

HOUSING SOCIALE, RIQUALIFICAZIONE URBANA E QUALITÀ DELL'ABITARE

a cura degli architetti Roberta Prampolini | Daniela Rimondi

F/04_FASCICOLO 4_ESPERIENZE DI SOCIAL HOUSING A CONFRONTO

1. L'Housing Sociale: panorama europeo e italiano

Il quadro europeo, così come quello italiano, è attualmente segnato da una grande attenzione verso i problemi legati al tema della casa¹; la recente situazione economico – finanziaria ha avuto ovunque un notevole impatto sul settore immobiliare, mettendo in crisi anche i sistemi di gestione dei patrimoni immobiliari pubblici, il carattere degli interventi e la formulazione dei criteri di assegnazione, oltre alla promozione di nuovi programmi per l'edilizia e per l'edilizia sociale. Molti degli stati membri hanno risposto a tali condizioni trasferendo competenze e responsabilità in tema di politiche abitative dal livello centrale a quello regionale e locale, e, apportando delle trasformazioni, anche radicali, nei processi di liberalizzazione e deregolazione nel campo dell'edilizia sociale spesso coniugandole al tema dello sviluppo urbano sostenibile, della riqualificazione urbana e sociale e delle politiche di sviluppo del territorio. In generale si riscontra un cambiamento nel ruolo dei differenti governi centrali e si osserva la sperimentazione di nuove forme di *governance* e un allargamento dei soggetti mobilitati sulla questione abitativa prevedendo una progressiva e generale apertura verso gli operatori privati e del cosiddetto terzo settore. Il processo di privatizzazione coinvolge non solo la cessione di proprietà agli inquilini, ma anche il passaggio delle proprietà pubbliche a soggetti indipendenti (associazioni, cooperative, società private).

In Europa si pone quindi il problema della ridefinizione delle politiche abitative e ogni Paese, partendo da approcci teorici differenti, attua specifici programmi tanto per metodo che per tipo di scelta politica operata. I percorsi di policy intrapresi quindi generano effetti differenti, in

¹ Housing Statistics in the European Union, <http://www.housingeurope.eu/housing-in-the-eu/housing-statistics>.

ogni caso uno dei punti sempre comuni riguarda la volontà di coinvolgere più soggetti sia per il finanziamento che per la progettazione, la realizzazione e la gestione degli interventi; il vero elemento di novità consiste nel ruolo giocato dalle Istituzioni Pubbliche, che ruota intorno a funzioni di programmazione finalizzata al sostegno finanziario, alla facilitazione giuridico-amministrativa e al completamento degli interventi (Balducci, 2005).

Secondo l'immagine ricostruita da Cecodhas², la popolazione europea cresce lentamente rispetto ad altri continenti, 17,4% di persone ha più di 65 anni d'età, tuttavia aumenta ovunque la domanda di abitazioni in relazione all'aumento del numero di famiglie. Le strutture del nucleo familiare che sono cresciute più rapidamente negli ultimi anni sono quelle costituite da adulti singoli e coppie senza figli. Giovani ed anziani, sono le categorie di proprietari di case più colpite dalla instabilità economica e da forme di precarietà lavorativa e sono, spesso, i principali fruitori di soluzioni abitative con specifiche caratteristiche in termini di prezzi accessibili e sostenibili, di standard spaziali e di servizi.

Secondo quanto descritto da Galdini (2012), «per quanto riguarda l'approccio che i paesi europei hanno rispetto all'housing sociale può essere sintetizzato nei due termini di "universale" o "mirato". Nel primo caso il diritto alla casa è garantito dallo Stato che ha la funzione di calmieratore (Paesi Bassi, Danimarca, Svezia), nel secondo lo Stato interviene a compensare le difficoltà di un sistema abitativo regolato dal mercato. Questa seconda forma è

² Il CECODHAS (European Liaison Committee for Social Housing) è stato fondato nel 1988 dietro iniziativa di alcune cooperative italiane, francesi e tedesche. Negli anni successivi la composizione della base aderente si è modificata per la presenza di organismi provenienti dal settore pubblico e del privato senza scopo di lucro. Dal punto di vista giuridico, il CECODHAS è un'organizzazione internazionale non profit, di diritto belga (AISBL), i cui 49 membri sono organizzazioni nazionali e regionali rappresentative del settore dell'abitazione sociale in 15 Paesi dell'UE. La *mission* di CECODHAS consiste nel promuovere l'abitazione sociale a livello europeo e nel rappresentare un collegamento tra i suoi membri al fine di migliorare l'efficacia della loro azione, sia da un punto di vista tecnico che sociale. Tra le attività del Comitato si annoverano: sostenere le attività delle organizzazioni e delle società che si occupano di sviluppo sociale in Europa, favorire uno scambio continuo di idee e di esperienze tra i propri membri, anche attraverso un regolare servizio di informazione, organizzare conferenze, seminari, pubblicazioni e attività di divulgazione per la condivisione di buone pratiche professionali, monitorare l'evoluzione legislativa e delle politiche comunitarie, facilitare l'accesso ai finanziamenti europei per i propri membri, promuovere il diritto all'alloggio dignitoso per tutti i cittadini europei (www.cecodhas.org).

