

Cambiamenti sociali e nuova questione abitativa: quali risposte

Laura Mariani e Claudio Falasca

RPS

Sebbene gli italiani siano in larga misura proprietari delle abitazioni in cui vivono, paradossalmente si ripropone una «nuova questione abitativa». Nella prima parte dell'articolo vengono esaminate le ragioni demografiche, economiche e sociali di questa nuova «emergenza» e quanto su di essa abbiano influito le distorsioni del mercato abitativo. Dal quadro che ne deriva si sottolinea l'urgenza di una strategia di sviluppo di lungo respiro con particolare attenzione all'edilizia pubblica e a quella sociale.

Nella seconda parte, sulla base dell'esperienza di «Abitare e Anziani», si esamina la nuova domanda di qualità abitativa espressa dalla crescente popolazione anziana che, nella sua componente di non autosufficienti, si configura come una emergenza nell'emergenza. Qui si esamina il profilo di questa nuova domanda, si riportano le esperienze internazionali e nazionali da cui trarre utili spunti e si indica, infine, un'agenda delle cose da fare e su cui il sindacato potrebbe dare un grande contributo.

1. Una «nuova questione abitativa»: connotazione della domanda e possibili risposte

La necessità di riproporre una politica legata all'abitare che sia centrale nelle politiche dei redditi e in quelle di sviluppo, così come viene affrontata nel Piano del lavoro della Cgil, impone oggi l'esigenza di ricostruire una strategia che parta dai bisogni dei cittadini e dalla domanda del territorio.

Da molto tempo, infatti, si sconta un allontanamento della politica dai temi della casa e della città. Una disattenzione non giustificata poiché la «questione abitativa», che negli anni ottanta si credeva di avere sostanzialmente risolta, si è fortemente acuita, esplodendo con drammaticità, complici la perdurante crisi economica, l'assenza di adeguate politiche pubbliche e i mutamenti demografici e socio-economici, che hanno modificato nel tempo la domanda abitativa, esponendo a sempre maggiori rischi le fasce più disagiate della popolazione.

La progressiva erosione dei redditi dei cittadini, ha accentuato disuguaglianze ed esclusione sociale, interessando non solo gli individui con i redditi più bassi, ma ponendo in seria difficoltà anche fasce di popolazione afferenti al ceto medio tipicamente non coinvolte da questo tipo di problemi, ampliando notevolmente l'area del disagio.

1.1 I mutamenti demografici, economici e sociali

La popolazione italiana negli ultimi decenni ha vissuto cambiamenti importanti, quantitativamente e nella struttura. La contrazione dei tassi di natalità e la riduzione dei tassi di mortalità hanno inciso sulla struttura per età della popolazione, determinandone un progressivo invecchiamento, il cui effetto in termini di nuovi bisogni abitativi è trattato in particolare nella seconda parte dell'articolo (par. 2).

Nello stesso periodo l'aumento del numero delle famiglie¹, accompagnato dalla progressiva riduzione del numero dei componenti, ha prodotto un incremento delle nuove forme familiari. Sono aumentate le famiglie unipersonali e le coppie senza figli.

Negli ultimi venti anni, inoltre, mutamenti di natura economica hanno accentuato forti squilibri, su scala globale e nazionale, nella distribuzione dei redditi, con uno spostamento di redditi, ricchezza, proprietà della casa e occupazione verso le fasce di età più alte (Banca d'Italia, 2018). Tali condizioni economiche hanno inciso sulla struttura proprietaria, escludendo le nuove generazioni che si rivolgono prevalentemente al mercato dell'affitto.

Anche le fasce di popolazione più anziana si misurano, tuttavia, con una condizione fortemente differenziata a livello reddituale: per 3,2 milioni di famiglie con almeno un pensionato l'unica fonte monetaria di reddito è la pensione, dimostrando spesso una non linearità tra assetto proprietario e condizione reddituale².

I cambiamenti sin qui descritti hanno profondamente modificato la domanda abitativa, incrementata da almeno altri due fattori: l'accrescimento della popolazione residente nei grandi centri urbani nell'ultimo decennio e la componente importante dovuta all'immigrazione³.

¹ Il numero delle famiglie è passato da 21,2 milioni (media 1997-1998) a 25,4 milioni (media 2015-2016); il numero di componenti per famiglia è sceso da 2,7 a 2,4 (Istat, 2018b).

² Il reddito medio percepito da un pensionato ammonta a 17.580 euro annui (Istat, 2017).

