

HOUSING SOCIALE, RIQUALIFICAZIONE URBANA E QUALITÀ DELL'ABITARE

a cura degli architetti Roberta Prampolini | Daniela Rimondi

F/03 _FASCICOLO 3_HOUSING SOCIALE E NUOVI PROCESSI PER L'ABITARE

Indice

1. Le trasformazioni socio-economiche in Italia e le nuove forme di disagio abitativo
2. Le potenzialità del Social Housing come risposta alla nuova domanda abitativa
3. Gli attori del Social Housing e le nuove strategie di finanziamento

1. Le trasformazioni socio-economiche in Italia e le nuove forme di disagio abitativo

«La casa ormai da diversi anni è diventata un'emergenza nazionale» (Federcasa, 2013). Come noto, dagli anni Novanta, la “questione casa” è tornata a essere un tema centrale del dibattito sociale e politico italiano a seguito dell'emergere di nuove e più diffuse forme di disagio abitativo le cui motivazioni sono da ricercarsi in una serie di trasformazioni che hanno coinvolto le dimensioni economica e sociale del vivere contemporaneo. Di conseguenza, la “questione casa” oggi risulta molto diversa rispetto al passato quando il disagio abitativo era espressione di una forte istanza di «cambiamento della propria condizione sociale e la risposta pubblica è stata la costruzione di nuove case e l'incoraggiamento alla proprietà» (Anci-Cresme, 2005). Negli ultimi vent'anni, invece, le trasformazioni economiche e sociali hanno portato a un mutamento della domanda di abitazioni che ha evidenziato la presenza di un nuovo profilo del bisogno che, a differenza del passato, focalizza il proprio disagio sull'insostenibilità delle spese per l'abitazione piuttosto che sulla domanda di alloggi in proprietà o in cui vivere; si tratta di un disagio che, a fronte del progressivo impoverimento delle famiglie e della scarsa offerta di

alloggi economicamente accessibili sul mercato, diventa una vera e propria emergenza sociale. Inoltre, alcuni fattori, come la perdita di efficacia delle politiche a sostegno dell'abitazione sviluppate in Italia dal dopoguerra per la mancanza di fondi pubblici e per inefficienze legate alla gestione del patrimonio esistente, hanno contribuito a questa nuova esplosione del problema casa che, rispetto al passato, ha investito un numero maggiore di individui, non restando un fenomeno limitato alle categorie sociali storicamente più deboli, ma andando a coinvolgere anche altri soggetti con redditi medi.

Le cause delle nuove forme di disagio abitativo possono essere individuate nell'effetto congiunto di una serie di fattori economici e sociali che hanno comportato, da un lato la progressiva contrazione dell'offerta residenziale pubblica, dall'altro un processo di segmentazione e frammentazione sociale che coinvolge in misura crescente le famiglie e si estende anche all'abitare.

Per quanto riguarda l'offerta residenziale pubblica, questa deve fare i conti con alcuni fattori di criticità come l'alta percentuale di case in proprietà che ha sempre caratterizzato l'Italia, l'esiguità del patrimonio di edilizia pubblica, la concentrazione delle risorse disponibili per l'abitazione e l'alto numero di richieste, che continua ad aumentare. Da una parte, infatti, «l'eccessiva patrimonializzazione esistente in Italia rivela caratteri di rigidità e stanzialità del mercato, di un forte radicamento al territorio, aspetti oggi anacronistici di fronte alle trasformazioni del mondo del lavoro, alla recessione economica in atto e alla diffusa mobilità che caratterizza la società contemporanea», dall'altra parte si osserva che «lo stock di edilizia sociale è molto limitato e non è in grado di influire sul mercato: l'offerta non supera il 5% e a partire dagli anni '90 si è ridotta in modo crescente» (Galdini, 2012). Nel nostro Paese, a fronte di circa l'80% delle famiglie proprietarie di un'abitazione, gli alloggi sociali sul totale del patrimonio residenziale sono solo il 4.5%, contro il 34.6% dei Paesi Bassi, il 21% della Svezia, il 20% della Danimarca, il 17% della Francia, il 14.3% dell'Austria, l'8% dell'Irlanda, il 7% del Belgio, il 6.5% della Germania¹. In questo modo, l'Italia si posiziona agli ultimi posti delle classifiche europee per la percentuale di alloggi di edilizia pubblica calcolata sul totale dello stock in affitto, risultando sotto il 5% – insieme a Spagna, Portogallo e Grecia –, contro una

¹ A tal riguardo si veda il documento *Housing statistics in the European Union 2010*, su <http://www.housingeurope.eu/housing-in-th-eu/housing-statistics>.

media intorno al 25% degli altri Paesi (Federcasa, 2013). Questi dati rendono conto della progressiva riduzione dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica in Italia, causata dal processo di dismissione iniziato nel 1993 che ha determinato la perdita secca di oltre il 22% del patrimonio, e dall'eliminazione dei Fondi Gescal che ha portato all'arresto di iniziative di edilizia pubblica sia per quanto riguarda il patrimonio abitativo che quello della riqualificazione del patrimonio degradato. Secondo le stime Federcasa, oggi l'Edilizia Residenziale Pubblica in Italia rappresenta, in totale, poco meno di un milione di alloggi, oltre 800 mila dei quali gestiti in affitto dalle Aziende per la Casa (gli ex IACP variamente denominati e trasformati in occasione delle riforme attuate dalle Regioni).

Dal punto di vista del fabbisogno abitativo, invece, si stima che oggi ci siano circa 650 mila domande in attesa per l'assegnazione di un alloggio nelle graduatorie dei Comuni, che rappresentano almeno 150 mila persone in situazione di bisogno e di disagio abitativo: un fabbisogno che nel corso degli ultimi anni ha subito un brusco innalzamento. Si tratta dunque di un problema che ha conseguenze ad ampia scala perché «la mancanza di un'offerta abitativa articolata e corrispondente alle esigenze delle dinamiche demografiche e sociali del nostro Paese costituisce oramai un freno rilevante allo sviluppo [...]» (Federcasa, 2013).

Un ulteriore fattore economico che ha inciso notevolmente sulle nuove situazioni di disagio abitativo è la diminuzione del potere d'acquisto dei salari e, di conseguenza, l'impoverimento delle famiglie italiane. Secondo i più recenti dati Istat², nel 2012 il reddito disponibile delle famiglie in valori correnti è diminuito rispetto all'anno precedente, in tutte le regioni italiane: nel confronto con la media nazionale di -1,9%, il Mezzogiorno segna la flessione più contenuta (-1,6%), seguito dal nord-est (-1,8%), dal nord-ovest e dal Centro (-2%), mentre le regioni con le riduzioni più marcate sono la Valle d'Aosta e la Liguria (-2,8% in entrambe). Se, invece, si confrontano questi dati con il reddito disponibile delle famiglie nel 2009 (anno di inizio della crisi economica) si rileva un aumento dell'1%. In particolare il nord registra un incremento maggiore (+1,6% nel nord-ovest e +1,7% nel nord-est) mentre, sempre rispetto al 2009, il Centro e il Mezzogiorno segnano un aumento molto più contenuto (rispettivamente +0,4% e +0,2%). La Liguria si attesta come la regione italiana che ha risentito maggiormente degli effetti della crisi economica perché tra il 2009 e il 2012 le famiglie hanno subito una diminuzione

² Si veda il sito internet <http://www.istat.it/it/archivio/111473>.

dell'1,9% del reddito disponibile, mentre l'Umbria e la provincia di Bolzano sono state le meno toccate dagli effetti della crisi economica con aumenti, nel periodo considerato, rispettivamente del 3,6% e del 2,7%.

