di base provenienti da persone giovani è aumentato in modo significativo negli ultimi tre anni: a Vienna il numero di posti letto in alloggi d'emergenza è aumentato di quasi il 50% tra il 2009 e il 2010, la proporzione di utenti al di sotto dei 30 anni ammonta a oltre il 30% della popolazione dei senzatetto e l'età media si è abbassata dai 27 ai 22 anni. Inoltre la comunità europea segnala alti livelli di «*hidden homelessness*» tra i giovani che non sono in grado di provvedere ad una vita indipendente e vivono presso le famiglie di origine o gli amici, spesso in condizioni di sovraffollamento.

Una crescente domanda di alloggi sociali è stata rilevata in molti paesi: in Irlanda le domande sono passate da 56.000 nel 2008 fino a 100.000 nel 2011. La Grecia ha visto un aumento nell'ultimo biennio del 20%. Le cifre sono aumentate anche in Gran Bretagna e in Galles dove la popolazione dei senzatetto sta arrivando ad un livello record.

Un'altra nuova categoria di popolazione a rischio di esclusione abitativa e sociale è quella delle «*middle class families*», che per effetto degli elevati e crescenti livelli di disoccupazione si trovano in posizioni vulnerabili. Rapporti provenienti da tut-

ta Europa evidenziano il numero crescente di «*working poor*» e delle persone che lavorano con contratti precari, che di fatto costituiscono il limite al loro accesso stabile all'abitazione.

Le misure di austerità e i tagli alla spesa pubblica portati avanti dagli stati membri dell'UE nel lungo periodo non rappresentano dunque la modalità più appropriata di intervento rispetto alle politiche a sostegno della casa, anche in riferimento alle teorie economiche più avanzate, che pongono in relazione mercato ed etica nella società post-moderna (Bruni, 2010).

La soluzione al disagio abitativo è rappresentata da una parte dallo sviluppo dello stock di alloggi sociali e dall'altra dalla creazione di comunità di residenti. La risposta ai fenomeni allarmanti sopra elencati e all'obiettivo di «*inclusive growth*» della strategia di crescita di Europa 2020 è costituita dal potenziamento degli interventi di social housing sia dal punto di vista quantitativo, sia qualitativo (qualità dell'abitare). L'accompagnamento all'abitare è un processo che racchiude competenze e conoscenze di strumenti e tecniche non inferiori rispetto ai tecnicismi progettuali. Negli interventi di housing sociale il processo edilizio è da considerare come un segmento di una linea più ampia di intervento: l'individuazione di percorsi per dare risposta all'esigenza abitativa e per favorire l'integrazione e il mix di diversi gruppi di popolazione, rappresenta il fattore prioritario per contrastare l'esclusione sociale. I paesi dell'UE con una tradizione di «*welfare*» consolidata nella politica e nelle prassi, come Francia, Olanda e Svezia, hanno già sviluppato interventi su intere aree urbane, caratterizzandoli con funzioni miste, dotazioni infrastrutturali, servizi di supporto all'abitare e un'offerta abitativa finalizzata alla creazione di «*mixité*». D'altra parte l'Olanda è il Paese in Europa con la percentuale più alta

or enough windows and doors. On average, 6% of the European population suffered housing deprivation in 2009. The global financial crisis that started in 2008 has caused a steep increase in unemployment and poverty. The governments of the most financially stricken countries have passed anti-crisis measures to cut on public expenditure, hence cutting the allocations to the welfare state including housing and services, and the declining situation of the homeless (FEANTSA, 2011). The report «Social impact of the crisis and developments in the light of fiscal consolidation measures» (Frazer and Marlier, 2011) reveals that the housing sector is particularly struck by the effects of the crisis. Throughout Europe, this has turned into a rise in evictions, homeless people, longer waiting lists for social housing, and higher family debt. In Italy

one out of four families is unable to pay for their monthly loan instalment; in Wales the number of households paying for a loan or a rent, and who cut on heating to meet monthly expenses, rose from 14% in 2010 to 21% in 2011. In Spain, the number of people who were declared late in paying for their household bills in the reference year rose from 4.7% in 2005 to 7.7% in 2011.

The two most affected social categories are «internal EU migrants», who represent a large group among those who sleep in the streets of the cities of the United Kingdom, Germany, France and the Netherlands; and the young unemployed, especially in the South of Europe but also in countries like Austria. Young people's demand for basic reception services has increased significantly over the past three years: in Vienna the number of beds in emer-

gency lodgings has soared by almost 50% between 2009 and 2010, the rate of the under-30 homeless corresponds to over 30% of the homeless population, while the average age has gone down from 27 to 22. The European Community also records high levels of «hidden homeless» among the young, who are unable to support themselves independently and live with their parents or friends, often in overcrowded accommodation.