³ Al 1° gennaio 2018 i cittadini stranieri ammontano a 5 milioni 65 mila, l'8,4%

È evidente che il problema abitativo si formula oggi in modo diverso rispetto al passato e si consolidano nuovi e più articolati bisogni, in aggiunta a quelli tradizionali che hanno sempre caratterizzato una domanda primaria tipicamente afferente, per condizioni familiari e redditi, all'edilizia pubblica e riconducibile, come criticità del problema, all'esiguità della stessa. Un problema senz'altro reale, ma non l'unico: l'Italia si distingue tra i paesi europei più sviluppati per una delle più basse quote di edilizia pubblica, il 4% del patrimonio abitativo e un quinto del mercato dell'affitto (quasi 700 mila sono le domande inevase da Comuni ed ex Iacp), ma anche per una minore dimensione del patrimonio in affitto privato, pilastro dell'offerta in molti paesi europei (Eurostat, 2017) e, più in generale, per una scarsa disponibilità di alloggi con costi commisurati ai redditi.

1.2 Le distorsioni del mercato abitativo

Nel mercato abitativo il rapporto tra domanda e offerta non ha mai trovato un reale punto di equilibrio. Questo è leggibile nel numero di abitazioni, sempre maggiore del numero delle famiglie, nella continua e sostenuta produzione edilizia, seppure in flessione negli ultimi anni, e nel dato numericamente rilevante degli alloggi vuoti. Parallelamente, una domanda abitativa sempre più espressa da fasce di reddito medio-basse non ha trovato una risposta compatibile con le proprie condizioni economiche.

Solo guardando all'ultimo decennio intercensuario, le abitazioni sono aumentate del 14,3%, quelle occupate del 10,0%. Le famiglie hanno subito un incremento pari al 12,8%, dato che assume maggiore rilievo se confrontato con quello della popolazione, aumentata del 4,3%, e se messo in relazione con le tendenze già citate in precedenza relative all'aumento dei nuclei unifamiliari, monogenitoriali, delle coppie senza figli⁴. È evidente che una modificazione delle tipologie familiari con una crescita consistente dei nuclei comporta un fabbisogno abitativo a esso rapportato. In realtà, dai dati citati, emerge come le famiglie siano aumentate meno delle abitazioni nel complesso, ma più di quelle occupate (Istat, 2011).

Una prima valutazione riguarda il dato, conseguente a quanto descritto, delle coabitazioni, triplicate in dieci anni (da 236.064 a 695.908), segnale

della popolazione residente (Istat, 2018a).

⁴Le abitazioni sono aumentate da 27.291.993 nel 2001 a 31.208.161 nel 2011; le abitazioni occupate da 21.948.592 a 24.141.324; le famiglie da 21.810.676 a 24.611.766 (Istat, 2011).

chiaro della difficoltà per un numero sempre crescente di famiglie a sostenere i costi dell'abitazione e, contemporaneamente, della incapacità del mercato a soddisfare segmenti di domanda abitativa con livelli reddituali bassi. In secondo luogo viene confermata la produzione di abitazioni a uso non primario con l'evidenza, confermata in parte dai dati sulle coabitazioni, che la produzione edilizia degli ultimi decenni, nonostante abbia consentito a quasi l'80% della popolazione di diventare proprietaria dell'abitazione in cui vive, non ha risolto il problema abitativo per categorie particolarmente in difficoltà.

Un ulteriore elemento sull'inadeguatezza del mercato emerge dai dati diffusi dal Cresme (Centro ricerche economiche, sociologiche e di mercato nell'edilizia), i quali evidenziano come, nel decennio 2015-2024 le nuove famiglie saranno in media annua 460.500; 330.000 si estingueranno con un saldo, quindi, positivo. Valutando la capacità reddituale in rapporto ai valori di mercato, il 30% delle famiglie potrà avere seri problemi di accesso al mercato delle compravendite, il 50% si potrà orientare all'edilizia convenzionata e solo il 20%, 90mila famiglie l'anno, sembrerebbe in grado di accedere al libero mercato⁵.

1.3 L'urgenza di una strategia di lungo respiro

La lettura dei fenomeni descritti rende urgente la necessità che siano individuate risposte in termini non puramente quantitativi, indirizzando nuove politiche alle famiglie caratterizzate da redditi che non risultano compatibili con i livelli del mercato, per troppi anni assunto come meccanismo risolutore dei problemi abitativi. Risposte a bisogni espressi soprattutto in relazioni a condizioni di reddito (famiglie appartenenti alla fascia di reddito bassa o medio-bassa che esprimono una domanda di casa primaria, famiglie monoreddito, pensionati a basso reddito), ma anche a particolari condizioni che, seppur legate al reddito, sono condizioni di vita (single, giovani coppie, lavoratori mobili, immigrati, giovani, famiglie monogenitoriali, ecc.).