Dal punto di vista sociale, uno dei principali fattori che ha determinato l'attuale condizione di disagio abitativo è il mutamento della struttura dei nuclei familiari, che presentano dimensioni sempre più ridotte. La famiglia tradizionale si è diversificata: a fronte dell'aumento dei nuclei familiari si ha, infatti, una forte diminuzione del numero dei componenti degli stessi, rappresentati da genitori con un unico figlio, single, separati, famiglie monogenitoriali e anziani soli ancora autosufficienti. Le ragioni di tale fenomeno si possono rintracciare nella diminuzione delle nascite e, quindi, della minore incidenza di famiglie con più di due figli, nell'aumento delle coppie senza figli e nel processo di nuclearizzazione che si esprime con la tendenza a formare più nuclei familiari autonomi costituiti da un unico individuo. Secondo i più recenti dati Istat relativi alla tornata censuaria del 2011³, in analogia con quanto avvenuto nei precedenti decenni, negli ultimi dieci anni il numero di famiglie è aumentato, passando da 21.810.676 a 24.611.766 unità (per un incremento del 12,8%) ma le famiglie italiane tendono comunque ad essere sempre più piccole, mostrando una progressiva riduzione del numero medio dei componenti: nel 2011 una famiglia è mediamente composta da 2,4 persone. Le famiglie unipersonali sono quasi una su tre e rispetto al censimento del 2001 risultano in notevole aumento a causa del progressivo invecchiamento della popolazione e dei mutamenti demografici e sociali (dal 24,9% al 31,2% delle famiglie). Al contrario, si riscontra una tendenza opposta per quanto riguarda la percentuale di famiglie numerose (con 5 o più componenti) che registrano un moderato calo tra i due ultimi censimenti, rappresentando nel 2011 il 5,7% delle famiglie. Va però sottolineato che l'incremento delle famiglie registrato nell'ultimo decennio è dovuto per il 41,3% all'incremento delle famiglie con almeno un componente straniero, e che l'incremento più elevato delle famiglie italiane è comunque a carico delle famiglie unipersonali (oltre il 40%), al quale contribuisce per circa il 17% la forte crescita delle famiglie unipersonali straniere, che in dieci anni sono più che raddoppiate.

Le caratteristiche delle famiglie italiane incidono sulla "questione casa" perché, modificandosi i nuclei familiari, necessariamente vengono a modificarsi anche le necessità e le esigenze

³ Si veda a questo proposito i dati pubblicati nella pagina web www.censimentopopolazione.istat.it.

abitative, per soddisfare le quali è necessario che i modelli abitativi siano caratterizzati da un'elevata flessibilità per adattarsi al mutamento nel tempo delle esigenze e garantire una maggiore coesione sociale. In questo senso, i dati Istat evidenziano che anche se tra il 2001 e il 2011 le famiglie che vivono in abitazioni di proprietà aumentano del 13.8%, quelle che usufruiscono dell'abitazione ad altro titolo crescono del 29.2% e quelle in affitto rimangono pressoché stabili (+0.9%); nello stesso periodo le famiglie che condividono un'abitazione sono quasi triplicate, passando da 236.064 del 2001 a 695.908 del 2011 (per un incremento del 194.5%).

Le trasformazioni sociali ed economiche evidenziate hanno fatto sì che accanto ai gruppi sociali storicamente considerati più poveri, si sia creata una "fascia grigia" costituita da individui che, pur non presentando i requisiti per accedere all'ERP, non riescono a entrare nel libero mercato residenziale, diventando vittime di nuovi processi di esclusione che costituiscono barriere all'accesso alla residenza. In altre parole, la congiuntura economica, il cambiamento demografico, l'aumento della durata della vita, l'evoluzione degli stili di vita, l'aumento della mobilità lavorativa e per studio, il moltiplicarsi dei nuclei familiari di piccole dimensioni e l'aumento dell'immigrazione, hanno portato alla formazione di una nuova domanda sociale di abitazioni. Questa domanda è rappresentata da nuove categorie di individui, che pur appartenendo a fasce del ceto medio, rientrano in una situazione di disagio abitativo perché nonostante la possibilità di avere una fonte di reddito (stipendio o pensione) non riescono ad accedere all'attuale mercato della casa e non rientrano neppure nella condizione di precarietà assoluta per accedere all'ERP. Si è delineata così una condizione generale che ha causato un notevole aumento del numero di persone che necessitano di un intervento pubblico in grado di fronteggiare una situazione di emergenza, dove i profili della domanda sono molto differenziati – per età, professione, composizione familiare, cultura, e richiedono pertanto delle risposte adeguate alle diverse esigenze. In questa vasta "fascia grigia" si inseriscono dunque le famiglie monoreddito, i lavoratori e gli studenti fuori sede, i giovani, i lavoratori precari, gli anziani autosufficienti e gli immigrati, portatori di una domanda sociale di abitazione estremamente articolata.

La forte mobilità per ragioni di lavoro o di studio contribuisce notevolmente alla richiesta di abitazioni a prezzi ridotti rispetto al mercato, anche per brevi periodi temporali, e si inserisce in

un quadro complessivo del fenomeno del movimento migratorio interno italiano che, seppur in calo nella prima metà degli anni Novanta, ha ripreso a crescere a partire dal 1995. Secondo i dati Istat, in questo nuovo scenario, nella seconda metà degli anni Novanta è tornata a crescere l'immigrazione dal Mezzogiorno verso il resto del Paese, che seppur diversa dalle ondate migratorie degli anni Settanta, questo movimento rappresenta quasi la metà dei flussi migratori intercircostrizionali (46%). Infatti, negli anni dal 1995 al 2008, un consistente numero di persone (1.766.000) si è spostata dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord, mentre soltanto 899.000 persone hanno intrapreso il percorso inverso. La causa fondamentale di queste migrazioni è connessa a motivi di lavoro e di studio e nel primo caso, in particolare, è motivo anche di spostamenti indotti (partner e bambini delle persone che si spostano per lavoro) ma, in ogni caso, l'intensità del fenomeno migratorio riguarda particolarmente la popolazione in età giovanile: nell'intervallo 1995-2008 oltre un milione di individui in età 20-39 anni ha abbandonato il Mezzogiorno, con una perdita media annua pari a 77.000 giovani.

Le debolezze strutturali del sistema abitativo italiano, connesse alla rigidità del sistema locativo, impattano sulla mobilità dei lavoratori; allo stesso tempo, la flessibilità e il dinamismo richiesti oggi dal mercato del lavoro devono necessariamente far leva su una buona reperibilità di alloggi per coloro che si rendono disponibili ai trasferimenti. La scarsa disponibilità di soluzioni in affitto, unitamente allo squilibrio nel costo delle case tra le diverse regioni geografiche contribuiscono a frenare lo sviluppo delle dinamiche di mobilità lavorativa, irrigidendo il mercato del lavoro. In generale, si tratta di situazioni che ricadono soprattutto sui lavoratori più giovani mentre per gli over 40 si tratta più che altro di momenti temporanei di emergenza, comunque non rari in una fase di crisi economica.

Anche la mobilità nel mondo universitario, negli ultimi anni ha creato una nuova domanda abitativa che si è scaricata sull'offerta edilizia residenziale in locazione, senza che ci sia stata una politica della residenzialità studentesca adeguata ai flussi degli studenti fuori sede, la cui situazione è di particolare difficoltà a causa dell'impossibilità economica di poter sostenere la spesa di un affitto a prezzi elevati. Secondo i dati Istat⁴, nel periodo 2007-2008 il 55% degli immatricolati residenti in Italia si è iscritto a un corso universitario in una sede didattica della stessa provincia di residenza ma è risultata comunque consistente, e in aumento, la quota di

⁴ http://en.istat.it/lavoro/unilav/prima_parte.pdf.

chi studia in una provincia diversa da quella di residenza: il 24.4% degli immatricolati rimane all'interno della stessa regione, mentre il restante 19.6% va a studiare fuori. Tali flussi migratori all'interno delle regioni italiane fanno presumere che gli studenti fuori sede, insieme agli stranieri e ai lavoratori in trasferta, debbano annoverarsi tra coloro che usufruiscono dello stock abitativo occupato, in locazione, da non residenti, contribuendo, con la loro domanda, a incrementare il livello dei canoni di locazione nelle città, piccole, medie e grandi nelle quali sono presenti delle sedi universitarie.

Uno dei fenomeni demografici più rilevanti negli ultimi decenni riguarda il processo di invecchiamento della popolazione e la velocità con il quale si esprime; in questo contesto, l'Italia si distingue dagli altri Paesi per l'accelerazione di tale processo. Osservando la piramide per età della popolazione residente italiana, secondo i dati dell'ultimo censimento, il fenomeno dell'invecchiamento è di ampia portata: fatta eccezione per le classi di età 0-4 e 5-9 anni, si nota un minor peso delle classi più giovani (fino alla classe 35-39 anni) e una maggiore incidenza delle classi più adulte già ad iniziare dalla classe 40-44 anni. Ma per quanto riguarda la percentuale della popolazione di 65 anni e oltre, questa è passata dal 18.7% (10.645.874 persone) nel 2001 al 20.8% nel 2011 (12.384.963 persone). Il progressivo invecchiamento che caratterizza la popolazione italiana risulta ancora più evidente se si analizzano alcuni indici sintetici: dal confronto tra la numerosità degli anziani (65 anni e più) e quella dei bambini al di sotto dei 6 anni di età, si osserva che si contano sempre più anziani (3.8 anziani per bambino nel 2011, 3.4 anziani in più rispetto al 2001). Osservando l'indice di vecchiaia (rapporto tra la popolazione con 65 anni e più e quella con meno di 15 anni) si nota che, nel periodo intercensuario, è aumentato notevolmente passando dal 131.4% del 2001 al 148.7% del 2011. Se poi si considera che gli anziani sono prevalentemente donne che vivono sole, si comprende pienamente il significato che le caratteristiche abitative e le dotazioni particolari dei servizi assumono per tale fascia di popolazione. Altrettanto evidente è la dimensione che questa fascia di domanda assumerà per gli operatori del settore edilizio, in termini di progettazioni adeguate alle esigenze espresse e di servizi in grado di ridurre i disagi abitativi grazie ad una marcata attenzione all'offerta di spazi di convivialità che possano combattere la solitudine, ma che vengano incontro anche alle esigenze legate all'assistenza sanitaria e sociale.

