

Il welfare, la casa, l'abitare: lo scenario nazionale. Nota introduttiva

Ugo Ascoli e Micol Bronzini

RPS

1. *Il welfare abitativo*

La storia recente e recentissima dimostra come il welfare italiano stia raffinando sempre più il proprio «modello» basato su trasferimenti monetari e agevolazioni fiscali. Continuano a non crescere, anzi a diminuire, le risorse destinate ai grandi sistemi universalistici di servizi, dalla sanità all'istruzione, mentre si susseguono misure volte a migliorare le condizioni dei pensionati, a prevedere possibili uscite dal mercato del lavoro anticipate rispetto ai limiti di legge, a fornire sussidi economici per contrastare le povertà – anche se in quest'ultimo caso il Reddito di inclusione (Rei) si appoggia su una rete di servizi volta a promuovere l'autonomia dei beneficiari. Allo stesso tempo tramite i meccanismi di detassazione previsti nelle ultime leggi di stabilità si incentiva con forza il cosiddetto «welfare aziendale»; si spingono cioè le imprese a trasformarsi in «mini welfare state», fornendo ai propri dipendenti tutele pensionistiche e sanitarie aggiuntive rispetto al sistema pubblico, così come servizi alla persona poco o punto reperibili nei territori.

Welfare «occupazionale» sempre più diffuso, a partire dai contratti nazionali di categoria, e welfare «fiscale», misurato da un volume crescente di *tax expenditures*, si rivelano ormai come percorsi assai affollati, destinati a coinvolgere numeri importanti di cittadini e imprese. Accanto alle caratteristiche dell'evasione fiscale, che da anni sottrae annualmente alle casse dello Stato oltre 100 miliardi, occorre infatti non passare sotto silenzio quanto lo Stato italiano rinuncia ad incassare per promuovere scenari ritenuti meritevoli di attenzione: le *tax expenditures* collegate al welfare, da sole, arriverebbero, secondo stime assai recenti, a raggiungere i 47 miliardi nel 2017 (Pavolini e Ascoli, 2019).

Fra le agevolazioni fiscali più significative occorre menzionare proprio il comparto della casa: gli interventi in quel campo, qualora adottassimo la definizione più ampia di welfare fiscale proposta dal Ministero delle Finanze nel 2011, rappresenterebbero la seconda macro-voce più importante (25% nel 2017, con un peso relativo tuttavia in diminuzione rispetto al 2010-11). In base invece alla definizione più ristretta proposta recentemente (2017) dal Ministero delle Finanze, gli interventi sulla

casa, fra detrazioni e deduzioni, rientrerebbero fra i dodici interventi di welfare fiscale che presentano voci di spesa pari o superiori al miliardo:

- «detrazione, nella misura del 50%, per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente o per l'acquisto di fabbricati a uso abitativo ristrutturati; la misura ha interessato nel 2017 circa 7.6 milioni di soggetti per una spesa pari a 4 miliardi, mentre agli inizi del decennio la normativa precedente aveva supportato circa 4.8 milioni di soggetti con una spesa pari alla metà;
- deduzione della rendita catastale dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale e delle relative pertinenze (circa 3.7 miliardi di spesa con una copertura di 26.1 milioni di casi, anche qui in netto aumento rispetto ai primi anni del decennio attuale)» (Pavolini e Ascoli, 2019).

Siamo in presenza di misure rivolte essenzialmente a chi può permettersi di acquistare o ristrutturare un'abitazione. E le misure indirizzate a chi non è in grado di accedere ad un'abitazione dignitosa? «Nonostante il fatto che le politiche abitative vengano ancora oggi considerate da molti studiosi il "pilastro traballante" del welfare state (Torgersen, 1987) esse assumono ormai un ruolo centrale nel quadro degli interventi di protezione e di promozione del benessere di famiglie e individui (Palvarini e Pavolini, 2009)» (Ranci e Pavolini, 2015, p. 143). Nel welfare italiano, come è noto, le politiche abitative sono state sempre la «cenerentola» delle politiche sociali: l'obiettivo di un'abitazione adeguata in termini di qualità e dimensione in base alla numerosità della famiglia per tutti coloro che non riescono ad accedervi da soli non ha mai costituito una priorità nell'agenda politica di questo paese. Durante i «Trenta gloriosi» qualcuno poteva forse immaginare di trasformare gli italiani in un popolo di proprietari; i cambiamenti invece intervenuti negli ultimi decenni hanno fatto assurgere la questione «casa» al rango di un vero e proprio «nuovo rischio sociale», che va affrontato innovando profondamente rispetto alle misure tradizionali: espandere il welfare fiscale legato alle politiche abitative non consente di raggiungere segmenti di domanda sociale sempre più vasti.