Contrariamente a tale urgenza, le azioni messe in campo negli ultimi anni dai governi che si sono succeduti sono risultate gravemente carenti di strategie convincenti, legate a interventi legislativi occasionali e volte ad affrontare il degrado urbano, senza connotazioni specifiche in relazione al disagio abitativo e non raggiungendo, comunque, gli obiettivi prefissati.

⁵ Dati presentati dal Cresme a *Urbanpromo social housing*, ottobre 2016.

Al contrario, quello dell'abitazione dovrebbe rappresentare un ambito di intervento strategico su cui orientare programmazione e investimenti pubblici, interessando una domanda crescente, prevalentemente concentrata nelle grandi aree urbane e legata al benessere e al miglioramento della qualità della vita. In questo senso è un ambito che si configura come importante *driver* in grado di guidare lo sviluppo di nuove produzioni e la creazione di nuova occupazione, nonché come possibile attrattore di investimenti privati che possono concorrere alla promozione dello sviluppo locale, orientando così il mercato verso la riqualificazione del patrimonio esistente e la rigenerazione di ambiti urbani, in particolare quelli degradati e periferici, in un'ottica di sostenibilità, con le necessarie relazioni alle infrastrutture materiali, al trasporto urbano, ai servizi pubblici più in generale. In tal modo è possibile dare prospettiva a un nuovo ciclo di sviluppo nell'ambiente già costruito, all'interno del quale devono trovare spazio interventi in grado di fornire le possibili risposte alla domanda abitativa.

Se questa è la prospettiva, risulta indispensabile la corretta ricollocazione di una «nuova questione abitativa» che individui soluzioni all'interno delle trasformazioni che stanno assumendo un ruolo determinante nelle dinamiche dello sviluppo delle città. In questo senso è indispensabile superare la tradizionale scissione tra politiche abitative e politiche di governo urbano; scissione che, sebbene nel passato abbia avuto qualche giustificazione, pur essendo causa di forti contraddizioni, oggi, se non superata, porterebbe all'impossibilità di dare soluzioni. È infatti profondamente mutato il modello che ha caratterizzato la crescita urbana fino agli anni novanta, laddove l'intervento pubblico, seppure con molte distorsioni, ha dato risposte importanti al bisogno di casa dei ceti meno abbienti.

Lo Stato, pur detenendo la responsabilità del settore dell'edilizia pubblica in concorrenza con le regioni, non eroga finanziamenti dal 1998, anno di chiusura dei fondi Gescal. Le poche risorse, reperite in sede di formazione del bilancio, sono risultate episodiche e discontinue, non consentendo una programmazione degli interventi tale da fornire una risposta socialmente significativa.

Le regioni, che hanno avuto competenza con il d.l. 112/98, non hanno adeguatamente sostenuto il settore abitativo: i pochi investimenti, utilizzando per lo più risorse ottenute dallo Stato all'atto del trasferimento delle competenze, sono stati destinati a situazioni emergenziali o per finalità e ambiti circoscritti.

Nei comuni le esperienze, pur significative, ma estemporanee, hanno

evidenziato che non si può delineare una risposta su iniziativa delle autonomie locali senza una visione strategica e un governo centrale.

1.4 Le possibili risposte: edilizia pubblica ed edilizia sociale

Per la Cgil invertire l'attuale fase in cui il problema abitativo tende ad acuirsi implica riaffermare una politica che agisca sia a livello centrale che locale e individuare alternative più articolate, a fronte di un modello che, come detto, è profondamente mutato e di una domanda che è sempre meno solvibile.

In primo luogo si tratta di sostenere la domanda, attraverso un fondo con dotazioni continuative che contribuisca ad abbassare l'incidenza dei canoni sui redditi delle famiglie in difficoltà. Il Fondo di sostegno all'affitto previsto dalla legge 431/98, al contrario, ha visto la progressiva riduzione delle risorse stanziare per questa finalità, fino all'azzeramento dei fondi statali dal 2015. In secondo luogo occorre adottare misure fiscali in grado di calmierare il mercato privato degli affitti attraverso una riduzione dei canoni. In questo senso la cedolare secca al 10% per i contratti concordati, se resa strutturale, potrebbe diventare uno strumento di politica abitativa. Infine, è necessario incrementare l'offerta abitativa in affitto, con canoni commisurati ai redditi delle famiglie, articolando gli interventi. In questo modo è possibile fornire una reale e concreta risposta sociale.