Many countries have recorded a surging demand for social housing: in Ireland, applications rose from 56,000 in 2008 to 100,000 in 2011. Greece recorded a 20% increase in the last two years; and figures are on the rise in Great Britain and Wales too, where the homeless population is reaching unprecedented dimensions.

Another, new category of people who are at risk of experiencing housing and

social exclusion is that of the «middle-class families» who are in vulnerable positions, given the high and rising unemployment rate. Reports from all European countries highlight the increase in the working poor and in the people with temporary work, which limits access to stable housing.

The austerity measures and the public expenditure cuts implemented by the EU member states do not look like the most suitable form of intervention in the long run, when compared with the policies that support housing. This has been criticised by the most recent economic theories that see a close link between the market and ethics in the post-modern society (Bruni, 2010).

The solution for housing deprivation is the development of social housing stock, on the one hand; and the creation of resident communities, on the other. The answer to the alarming

di social housing (32% del patrimonio abitativo totale), seguita da Austria (23%) e Danimarca (19%). Anche Regno Unito, Svezia, Francia e Finlandia presentano un ingente comparto di alloggi sociali e pubblici (Pavesi, 2011).

Anche in Italia si vanno diffondendo esperienze e progetti di housing sociale, in seguito all'entrata in vigore del D.P.C.M. 16 luglio 2009, «Piano nazionale di edilizia abitativa»: si tratta di programmi che comprendono l'offerta integrata di alloggi, ma anche di servizi rivolti a coloro che non riescono a soddisfare sul mercato il proprio bisogno abitativo, per ragioni economiche o per l'assenza di un'offerta adeguata.

Il ruolo della gestione negli interventi di housing sociale

La ricerca progettuale relativa all'housing sociale, sperimentata da decenni in alcuni paesi europei, ha prodotto preziose indicazioni sulle prassi e sulle scelte formali da adottare per favorire il raggiungimento di determinati obiettivi, sia in ambito sociale sia in termini di qualità dell'abitato. Le analisi hanno mostrato come le formule più efficaci prevedono la gestione congiunta degli aspetti immobiliari e sociali da parte di soggetti indipendenti, privati, ma con una missione d'interesse pubblico o filantropico. Questi soggetti, che assumono tipicamente una forma giuridica *non profit* o *limited profit*, poggiano per il loro funzionamento su solide basi partecipative, nel senso che gli abitanti sono adeguatamente rappresentati all'interno di essi e partecipano, dove possibile, anche alla gestione dei servizi. La modalità di costituzione e la sperimentazione di questo tipo di operatore, che chiamiamo «gestore sociale», rappresentano uno dei contenuti più qualificanti del Progetto Housing Sociale.

Con il termine gestione sociale si intende l'insieme delle attività connesse all'amministrazione degli immobili e alla gestione delle relazioni tra le persone che vi abitano. Il gestore seleziona gli inquilini e coinvolge i residenti in azioni volte a sviluppare il senso di comunità e appartenenza. Questa figura è fondamentale affinché possa essere effettivamente garantito il rispetto del bene comune da parte dei residenti e scongiurato il rischio di una precoce obsolescenza fisica e funzionale degli edifici. Di fatto, laddove gli aspetti di integrazione e coinvolgimento degli utilizzatori di un complesso immobiliare possono costituire fattori determinanti per il buon funzionamento dell'intero intervento durante la fase di utilizzo, l'attività di gestione tradizionalmente svolta sul complesso (*facility e property management*) si implementa di un'ulteriore attività che tiene conto anche di aspetti sociali. In questi casi si parla più propriamente di gestione sociale (in vece di gestione immobiliare) (Tab.1). L'attenzione nei confronti degli aspetti sociali contribuisce anche nel favorire l'equilibrio rischio-rendimento degli interventi. Il rendimento atteso per operazioni di questo tipo è molto basso se confrontato con altri settori di investimento (il tasso di interesse minimo richiesto da un investitore privato in questi casi è del 5-6%); è dunque indispensabile che il gestore sociale sappia mettere in atto, per quanto gli compete, accorgimenti utili alla riduzione del rischio (sostenibilità dei canoni, gestione delle morosità, coinvolgimento degli inquilini nella manutenzione, ecc.) e alla massimizzazione del rendimento (mix abitativo e funzionale, contenimento costi di gestione, ecc.) utili a garantire la sostenibilità complessiva dell'intervento (Fig.1).