Innovare comporta un percorso irto di difficoltà specialmente in un sistema poco avvezzo a fornire servizi e, soprattutto, di fronte ad una domanda assai eterogenea che richiede interventi dedicati e specifici: dai senza fissa dimora agli anziani soli, dagli immigrati alle giovani coppie, dai *working poor* alle famiglie con un solo genitore, ai nuclei familiari composti da un solo individuo a seguito di separazioni e divorzi. Le disuguaglianze sociali stanno crescendo impetuosamente in questi ultimi anni: fratture sempre più rilevanti si stanno manifestando lungo i

«crinali» della partecipazione al mercato del lavoro, dei territori, del genere, dell'età, delle nazionalità. È sufficiente riflettere sulle dimensioni assunte dalla povertà nel nostro paese per comprendere la valenza strategica del «welfare abitativo» ai fini della coesione sociale e delle politiche di inclusione: nel 2017 le persone in «povertà assoluta» risultavano pari a 5 milioni e 58 mila, pari a 1 milione e 778 famiglie, in crescita rispetto all'anno precedente. L'incidenza della povertà «assoluta» su persone e famiglie appare come la più alta degli ultimi dodici anni (dal 2005). In povertà «relativa» troviamo 9 milioni e 368 mila individui, pari a 3 milioni 171 mila famiglie, con un'incidenza su persone e famiglie anche qui aumentata in modo significativo rispetto all'anno precedente. Sappiamo inoltre come nel nostro paese la povertà sia fortemente concentrata tra i minori e tra le famiglie con minori.

La cronaca sottolinea quotidianamente con una certa intensità il fenomeno dei senza fissa dimora, alle prese in una grande metropoli con i rigori invernali o con le intemperie, o la difficoltà per gli immigrati di accedere ad un'abitazione degna di questo nome, oppure ancora la crescita di accampamenti e insediamenti sotto la soglia del decoro popolati da immigrati «irregolari» nelle periferie così come nei centri storici delle grandi città, ma anche la coabitazione forzata di giovani coppie con la famiglia originaria vista l'impossibilità di un'indipendenza abitativa, storie di anziani soli «intrappolati» in appartamenti non dotati di ascensore o caratterizzati da barriere architettoniche insuperabili, le difficoltà delle «nuove» famiglie di single per necessità o per scelta. Ceti medi impoveriti, esclusi dal mercato del lavoro, espulsi dai circuiti sociali premono alle porte del welfare per un cambiamento nelle *policies* e per il «decollo» di un «welfare abitativo» degno di questo nome, ma la loro *voice* è rimasta sino ad oggi piuttosto debole.

Del resto il problema dell'abitazione costituisce una *conditio sine qua non* per accedere all'istruzione, alla formazione, ad una «buona» occupazione: possiamo senz'altro annoverare gli interventi sulla casa come una misura di *social investment*. Così si esprimevano i coordinatori di un progetto di ricerca sul *social investment* in Italia: «La casa è un prius, un presupposto per l'avvio di altri più ampi percorsi di crescita economica e sociale; vivere in un alloggio dignitoso, collocato in un ambiente civile, con un costo di accesso e di mantenimento proporzionato alle disponibilità economiche di chi lo abita, favorisce senza meno la crescita e lo sviluppo dei minori, ne agevola il risultato scolastico e il futuro inserimento sociale; stimola il controllo sociale dell'ambiente circostante; attiva tutta una serie di domande di cittadinanza connesse all'abitare che

a loro volta contribuiscono allo sviluppo del territorio; e promuove inoltre la possibilità dei diversi membri della famiglia di accedere al mercato del lavoro e ne migliora quindi il complessivo tenore di vita. Dunque è un efficace strumento di attivazione individuale e collettiva dei beneficiari» (Ascoli e Sgritta, 2015, pp. 28-29).

In questo scenario, i contributi raccolti indagano le trasformazioni intervenute nella domanda sociale legata all'abitare, così come nelle *policies* sperimentate per farvi fronte, proponendo sia riflessioni teoriche a carattere generale che ricerche empiriche locali. Nel complesso i nove articoli della sezione tematica coprono l'ampio raggio della nuova questione abitativa: dall'analisi delle misure più efficaci per far fronte alla povertà abitativa alle problematiche irrisolte connesse con l'esclusione abitativa, dai bisogni abitativi degli anziani alle opportunità, anche di tipo intergenerazionale, dell'abitare condiviso.

2. La casa e l'abitare: la nuova questione abitativa

Dopo decenni in cui la diffusione della proprietà aveva indotto a pensare che la «questione abitativa» fosse ormai superata, a partire dalla crisi economica del 2008 la casa e l'abitare sono tornati al centro del dibattito scientifico, mentre occupano uno spazio scarso nell'agenda politica¹. Questo rinnovato interesse non è scevro, però, da elementi di ambiguità e da retoriche. In quest'ottica, il contributo di Manuela Olgneroff offre un'attenta disamina dell'attuale discorso sull'abitare, soffermandosi sul repertorio di espressioni e concetti che condizionano la costruzione delle nuove politiche abitative. Alcune parole chiave tracciano le coordinate entro cui queste ultime si muovono, ridefinendo i target, gli interpreti e gli strumenti: nuova questione abitativa, fascia grigia, *housing* sociale, investimento sociale, buone pratiche, sperimentazione e innovazione, per citare le più ricorrenti. Dietro la nuova «semantica dell'abitare», come la definisce l'autrice, si possono intravedere alcuni presupposti comuni: da un lato, l'idea di bisogni abitativi più eterogenei che in passato, più variabili sia nel tempo (a seconda delle traiettorie e delle transizioni biografiche) che nello spazio, e non legati esclusivamente alle situazioni di maggior disagio; dall'altro, la propensione per soluzioni altrettanto composite, per misure flessibili e maggiormente