Per i nuclei a basso reddito l'unica risposta può essere fornita in termini di edilizia pubblica, che ha bisogno di sovvenzioni stanziare con continuità, in modo tale che possano essere programmate per tempo da regioni e comuni con modalità e procedure che devono diventare ordinarie, anche considerando che il nostro paese è tra quelli con la più bassa spesa sociale per la casa. È necessario che venga stabilita una posta di bilancio stabile e un programma che abbia maggiore efficacia di quello messo in campo dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che si era dato l'obiettivo di recuperare gran parte degli alloggi vuoti o in cattivo stato. I risultati registrati sono infatti inferiori alle attese e alle necessità⁶.

Nel sostenere tali linee di intervento la Cgil aveva individuato e proposto anche ulteriori fonti di finanziamento: risorse derivanti dalla lotta all'evasione fiscale, attraverso l'incremento di «patti anti-evasione» e sinergie tra comuni e Agenzia delle entrate; un fondo di rotazione alimentato dai

⁶ Recentemente il Cipe ha riprogrammato, per la stessa finalità, le risorse residue stanziare ai sensi della legge 457/1978, oltre 300 milioni di euro.

depositi cauzionali relativi ai contratti di locazione; il gettito derivante dal ripristino della tassazione Irpef sui contratti a canale libero⁷.

Al contempo è necessario rispondere alle necessità delle fasce economicamente deboli per affrontare il mercato (oltre i requisiti per l'accesso all'edilizia pubblica). Una platea di famiglie che, per condizioni di vita e redditi, tende ad aumentare.

Poiché non è più immaginabile un welfare abitativo di matrice esclusivamente pubblicistica, un ruolo importante può essere svolto, come avviene da decenni in molti paesi europei, dall'edilizia sociale a costi sostenibili, che integra l'edilizia pubblica, e che deve trovare il suo spazio nella collaborazione fra soggetti diversi: istituzionali, imprenditoriali, associativi e cooperativi.

La sperimentazione in tal senso nel nostro paese non ha dato risultati tali da incidere positivamente nel mercato delle locazioni, mancando soprattutto riferimenti normativi certi, tali da facilitarne l'attuazione e verificandosi, di conseguenza, differenziazioni sostanziali nei territori. Infatti le iniziative di edilizia sociale sono state episodiche, non dettate da una reale programmazione, limitate nei risultati quantitativi e non in grado di rispondere alla domanda reale⁸.

Permane quindi la necessità di politiche d'indirizzo nazionale e di nuovi principi che guidino la progettualità: differenti tipologie abitative in grado di creare quella che le teorie di rigenerazione urbana definiscono *mixité sociale*⁹, bassi impatti energetici, integrazione dei servizi, mobilità sostenibile.

Questa è una soluzione che anche la Cgil ha proposto nel suo Piano di edilizia sociale, che formula indicazioni su obiettivi, competenze, principi cui devono ispirarsi le legislazioni regionali, modalità di reperimento delle aree, determinazione dei canoni e beneficiari degli alloggi, operatori e soggetti gestori, caratteristiche degli edifici e delle abitazioni, risorse e possibili canali di finanziamento¹⁰. Tale proposta rappresenta un riferimento indispensabile in un'ottica di investimento sulle città con criteri di qualità ambientale ed equità alloggiativa, in grado di fornire

⁷ *Occupiamoci di casa*, Campagna nazionale Cgil, Spi Cgil, Fillea, Sunia, marzo 2015.

⁸ La maggiore sperimentazione è avvenuta attraverso il Fondo investimenti per l'abitare istituito da Cassa depositi e prestiti nel 2009. I risultati sono stati solo in parte rispondenti a finalità sociali, proponendo una larga parte di alloggi alla vendita piuttosto che alla locazione per lungo periodo.

⁹ Un modello di sviluppo dell'ambiente urbano che tenga in considerazione soprattutto l'integrazione sociale e la lotta alla segregazione.

¹⁰ Un Piano di edilizia residenziale sociale, Proposta Cgil, Fillea, Sunia, marzo 2017.

soluzione ai problemi dell'abitare e dare impulso a una nuova economia e al rilancio dell'occupazione. Il Piano di edilizia sociale Cgil deve articolarsi a livello locale attraverso la contrattazione territoriale per lo sviluppo del Piano del lavoro e in linea con la Piattaforma per lo sviluppo sostenibile recentemente proposta¹¹.

È convinzione della Cgil che l'indebolimento e la precarietà del mondo del lavoro, accentuati dagli effetti della crisi economica, e la finanziarizzazione degli investimenti legata a opportunità di profitto avulse dalle condizioni che il territorio può fornire accentuino la polarizzazione dei redditi e accrescano le disuguaglianze, minando gli elementi base della coesione sociale. E in tale quadro il diritto minimo dell'accesso all'alloggio può diventare elemento cruciale per consentire condizioni di un benessere minimo da parte di molte famiglie.