Il gestore sociale è generalmente costituito da un soggetto

developments mentioned above, and to the target of achieving inclusive growth within the growth strategy of Europe 2020, is to strengthen social housing actions both in quantitative, and in qualitative terms (i.e., the quality of living). Assisting people to improve their living conditions is a process requiring competence, tools and technical knowledge that are not secondary to project engineering skills. In improving social housing, the building stage is only a small part of a longer list of intervention: to fight social exclusion, the key lies in finding the right answers to housing demands, and in favouring the integration of different population groups. The EU countries with consolidated welfare practices and policies, such as France, the Netherlands and Sweden, have already developed some intervention on large urban areas that are now performing

mixed functions, equipped with infrastructures, housing support services and a lodging offer aimed at creating *mixité*. On the other hand, the Netherlands is the country in Europe with the highest percentage of social housing (32% of the overall housing stock), followed by Austria (23%) and Denmark (19%). Also the United Kingdom, Sweden, France and Finland have a large stock of social and public housing (Pavesi, 2011).

Following the implementation of the national plan on housing, D.P.C.M. «Piano nazionale di edilizia abitativa» of July 16, 2009, Italy also is experiencing widespread projects in social housing: these programs offer lodgings, but also services addressed to those who are unable to find adequate housing on the market because of economic issues, or for the lack of adequate supply.

The role of management in social housing interventions

The project research on social housing, which has been tested in some European countries for decades, has produced valuable indications on the ways and means we can achieve specific targets in the social domain and in housing quality. Analyses have demonstrated that the most effective formula is the joint management of real estate and of social issues by independent, private entities that have a public-interest or a philanthropic mission. Typically these are not-for-profit or limited-profit organizations that base their operations on sound participation bases, meaning that inhabitants are adequately represented in these organizations and they participate also in service management, when possible. The establishment and experimentation methods for this kind of operator, which we call

here the «Social Manager», are one of the most valuable ingredients of the Social Housing Project.

By «social management» we mean the whole set of the activities related to property management, and to the management of the interaction among the people who live in that property. The manager selects the tenants and involves the residents in actions designed to develop a sense of community and belonging. This professional figure is of fundamental importance to effectively guarantee the respect of the common good by the residents, and to avoid the risk of early physical and functional obsolescence of the buildings. In fact where integration and involvement of the inhabitants of a real-estate complex are indispensable for the success of the whole operation, the traditional activity of facility and property management incorporates the management of social

esperto nel settore dell'edilizia sociale, a cui vengono affiancati gli organi di rappresentanza degli inquilini. Egli si distingue dal gestore immobiliare tradizionale soprattutto per la centralità riservata all'inquilino e alla comunità beneficiaria dei servizi, ma anche in quanto soggetto capace di governare processi di integrazione e di organizzazione. Può dunque essere una cooperativa di abitanti, un'associazione, una fondazione o, in alcuni casi, un soggetto pubblico che manifesta l'interesse a sperimentare un nuovo modello organizzativo di gestione degli alloggi. In questa trattazione si rappresenta il ruolo del gestore sociale attraverso il caso di Fondazione Housing Sociale (FHS), fondata nel 2004 dalla Fondazione Cariplo con la partecipazione e il sostegno di regione Lombardia e ANCI Lombardia, al fine di promuovere, progettare e gestire iniziative abitative socialmente orientate. Essa opera senza scopo di lucro avvalendosi di contributi esterni (donazioni, partecipazioni di soggetti pubblici o privati, ecc.) e interni (ad esempio i proventi derivanti dalla gestione del patrimonio) per mettere a disposizione degli operatori la propria esperienza e vocazione nel settore dell'edilizia sociale.

Modelli innovativi di gestione sociale: il caso Fondazione Housing Sociale

L'esito di un confronto, condotto da FHS, tra la prassi italiana e le procedure messe a punto in paesi quali l'Olanda e l'Inghilterra ha dato inizio alla definizione di un'impostazione progettuale specifica per l'housing sociale che tiene conto di diversi aspetti non solo immobiliari. In quest'ottica, in un intervento di housing sociale l'aspetto immobiliare costituisce uno degli elementi da valorizzare all'interno di un approccio integrato che dedica particolare enfasi a tematiche di carattere sociale. La costruzione degli immobili rappresenta infatti la prima e fondamentale azione da compiere che però, se non supportata da una gestione adeguata, rischia di risolvere il problema della casa creandone altri nuovi di tipo sociale. La progettazione di modalità che rendano socialmente efficace la gestione degli immobili è iniziata con lo studio delle migliori pratiche italiane ed europee. Il Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa (CECODHAS) sottolinea la necessità di considerare il tema della casa con un approccio 'multi-dimensionale', trattando gli aspetti immobiliari assieme a quelli sociali e 'immateriali' dei servizi,