¹ L'attuale legislatura al momento sembrerebbe limitarsi ad affrontare tali tematiche in ottica esclusivamente securitaria, ponendo al centro della scena il netto contrasto alle occupazioni abusive.

integrate con le altre politiche. L'orizzonte temporale di tali interventi si accorcia, perdendo quella prospettiva di lungo periodo propria della stagione espansiva dell'edilizia pubblica (si pensi ai due settenni del Piano Ina-casa). Si amplia, però, il loro raggio di azione avendo ad oggetto non più unicamente la disponibilità di un alloggio a prezzi accessibili, ma una fenomenologia più sfumata e complessa, quale è l'abitare, con le sue inevitabili connessioni con l'ambiente circostante. E proprio la maggiore complessità dei bisogni da affrontare sembra legittimare la possibilità di procedere per tentativi ed errori, come la sperimentality di molti progetti e il costante rimando alla necessità di individuare buone pratiche lasciano presumere.

A corredo delle riflessioni di Olganero, si può aggiungere che anche la retorica sull'attivazione, la responsabilizzazione e la partecipazione degli abitanti è ormai entrata nel vocabolario delle politiche abitative (come del resto in altri ambiti del welfare). Ciò è particolarmente evidente nel nuovo segmento del *social housing*, dove la disponibilità alla partecipazione da parte dei futuri abitanti costituisce la condizione per accedere ai progetti, ma anche in misura crescente alla gestione dell'emergenza abitativa da parte dei comuni e del terzo settore. Questo approccio pedagogico² all'abitare si propone, almeno nelle intenzioni, di realizzare interventi integrati sugli spazi abitativi e sulle persone che ci vivono (de Leonardis, 2011).

Tuttavia, «l'ideologia ottimistica dell'inserimento» – come la definisce nel saggio successivo Antonio Tosi – può finire con il legittimare una scrematura verso l'alto dei potenziali destinatari, con l'esclusione dei soggetti più problematici. Proprio su questi ultimi si concentra il contributo di Tosi che indaga con lucidità i limiti delle attuali politiche abitative generaliste nei confronti delle persone in condizione di estrema povertà e/o di marginalità socio-abitativa, ma anche le criticità connesse alle politiche ad hoc. Nello specifico, l'autore passa in rassegna, da un lato, le strategie integrate e il programma *Housing first* in favore degli homeless, dall'altro il cosiddetto settore abitativo «molto sociale». Mentre i primi sono valutati positivamente, in quanto in grado di offrire vere e proprie soluzioni abitative affiancando, senza sostituirla, l'offerta

² Questo approccio «pedagogico» all'abitare non è una novità in assoluto in quanto era già presente nel Piano Ina-casa con la previsione dell'Ente gestione servizio sociale-case per lavoratori, che aveva il compito di affiancare i nuovi assegnatari per facilitare l'interazione sociale e valorizzare le capacità di auto-organizzazione delle nuove comunità, ma è andato in secondo piano nei decenni successivi (almeno fino all'esperienza dei contratti di quartiere).

RPS

IL WELFARE, LA CASA, L'ABITARE: LO SCENARIO NAZIONALE. NOTA INTRODUTTIVA

abitativa sociale generalista, più controverso risulta il giudizio nei confronti del settore abitativo «molto sociale». Quest'ultimo ricomprende quelle soluzioni alloggiative non ordinarie (sia per quanto concerne le procedure di accesso che per il tipo di offerta), a basso costo, rivolte ai più poveri, cui generalmente si affianca un progetto di reinserimento sociale. Come precisa l'autore, l'adozione di misure molto sociali entro una cornice neoliberista di ripiegamento del welfare abitativo, proprio in un momento in cui l'esclusione è in aumento, può finire con il giustificare una maggiore condizionalità degli interventi. In un sistema di welfare abitativo debole, come quello italiano, anche le politiche «più sociali» possono, dunque, produrre effetti perversi operando in modo selettivo. Di qui la necessità che il contrasto alla marginalità socio-abitativa e alle situazioni di maggior disagio si inserisca entro un welfare abitativo forte, in termini aggiuntivi anziché sostitutivi.