2. «Abitare e Anziani». Una nuova qualità abitativa per una popolazione più longeva

Come detto precedentemente, la progressiva crescita della popolazione anziana, quale conseguenza dell'allungamento della vita, produce mutamenti profondi nell'organizzazione sociale, investendo la condizione esistenziale di un numero crescente di donne e uomini. Emerge in particolare una nuova domanda di qualità abitativa¹². In questa seconda parte dell'articolo si propone una riflessione sulle modalità con cui affrontare questo aspetto della più generale «nuova questione abitativa», descrivendone i caratteri di fondo e proponendo alcune indicazioni su cosa fare.

Va subito detto che l'argomento stenta a emergere nella sua rilevanza sociale. I decisori pubblici, in particolare, nelle diverse istanze centrali e locali, sono in grave ritardo nella percezione e comprensione delle implicazioni dei mutamenti derivanti dall'invecchiamento della popolazione. È in atto una delle più grandi trasformazioni sociali con cui è necessario misurarsi in modo innovativo.

Venendo meno una visione politica e culturale lungimirante ci si attarda ad affrontare su un piano troppo spesso di mera emergenza sanitaria quello che è un grande processo storico, destinato a incidere profondamente

¹¹ Piattaforma integrata per lo sviluppo sostenibile, Cgil, marzo 2018.

¹² Per «qualità abitativa» si intende, come suggerisce l'Oms nella Carta di Ottawa per la promozione della salute (Ginevra 1986), quell'insieme di condizioni che consentono una buona qualità di vita quotidiana nella propria abitazione e nell'ambiente circostante (quartiere, servizi) a prescindere dalle «abilità» della persona.

nella vita sociale e che richiede, perciò, un'azione strategica di governo. È per questa ragione che l'associazione «Abitare e Anziani»¹³ (AeA) sostiene da tempo l'idea di «invecchiamento attivo» come condizione di benessere personale e, insieme, come fattore di crescita sociale. È in questa idea che sta il discrimine tra un invecchiamento solo subito, mercificato, eterodiretto e, all'inverso, una possibile prospettiva di autonomia e di realizzazione di sé in un progetto di vita che si proietta oltre l'età lavorativa, investendo l'intera collettività.

Per AeA parlare di «invecchiamento attivo» significa lavorare perché anche le persone «avanti negli anni» non perdano la possibilità e il desiderio di promuovere nuove esperienze di vita attiva, ben sapendo che, se favorite da condizioni esterne, possono anche in età avanzata continuare a coltivare speranze, interessi, propositi, nuovi progetti di vita. Proprio per il suo profondo contenuto progettuale occorre considerare l'invecchiamento attivo come un punto di vista, una chiave per rileggere le infrastrutture economiche, sociali, culturali, urbane maturate nel passato e rispetto a cui elaborare obiettivi politici innovativi.

Questo esercizio di rilettura critica, come base per una nuova progettualità, «Abitare e Anziani» lo pratica da anni sul tema della condizione abitativa delle persone anziane nella consapevolezza che «la casa», nella sua «semplicità», è il luogo privilegiato dove, più che in ogni altro, è possibile misurare criticità, istanze e aspirazioni evolutive dell'invecchiamento attivo¹⁴.

Questo continuo lavoro di analisi, sviluppato in particolare in collaborazione con l'Auser e lo Spi Cgil, ha consentito ad AeA di comprendere a fondo la reale condizione abitativa degli anziani, non solo nella sua

¹³ «Abitare e Anziani» è una associazione nazionale senza fini di lucro, promossa nel 1998 da Cgil, Spi, Auser, Fillea, Sunia, e dalle strutture nazionali delle cooperative di abitanti e da quelle dei servizi sociali aderenti a Legacoop. La componente cooperativa ha abbandonato l'impegno nell'associazione nel 2016. La missione dell'associazione è migliorare le condizioni abitative degli anziani, in risposta al consistente processo di invecchiamento della popolazione e alla costante crescita del numero degli anziani soli. Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: www.abitareanziani.it/chi-siamo/.

¹⁴ Tra i più recenti contributi di analisi si ricordano in particolare: il secondo rapporto Abitare e Anziani del 2015 sulla condizione abitativa degli anziani che vivono in case di proprietà, la ricerca Auser, *Domiciliarità e residenzialità per l'invecchiamento attivo*, del 2017; la ricerca Auser e Spi, *Il diritto di invecchiare a casa propria: problemi e prospettive della domiciliarità*, del 2018; i seminari *Standard urbanistici ed edilizi per l'invecchiamento attivo* (gennaio 2018) e *Nuovi modelli abitativi e welfare di prossimità* (luglio 2018) promossi sempre da Auser e Spi.

specificità «edilizia», ma più in generale nelle sue connessioni con il sistema di welfare (sanità e assistenza) tenuto conto del grande numero di anziani soli e del progressivo insorgere di limitazioni funzionali e sanitarie conseguenti al processo di invecchiamento. In relazione a questo AeA ha elaborato un primo insieme di proposte su cui richiamare l'attenzione sindacale nella sua attività vertenziale territoriale e nazionale.