Tab. 1 | Macro-aree della gestione sociale: obiettivi e vantaggi (fonte: AA.VV., 2011, p. 31). *The macro-areas of social management: targets and advantages (source: AA.VV., 2011, p. 31).*

| Macro-aree della gestione sociale Macro-areas of social management | Obiettivi della gestione Management targets | | Vantaggi dell'approccio integrato Benefits of the integrated approach |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Dimensione immobiliare Property side | Dimensione sociale Social side | |
| Amministrativopatrimoniale: vendite e locazioni. Administration and property: sales and leases | Garantire tempi e consistenza dei flussi finanziari (cessioni e canoni). Guarantee the deadlines and the soundness of financial flows (sales and rents) | Garantire la compatibilità delle condizioni economiche e contrattuali con la capacità di spesa e le esigenze dell'utenza. Guarantee the compatibility of economic conditions and of contract terms with the users' requirements and expenditure capacity | Riduzione del rischio e individuazione e selezione dell'utenza e del rischio di morosità e insolvenza. Risk curbing; identify and select users; identify the risk of non-payment of rents and insolvency |
| Tecnico-manutentiva: manutenzione e funzionamento degli alloggi e dell'immobile (portierato, sorveglianza, ecc.). Technical and maintenance area: maintenance and operation of the dwellings and the building (porters, surveillance, etc.) | Garantire, in condizioni di economicità, lo stato di conservazione e il valore del complesso patrimoniale. Guarantee the preservation and the value of the real-estate complex, under inexpensive conditions | Sviluppare meccanismi di responsabilizzazione degli abitanti in relazione all'uso degli spazi privati e comuni. Develop mechanisms for responsibility-taking by the tenants, with reference to the use of private and common areas | Riduzione del rischio di degrado immobiliare e quindi di svalutazione del patrimonio. Reduce the risk of property deterioration, hence of property depreciation |
| Sociale Social area | Garantire l'occupancy (primo insediamento e turn-over) nel rispetto dei criteri di selezione dell'utenza e assegnazione degli alloggi. Guarantee occupancy (first settlement and subsequent turnover) in compliance with the criteria for tenants selection and dwelling allocation | Comporre un mix sociale sostenibile, sviluppare meccanismi di partecipazione e coesione della comunità e integrazione territoriale. Create a sustainable social mix; develop participation and cohesion mechanisms to the benefit of the community and of territorial integration | Riduzione del rischio di conflittualità tra proprietà, gestore e utenza e nell'ambito della comunità. Reduce the risk of conflicts between the ownership, the manager and the users, and also within the community |

RIDUZIONE DEL RISCHIO RISK REDUCTION

Rischio di insolvenza Insolvency risk

- Canoni sostenibili Sustainable rents
- Previsione dell'insolvenza Provide for insolvent cases
- Sistema di garanzie System of guarantees
- Gestione delle morosità Management of non-payment of rents

Rischio di perdita di valore dell'immobile Risk of loss of property value

- Gestione integrata Integrated management
- Posizione strategica Strategic location
- Coinvolgimento inquilini nella manutenzione Involve tenants in maintenance
- Affitto con patto di futura vendita Lease with agreement about future purchase

Rischio sociale Social risk

- Partecipazione degli inquilini nelle decisioni Tenants' participation in decision-making
- Mix sociale Social mix
- Previsione di spazi comuni Creation of common areas

MASSIMIZZAZIONE DEL RENDIMENTO PROFIT MAXIMISATION

Massimizzazione delle entrate Maximise revenue

- Canoni moderati massimi applicabili Maximum applicable moderate rents
- Mix abitativo Housing mix
- Mix funzionale Functional mix
- Strategia d'uscita Exit strategy

Ottimizzazione delle uscite Optimize expenses

- Contenimento costi di realizzazione Curb implementation costs
- Contenimento costi di gestione Curb management costs
- Aiuti di stato Government subsidy
- Incentivi fiscali Tax incentives
- Disponibilità dell'area a basso costo o a titolo gratuito
Availability of site at low cost or for free

prevedendo quindi progetti immobiliari che siano affiancati da programmi di accompagnamento e di facilitazione della convivenza, con l'obiettivo non solo di rispondere al bisogno abitativo dei singoli ma anche di rafforzare le comunità locali. Lo sviluppo delle attività di ricerca e di progettazione di FHS ha messo meglio a fuoco i contenuti dell'abitare sostenibile e solidale, indicando con chiarezza che lo sforzo progettuale deve essere rivolto per una quota significativa ad aspetti immateriali, abbinando alla realizzazione delle infrastrutture fisiche dell'abitare, anche la costruzione di infrastrutture organizzative e giuridiche, che consentano di realizzare interventi per il territorio facendo leva anche sulle risorse del territorio stesso.