la più diffusa e l'housing sociale diventa uno strumento di policy per aiutare coloro che non possono accedere al mercato immobiliare».

Nei principali paesi europei il settore pubblico svolge un ruolo fondamentale accanto agli operatori privati sia nella formazione dell'offerta abitativa e nella gestione degli immobili ma anche negli scopi a rilevanza sociale, quali strategie di coesione e integrazione, condivisione, sviluppo di servizi alle persone, etc., tuttavia le differenze di interpretazione e gestione di queste strategie nei diversi contesti nazionali restano ancora oggi sostanziali, in particolare «la pluralità degli approcci è [...] chiaramente leggibile nella diversa frammentazione del patrimonio abitativo e nell'espressione finanziaria dell'impegno pubblico». Tali elementi sono diretta espressione dei diversi sistemi di welfare e delle differenze di approccio in tema di patrimonio abitativo pubblico e in materia di politiche finanziarie. Generalmente si può rilevare che i Paesi europei centro settentrionali hanno puntato al sostegno della locazione in ogni sua possibile declinazione; al contrario nella fascia mediterranea si è preferito incentivare e sostenere mediante l'offerta di specifiche misure e servizi la forte propensione alla proprietà immobiliare. Il quadro abitativo nel panorama europeo presenta differenti caratteristiche: mentre in Italia e Spagna prevale la proprietà dell'alloggio rispetto alla locazione (con percentuali rispettivamente dell'85% e del 75%) in Germania è prevalentemente basato sull'affitto 57% con oltre il 30% di alloggi gestiti in locazione sociale.

Andando ad analizzare un indicatore specifico, anche se non esclusivo delle politiche abitative, ovvero la percentuale del patrimonio di alloggi sociali in affitto sul totale dello stock abitativo, si può facilmente comprendere quale è l'attenzione prestata al tema della residenza sociale nelle diverse nazioni. Ad esempio in Olanda il 35% dello stock abitativo è di residenza sociale, in Austria il 25%, Danimarca 21%, Svezia 20%, Inghilterra 18% e Francia 17%; tutti gli altri stati hanno percentuali decisamente inferiori. Nonostante questo possa essere considerato un dato significativo, non è certamente rappresentativo del fatto che esistono anche soluzioni differenti rispetto alle due categorie di affitto privato e di affitto sociale. In Germania, ad esempio, il privato *for-profit* si occupa del finanziamento e della gestione degli alloggi sociali stipulando convenzioni temporanee tra privati ed istituzioni pubbliche che prevedono, tra le altre cose, la riduzione degli interessi sui mutui, l'assistenza finanziaria e dei sussidi parziali da parte dei Länder.

Nei differenti paesi europei si registrano diverse situazioni in tema di alloggio sociale poiché i

sistemi di welfare sono del tutto eterogenei, anche se in generale i sistemi intendono garantire la possibilità agli individui e alle famiglie di raggiungere un livello di vita accettabile. La classificazione più nota dei sistemi di welfare è quella proposta da Esping-Andersen (Allen, 2005) che individua ed accorpa le forme in tre sistemi: modello liberale, modello socialdemocratico e modello conservatore. Il primo si basa sulla fiducia nelle capacità del mercato di allocare risorse in maniera efficiente, di fornire servizi e produrre beni pubblici, viene privilegiato l'intervento privato al sistema statale. Il secondo modello, quello definito socialdemocratico, comprende i Paesi che hanno sviluppato il principio della decommodification, riconoscendo diritti anche alle classi medie; questo è il modello tipico del nord Europa (Danimarca, Finlandia, Norvegia, Olanda, Svezia). Il terzo modello, infine, si distingue per un approccio tradizionalista, legato dell'autorità dello Stato e della famiglia, questo modello è diffuso nei Paesi dell'Europa continentale e mediterranea come Italia, Spagna, Francia, Belgio, Austria.