Negli ultimi anni, anche un altro fenomeno sociale ha prodotto effetti di pressione sul mercato immobiliare: le persone che hanno sperimentato l'esperienza di una separazione e di un

divorzio e che lasciano la casa familiare, si trovano nella condizione di ricercare un'altra soluzione abitativa, con molta probabilità rivolgendosi al mercato della locazione. Secondo i dati del censimento 2011, nel periodo intercensuario il numero di separati legalmente e divorziati è quasi raddoppiato, passando da 1.530.543 del 2001 a 2.658.943 del 2011, ma anche i vedovi sono in lieve aumento rispetto al 2001 (4.632.226 al 2011).

La struttura per età mostra che i celibi/nubili sono rappresentati, in netta prevalenza, dai minori di 20 anni (45.6%) e dai giovani tra i 20 e i 34 anni (29.9%), mentre più della metà dei separati legalmente e dei divorziati ha un'età compresa tra i 35 e i 54 anni; i vedovi si concentrano nella classe più elevata (oltre il 60% è ultrasessantacinquenne) e tra questi le donne ammontano a 2.346.241 unità. Dall'osservazione di questi dati si evidenzia che la maggior parte dei separati legalmente e dei divorziati e vedovi si distribuiscono prevalentemente nel Centro e nel Nord Italia, costituendo il 5.4% della popolazione residente nel nord-ovest e solo il 2.9% di quella residente nelle regioni del sud Italia.

Infine, l'incremento della domanda di alloggi è stato determinato anche dalla crescita del numero di stranieri regolarmente residenti in Italia in maniera stabile o per un arco temporale limitato: gli immigrati regolari che lavorano in Italia e che presentano istanza di ricongiungimento appartengono alla fascia grigia delle nuove forme di disagio abitativo.

Secondo i dati dell'ultimo censimento, la popolazione straniera residente in Italia è triplicata negli ultimi dieci anni, passando da 1.334.889 persone nel 2001 a 4.029.145 persone nel 2011, con una crescita pari al 201.8%, di conseguenza, si osserva come l'incremento della popolazione italiana totale sia dovuto esclusivamente all'aumento degli stranieri. Di fatto l'incremento degli stranieri ha compensato il trend negativo della popolazione residente di cittadinanza italiana che ha registrato, invece, un calo di oltre 250.000 unità rispetto al censimento del 2001, pari a -0.5%. Il contributo demografico degli stranieri non soltanto compensa la diminuzione degli italiani intervenuta nell'ultimo decennio, ma apporta anche benefici alla struttura per età della popolazione complessiva perché l'età degli stranieri è sensibilmente più bassa rispetto all'età media degli italiani.

Rispetto al censimento del 2001, si registra inoltre un incremento del 172.1% delle famiglie con almeno un componente straniero, dovuto in prevalenza alle famiglie unipersonali: le famiglie con almeno uno straniero sono 1.829.941 e rappresentano il 7.4% del totale, mentre il 30% è costituito da famiglie unipersonali e il 20% da quelle con 2 componenti (le famiglie con 3 o 4

componenti sono il 36% e quelle numerose con 5 o più componenti sono il 13%). Altri dati riguardano poi le famiglie con tutti i componenti stranieri che sono 1.357.341 e costituiscono il 74.2% delle famiglie con almeno un componente straniero; nel 40% dei casi, però, si tratta di famiglie unipersonali.

La popolazione immigrata costituisce una fascia piuttosto composta e, in linea generale, tale categoria, dal punto di vista abitativo, si differenzia da quella italiana per l'alta percentuale di residenza in locazione, si può comprendere, dunque, l'incidenza dei dati dell'immigrazione in Italia sul settore immobiliare.

Il disagio abitativo della popolazione immigrata a volte può assumere delle forme drammatiche soprattutto a causa della sommatoria di alcuni fattori che insieme creano un mix di condizioni critiche: l'alto tasso di proprietà delle abitazioni rispetto a quelle in locazione e la caduta della realizzazione di edilizia sociale con il conseguente mancato adeguamento dello stock abitativo ai flussi incrementativi della popolazione immigrata. Questi fattori hanno causato una forte pressione sul mercato delle abitazioni che ha causato un aumento dello stato di disagio abitativo a diversi livelli della popolazione sia italiana che straniera.

Le trasformazioni descritte, che hanno toccato aspetti economici e sociali, portano la riflessione in tema dell'emergenza abitativa a focalizzarsi sugli aspetti più generali della sostenibilità e della qualità della vita nelle città (di piccole, medie e grandi dimensioni), in cui la localizzazione di nuovi alloggi sociali, oltre a costituire una questione di rilevanza sociale, attiene strettamente al governo del territorio e alle politiche urbane ancora poco integrate con quelle abitative.

2. Le potenzialità del Social Housing come risposta alla nuova domanda abitativa

L'Italia è sempre stata caratterizzata da un'elevata percentuale di famiglie proprietarie dell'abitazione in cui risiedono, secondo i dati Istat dell'ultimo censimento 2011, le famiglie proprietarie sono 17.697.459, quelle in regime di locazione 4.422.436 e quelle che godono di un'abitazione ad altro titolo sono 2.469.694. A fronte di questi dati, la situazione del mercato immobiliare italiano presenta numerose difficoltà che, unite a un consistente aumento dei prezzi di acquisto e di locazione affermatosi negli ultimi anni, ha determinato un insieme di fattori critici quali: l'indebolimento progressivo delle possibilità di accesso al mercato per le fasce di popolazione con redditi medio e medio-bassi; l'adeguamento degli affitti al valore immobiliare che comporta, da una parte, l'allargamento dell'area della precarietà alloggiativa e la spinta all'acquisto o alla locazione in zone economiche esterne ai perimetri urbani, dall'altra, l'aumento della remunerazione del capitale investito in immobili e il rafforzarsi degli aspetti speculativi. Infatti, la dinamica dei prezzi e dei canoni locativi degli immobili residenziali si è caratterizzata, nell'ultimo decennio, per una cospicua crescita dei valori di riferimento e, allo stesso tempo, l'offerta di abitazioni in affitto a prezzi calmierati è rimasta comunque molto esigua.

Un dato che emerge nell'attuale fase del ciclo immobiliare è il decisivo ridimensionamento delle compravendite residenziali in Italia (Galdini, 2012). Secondo i dati presentati nel Rapporto Immobiliare 2013 dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate (Osservatorio del Mercato Immobiliare, 2013a) per il settore residenziale, il mercato delle abitazioni subisce un vero crollo nel 2012, perdendo oltre 150.000 compravendite rispetto all'anno precedente. Dopo l'inversione di tendenza registrata a partire dal 2007 (dopo il decennio di crescita 1997-2006) e dopo una certa stabilità nel biennio 2010-2011, il risultato del 2012 è stato estremamente ridotto. La crisi del 2008-2009 ha fatto precipitare i livelli di domanda e di reddito e per un certo periodo ha bloccato, di fatto, il finanziamento bancario, incidendo con forti ricadute negative sul mercato residenziale, che si sono evidenziate nel 2012. Infatti, le condizioni economiche critiche hanno portato a una riduzione della spesa per consumi finali delle famiglie su base annua (-4.1%), con variazioni tendenziali crescenti dal terzo trimestre 2011 al terzo trimestre 2012: in un tale quadro critico era facilmente

immaginabile che l'acquisto delle abitazioni – che richiede un significativo impegno finanziario delle famiglie e, spesso, per un lungo periodo –, si sarebbe fortemente contratto.

L'Osservatorio Immobiliare evidenzia inoltre che, se la caduta del mercato immobiliare è stata una novità, di certo non lo è stata per quanto riguarda i redditi disponibili delle famiglie: fino al 2007 si è assistito a una dinamica positiva con un aumento del reddito complessivo dell'1.8%, inferiore al tasso di crescita dei prezzi. È però con lo scoppio della crisi finanziaria che le risorse delle famiglie sembrano ridursi notevolmente: nel 2012 il reddito disponibile delle famiglie è diminuito rispetto all'anno precedente, mentre il reddito monetario disponibile per abitante è stato di 20.300 euro, riportando un aumento del reddito disponibile delle famiglie dell'1% rispetto ai dati del 2009; alla fine del 2010 il rapporto tra prezzo della casa e reddito disponibile unitario era pari a 3.98 contro un valore di 3.12 di inizio periodo. Dopo tale data questo rapporto ha teso a stabilizzarsi per poi iniziare una prima, importante, discesa, infatti a fine 2012 erano necessarie 3.88 annualità di reddito per comprare una casa, rappresentando un'inversione di tendenza piuttosto importante, destinata a prolungarsi nel tempo.