Una conferma dalla natura tradizionalmente «poco sociale» dell'intervento pubblico arriva dal contributo successivo di Marianna Filandri e Valentina Moiso, che indagano la relazione tra povertà reddituale e povertà abitativa, concentrandosi in particolar modo sul confronto tra gli affittuari nel mercato privato, i percettori di contributi pubblici per l'affitto e i conduttori di alloggi in affitto sociale. Le autrici comparano le due principali politiche a sostegno della domanda (il contributo per l'affitto) e dell'offerta abitativa (l'edilizia sociale) sotto il profilo della loro efficacia nell'intercettare le condizioni di povertà monetaria e nel ridurre il peso delle spese per la casa. Un primo dato di grande interesse che emerge dall'analisi è che solo poco più di un terzo delle famiglie italiane in affitto sociale e solo una famiglia su due, tra quelle che percepiscono un contributo per l'affitto, risultano in condizione di povertà. Inoltre, l'entità dell'aiuto pubblico associato alle diverse misure non è rapportata all'effettivo bisogno di chi ne beneficia, mentre risulta inversamente proporzionale alla probabilità di soffrire per un'eccessiva esposizione per le spese della casa. Di qui l'opportunità di allocare diversamente le risorse pubbliche, peraltro in calo; in tal senso, le autrici presentano un'interessante simulazione su come redistribuire gli aiuti, a parità di spesa, in modo che a beneficiarne siano effettivamente le famiglie povere. L'ipotesi redistributiva proposta solleva anche la questione relativa al sistema di governance: al momento, infatti, le diverse misure sono gestite da soggetti istituzionali diversi (gli ex Iacp e i comuni) e ciò impedisce politiche abitative effettivamente integrate, laddove per poter utilizzare in modo efficace ed efficiente le ridotte risorse disponibili sarebbero necessarie forme di integrazione inter e intra organizzativa.

La complessità della nuova questione abitativa non solo richiede politiche abitative integrate, ma sollecita anche un approccio multisettoriale. Ciò risulta particolarmente evidente se ci si sofferma sui bisogni abitativi inediti connessi con l'invecchiamento della popolazione e con la conseguente diffusione di condizioni di solitudine e non autosufficienza. Di questo si occupa il contributo di Marco Arlotti, che si focalizza sulla domanda abitativa, per lo più ancora inespressa, proveniente dagli anziani fragili. L'alta percentuale di anziani proprietari della casa in cui vivono e la presenza di un sistema di supporto informale da parte dei familiari (e delle badanti) fanno sì che l'*ageing in place*, ossia la permanenza nel proprio domicilio, sia la risposta per così dire più naturale. L'autore riflette, però, criticamente sulle precondizioni necessarie affinché questa soluzione non si riveli una «trappola», accrescendo la vulnerabilità di questa fascia di popolazione. Tre aspetti vengono presi in considerazione: le condizioni materiali dell'abitazione, la capacità di spesa dei soggetti e il contesto di residenza. Nel caso italiano, i bassi redditi pensionistici, i trasferimenti contenuti delle politiche socio-assistenziali e la vetustà degli alloggi in cui, frequentemente, risiedono gli anziani (spesso collocati peraltro in quartieri multiproblematici) non garantiscono che l'*ageing in place* si riveli una strategia qualitativamente adeguata. Del resto, manca, a tutt'oggi, una vera integrazione tra politiche abitative, politiche sociali e socio-sanitarie in grado di sostenere la permanenza a domicilio di questa fascia di popolazione con opportuni interventi di riqualificazione strutturale degli alloggi (e degli edifici) e di sostegno anche sul piano socio-assistenziale. Al riguardo, l'autore presenta alcune esperienze innovative, come le forme di abitazione collaborativa o le esperienze di *co-housing* intergenerazionali, promosse perlopiù sulla base di partnership pubblico-private, che possono proporsi come modelli di successo da replicare.

I tre saggi che seguono riprendono le questioni teoriche delineate in precedenza – l'emergenza abitativa, la povertà abitativa e la domanda abitativa degli anziani, affrontandole, però, a partire da studi di caso locali. Carla Moretti si occupa di come il forte disagio abitativo venga affrontato a livello municipale con differenti modelli di intervento e con una varietà di strumenti (nazionali, regionali, linee di finanziamento locali derivanti da specifiche progettualità), che in genere prevedono il coinvolgimento del terzo settore. L'emergenza abitativa di cui si fanno carico i comuni costituisce un campo particolarmente delicato perché, in assenza di politiche quadro a livello nazionale, si vanno delineando forti disegualianze a livello territoriale (anche all'interno di una stessa