Il CECODHAS, incrociando la dimensione del settore in affitto sociale da un lato e i criteri di allocazione dall'altro, ha suggerito una classificazione per identificare i diversi approcci dei Paesi europei in termini di politiche abitative.

Nella maggior parte dei Paesi analizzati gli affitti sono basati sui salari, sono definiti al livello della proprietà e si riferiscono a costi storici rispetto a quando l'immobile è stato costruito o ristrutturato; questo avviene per esempio in Austria e in Danimarca dove comunque l'affitto sociale si assesta sui 6,67 euro/mq/mese. In Germania varia con il reddito dell'affittuario, in Francia invece è il governo centrale a decretare gli affitti in base al quartiere, in Svezia è fissato da trattative tra i sindacati dei lavoratori e dei locatori. In Olanda varia in base al valore della casa e del livello di reddito dell'abitante, mentre in Irlanda gli inquilini pagano in percentuale rispetto al loro reddito.

Il mercato dell'housing sociale osservato su scala europea può essere descritto facendo riferimento a tre grandi polarità: lo Stato (che include anche Regioni e Comuni); il mercato immobiliare privato e le iniziative di autorganizzazione dei singoli o di gruppi di cittadini. Queste tre grandi polarità si intersecano in un quarto ambito ibrido e particolarmente interessante rispetto all'attuale potenziale dell'housing sociale nel nostro Paese, perché rappresenta lo spazio di maggiore vicinanza tra l'interesse pubblico e quello privato e tra gli

aspetti economici e sociali degli interventi abitativi. Per comprendere meglio cosa significhi un sistema integrato dell'offerta d'affitto sociale possiamo esaminare l'esperienza di tre paesi europei piuttosto avanzati: Belgio, Olanda e Gran Bretagna. Il governo del settore dell' housing sociale in Belgio è demandato per competenza alle Regioni, le quali promuovono politiche finalizzate allo sviluppo dell'affitto e dell'accesso alla proprietà. Buona parte del patrimonio in affitto a canone calmierato è di proprietà delle associazioni di housing sociale che sono organizzazioni private sovvenzionate e sottoposte al controllo pubblico, di cui anche le municipalità e le Province sono socie. Lo Stato mantiene su queste associazioni una politica di stretto controllo rispetto alle modalità di assegnazione degli alloggi, di fissazione dei canoni di locazione e di mantenimento dell'equilibrio finanziario nella gestione. L'accreditamento e il controllo da parte delle autorità sono finalizzati soprattutto alla verifica della correttezza giuridica dell'attività e del rispetto del codice di regolamentazione del social housing (ciascun ente si deve registrare presso il Flemish Housing Minister) mentre non sono previste verifiche dell'efficienza e dell'efficacia della gestione. Gli operatori del settore belga sono per la maggior parte privati ma partecipati dal pubblico.

In Olanda, invece, il settore dell'housing sociale è costituito principalmente da associazioni totalmente private (sono circa 450) il cui statuto non consente la distribuzione degli avanzi di gestione (anch'esse quindi sono no-profit). Non ricevono sussidi rilevanti dallo Stato e bilanciano gli investimenti nell'housing sociale con attività edilizie e servizi in grado di generare avanzi economici. Quello olandese è un settore vasto, che pesa per il 35% dell'intero patrimonio residenziale nazionale, con forte capacità di lobby politica. Si caratterizza per un'elevata professionalità, riflessa anche dall'adozione spontanea di sistemi di obiettivi che orientano gli operatori verso un continuo miglioramento delle capacità progettuali e gestionali prendendo come riferimento la qualità architettonica, la vivibilità e la coesione sociale, la sostenibilità finanziaria, la competitività dell'offerta abitativa e la gestione della partecipazione dei residenti alla vita dell'associazione. Gli operatori olandesi dell'housing sociale devono registrarsi presso il Dutch Housing Minister e devono attenersi al codice "Housing Act and Social Housing Management". La valutazione delle performance rispetto al sistema di obiettivi inizia già nelle fasi costitutive. La regolamentazione delle associazioni di housing sociale è demandata al Governo nazionale, il quale ha diversi strumenti per intervenire nella gestione degli operatori, fino al limite del commissariamento operato attraverso la nomina di un

curatore esterno; tuttavia le stesse associazioni dispongono dei meccanismi di controllo interno in genere piuttosto efficaci. L'autoregolamentazione avviene principalmente attraverso un sistema di qualità, un codice di condotta e il controllo operato dai finanziatori. Il sistema olandese è quindi per lo più gestito da soggetti privati no-profit che operano con finalità pubbliche.