Per quanto riguarda il 2013, nel quarto trimestre il mercato immobiliare presenta ancora un segno negativo, con un calo complessivo del 7.5%, pertanto, il tasso tendenziale delle compravendite risulta nuovamente regredire (-6.6% registrato nel terzo trimestre 2013). Va però osservato che questi dati potrebbero dipendere in parte dagli effetti che ha avuto sul mercato l'entrata in vigore il 1° gennaio 2014, del nuovo regime delle imposte di registro, ipotecaria e catastale, applicabile agli atti di trasferimento a titolo oneroso di diritti reali immobiliari. Questa nuova disciplina, infatti, risulta più vantaggiosa e, per questo, potrebbe avere indotto gli acquirenti a traslare la stipula degli atti di compravendita nel 2014 (Osservatorio del Mercato Immobiliare, 2014). Sulla base dei primi dati provvisori disponibili a marzo 2014, il tasso di variazione tendenziale del periodo ottobre 2013-gennaio 2014, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, ottobre 2012-gennaio 2013, risulta per il totale delle unità immobiliari compravendute pari a -5.3%.

Le perdite registrate a livello nazionale nel quarto trimestre 2013 si confermano con intensità analoghe, sia nell'ambito territoriale dei capoluoghi sia in quello dei comuni minori; in particolare i capoluoghi disattendono il segnale positivo registrato nel trimestre precedente, con un tasso di perdita del -8.4%, mentre nei comuni minori continua la contrazione delle

transazioni con un calo del -7.7%. Anche i dati che riguardano il mercato della locazione non sono confortanti se commisurati alla disponibilità del reddito delle famiglie italiane.

Secondo l'Osservatorio del Mercato Immobiliare (Osservatorio del Mercato Immobiliare, 2013b), il quadro generale rivela un mercato ampiamente sviluppato nei capoluoghi delle grandi città e in crescita nel 2012 con dinamiche differenziate sul territorio italiano (media nazionale dello stock abitativo locato pari al 2.8%), ma il canone per l'affitto risulta molto alto. Infatti, il canone pagato per l'affitto delle abitazioni nel 2012 è stato pari a circa 5.1 miliardi di euro, al quale corrisponde un canone medio annuo di circa 5.600 euro per un'abitazione di circa 94 mq., si tratta di dati che

evidenziano che il rapporto tra canone di mercato e rendita catastale assume valori oltre la decina in tutte le aree territoriali e in quasi tutte le regioni.

A fronte di una situazione così complessa, l'Housing Sociale può rappresentare un valido strumento per favorire l'accesso delle categorie svantaggiate (giovani coppie e studenti in primis ma anche anziani autosufficienti, lavoratori precari e immigrati) a un contesto abitativo e sociale dignitoso che consenta il miglioramento della loro condizione. Uno degli obiettivi centrali degli interventi di Social Housing è, infatti, quello di migliorare le condizioni abitative e di vita della popolazione, attraverso la riqualificazione, il riuso di edifici fatiscenti e infrastrutture obsolete, e l'incremento del comfort abitativo (Galdini, 2012). Come osservato, l'intervento della classica Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) risulta oggi inadeguato perché offre una risposta omogenea e standardizzata a dei bisogni abitativi che sono espressione di una composizione articolata derivante da soggetti, utenti, idee, azioni e modelli estremamente eterogenei. Invece, l'Housing Sociale propone un approccio multidimensionale al problema abitativo nel quale differenti bisogni e necessità si intrecciano a nuove forme di mercato e di governance tra competenze finanziarie e immobiliari, tecnologiche e sociali. In tal senso «le nuove forme dell'abitare di edilizia sociale, le forme cooperative, i condomini solidali, il cohousing, le pratiche di autocostruzione, l'housing sociale in tutte le sue possibili declinazioni, possono rappresentare le risposte all'emergenza abitativa» (*Ibid.*), dove i progetti di Social Housing sono soltanto una parte di un progetto complessivo che tocca elementi generali a cui si dovrebbe far riferimento in ogni intervento edificatorio (per esempio, parametri di alta performance a basso costo, capacità di modificare e valorizzare il contesto nel quale si inserisce il progetto, ecc.). Gli interventi di Housing Sociale, infatti, si strutturano attorno ad

alcuni elementi ritenuti fondamentali come: «costruire quartieri ed interventi edilizi capaci di rispondere in maniera flessibile al mutare delle istanze e delle popolazioni residenti e non residenti nel tempo, far convergere interessi in una determinata area sottoutilizzata in modo da promuoverne lo sviluppo da parte di una rete di attori secondo criteri di sostenibilità sociale, economica e ambientale, promuovere una politica di gestione della proprietà del suolo attenta all'ampliamento del sistema residenziale sociale al di là dell'intervento pubblico [...]» (Minora, 2010).

Anche se alcuni autori (Raco, 2005; Minora, 2010) ritengono che la focalizzazione sulla sostenibilità degli interventi di Housing Sociale sia da considerarsi ormai come un elemento retorico, altri autori (Baldini, Federici, 2008; Galdini, 2012) sostengono comunque che le attuali politiche di Housing Sociale sono sempre orientate verso un modello di intervento centrato sul paradigma dello sviluppo sostenibile. Secondo questo ultimo punto di vista, infatti, l'Housing Sociale rappresenta una soluzione sostenibile al problema dell'abitare, rientrando nei criteri delle tre aree della sostenibilità: ambientale, sociale ed economica. Come scrive Galdini (2012) «la dimensione ambientale dell'abitare rimanda al rispetto per la natura e alle norme che salvaguardano le risorse e quindi il futuro» e ancora «le nuove forme dell'abitare pongono tutte l'accento sulla necessità della sostenibilità ambientale, sia nell'uso dei materiali che nella corretta interpretazione dell'uso degli spazi abitativi»; per quanto riguarda gli aspetti sociali «l'abitare sociale è strettamente collegato alle risposte da parte dell'ente sociale nel garantire una casa a chi ne ha bisogno, al principio di coesione sociale»; e per ciò che attiene alla dimensione economica «la sostenibilità economica fa riferimento all'idea di *affordability*, cioè alla possibilità da parte di alcune fasce deboli della popolazione di accostarsi al bene-casa con alcune prerogative importanti». Pertanto, per quanto un discorso sull'Housing Sociale improntato sulla sostenibilità degli interventi possa essere ritenuto retorico, non si può considerare l'importanza che anche in questo senso, l'Housing Sociale riveste, rappresentando un'opportunità e un'occasione di crescita in questa direzione.

In Italia, il tema dell'Housing Sociale come possibile soluzione sostenibile al problema dell'emergenza abitativa è stato al centro degli interessi dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) che nel 2010, durante la prima edizione di "Urban Promo" sul Social Housing a Torino, ha redatto in maniera partecipata un documento intitolato "Manifesto dell'Housing Sociale", con

l'intento di creare un documento condiviso che contenga i principi e gli orientamenti fondamentali dell'Housing Sociale in Italia, e che sia sottoposto a revisione e aggiornamenti durante gli incontri annuali di Urban Promo. In particolare, il Comitato promotore⁵ di questo evento, nel 2012, ha aggiornato il Manifesto proponendo alcune importanti revisioni che toccano tre ambiti del Social Housing: ambito urbanistico, architettonico, progettuale; ambito del welfare e gestionale; ambito della finanzia e della fiscalità (Urban Promo, 2012). Per quanto riguarda l'ambito 1 (urbanistico, architettonico, progettuale) tra le indicazioni di aggiornamento fornite dal documento proposto da Urban Promo si legge che «oltre a utilizzare il piano urbanistico, promuovere una legge urbanistica regionale che sostenga gli interventi di SH; rafforzare l'importanza della sostenibilità energetica e del contenimento dei costi di manutenzione e gestione; sottolineare l'importanza della differenziazione e dell'innovazione tipologica; oltre alla "qualità architettonica" inserire anche la qualità degli spazi pubblici e non residenziali; oltre alla mixité funzionale e all'integrazione urbana parlare anche d'interazione sociale; sostenere i processi di progettazione dal basso come primo passo della costruzione dell'identità della comunità».