regione). Inoltre, il fatto di muoversi al di fuori delle politiche abitative generaliste consente in qualche misura flessibilità e innovatività agli interventi che, però, spesso scontano una certa difficoltà nel raccordo con gli strumenti ordinari. Non è infrequente, infatti, che soluzioni che dovrebbero avere natura temporanea, legata al carattere emergenziale del bisogno, si cronicizzino per l'impossibilità delle famiglie coinvolte ad accedere ai canali ordinari. Da un lato, ciò fa sì che i destinatari di tali misure restino «intrappolati» nel livello più basso dell'offerta abitativa pubblica di natura puramente assistenziale. Dall'altro, si determina un basso turn-over degli alloggi che dovrebbero essere destinati a condizioni di emergenza, ingessando così la capacità di risposta dei comuni. Inoltre, si possono generare iniquità di trattamento tra chi riesce ad accedere a tali soluzioni non ordinarie e chi resta in attesa nelle file dell'edilizia residenziale pubblica. Del resto, l'ampia discrezionalità nel gestire tali misure fa sì che questo sia uno degli ambiti in cui gli *street level bureaucrats*, in genere gli assistenti sociali, finiscono con il «fare la politica» (Brodkin, 2011). Si possono ravvisare al riguardo diversi stili di intervento: il caso specifico del comune di Ancona, analizzato dall'autrice, si contraddistingue per un modello per fasi secondo un processo graduale di reinserimento abitativo, cui si associa una forte enfasi sul percorso di accompagnamento dei soggetti. Punto di forza è il sistema di governance che ha previsto la costituzione di un tavolo di progettazione con la partecipazione delle agenzie del terzo settore e dell'università.

Il saggio di Chiara Davoli si focalizza sul caso della città di Roma, delineandone la fisionomia del disagio abitativo e la sua distribuzione spaziale sulla base dei dati dell'ultimo censimento della popolazione. L'analisi evidenzia l'aspetto più paradossale del sistema abitativo italiano, mai adeguatamente affrontato dalle politiche: da un lato, l'ininterrotta crescita del patrimonio edilizio, soprattutto nei grandi comuni metropolitani (con la Capitale che fa registrare uno dei tassi medi annui di crescita più elevati), con immobili in stato di abbandono; dall'altro, la saturazione del mercato degli affitti e l'insufficienza di alloggi di edilizia sociale. Nel caso di Roma, a fronte di un aumento del 12% del numero di abitazioni censite, con poco meno di un alloggio su dieci vuoto, si registra uno sfratto ogni 280 famiglie e sono in crescita di oltre il 200% le soluzioni abitative fortuite e improvvisate. Si confermano, inoltre, da un lato il processo di terziarizzazione delle zone centrali e semicentrali, dall'altro la sovrapposizione della geografia del disagio sociale con quella del disagio edilizio. L'affitto è più diffuso, infatti, nei quartieri più

periferici contraddistinti da un più alto indice di disagio sociale e dove è maggiore anche il disagio edilizio misurato sulla base dello stato di conservazione del patrimonio abitativo. A fronte di questo scenario, le politiche abitative, sostiene l'autrice, si limitano a tamponare le situazioni di emergenza mentre mancano investimenti significativi nell'edilizia residenziale pubblica, così come sperimentazioni di soluzioni innovative (come sta avvenendo in altri contesti metropolitani, quali Milano e Torino). Del resto, l'attuale governo va nella direzione di accentuare la dimensione securitaria delle politiche abitative, limitandosi al netto contrasto delle occupazioni abusive che pur costituiscono l'esito inevitabile del paradosso sopramenzionato.

A chiusura dei tre saggi empirici, Fiorenza Deriu torna a occuparsi delle criticità connesse all'invecchiamento della popolazione e alla vulnerabilità economica dei giovani e lo fa comparando due realtà, l'Italia e Taiwan, tanto distanti sul piano geografico quanto vicine sotto il profilo delle caratteristiche del sistema abitativo e del trend demografico. In entrambi i paesi, per far fronte congiuntamente al disagio abitativo degli anziani e dei giovani, stanno emergendo alcune sperimentazioni (peraltro ancora sporadiche) di coabitazione temporanea intergenerazionale. In particolare, nel caso trentino analizzato dall'autrice, un elemento di notevole interesse si ravvisa nel riconoscimento normativo (per quanto ancora parziale) di tale formula di «abitare leggero» entro il sistema di servizi territoriali, di modo da rispondere ai bisogni assistenziali e di cura degli anziani abitanti. Del resto, in un contesto, come quello italiano, che nel giro di pochi anni si troverà alle prese con il problema di come gestire una popolazione invecchiata che difficilmente potrà vivere da sola nella propria abitazione, vi è un crescente interesse da parte del terzo settore operante in ambito assistenziale e socio-sanitario per lo sviluppo di simili progettualità. Si profila, dunque, una maggiore diversificazione dell'offerta di soluzioni abitative per gli anziani. Si tratta ancora, invero, di esperienze isolate, generalmente costose, necessariamente rivolte a piccoli numeri e, pertanto, difficilmente sostitutive sia delle residenze per anziani che dell'*ageing in place*. È dunque plausibile che si vada nella direzione di amplificare le diseguaglianze tra coloro che possono permettersi di invecchiare nel proprio domicilio, magari acquistando sul mercato i servizi di assistenza necessari, coloro che avranno accesso a tali soluzioni intermedie e quanti dovranno ripiegare sulle forme più tradizionali di istituzionalizzazione. Vi è da considerare, inoltre, che, come dimostra l'esperienza di Taiwan, il discrimine per l'accesso alle coabitazioni è dato non solo dalla capacità reddituale ma

RPS

IL WELFARE, LA CASA, L'ABITARE: LO SCENARIO NAZIONALE. NOTA INTRODUTTIVA

da una selezione complessiva degli aspiranti coabitanti (sia gli anziani che i giovani) sulla base anche del loro stato cognitivo e delle loro competenze relazionali. Vi è, pertanto, il rischio di una scrematura dei destinatari di tali proposte innovative che ancora una volta lasci indietro i soggetti più deboli.