In merito al sistema inglese, il più ricco dal punto di vista della varietà degli operatori: comuni, società pubbliche di gestione, raggruppamenti di società e società specifiche di social housing, organizzazioni di inquilini e iniziative di project finance. Il segmento che negli ultimi 30 anni ha registrato la crescita più forte e che è costituito da circa 1.800 associazioni di Housing Sociale, indipendenti e no-profit, registrate presso la Housing Corporation, che gestiscono attualmente circa l'8% dello stock abitativo totale inglese (a fronte di circa il 12% gestito dal settore pubblico). La gestione delle Housing Associations inglesi è fortemente sussidiata, principalmente attraverso l' housing benefit (voucher pubblico concesso direttamente agli inquilini) ed è orientata all'efficienza e alla coerenza delle attività con le politiche abitative pubbliche. Un'apposita commissione di audit nazionale verifica il rispetto delle linee guida fissate dall'Housing Corporation.

Diversamente dai casi belga e olandese, nella realtà inglese si registra una notevole dinamica di partnerships, fusioni e formazione di nuovi operatori; la vitalità del settore è aiutata dagli elevati stanziamenti governativi, che si attestano su valori corrispondenti a oltre 10 miliardi di Euro per anno. Il sistema di valutazione dell'attività delle associazioni "registrate" è molto strutturato e prevede un complesso protocollo orientato a migliorarne la qualità e, solo in rari casi, a revocare l'accreditamento. Benché il sistema inglese preveda una molteplicità di soggetti, il segmento che presenta i maggiori tassi di crescita è quello delle Housing Associations, organizzazioni private e no-profit che agiscono in stretta relazione con le politiche pubbliche.

Questa brevissima panoramica di alcune realtà europee mostra che vi sono varie possibilità per organizzare il settore e trovare dei punti di convergenza tra interesse pubblico e privato, con temi ricorrenti che vedono al centro la presenza di organizzazioni private e no-profit, in grado di agire in modo autonomo, raccordato con il territorio ma anche con le politiche abitative pubbliche. Sistemi di accreditamento e di vigilanza più o meno complessi presidiano poi il buon

funzionamento e la trasparenza del settore, anche perché non sempre risultano applicabili le regole del mercato e la presenza di rilevanti sussidi rende necessario assicurare l'opportuno impiego delle risorse. Un altro aspetto dove si riscontrano posizioni, atteggiamenti e dinamiche differenti è quello della gestione dell'alloggio sociale. Questo aspetto, infatti, è caratterizzato dalla estrema diversità di soluzioni proposte a livello nazionale e regionale, sia per quanto riguarda la costruzione delle unità abitative sia per la loro assegnazione. La mancanza di una definizione comune di alloggio sociale e di un quadro legislativo comunitario in materia contribuisce a rendere ancora più difficile l'identificazione di scenari comuni. Ad esempio un aspetto problematico risiede nel fatto che nella maggior parte dei paesi EU esistono oltre a imprese pubbliche anche cooperative e associazioni non lucrative inserite nei progetti di Housing Sociale, ma ciò non avviene in paesi come Bulgaria, Cipro, Romania e Malta.

Alla luce delle brevi riflessioni sopra riportate, questo fascicolo è corredato da alcune schede di descrizione sintetica e schematica di alcuni casi europei ed italiani, il cui valore è in stretta relazione sia alle riflessioni teoriche sviluppate nella ricerca sia al contesto ligure di sviluppo dell'Housing Sociale. Tuttavia è bene evidenziare che tale raccolta non intende essere né esaustiva né completa sotto il profilo delle soluzioni adottate e adottabili, al contrario rappresenta una selezione di esperienze che le autrici trovano di interesse e di stimolo per lo sviluppo di azioni di Housing Sociale nel contesto ligure. Per questa ragione la raccolta di casi non rappresenta in alcun modo uno studio sistematico di esempi paradigmatici ed emblematici, ma soltanto una raccolta di esperienze che arricchisce e supporta la trattazione dell'argomento.

Riferimenti

Allen J. (et al.) (2005), *Housing and Welfare in Southern Europe* Blackwell Science, Oxford.

Balducci A. (2005), *Politiche regionali e contesto europeo*, in Pugliese R. (a cura di), *La casa sociale. Dalla legge Luttazzi alle nuove politiche per la casa in Lombardia*, Edizioni Unicopli, Milano.

Galdini R. (2012), *L'abitare difficile. La casa in Italia tra desideri e risorse*, Liguori Editore, Napoli.

Siti internet consultati

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

www.cecodhas.org