Rispetto all'ambito 2 (welfare e gestionale), il Manifesto riporta che occorrerebbe «considerare il "cambio" in corso dell'utenza: la "fascia grigia" cresce e la domanda della "fascia critica" non sarà completamente evasa dai servizi sociali; riconoscere l'iniziativa privata di piccola scala (Cohousing) come produttore di residenza sociale e sostenerne il riconoscimento; riconoscere il welfare dal basso; favorire il dialogo tra PA e SGR [Pubblica Amministrazione e Società di Gestione del Risparmio]». L'ambito relativo alla finanzia e alla fiscalità (Ambito 3) sembra essere diventato di centrale importanza in questo momento storico a causa della forte pressione fiscale che ostacola in misura crescente gli interventi di Housing Sociale: «bisogna lavorare su come ridurre il peso dell'IMU sugli interventi di SH; dare alla PA il ruolo di mediatore tra privati/privati (p.e. facendosi garante degli inquilini presso la proprietà)».

Gli sforzi espressi da chi ha partecipato alla stesura e alla revisione di un documento come il Manifesto del Social Housing, mostrano chiaramente la necessità di incrementare la cultura dell'Housing Sociale nel nostro Paese, per arrivare a un modello di Social Housing da

⁵ Il Comitato promotore è formato da: Compagnia di San Paolo, Fondazione CRT, Cassa di Risparmio di Cuneo, CDPi Sgr, ACRI, Ance, Lega Coop, Federcasa, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Regione Piemonte.

perseguire ma che sia il più possibile adattabile alle diverse situazioni concrete presenti (normative, enti pubblici, esigenze territoriali). Secondariamente, emerge un ulteriore elemento di grande importanza che differenzia gli interventi di Housing Sociale dalla più tradizionale Edilizia Residenziale Pubblica: l'Housing Sociale non risponde soltanto a un'esigenza di tipo quantitativo ma collega aspetti immobiliari e aspetti sociali dando una particolare attenzione alla qualità dell'abitare e alla sostenibilità degli interventi. In altre parole, il Social Housing si apre al mondo sociale sia in termini di strategie d'intervento che in termini di sinergie, rappresentando, allo stesso tempo, un insieme di politiche abitative e di politiche di carattere sociale, in cui gli aspetti immobiliari sono pensati in funzione dei contenuti sociali (Galdini, 2012). L'Housing Sociale non è soltanto una risposta a delle esigenze economiche ma si caratterizza per la sua forte connotazione sociale attraverso interventi che siano in grado di evitare i fenomeni di esclusione sociale. Considerare l'Housing Sociale soltanto in termini di economia e di mercato sarebbe un limite e un errore perché il nuovo modello di abitare che propone, essendo accompagnato dall'aggettivo "sociale", indica che «il processo dell'abitare non è orientato solo ad una particolare categoria di persone [...] ma pone l'attenzione sulle complesse dinamiche che s'instaurano tra lo spazio e i suoi fruitori, tra il territorio e le funzioni che esso è chiamato a svolgere» (*Ibid.*). In tal senso, appare appropriato pensare che l'Housing Sociale tenti di superare una concezione del fabbisogno abitativo troppo rigida, cercando invece di articolare pratiche e politiche abitative in un sistema di servizi volti alla qualificazione dell'esperienza abitativa, nella quale un ruolo di responsabilità è affidato anche agli abitanti stessi.

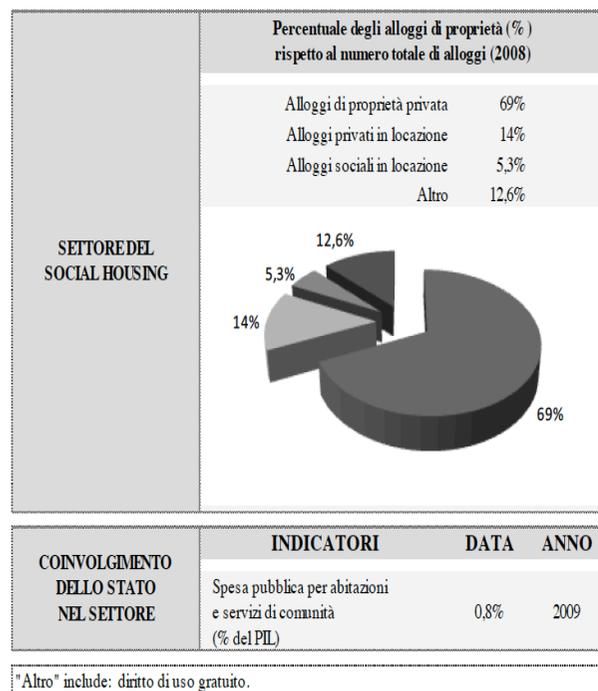
Alla luce di queste riflessioni si può considerare che gli interventi di Social Housing, così come concepiti in Italia, siano ancora un insieme disorganico di sperimentazioni che provano a dare una nuova definizione al concetto di abitabilità, assumendo i vari e differenti modelli e strategie di intervento messi in campo come una possibile risorsa per un aggiornamento delle politiche pubbliche in tema di abitazione. Pensando ai differenti modelli di Social Housing che si possono rintracciare nell'insieme dei casi in cui sono stati finora sperimentati – intendendo per "modello" la concezione dell'abitare presupposta dall'intervento e dal modo con cui quest'ultimo è stato realizzato (Tosi, 1994) –, Minora (2010) propone un'interessante lettura di alcuni caratteri ricorrenti negli esempi di Social Housing finora messi in atto, rintracciandone

una possibile ripartizione in modelli e correlate strategie abitative, specificando che ciascun modello proposto non trova realizzazione nella sua forma piena ma, piuttosto, che l'esperienza dell'Housing Sociale finora compiuta mostra il realizzarsi di un mix di diversi modelli e strategie abitative.

Secondo questo punto di vista, il primo modello descritto è quello delle "residenze collettive" il cui scopo è di ampliare l'offerta di abitazioni in affitto per quegli utenti che hanno bisogno di soddisfare un'esigenza abitativa di breve o brevissimo periodo. In questo caso, gli attori che prendono parte all'iniziativa sono in numero limitato: da una parte può esserci una presenza rilevante di finanziamento pubblico (e non è detto che il promotore sia anche il proprietario), dall'altra parte gli utenti sono lavoratori di passaggio o semplici fruitori dei servizi offerti da queste strutture (servizi che possono essere rivolti al quartiere o alla città), che solitamente non intervengono nelle decisioni di gestione.

Il secondo modello "dell'azione di mediazione e intermediazione locativa" intende qualificare la domanda di alloggi da affittare mediante la realizzazione di progetti individuali o di comunità o, ancora, di semplice assistenza economica, al fine di accompagnare l'abitante nel processo di inserimento abitativo per un breve o medio periodo. In questo caso, il promotore assume il ruolo di mediatore tra l'abitante e il proprietario o tra gli abitanti stessi, e un ruolo di intermediazione per far incontrare domanda e offerta. Tra gli attori che prendono parte all'intervento, in questo modello è di fondamentale importanza la figura dei finanziatori locali, tra i quali, le istituzioni pubbliche, mentre gli abitanti sono soltanto i destinatari dell'azione. Questi interventi solitamente non producono una trasformazione fisica dello spazio ma piuttosto agiscono sul tessuto relazionale e sociale.

Il terzo modello descritto viene indicato come modello della "partnership" il cui scopo è di strutturare una rete di attori, sia a livello locale che sovralocale, attorno ad un determinato progetto abitativo. In questo caso, la partnership è finalizzata ad attirare degli investitori al fine di mettere in atto il progetto abitativo che si configura come un processo complesso di riqualificazione di quartieri degradati, oppure di realizzazione di edifici ex novo; in generale, gli interventi di questo tipo si pongono l'obiettivo di ampliare la dotazione di servizi del quartiere nel quale si inseriscono. In questo modello, il numero degli attori che partecipano all'iniziativa tende a essere molto elevato, per questo, al fine di semplificare il processo, viene previsto un



(Fonte: Cecodhas, 2011)

accordo di massima tra tutti i partecipanti. A differenza dei modelli precedenti, gli abitanti, oltre a essere coinvolti all'avvio dell'intervento (in quanto co-investitori) possono intervenire anche successivamente alla realizzazione, nel momento delle scelte che riguardano la gestione degli alloggi.