Il saggio di Silvia Sitton affronta l'altra faccia della nuova questione abitativa, ossia l'emergere di inediti bisogni relazionali connessi con l'abitare, non così pressanti come quelli legati alla povertà abitativa indagata nei contributi di apertura, ma altrettanto rilevanti. Bisogni che necessariamente ampliano lo spettro degli interventi, dalla casa all'abitare, e che intercettano anche le criticità sollevate dalla questione urbana, in primis la «capsularizzazione» (De Cauter, 2004) spaziale e relazionale. Quest'ultimo saggio ben evidenzia come l'attuale spazio di azione delle politiche abitative si sia dilatato per ricomprendere obiettivi di inclusione sociale, *empowerment* comunitario, ecc. L'autrice, dopo aver presentato la variegata fenomenologia delle diverse esperienze di abitare condiviso, propone una riflessione critica sulla base di due possibili traiettorie di sviluppo. In un primo scenario, simili esperienze diventano l'occasione per la produzione di beni relazionali che, in presenza di determinate condizioni di contesto, possono connotarsi come veri e propri beni collettivi. Nella seconda prospettiva, gli effetti positivi prodotti da tali modalità abitative restano confinati, invece, entro il perimetro di chi le sperimenta, configurandosi come beni di club. Se i casi empirici studiati dall'autrice sembrano prefigurare come prevalente questa seconda possibilità, l'articolo si sofferma sul ruolo che le istituzioni pubbliche sono chiamate a svolgere per creare «un'infrastruttura abilitante» che incentivi, invece, lo sviluppo del primo modello.

Per concludere, il contributo di Laura Mariani e Claudio Falasca in merito alle analisi e alle proposte della Cgil sul tema abitativo conferma le indicazioni emerse nei saggi precedenti con riferimento alla necessità di dare risposte non solo ai bisogni legati ai bassi redditi ma anche a quelli connessi con le mutate condizioni di vita, in primis con l'invecchiamento della popolazione. Nella prospettiva sindacale ciò richiede, innanzitutto, una maggiore articolazione delle risposte, prevedendo accanto alla ripresa di una stabile programmazione degli investimenti nell'edilizia residenziale pubblica anche un piano di edilizia sociale, in modo da consentire a quanti non hanno i requisiti per accedere alla prima di affrontare il mercato. In secondo luogo, si tratta di promuovere nuove tipologie abitative che rispondano ai cambiamenti socio-demografici.

In particolare, alla luce delle esperienze internazionali e delle sperimentazioni avviate nel nostro paese, andrebbero favorite formule di domiciliarità leggera per gli anziani. In tal senso, gli interventi volti a migliorare la qualità edilizia, anche sotto il profilo tecnologico, vanno accompagnati dallo sviluppo di un welfare di prossimità che punti a un modello di servizi diffuso. Imprescindibile, a tal fine, una maggiore integrazione delle diverse politiche che intervengono sull'abitare.

3. *Le sfide e le prospettive future*

Come si è visto, i saggi presi in considerazione affrontano, da diverse prospettive di analisi, la «nuova questione abitativa», con riferimento al cambiamento intervenuto sia sotto il profilo dei bisogni abitativi, sia nella configurazione delle risposte e degli interpreti.

La domanda sociale abitativa risulta maggiormente composita rispetto al passato, come conseguenza dell'evoluzione delle dinamiche socio-demografiche (flussi migratori, trasformazioni della struttura familiare, invecchiamento della popolazione, crescente mobilità territoriale, ecc.), dei cambiamenti economici (il prolungarsi della crisi economico-finanziaria, la flessibilizzazione del mercato del lavoro, la riduzione della capacità di risparmio delle famiglie, ecc.) e culturali (diffusione delle logiche della *sharing economy*, di una cultura abitativa improntata alla sostenibilità ambientale, ecc.).

Accanto all'esclusione abitativa dei più poveri – soggetti espulsi dai circuiti economici, senza fissa dimora, immigrati «irregolari», richiedenti asilo, profughi, ecc. –, mai del tutto risolta, si è fatto sempre più diffuso il problema della insostenibilità delle spese per la casa (canoni di affitto o rate del mutuo), che coinvolge anche soggetti a medio e medio-basso reddito. Alle istanze avanzate dal ceto medio impoverito si affiancano poi i bisogni degli anziani, specie se con limitata autonomia, e dei giovani in cerca di indipendenza abitativa. L'invecchiamento della popolazione e la diffusione di nuclei unipersonali pongono innanzitutto un problema di sovradimensionamento degli alloggi che va a incidere sui costi; emerge, inoltre, la richiesta di soluzioni più adeguate rispetto alle esigenze dell'età avanzata e, soprattutto, alla possibile non autosufficienza (sistemi di sicurezza, telemedicina, sistemi domotici, ecc.).