La ricerca di FHS è proseguita con la sperimentazione, attualmen-

te in atto nei progetti in corso, di modelli gestionali sociali e partecipati, che rappresentano casi esemplificativi di applicazione di alcune procedure. L'inserimento, all'interno di un nuovo intervento residenziale, di servizi locali e urbani che rafforzino le relazioni con il quartiere esistente è di particolare importanza per l'housing sociale. La presenza di servizi residenziali collaborativi, valorizzata da un adeguato accompagnamento sociale, favorisce infatti la formazione del senso di comunità e di appartenenza (Fig.2).

La gestione inizia, in un certo senso, con la definizione del profilo della comunità che si insedierà: con una composizione del vicinato eterogenea e bilanciata nella quale le fasce del disagio e le diversità siano integrate a fasce di nuclei attivi, il cui unico disagio è quello abitativo. Questa scelta iniziale condiziona fortemente lo

aspects as well. In these cases, the most appropriate term is social management (in lieu of property management) (see Table 1).

The attention paid to social aspects contributes to enhancing the risk-performance ratio of interventions. The return expected of this kind of operation is very low, when compared to other investment sectors (the minimum interest rate required by a private investor is of 5-6% in these cases). Therefore the social manager must devise some tactics that abate risks (rent sustainability, arrears management, tenants' involvement in maintenance, etc.) and maximise return (housing-functional mix, management cost curbing, etc.) in order to achieve the overall sustainability of the intervention (Figure 1).

Usually the social manager is established by an expert in the field of social housing, sided by the representative

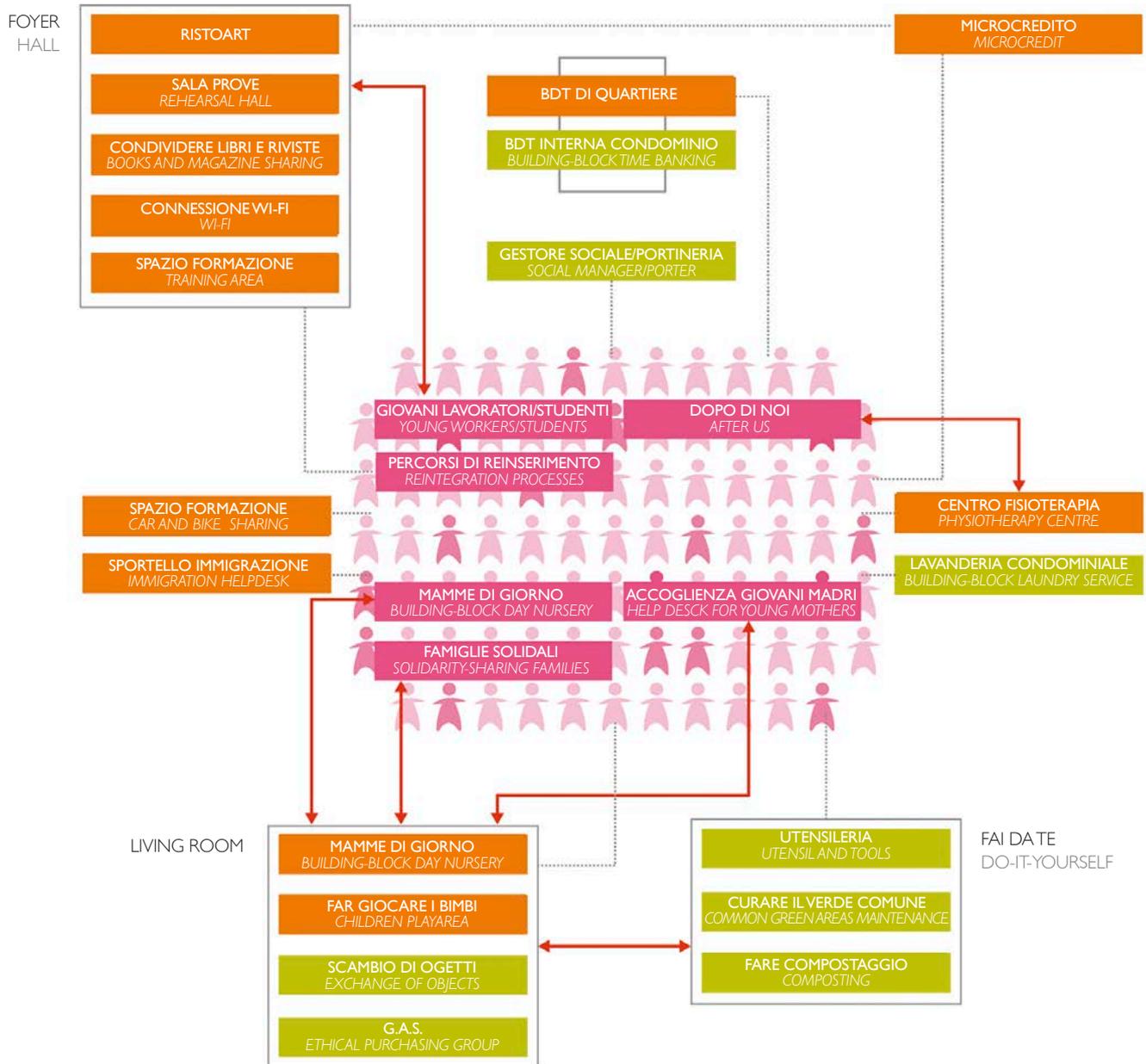
bodies of the tenants. This professional figure differs from the traditional facility manager in that the pivoting figures are the tenants and the community to which services are provided, but also because the social manager is able to govern integration and organization processes. It could therefore take the form of a cooperative of inhabitants, an association, a foundation or, in some cases, of a public organization that shows interest in testing a new organizational model for the management of housing. This paper analyses the role of the social manager through the case of Fondazione Housing Sociale (FHS), established in 2004 by Fondazione Cariplo with the participation and the support of the government of Regione Lombardia and of the association of the municipalities of the same region, namely ANCI Lombardia, with the aim of promoting, planning and managing