Il quarto modello è quello della "azione locale partecipata o integrata" il cui scopo è di definire un progetto di intervento dai connotati espressamente sociali, per soddisfare specifiche esigenze degli abitanti di un determinato contesto residenziale ritenuto problematico, intervenendo in maniera prioritaria e integrata sul disagio socio-economico e sul degrado urbanistico e ambientale. Il coinvolgimento degli abitanti, in questo modello, assume una grande importanza nella definizione dell'intervento stesso perché lascia agli abitanti la possibilità di intervenire su questioni che investono direttamente la trasformazione dello spazio. In questo caso, il promotore deve attivare le risorse presenti sul territorio in termini sociali, economici e urbanistici (capitale sociale, investimenti, zone da riqualificare), mentre gli enti pubblici assumono la funzione di facilitatori, sostenitori e garanti della coerenza dell'intervento rispetto alle politiche abitative più generali. I progetti di questo tipo, in genere, riguardano situazioni nelle quali l'abitare è integrato ad altre funzioni, in un progetto complessivo di riqualificazione e ripensamento delle funzioni socio-economiche del quartiere oggetto di intervento.

Il quinto modello del "community housing" prevede che una comunità di abitanti – unita dall'interesse comune di godere di un'abitazione –, realizza direttamente degli interventi abitativi che possano rispondere alle proprie necessità. In questo modello rientrano pertanto gli interventi di auto-costruzione (e auto-recupero), così come i progetti di cohousing. Gli abitanti, in questo caso, si riuniscono spontaneamente e, generalmente, sono essi stessi i soggetti promotori dell'azione abitativa, mentre all'ente pubblico viene richiesto di sostenere l'iniziativa mettendo a disposizione mezzi e risorse o semplificando la normativa esistente, qualora si riconosca al progetto una grande valenza sociale. Vi sono però anche delle esperienze che non si appoggiano in alcun modo al sostegno pubblico, agendo invece in maniera esclusivamente privata, basando il progetto sulla condivisione degli spazi e dei servizi quale motivo principale dell'unione della comunità. L'obiettivo principale degli interventi di questo modello è quello di sviluppare un progetto sociale di comunità e, di conseguenza, la motivazione che spinge le persone che si uniscono a vivere nel medesimo contesto

residenziale; si tratta, dunque, di interventi che possono testimoniare come anche un'azione privata possa essere in grado di produrre beni e servizi di interesse generale.

Nonostante la complessità data dalla presenza di tanti e differenti modelli che nelle esperienze portate avanti si mescolano tra loro, si può cogliere che, in generale, il tema della risposta alla questione abitativa è strettamente connesso a dinamiche differenziate che si muovono sia sul piano sociale che su quelli politico ed economico, in quanto la risposta è sempre funzione dell'andamento del mercato e dell'economia, delle risorse disponibili e della pressione della domanda.

Da queste riflessioni si può dunque osservare che nel nostro Paese, rispetto al resto dell'Europa, la questione abitativa continua a essere affrontata con un approccio settoriale piuttosto che multidimensionale, come dovrebbe avvenire attraverso il Social Housing. Per questo, alla luce delle sperimentazioni italiane comunque avviate, il Social Housing in Italia rappresenta ancora oggi un *obiettivo verso cui tendere*, un obiettivo di interesse generale che mira alla salvaguardia della coesione sociale, con la finalità di contenere i problemi abitativi di persone e famiglie che non possono accedere all'abitazione nel libero mercato (CECODHAS, 2011).

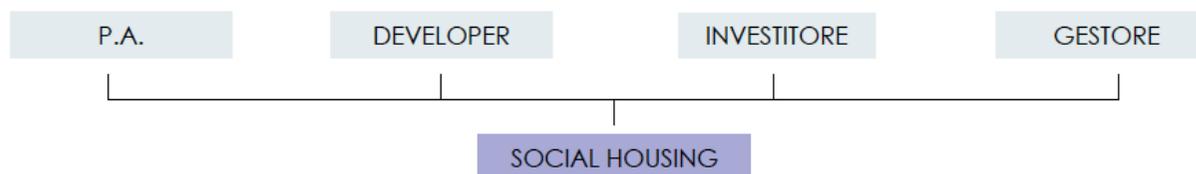
3. Gli attori del Social Housing e le nuove strategie di finanziamento

La scarsità di risorse finanziarie a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni per far fronte al disagio abitativo sembra essere il maggior problema che gli enti pubblici si trovano ad affrontare oggi. Si tratta di una situazione nella quale la crisi economico-finanziaria degli ultimi anni ha delineato un quadro dove l'assenza di fondi, la necessità dell'inclusione nelle politiche abitative di una moltitudine di soggetti in condizione di disagio abitativo ed esclusi dalle graduatorie dell'Edilizia Residenziale Pubblica, insieme al principio ormai generalmente accolto, di contrastare un ulteriore consumo di suolo, rendono inapplicabili e inefficaci le azioni tradizionalmente messe in campo per la realizzazione di alloggi ERP.

Per far fronte a una situazione così critica si è reso necessario coinvolgere nelle politiche abitative un diversificato panorama di attori, al fine di introdurre una nuova cooperazione e un certo equilibrio tra la Pubblica Amministrazione e il settore privato. A tale scopo, anche in Italia come in molti dei Paesi europei, si è scelto di utilizzare lo strumento del *partenariato pubblico-privato*, interpretandolo come una possibile opzione finanziaria strategica per gli investimenti su larga scala nel settore dell'Housing Sociale. Di conseguenza, le politiche abitative di Housing Sociale prevedono la presenza di una molteplicità di attori che diventano «responsabili di diverse attività, necessarie per l'erogazione finale del servizio: la scelta del promotore incaricato della costruzione di alloggi sociali, la costruzione materiale, il finanziamento, la proprietà legale delle strutture di Social Housing, la loro gestione e la pianificazione di una strategia» (Baldini, Federici, 2008). Nello specifico, attraverso il partenariato, si costituisce un accordo dinamico ma a lungo termine tra le varie parti (enti pubblici, privati e Terzo Settore), all'interno del quale ognuno contribuisce con i propri mezzi e le proprie risorse a condividere alcuni livelli di rischio, in funzione dei diversi obiettivi del progetto da realizzare. Solitamente un'operazione di questo tipo accompagna tutte le diverse fasi del processo (la progettazione, il finanziamento, la costruzione, la gestione e la successiva manutenzione) e, a differenza del tradizionale ruolo del partner privato nello sviluppo di infrastrutture urbane – dove il suo compito è limitato a fornire un “lavoro specializzato” con contratti a breve termine –, in questo caso, il privato può anche assumere la gestione di intere fasi del progetto tramite un accordo a lungo termine stipulato con la Pubblica Amministrazione che riveste, invece, un ruolo di regia e

di controllo dell'intero processo. A fronte della richiesta, da parte dell'ente pubblico, di un risultato di qualità con l'utilizzo di metodi e approcci innovativi, il soggetto privato organizza le diverse attività per raggiungere l'efficienza richiesta ma ottimizzando il profitto sugli investimenti con l'obiettivo di realizzare il massimo guadagno economico perché, trattandosi di privati, agiscono comunque secondo le logiche di mercato.

In questo rinnovato contesto, la produzione di progetti di Social Housing mette in moto un sistema complesso che coinvolge differenti operatori con poteri e competenze molto diversi i cui ruoli tendono a intrecciarsi durante le diverse fasi di sviluppo del processo. Nonostante le differenze, alcuni aspetti accomunano le esperienze dei vari Stati europei, in termini di attribuzione delle responsabilità che vengono distribuite in diversa proporzione tra il settore pubblico (a livello nazionale e/o locale) e il settore privato, insieme alle organizzazioni del Terzo Settore e agli utenti finali dei progetti di Social Housing.



Schema dei diversi attori coinvolti in un progetto di Social Housing (immagine da web).

Dalla parte del settore pubblico, lo Stato solitamente è il responsabile della definizione di un quadro istituzionale complessivo e di un programma di intervento, la cui attuazione spetta agli enti locali, e inoltre, è responsabile delle linee guida in grado di impostare nuove strategie di finanziamento, attuando delle misure che dovrebbero garantire la massima trasparenza delle operazioni, presso tutti gli operatori. Per quanto riguarda gli enti locali (regionali e/o comunali) questi spesso assumono il compito di delineare i rispettivi programmi e le strategie di intervento (come in Germania e in Austria), in modo tale da adattare i diversi piani di azione ai

mercati locali. Spesso sono poi gli enti locali che si occupano dell'allocazione delle risorse finanziarie pubbliche in base alle disponibilità e alle necessità.

Dall'altra parte, il settore privato si occupa principalmente del finanziamento delle operazioni quando si tratta di investitori istituzionali come banche, assicurazioni, fondazioni, ecc., o della costruzione vera e propria, nel caso delle imprese di costruzioni. Spesso, le società private si occupano anche della gestione degli immobili, che, sotto forma di contratto, comprende diverse attività tra le quali anche la manutenzione, la riscossione degli affitti, la cura delle relazioni di vicinato, ecc.