Per giunta, l'allungamento della durata media della vita e l'aumento della cronicità fanno sì che parte delle risorse familiari debbano essere

destinate all'assistenza degli anziani, piuttosto che al sostegno economico alle nuove generazioni per facilitarne l'accesso al mercato abitativo. Un accesso reso peraltro difficile dalla maggior precarietà occupazionale che, da un lato, limita la possibilità di ricorrere al sistema bancario per l'acquisto della casa, dall'altro, esige una maggiore mobilità per la ricerca di occupazione, fortemente limitata da un mercato dell'affitto asfittico. Del resto, un'analogha domanda di locazioni temporanee, a basso costo, proviene dagli studenti universitari che sempre più frequentemente si muovono su tutto il territorio nazionale con l'obiettivo di costruirsi un curriculum formativo che possa garantire loro la successiva occupabilità. La ricerca di soluzioni che permettano un'autonomia abitativa interessa parimenti quanti escono da una precedente convivenza e che sempre più frequentemente si vedono costretti a rientrare nel nucleo d'origine come soluzione di ripiego. Anche l'immigrazione si riflette sulla domanda abitativa sia in termini quantitativi che qualitativi, ponendo, tra le altre cose, una serie di sfide sotto il profilo dell'inclusione sociale.

Si delinea, inoltre, in modo sempre più chiaro l'esistenza di una fascia di «proprietà modesta» (Baldini, Poggio e Federici, 2013) – costituita, in particolar modo, proprio dagli anziani, da famiglie immigrate residenti da tempo nel nostro paese, da giovani coppie – per la quale la proprietà abitativa non è sinonimo di benessere ma diventa, al contrario, un fattore di vulnerabilità per diverse ragioni. Innanzitutto, perché ottenuta a costo di una eccessiva esposizione nei confronti del sistema bancario, e con il necessario sacrificio di altri capitoli di spesa. In secondo luogo, perché quando l'acquisto è frutto della mancanza di valide alternative, spesso si rivolge al segmento di minor qualità del mercato immobiliare e finisce con l'intrappolare i proprietari in una condizione scarsamente soddisfacente e con poche possibilità di pronta dismissione dell'investimento fatto, in caso di necessità.

L'evoluzione della domanda sociale si accompagna, inoltre, a una maggiore complessità dei bisogni espressi – di tipo identitario, di cura, assistenza, socializzazione, sicurezza, ecc. – strettamente connessi a quel «fatto sociale complesso» che è l'abitare. Questa crescente diversificazione dei richiedenti sollecita un ripensamento delle tradizionali modalità di risposta, con politiche e interventi a loro volta più mirati alle varie fattispecie di bisogno, nonché maggiormente rispondenti ai diversi contesti territoriali. Tutto ciò in una fase di contrazione delle risorse pubbliche destinata ad accentuare la debolezza strutturale del welfare abitativo, che da sempre ha contraddistinto il nostro paese.

La conseguenza è un'ulteriore residualizzazione delle misure che finiscono con l'assolvere a una funzione puramente assistenziale. Si accentua, inoltre, la polarizzazione delle politiche. Le misure tradizionali (in primis l'edilizia residenziale pubblica), sempre più esigue, riescono a intervenire solo sulle situazioni di grave povertà, operando in modo selettivo verso il basso. Ciò fa sì che, forse per la prima volta, esse si rivolgano effettivamente a chi esprime una domanda sociale più pressante. Tuttavia, proprio in questo «surplus di socialità» (Tosi, 2017), si ravvede un segno di arretramento del welfare e una incapacità dello stesso nell'intercettare la pluralità di bisogni abitativi che la società attuale esprime. Bisogni il cui soddisfacimento viene demandato sempre più frequentemente a una nuova ingegneria istituzionale.

A partire dal Piano casa approvato nel 2009 (d.p.r. 16 luglio 2009) si è tentata, infatti, in Italia una nuova stagione delle politiche abitative, articolate per la prima volta su un doppio binario (di fatto riaffermato dal secondo Piano casa, d.l. 28 marzo 2014, n. 47): quello tradizionale dell'edilizia residenziale pubblica, come detto sempre più residuale, e quello inedito dell'edilizia privata sociale (o edilizia sociale di mercato), finanziata principalmente tramite il sistema integrato dei fondi immobiliari sociali (Cassa depositi e prestiti, 2014). Nello specifico, si è pensato che questo secondo binario potesse ovviare ad alcuni limiti consolidati dell'edilizia pubblica, quali la residualizzazione dei beneficiari, la limitata rotazione degli alloggi, il rischio di ghettizzazione, la scarsa sostenibilità per le finanze pubbliche (spesso imputata anche a una presunta gestione inefficiente da parte degli enti gestori).