socially-oriented housing initiatives. It is a no profit institution that works thanks to external (donations, participation of public and private sector) and internal contributions (proceeds by real estate management) in order to make available to operators own expertise and vocation in the field of social housing.

Innovative models of social management: the case of Fondazione Housing Sociale

The FHS has analysed and compared the Italian practice and the procedures implemented in countries like the Netherlands and England: this has started an ad-hoc project design for social housing that embraces various aspects besides the purely property ones. From this point of view, in a social housing operation the property factor is one of the many elements that must be deve-

loped through an integrated approach that devotes much emphasis to social issues. The construction of buildings is the first and fundamental action in this framework; if not supported by adequate management, it could solve the housing issue but create other issues of a social nature. The design of a form of facility management that is socially effective as well has stemmed from the analysis of the best practices in Italy and abroad. The European Federation of social, cooperative and public housing (CECODHAS) underlines the need to see the home issue from a 'multi-dimensional' approach, which means dealing with property aspects simultaneously with social issues and 'intangible' features of services. Facility projects must be therefore sided by programs that facilitate and develop coexistence, to the aim of meeting the housing requirements of individual fa-



families, and also of creating more cohesive local communities. The research and planning developments of FHS have contributed to the understanding of what sustainable and fair housing is. The planning must strive to develop intangible aspects too, by matching the construction of the physical housing infrastructures with the construction of organizational and legal infrastructures to implement interventions on the territory by making use of the resources available on the territory itself. The FHS research continued by testing some social and participative management models in the projects underway, in order to create some examples of the application of the new procedures. Particularly relevant for social housing is the embedding of local and urban services into the new residential development, in order to strengthen the ties with the existing neighbourhood. The

provision of collaborative residential services, sided by adequate social measures, promotes the development of a feeling of community and belonging (Figure 2). In a certain sense, management begins when you define the profile of the community that will live in the new setting: a heterogeneous and balanced composition of the neighbourhood, where the groups of people in need and the diversities are integrated with active nuclei for which the sole source of discomfort is the housing itself. This initial choice strongly influences the development of the community. For example, the intervention in via Cenni in Milan (Figure 3) has the following residential mix: 20% of young single people; 20% of young couples; 25% of young families and 15% of elderly people, where “young” means younger than 35 years, and the elderly are older than 65.

02 | Schema dei servizi nell'intervento di via Cenni a Milano (fonte: Fondazione Housing sociale).
Diagram of the services provided in via Cenni, Milan (source: Fondazione Housing Sociale).