Tra il settore pubblico e il settore privato vi sono poi le associazioni e le fondazioni senza scopo di lucro o a profitto limitato che intrattengono rapporti con il settore pubblico per favorire il reperimento di fondi e finanziamenti per l'Edilizia Residenziale Sociale, con lo scopo di fornire dei servizi di carattere sociale alla popolazione. In questo caso, il compito che questi attori possono svolgere è molto vario, da quello di promotore (come nel Regno Unito), a quello di proprietario (come in Austria), a quello di gestore degli alloggi sociali.

Tra gli attori presenti sulla scena, spesso compaiono anche le cooperative, ovvero associazioni di residenti che posseggono in proprietà collettiva i complessi immobiliari dove vivono, partecipando anche alla gestione degli alloggi e degli spazi eventualmente compresi; si tratta di organizzazioni che storicamente sono molto attive e diffuse anche in Italia.

Al di là dei settori pubblico e privato e del Terzo Settore, un ruolo importante nei processi di Social Housing spetta anche agli utenti degli alloggi che, oltre a essere i destinatari e i beneficiari di queste iniziative, possono avere anche altri ruoli come quello di proprietari (per esempio attraverso la partecipazione a cooperative) e/o di gestori degli alloggi, oppure possono essere coinvolti in attività di progettazione partecipata e collaborare così alla fase di studio dei propri futuri alloggi e servizi. Vi è poi il caso particolare degli interventi di autocostruzione nei quali gli abitanti sono impiegati anche come lavoratori nelle fasi di cantiere.

Negli ultimi anni, anche in Italia come nel resto dell'Europa, si sta diffondendo l'utilizzo di un ulteriore attore il cui ruolo professionale è di nuova formazione. Si tratta del "gestore sociale" che rappresenta una figura in grado di seguire la fase di locazione dell'immobile, sia per quanto riguarda le attività di amministrazione, sia per la gestione degli aspetti sociali. Infatti, per "gestione sociale" si intende un insieme di attività connesse alla più tradizionale

amministrazione degli immobili: si tratta dunque di due aspetti complementari la gestione ordinaria e la gestione sociale che integrati insieme permettono di creare una rete di interazioni in grado di determinare il successo di un progetto di Social Housing. Tra le attività specifiche del gestore sociale rientrano la promozione della comunità attraverso il coinvolgimento degli inquilini in programmi di partecipazione, l'organizzazione di iniziative ricreative e/o formative rivolte alla comunità e al vicinato per alimentare il processo di socializzazione, e la promozione di stili di vita orientati ai principi della sostenibilità. In questo modo, può avvenire che il gestore sociale assuma il ruolo di punto di riferimento per la comunità, ricoprendo così una funzione molto importante a garanzia della sostenibilità del progetto.



Schema di un processo di Social Housing (immagine da web).

L'entrata in campo di ulteriori nuovi attori è dovuta, inoltre, come precedentemente accennato, all'attivazione di nuove strategie di finanziamento. In generale, il finanziamento dei progetti di Social Housing in Europa, è il frutto della combinazione di molteplici contributi all'interno dei quali, gli interventi diretti del Pubblico sono sempre più esigui, per lasciare invece spazio a nuove prospettive di integrazione del finanziamento nell'ambito dei mercati finanziari, trovando, in questo modo, una certa varietà di soluzioni in relazione ai differenti attori coinvolti e ai provvedimenti governativi presenti, in materia.

In Italia, all'inizio degli anni 2000, il forte legame instauratosi tra Fondazioni bancarie e Cassa Depositi e Prestiti, nonché la trasformazione di quest'ultima in Società per Azioni nel 2003, sono stati alcuni degli elementi che hanno inciso in maniera determinante sulla reale possibilità che il mondo della finanza e quello dell'edilizia residenziale sociale si incontrassero mediante lo strumento del Fondo di Investimento immobiliare. Questo strumento è stato poi

introdotto in maniera ufficiale nel rinnovato sistema di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) italiano attraverso la nuova politica abitativa lanciata nel 2008 con il “Piano Nazionale di edilizia Abitativa” (D.L. del 25 giugno 2008, n. 112, convertito in Legge con L. n. 133 del 6 agosto 2008). All’articolo 4, comma 1 della Legge 133/2008 si legge, infatti, che «per lo sviluppo di programmi di investimento destinati alla realizzazione di iniziative produttive con elevato contenuto di innovazione, anche consentendo il coinvolgimento degli apporti dei soggetti pubblici e privati operanti nel territorio di riferimento, e *alla valorizzazione* delle risorse finanziarie destinate allo scopo, anche derivanti da cofinanziamenti europei ed internazionali, possono essere costituiti appositi fondi di investimento con la partecipazione di investitori pubblici e privati, articolati in un sistema integrato tra fondi di livello nazionale e rete di fondi locali». La strategia di finanziamento che introduce i Fondi Immobiliari⁶ – che sono particolari veicoli di investimento che consentono di generare liquidità senza che l’investitore debba acquisire direttamente un immobile –, si presenta come un vero e proprio investimento privato all’interno dei processi di sviluppo di progetti che sono, invece, di interesse pubblico; per questo motivo, questa innovativa procedura ha assunto la definizione di “Edilizia Privata Sociale” (EPS). Tale definizione è utilizzata per indicare quei progetti dedicati alla realizzazione di abitazioni con prezzi e canoni inferiori a quelli di mercato mediante meccanismi attuativi “market-oriented”, dove il Fondo di Investimento nazionale (strumento del mercato

⁶ I Fondi Immobiliari, regolamentati dal D.L. del 24 febbraio 1998, n. 58 “Testo Unico della Finanza”, appartengono alla categoria “Organismi di investimento collettivo del risparmio” (OICR). Un Fondo Immobiliare rappresenta una particolare tipologia di Fondi Comuni di Investimento, ovvero un patrimonio autonomo, suddiviso in quote aventi tutte lo stesso valore e gli stessi diritti, di pertinenza di una pluralità di investitori e gestito in monte. In particolare, i Fondi Immobiliari si connotano per la caratteristica di investire il proprio patrimonio esclusivamente o prevalentemente in beni immobili – che devono rappresentare i 2/3 del patrimonio complessivo –, diritti reali immobiliari e partecipazioni in società immobiliari. Inoltre sono tipicamente caratterizzati da un investimento di lungo periodo che permette di realizzare sia progetti di sviluppo immobiliare sia programmi di gestione di proprietà immobiliari già esistenti; i Fondi Immobiliari possono essere istituiti esclusivamente in forma chiusa. La gestione di un Fondo di questo tipo è riservata a una Società di Gestione del Risparmio (SGR) assoggettata al controllo della CONSOB e alla vigilanza della Banca d’Italia, mentre la partecipazione al Fondo è disciplinata dal Regolamento del Fondo, un contratto che regola il rapporto tra i sottoscrittori e la SGR promotrice; il Fondo comincia ad operare dopo l’autorizzazione della Banca d’Italia per una durata massima non superiore ai 30 anni, senza essere assoggettati alle imposte sui redditi e all’imposta regionale sulle attività produttive.

finanziario) è finalizzato all'attivazione di Fondi Immobiliari locali, mediante i quali stimolare ulteriori risorse per l'attuazione del Social Housing.

Il Sistema Integrato di Fondi (SIF) prevede, dunque, la partecipazione di più Fondi Immobiliari chiusi, le cui quote sono sottoscritte solo ed esclusivamente da Investitori Istituzionali di lungo termine e dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in modo tale da far convergere congiuntamente le risorse dei soggetti pubblici e privati, per portare a buon fine la promozione finanziaria delle opere da realizzare. Il SIF è attualmente costituito da un Fondo nazionale il "Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA), gestito da "CDP Investimenti S.p.A." (CDPI), nel quale confluiscono le risorse di Cassa Depositi e Prestiti, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e di altri investitori privati quali gruppi bancari, assicurativi, ecc. Il FIA investe principalmente in quote di Fondi Immobiliari locali gestiti da altre Società di Gestione del Risparmio (SGR) e sono subordinati ad alcune condizioni tra le quali: la sostenibilità economico-finanziaria del progetto nel quale si intende investire, oltre alla sostenibilità urbanistica-sociale. Al fine di garantire la redditività degli investimenti, il FIA può utilizzare il proprio patrimonio in progetti che presentano un rendimento obiettivo in linea con quello di altri strumenti finanziari presenti sul mercato, e una certa diversificazione territoriale degli investimenti a livello nazionale. L'obiettivo del FIA è di realizzare «investimenti nel settore dell'edilizia privata sociale per incrementare sul territorio italiano l'offerta 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. L'obiettivo è realizzare case a costi accessibili, destinate alle famiglie non in grado di soddisfare sul mercato le proprie esigenze abitative, ma con redditi superiori a quelli che danno diritto alle assegnazioni dell'Edilizia Residenziale Pubblica (la cosiddetta "fascia grigia")» (www.cdpiisgr.it). L'istruttoria di investimento del FIA prende avvio per azione dei soggetti interessati (privati, Comuni, Regioni) che inviano a CDPI SGR una "manifestazione di interesse" che descrive il progetto e l'opportunità di investimento, al fine di ottenere una valutazione di questi documenti: una prima valutazione verifica la validità del Regolamento del Fondo locale e la struttura della SGR, mentre la seconda valutazione approfondisce ulteriori elementi che riguardano, in particolare, l'aspetto tipologico (è necessario che si realizzi la maggior percentuale di alloggi sociali rispetto al totale delle destinazioni d'uso previste); l'aspetto gestionale, sociale e ambientale; la sostenibilità economico-finanziaria; gli aspetti che riguardano la coesione sociale; la verifica del