Con l'edilizia privata sociale si è inteso ampliare la platea dei destinatari, includendovi quelle famiglie a medio o medio-basso reddito pesantemente colpite dalla crisi economica, si è articolata maggiormente l'offerta di tipologie contrattuali, in modo da favorire un maggior mix abitativo, e si è ipotizzato di intervenire anche sull'offerta di servizi mirando a dare una risposta globale ai bisogni legati all'abitare. Tuttavia, ad oggi, tali interventi sono risultati piuttosto frammentati e diffusi in modo disomogeneo nel paese, con numeri complessivi ancora modesti, ben lontani dal poter rappresentare una risposta esaustiva alla nuova questione abitativa. Peraltro, per sua natura, questo nuovo segmento non si rivolge a quelle situazioni persistenti di povertà e di grave disagio abitativo di cui si è dato ampiamente conto nei saggi qui raccolti.

Accanto a questi due pilastri principali su cui, nelle intenzioni dei policy maker, dovrebbe poggiare nel prossimo futuro il sistema abitativo sociale, non bisogna dimenticare un terzo – che peraltro partecipa in

misura crescente anche al sistema integrato dei fondi immobiliari sociali – rappresentato dal non-profit. Quest'ultimo, soprattutto a partire dagli anni novanta, è intervenuto in modo sempre più rilevante sul mercato abitativo, in particolar modo per fronteggiare l'esclusione abitativa e l'emergenza abitativa dei migranti (Poggio e Boreiko, 2017). Ancora una volta si tratta, però, di soluzioni frammentate che non si inseriscono in un quadro organico e di lungo periodo, ma presentano spesso caratteri di emergenza o sperimentali.

Ad oggi, dunque, è ancora il sistema pubblico tradizionale (regioni, ex Iacp, comuni) che con difficoltà crescenti tenta di arginare il disagio abitativo in aumento. Eppure manca una riflessione profonda (scientifica e politica) su come garantire stabilità e sostenibilità nel tempo al pilastro pubblico, salvo un'eccessiva enfaticizzazione dei pregi dell'edilizia sociale di mercato, spesso vista come una panacea. In particolare, per quanto concerne l'edilizia residenziale pubblica, da un lato si confermano criticità consolidate: la periodica svendita del patrimonio pubblico, che ha via via eroso lo stock disponibile, peraltro sottraendo allo stesso le unità immobiliari di maggior pregio; la scarsa rotazione degli assegnatari; la qualità discutibile di molti alloggi; la concentrazione spaziale delle condizioni di maggior disagio, ecc. Dall'altro, il prolungato sottofinanziamento del settore ha esacerbato il problema della manutenzione e del ripristino, con la conseguenza di avere molti appartamenti sfitti, a fronte delle migliaia di domande inevase (secondo le ultime stime oltre 700.000). A ciò si aggiunge la morosità in aumento, dovuta all'impoverimento degli assegnatari e alla residualizzazione dell'offerta, che rischia di mettere in serio pericolo la sua sostenibilità futura. Tali difficoltà gestionali richiedono di essere affrontate con urgenza e in modo strutturale. Su questo fronte, oltre che su una seria valutazione delle più recenti iniziative di *social housing*, si sollecita un confronto approfondito tra gli studiosi del welfare e delle politiche abitative, il sindacato e gli operatori del settore.

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U. e Sgritta G., 2015, *Segni di investimento sociale in Italia?*, in Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G. (a cura di), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.
- Baldini M., Poggio T. e Federici M., 2013, *Le condizioni abitative delle famiglie italiane*, in Baldini M. (a cura di), *Le politiche sociali per la casa in Italia*, «Quaderni della Ricerca sociale», n. 22, pp. 4-57.

- Brodkin E., 2011, *Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism*, «Journal of Public Administration Research and Theory», vol. 21, n. 2, pp. 253-277.
- De Caeter L., 2004, *Capsular Civilization: On the City in an Age of Fear*, Nai Publishers, Rotterdam.
- de Leonardis O., 2011, *Dividing or Combining Citizens. The Politics of Active Citizenship in Italy*, in Newman J. e Tonkens E. (a cura di), *Participation, Responsibility and Choice. Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Palvarini P. e Pavolini E., 2009, *Housing Deprivation and Vulnerability in Europe*, in Ranci C. (a cura di), *The Social Vulnerability in Europe: The New Configuration of Social Risks*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Pavolini E. e Ascoli U., 2019, *The Dark Side of the Moon: il ruolo del welfare fiscale nel sistema di protezione sociale italiano*, «Politiche Sociali», n. 1, (in corso di stampa).
- Poggio T. e Boreiko D., 2017, *Social Housing in Italy: Old Problems, Older Vices, and Some New Virtues?*, «Critical Housing Analysis», vol. 4, n. 1, pp. 112-123.
- Ranci C. e Pavolini E., 2015, *Le politiche di welfare*, il Mulino, Bologna.
- Torgersen U., 1987, *Housing: the Wobbly Pillar under the Welfare State*, «Scandinavian Housing and Planning Research», vol. 4, n. 1, pp. 116-126.
- Tosi A., 2017, *Le case dei poveri*, Mimesis, Milano.