2.1 Un primo quadro di riferimento

Per comprendere pienamente le proposte di AeA è opportuno richiamare alcuni dati sulle tendenze in atto nel processo di invecchiamento della popolazione e sulla condizione abitativa degli anziani (Istat, 2018). Dalle analisi emerge chiaramente che la stragrande maggioranza delle persone anziane chiede di poter invecchiare nella propria casa. Questa scelta ha un valore del tutto particolare tenuto conto che in larga percentuale (80,3%) gli anziani italiani sono proprietari delle case in cui vivono. La possibilità di assecondare questa scelta (diritto), senza che sia penalizzante, dipende in larga misura dalla qualità della loro abitazione e dalla qualità del welfare di prossimità (quartiere) in cui l'abitazione è situata. È possibile affermare, purtroppo, che tanto l'una quanto l'altra condizione presentano non pochi elementi problematici in particolare per gli anziani non autosufficienti. Questo fa compiere un salto di qualità all'insieme delle politiche abitative per gli anziani e pone una seria ipotesi sul sistema italiano di *long-term care* (sia sotto il profilo sanitario che assistenziale) in quanto rende problematico il pilastro della «domiciliarità».

Per comprendere pienamente il senso di una affermazione così decisa¹⁵ il quadro che abbiamo di fronte presenta i seguenti caratteri:

- diminuisce la popolazione complessiva;
- aumenta il numero di anziani e di questi cresce la quota con limitazioni funzionali;
- la stragrande maggioranza abita da sola in case di proprietà, spesso molto grandi e funzionalmente carenti;
- l'assistenza domiciliare ricade in larga parte sulle spalle delle famiglie, in particolare delle donne sempre più proiettate verso il lavoro;
- diminuisce progressivamente il ricambio dei *caregiver* familiari;
- le città sono generalmente «non amiche» degli anziani;

¹⁵ Per motivi di spazio si rinvia alla consultazione delle ricerche di AeA disponibili al sito internet: www.abitareeanziani.it.

- il sistema dei servizi sociosanitari, in particolare, è inadeguato per cultura, consistenza, presenza territoriale;
- il lavoro di cura informale (badantato) è sempre più oneroso;
- il rischio povertà è incombente per i futuri pensionati.

Se questo è il quadro, ed escluso che esistano altre alternative, come fare affinché gli anziani possano continuare a vivere tranquillamente nella propria abitazione anche in caso di limitazioni funzionali?

Il rapporto *Anziani e casa nell'Unione europea* (Osservatorio europeo del social housing, 2008)¹⁶ suggerisce di ripensare profondamente le relazioni degli anziani con la casa e il contesto di quartiere, in particolare:

- adeguando ai nuovi bisogni degli anziani le tipologie e i modelli abitativi creando le condizioni per una residenzialità leggera;
- mettendo a punto un sistema continuo di assistenza sociosanitaria nel quadro di Piani di zona integrati con la dimensione urbanistica;
- riducendo drasticamente le infinite barriere che ostacolano la vita anche a persone nel pieno delle energie;
- rendendo sempre più disponibili i servizi di tecno-assistenza intelligente.

Come si comprende, il problema non è dei più semplici. Ripensare i modelli abitativi, costruire un rapporto di coerenza tra dimensione urbanistica e dimensione sociosanitaria, abbattere le barriere, rendere *smart* il sistema dei servizi socioassistenziali significa mettere le mani su materie particolarmente «sensibili» sia culturalmente («il senso della casa») sia politicamente («gli interessi sottesi all'organizzazione urbana»). Evidentemente non è una trasformazione che può essere realizzata in tempi brevi, richiede invece un lungo lavoro nel corpo della società, costruito sulla base di processi partecipativi sostenuti da un chiaro progetto culturale e politico.

Fortunatamente non si parte da zero. Nel lavoro di ricerca di AeA è stato possibile verificare come, a livello sia europeo sia internazionale, venga prestata una crescente attenzione verso la condizione abitativa degli anziani. Nell'indirizzo di fondo di numerosi paesi il tema della condizione abitativa e dei servizi socioassistenziali territoriali viene considerato il vero snodo delle nuove politiche di sostegno alla vecchiaia. È opinione diffusa che non si tratta solo di progettare nuovi e più numerosi servizi per anziani: nessun paese è oggi in grado di affrontare una crescita costante e potenzialmente illimitata dei servizi sociali e sanitari.