coordinamento con le politiche territoriali locali. Nei maggiori casi di progetti di Social Housing che stanno sperimentando questa modalità di finanziamento, si riscontra che, al fine di conseguire l'obiettivo della sostenibilità economico-finanziaria, si attua un'integrazione di diverse destinazioni d'uso, come alloggi in locazione a canone calmierato, abitazioni destinate alla vendita, servizi pubblici e privati, in modo tale da creare un mix funzionale e sociale da affiancare alla residenza.

Alla luce della complessità di una tale innovativa strategia finanziaria, è facile comprendere come alle iniziative di investimento sia richiesto di basarsi su accordi precisi con gli Enti locali che favoriscono l'acquisizione degli immobili o delle aree di interesse, e di prevedere in maniera puntuale il processo di sviluppo immobiliare, garantendo certezze riguardo ai costi, ai tempi e alla qualità degli interventi, per scongiurare la perdita di valore immobiliare del bene.

Da parte loro, i Fondi Immobiliari locali devono dotarsi di un Regolamento preciso ma flessibile, includendo delle clausole specifiche che permettano di selezionare gli investitori in riferimento a criteri di *eticità* e principi di finanza sostenibile (per questo sono spesso denominati "Fondi etici"), in modo da garantire il costante perseguimento dell'interesse sociale. In generale, gli elementi imprescindibili che devono caratterizzare i Fondi Immobiliari locali sono:

- l'impegno a finanziare programmi o progetti che riservino all'Edilizia Residenziale Sociale una quota dell'investimento prestabilito;
- le caratteristiche degli interventi proposti devono essere quelle della sostenibilità economico-finanziaria per garantire un'adeguata remuneratività (la fattibilità degli interventi proposti è valutata dalla SGR del Fondo locale nelle singole situazioni concrete);
- secondo la logica della redditività economico-finanziaria il capitolato d'oneri stabilisce che i Fondi locali devono ricercare interventi in grado di garantire al Fondo nazionale un rendimento che, in linea con quelli di altri strumenti comparabili presenti sul mercato, sia almeno pari al 2% oltre l'inflazione.

Per quanto riguarda, invece, le caratteristiche relative alla dimensione di interesse pubblico i Fondi locali devono:

- investire prioritariamente in interventi che non richiedono ulteriore consumo di suolo e raggiungono elevate prestazioni di sicurezza, energetiche e di sostenibilità ambientale (preferendo interventi di recupero);
- seguire il principio del “peso del contributo pubblico” secondo il quale quanto maggiore è il contributo pubblico, tanto minore dovrà essere il peso delle destinazioni d’uso “non-Social Housing”;
- seguire il principio dell’“alloggio in più”, ovvero un intervento è considerato significativo e pertanto ammissibile all’istruttoria del Fondo nazionale se consente la realizzazione di un numero di alloggi sociali superiore a quelli di un investimento pubblico di uguale valore.

Come si può facilmente comprendere vista la complessità di questi strumenti finanziari, all’interno di un Fondo locale cooperano diversi soggetti: la Società di Gestione del Risparmio (SGR) incaricata di promuovere il Fondo, l’Assemblea dei partecipanti che è l’organo decisionale a cui prendono parte gli investitori, la Banca depositaria che esercita la funzione di controllo, i Comitati consultivi che verificano eventuali conflitti di interesse e controllano il rispetto dei principi etici prestabiliti.

Tra questi attori, le SGR assumono un ruolo di particolare importanza perché, garantendo la presenza di un gestore professionale del Fondo, possono rappresentare degli interlocutori potenzialmente in grado di conciliare le finalità etiche degli operatori sociali con quelle finanziarie tipiche degli investitori privati. Uno degli esempi più interessanti per quanto riguarda i Fondi Immobiliari locali per il Social Housing – essendo la prima iniziativa cofinanziata dal SIF in Italia –, è rappresentato dal Fondo Parma Social House (PSH), un progetto che prevede la sottoscrizione fino a 25 milioni di euro di quote del Fondo Immobiliare chiuso “Polaris Parma Social House”, lo strumento attraverso cui vedrà attuazione l’intera iniziativa di Social Housing a Parma⁷. Polaris Parma Social House è un Fondo comune di investimento immobiliare chiuso, riservato a investitori qualificati e destinato all’investimento nel territorio della Regione Emilia-Romagna e, in particolare, nella città di Parma, la cui vocazione è quella di «realizzare interventi abitativi nell’ambito della cosiddetta “edilizia

⁷ Si veda www.comune.parma.it.

privata sociale”» (www.polarisre.it). Il patrimonio del Fondo Parma Social House deriva dall’impegno dell’Amministrazione Comunale di Parma, in aggiunta alla cessione del diritto di superficie delle aree oggetto di intervento, alla sottoscrizione di quote del Fondo per 15 milioni di euro, attraverso la controllata “Servizi di Trasformazione del Territorio S.p.A.”. Inoltre, si deve considerare che la Fondazione Cariparma ha sottoscritto quote del Fondo per 10 milioni di euro che si aggiungono a 5 milioni di euro sottoscritti dai soggetti promotori (Parma Social House Scarl) e ad altri 1.5 milioni di euro deliberati da COOPFOND (Fondo di Promozione Cooperativa di LegaCoop), che rafforza l’investimento già sottoscritto dalle cooperative. Il progetto, invece, prevede la realizzazione di 852 alloggi, di cui 265 in affitto a canone calmierato, 182 in affitto con previsione di riscatto all’ottavo anno e 405 in vendita a prezzo convenzionato, con l’obiettivo di realizzare nuclei residenziali urbani che, oltre a offrire alloggi a prezzi e canoni calmierati, siano in grado di arricchire la dotazione di servizi a sostegno dei residenti. In questo progetto, è fondamentale la presenza del “Gestore Sociale” – alla cui formazione partecipano le cooperative di abitazione –, con il quale si sperimenta un modello innovativo di gestione degli immobili, che prevede anche la partecipazione attiva dei residenti⁸.

Riferimenti

- Anci-Cresme (2005), *Le politiche abitative in Italia – analisi e valutazioni*, www.anci.it.
- Baldini M., Federici M. (2008), *Il Social Housing in Europa*, CAAP, Dipartimento di Economia Politica, Università di Modena e Reggio Emilia, (disponibile on line, www.capp.unimo.it).
- CECODHAS (2011), *Alloggio Sociale Europeo 2012. Gli ingranaggi del settore*, CECODHAS Housing Europe’s Observatory, Bruxelles.
- FederCasa (2013), *Abitazioni sociali. Motore di sviluppo – Fattore di coesione*, http://www.federCasa.it/news/stati_generali/FederCasa_dossier_ALLOGGIO_SOCIALE.pdf.
- Galdini R. (2012), *L’abitare difficile. La casa in Italia tra desideri e risorse*, Liguori Editore, Napoli.
- Minora F. (2010), *Housing sociale e produzione di nuovi modelli abitativi: un approccio istituzionalista*, http://euricse.eu/sites/euricse.eu/files/minora_iris_2012.pdf.

⁸ Per un approfondimento si veda www.polarisre.it.

Raco, M. (2005), Sustainable Development, Rolled-out Neoliberalism and Sustainable Communities. *Antipode*, n. 37, 324-347.

Tosi A. (1994), *Abitanti: le nuove strategie dell'azione abitativa*, Il Mulino, Bologna.

Urban Promo (2012), *Il Manifesto sul Social Housing: un programma da mettere in pratica*, www.urbanpromo.it.

Siti internet consultati

<http://www.housingeurope.eu/housing-in-th-eu/housing-statistics>

<http://www.istat.it/it/archivio/111473>.

www.censimentopopolazione.istat.it

http://en.istat.it/lavoro/unilav/prima_parte.pdf

www.cdpsigr.it

www.comune.parma.it.

www.polarisre.it