- SERVIZI RESIDENZIALI
HOUSING SERVICES
- SERVIZI INTEGRATI PER L'ABITARE
DAILY-LIVING SUPPORT SERVICES
- SERVIZI LOCALI E URBANI
LOCAL AND URBAN SERVICES
- RELAZIONI DI COLLABORAZIONE
PARTNERSHIP
- RELAZIONI POTENZIALI
POTENTIAL RELATIONS
- COMUNITÀ
COMMUNITY

sviluppo della comunità. Per esempio nell'intervento di via Cenni a Milano (Fig.3) il mix abitativo è così composto: 20% giovani single, 20% giovani coppie, 25% giovani famiglie e 15% anziani, dove per giovani si intende persone con un'età inferiore ai 35 anni e per anziani si intende persone con un'età superiore ai 65 anni. L'offerta abitativa è suddivisa in: 10% di canone sociale, 30% di canone moderato, 20% di canone convenzionato e 40% di canone convenzionato con patto di futuro acquisto. L'articolazione dell'offerta così concepita per l'intervento di Cenni consente di ottenere sia la sostenibilità economica sia un mix sociale capace di contenere anche il disagio abitativo. Questo è solo l'esempio di un passaggio importante che fa parte di un processo complesso che ha al centro le esigenze e le aspettative dell'inquilino. Infatti se gli inquilini saranno insoddisfatti sceglieranno di cambiare la loro situazione abitativa. E se non potranno andare altrove considereranno la loro condizione come un ripiego e quindi indegna di qualsiasi investimento personale, sia economico che emotivo con tutte le conseguenze che questo comporta per il mantenimento di un ambiente sociale sereno e positivo.

Conclusioni

L'housing sociale è un fenomeno in grado di introdurre rilevanti cambiamenti nell'approccio alla domanda di alloggi delle fasce di popolazione a reddito basso e medio-basso, o dei soggetti con particolari necessità abitative. È proprio questo che rende sperimentale e innovativo l'housing sociale rispetto alle varie esperienze che cercano di risolvere la questione casa; l'elemento distintivo è la produzione e la messa a disposizione di soluzioni abitative destinate a diverse categorie di persone e la presenza di una gestione sociale degli interventi, basata

sulla combinazione tra amministrazione dell'abitato, accompagnamento sociale rivolto alla comunità e coinvolgimento dei residenti nell'organizzazione della vita comunitaria e nella cura degli spazi.

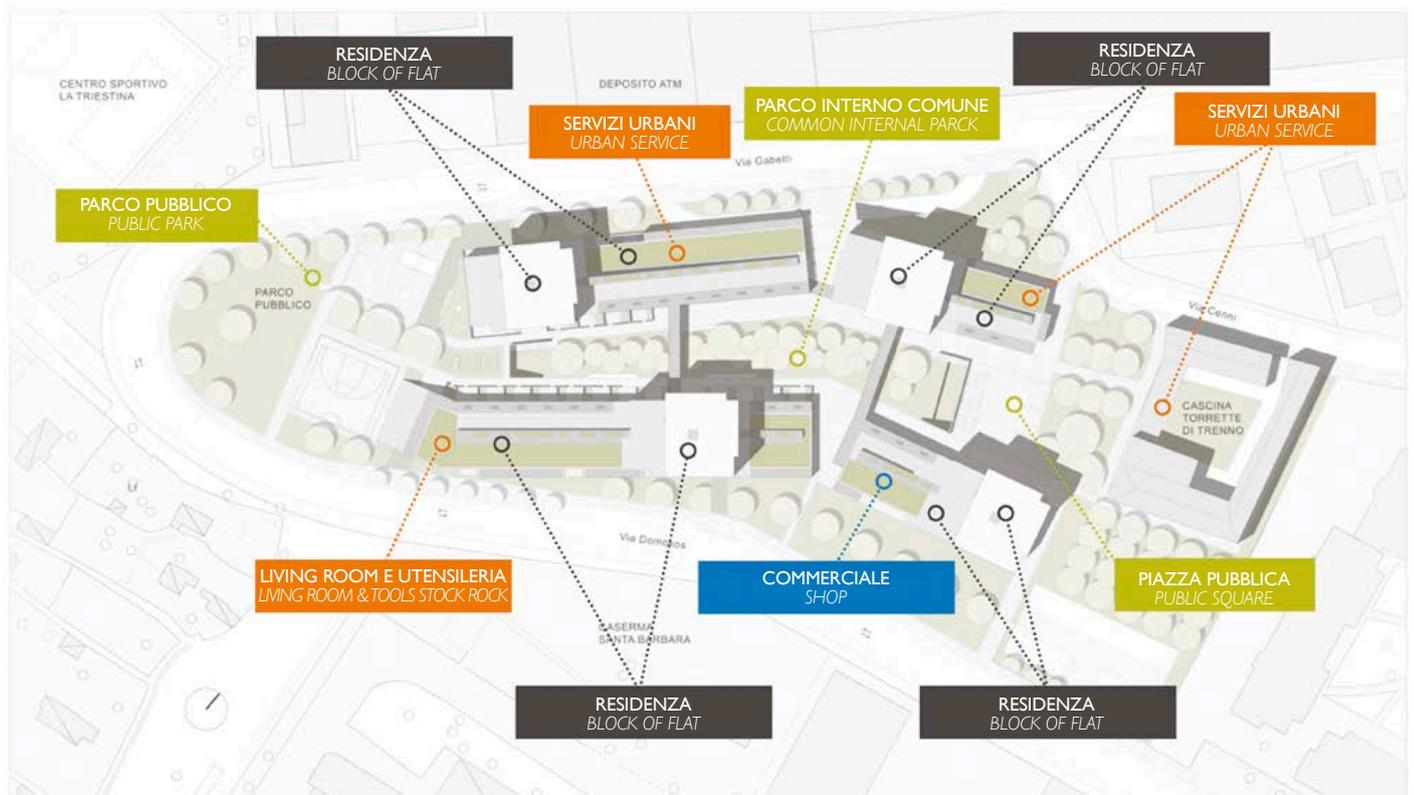
L'esperienza dell'housing sociale in Italia può rappresentare, come è stato in altri paesi, un ambito di sperimentazione e di incubazione di politiche per la casa. Allo stato attuale esistono in Italia molte organizzazioni che promuovono e sperimentano queste attività o che offrono lo stesso tipo di servizi; i tempi sono ora maturi perché nasca un soggetto in grado di raccogliere le buone prassi di ognuna di esse e di costruirne un riferimento comune.