¹⁶ Lo studio analizza il rapporto tra invecchiamento della popolazione e condizione abitativa nei paesi dell'Unione europea.

Si tratta invece di realizzare città e case in modo compatibile con le esigenze dell'intero arco di vita delle persone, non solo perché più accoglienti per tutti, ma anche perché possono prevenire i rischi di fragilità in vecchiaia, generando una minore domanda sanitaria.

Occorre, in sostanza, produrre una nuova offerta abitativa in grado di mettere le persone in condizione di cercare e trovare autonomamente risposte efficaci ai propri bisogni, riducendo le barriere che i più diffusi modelli abitativi e di organizzazione urbana oggi propongono ai soggetti fragili, a causa dell'età o di altre disabilità.

2.2 Alcune esperienze di nuovi modelli abitativi per gli anziani

In molti paesi si vanno ormai diffondendo modelli d'intervento che hanno nella dimensione abitativa il loro minimo comun denominatore. Si tratta spesso di abitazioni singole o raggruppate, dotate di servizi di base (in genere una portineria-reception od operatori con funzioni di primo contatto, servizi di allarme o telesoccorso, monitoraggio e servizi di assicurazione) e altri servizi fornibili a richiesta (ristorante o preparazione dei pasti, spesa, ritiro della posta, pulizie domestiche, assistenza alla persona). Sono quasi sempre presenti spazi comuni, iniziative di aggregazione e socializzazione, centri benessere e servizi di prevenzione o sostegno alle esigenze sanitarie di base.

Queste esperienze, collocandosi in una via intermedia tra residenzialità e domiciliarità, propongono soluzioni operativamente sorvegliate e concettualmente fondate sul riconoscimento del ventaglio di situazioni che la condizione anziana comporta, passando dalla fragilità lieve alla grave dipendenza fisica e alla demenza.

La riflessione che sostiene questa evoluzione privilegia l'ipotesi che sia più efficace ed efficiente spostare i servizi e facilitare la loro relazione con le persone che ne usufruiscono piuttosto che costringere gli anziani a muoversi negli ultimi anni della loro esistenza fra servizi residenziali a crescente intensità sanitarie e assistenziale.

È stato dimostrato che un insediamento di abitazioni di buona qualità e con servizi dedicati è sinergico a quello della diffusione di servizi domiciliari ben governati, capillari e flessibili, in grado di rispondere ai bisogni più diffusi dei più anziani: consegne a domicilio, pasti, trasporti, servizi alla persona, servizi sanitari.

La base abitativa garantisce solidità ai piani di cura migliorandone anche efficienza ed economicità, prevenendo in modo efficace l'utilizzo precoce e inappropriato di servizi più complessi e costosi (nonché meno

graditi), fra i quali le Rsa. Anche in Italia da alcuni anni sono in corso esperienze interessanti. Due esempi di particolare interesse di innovazione sono i «villaggi» per le persone con demenza. Si tratta de «Il Paese Ritrovato» e del «Villaggio A», in corso di realizzazione rispettivamente a Monza e a Cardano al Campo in provincia di Varese.

I due progetti si ispirano all'esperienza olandese del «villaggio» «Hogewyk» a Welp assumendone gli stessi principi e orientamenti. L'obiettivo è garantire alla popolazione anziana (ma non solo) di abitare in autonomia in una cornice di tutela e assistenza leggera. Ed è rivolto alla popolazione anziana che non soffre di compromissioni sociosanitarie gravi e tale da richiedere assistenza continua. Assicura una serie di servizi a supporto della gestione della quotidianità finalizzati al mantenimento della autonomia e delle capacità residue degli anziani

Si ricorda anche l'esperienza Civitas Vitae alle porte di Padova: un laboratorio sociale intergenerazionale realizzato nella convinzione che la risorsa longevità possa essere un asset fondante per realizzare progetti di vita nella prima e terza età, cioè al servizio delle fasce di popolazione oggi più fragili e meno tutelate.

Più in generale, in particolare in Lombardia, Veneto, Toscana, Emilia-Romagna, sono in corso di sperimentazione forme di «domiciliarità leggera», esperienze che vengono incontro a bisogni reali e possono prospettare soluzioni interessanti e innovative.

Ma, al di là di queste esperienze più strutturate, da sottolineare sono le numerosissime iniziative che vanno maturando nei territori più diversi intorno alla problematica della condizione abitativa degli anziani: la badante di condominio e di quartiere, l'infermiera di quartiere, il portiere amico, la vertenza ascensori, l'albo delle badanti, la spesa a domicilio, l'accompagnamento, la promozione di esperienze di *cobousing*.

Sono tutti segni che testimoniano una crescita di sensibilità, anche se mettono in evidenza una eccessiva frammentazione e l'assenza di un progetto complessivo. Ad avviso di AeA questo progetto andrebbe costruito in rapporto alle politiche abitative, alle politiche urbane e di welfare più generali, con la consapevolezza che, in tutti i casi, le soluzioni finalizzate a soddisfare le esigenze degli anziani vengono incontro all'intera collettività.

3. Considerazioni conclusive

Come già detto, si tratta di una sfida complessa i cui risultati sono in larga misura affidati alla capacità di imporre il tema al centro del dibattito culturale e politico.

RPS

Laura Marani e Claudio Falasca

Volendo provare a indicare una prima traccia di lavoro utile all'iniziativa sindacale, pensiamo che sia necessario e utile:

- recuperare nell'ambito del programma di edilizia residenziale pubblica (Cgil) il programma sperimentale dell'art. 3 della legge 21/2001 per alloggi per anziani;
- stabilizzare le misure di sostegno alle ristrutturazioni del patrimonio immobiliare privato condizionandolo al rispetto di standard di qualità commisurati ai problemi di una crescente popolazione anziana;
- negoziare nell'ambito dei programmi di *social housing* il tema anziani;
- aggiornare la normativa su standard e barriere;
- aggiornare il quadro tecnico normativo (edilizio: agibilità e sicurezza; tecnologico: ascensori, domotica);
- verificare la possibilità di valorizzare il patrimonio immobiliare degli anziani attraverso il prestito vitalizio ipotecario;
- lavorare con enti locali, asl e presidi per un maggior rapporto di coerenza tra dimensione urbanistica e dimensione sociosanitaria (rete del welfare di prossimità) a partire dal monitoraggio della situazione;
- ricercare un confronto con l'Inps sugli indirizzi dell'uso del patrimonio dell'ente e su quelli del Fondo Senior (nuda proprietà, prestito vitalizio ipotecario);
- verificare con le Ater (Federcasa) la possibilità di sperimentare modelli abitativi innovativi;
- chiedere agli enti locali la costituzione degli sportelli «Anziani abitare sicuri».

Evidentemente rimane fondamentale l'esigenza che governo e Parlamento si esprimano urgentemente su: 1) la legge nazionale sull'invecchiamento attivo creando le condizioni di una coerente convergenza con le iniziative regionali; 2) il piano non autosufficienza, con particolare attenzione all'esigenza di integrare i Livelli essenziali delle prestazioni per la non autosufficienza (Lesna) con i Livelli essenziali di assistenza (Lea) così come indicato sulla proposta di legge sindacale su cui Cgil, Cisl e Uil hanno raccolto milioni di firme; 3) il Fondo nazionale per la non autosufficienza, interrompendo lo stillicidio dei finanziamenti annuali e consentendo ai comuni di programmare e sostenere nell'intero corso dell'anno i servizi sociosanitari; 4) il riconoscimento dei *caregivers* familiari, vero pilastro della *long-term care*.

Riferimenti bibliografici

- Auser, 2017, *Domiciliarità e residenzialità per l'invecchiamento attivo*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www1.auser.it/books/>.
- Auser e Spi, 2018, *Il diritto di invecchiare a casa propria: problemi e prospettive della domiciliarità*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www1.auser.it/books/>.
- Banca d'Italia, 2018, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2016*, marzo, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-famiglie/bil-fam2016/index.html>.
- Cresme, 2016, *Dati presentati a Urbanpromo social housing*, ottobre, disponibile all'indirizzo internet: <https://urbanpromo.it/2016/urbanpromo-social-housing/>.
- Eurostat, 2017, *Statistiche sulle abitazioni*, febbraio, disponibile all'indirizzo internet: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics/it.
- Istat, 2011, *Censimento della popolazione e delle abitazioni*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.istat.it/it/censimenti-permanenti/censimenti-precedenti/popolazione-e-abitazioni/popolazione-2011>.
- Istat, 2017, *Condizioni di vita dei pensionati*, dicembre, disponibile all'indirizzo internet: https://www.istat.it/it/files/2017/12/Focus_pensionati_DEF.pdf.
- Istat, 2018a, *Indicatori demografici*, febbraio, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.istat.it/it/archivio/indicatori+demografici>.
- Istat, 2018b, *Bilancio demografico nazionale*, giugno, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.istat.it/it/archivio/216999>.
- Osservatorio europeo del social housing, 2008, *Anziani e casa nell'Unione europea*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.yumpu.com/it/document/read/31263890/osservatorio-europeo-del-social-housing-federcasa>.