The housing supply is thus organized: 10% at social rent; 30% at moderate rent; 20% at agreed rent; and 40% at agreed rent with the covenant to purchase the lodging in the future. By creating the situation as in via Cenni as specified above, it is possible to achieve both economic sustainability and a social mix that can limit housing discomfort as well. This is only one example of an important step that pertains to a more complex process, at the heart of which are the requirements and the expectations of tenants. If tenants are dissatisfied, they will decide to change home. And if they cannot go elsewhere, they will see their current lodging as a makeshift solution, which therefore does not deserve any personal investment either economic or emotional. This produces a series of consequences on the preservation of a serene and positive social environment.

Conclusions

Social housing is a new development that could bring about considerable changes in the way the demand for housing is dealt with, especially when it comes from population layers with a low and medium-low income, or from subjects who have special housing requirements. This makes social housing innovative and experimental, when compared with other attempts to solve the housing issue. What distinguishes it is the construction and the supply of housing that address different categories of people, and the social management of the interventions that is based on a combination of property management, social support for the whole community, and involvement of the tenants into the organization of the community life and of common spaces maintenance. In Italy social housing could beco-

me a field for testing and incubating new housing policies, as has already happened elsewhere. At present many organizations in Italy are promoting and experimenting these activities, or offering the same type of services. Now is the time for a new project using the knowledge of experience to create a new frame of reference.



03 | Planivolumetrico dell'intervento di via Cenni a Milano (fonte: Rossiprodi Associati).
Plans of the intervention in via Cenni, Milan (source: Rossiprodi Associati).

REFERENCES

Whitehead, C. and Travers, T. (2012), *Investing in affordable housing in Europe*, London School of Economics, London.

Cecodas Housing Europe (2012), *2012 Housing Europe Review, The nuts and bolts of European social housing systems*, Brussels.

FEANTSA (2011), *Impact of anti-crisis austerity measures on homeless services across the European Union*, FEANTSA Policy Paper.

Frazer, H. and Marlier, E. (2011), *Social impact of the crisis and developments in the light of fiscal consolidation measures, Social Inclusion Policy and Practice*, CEPSS/INSTEAD, On behalf of the European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.

Bruni, L. (2010), *L'ethos del mercato. Un'introduzione ai fondamenti antropologici e relazionali dell'economia*, Collana Sintesi, Bruno Mondadori Editore, Milano.

Pavesi, A. S. (2011), *European social housing systems - An overview of significant projects and best practices in different countries*, Maggioli Editore, Rimini.

AA.VV. (2011), "L'edilizia privata sociale: vademecum n. 2 di Cdpi Sgr", *Edilizia e territorio*, n. 21, Il Sole 24 Ore, Milano, pp.6- 47.

Ferri, G. (2011), *Il gestore sociale. Amministrare gli immobili e gestire la comunità nei progetti di housing sociale*, Altreconomia, Milano.