

RPS

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

DIRETTORE

Stefano Cecconi

COMITATO SCIENTIFICO

Ugo Ascoli

Jean-Claude Barbier

Pietro Barrera

Enzo Bernardo

Marina Boni

Giuliano Bonoli

Paolo Calza Bini

Massimo Campedelli

Dario Canali

Antonio Cantaro

Andrea Ciarini

Giuseppe Costa

Colin Crouch

Gianfranco D'Alessio

Sandro Del Fattore

Paolo De Nardis

Francesca De Rugeriis

Luigina De Santis

Nerina Dirindin

Maurizio Franzini

Gianni Geroldi

Maria Grazia Giannichedda

Ian Gough

Elena Granaglia

Mauro Guzzonato

Matteo Jessoula

Angelo Marano

Nicola Marongiu

Saul Meghnagi

Massimo Paci

Emmanuele Pavolini

Ivan Pedretti

Laura Pennacchi

Mario Pianta

Gianni Principe

Enrico Pugliese

Michele Raitano

Mario Sai

Giovanni Battista Sgritta

Alan Walker

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

OTTOBRE-DICEMBRE 2018

Direzione, redazione e segreteria
Via delle Quattro Fontane 109 - 00184 Roma
Tel. 0039 6 44870323 - Fax 06 44870335
rps@ediesseonline.it

Amministrazione e diffusione
Ediesse s.r.l. - Via delle Quattro Fontane 109 - 00184 Roma
Tel. 0039 6 44870260 - Fax 06 44870335

Tariffe di abbonamento 2019
Annuo 80,00 euro - Estero 160,00 euro
Sostenitore 180,00 euro
Una copia 25,00 euro - Arretrati 50,00 euro
L'importo dell'abbonamento può essere versato
sul conto corrente postale n. 935015
intestato a Ediesse s.r.l., specificando la causale

Proprietà
Ediesse s.r.l. Registrazione Tribunale di Roma
Sezione Stampa n. 57/2004 del 20/02/2004
spedizione A.P. - 45% - art. 2, comma 20/B
legge 662/96, Filiale di Roma

Coordinamento
Rossella Basile

Progetto grafico
Antonella Lupi

Stampa
O.GRA.RO. s.r.l. - Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma
Finito di stampare nel mese di gennaio 2019

Distribuzione in libreria
MESSAGGERIE LIBRI S.P.A.

www.larivistadellepolitichesociali.it

Egregio Abbonato, ai sensi del d.lgs. n. 196/2003 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne a essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla nostra attività.

La informiamo inoltre che Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i Suoi dati od opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione del suddetto decreto legislativo.

COMITATO DI REDAZIONE

Luca Alteri
Lisa Bartoli
Rossella Basile
Francesca Carrera
Stefano Daneri
Roberto Fantozzi
Alessandra Fasano
Mara Nardini
Alessandro Purificato
Alessia Sabbatini
Elisabetta Segre
Leopoldo Tartaglia

DIRETTORE RESPONSABILE

Paolo Andruccioli

La Rivista si avvale della procedura di valutazione e accettazione degli articoli *double blind peer review*



il Patronato della CGIL

indice

TEMA**La «nuova» questione abitativa tra criticità consolidate e prospettive inedite***a cura di Ugo Ascoli e Micol Bronzini**Ugo Ascoli e Micol Bronzini*

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

Nota introduttiva 9

Manuela Olagnero

Discorsi sull'abitare. Come e a chi parlano le nuove politiche abitative 25

Antonio Tosi

Alla ricerca di un welfare abitativo in Europa 43

*Marianna Filandri e Valentina Moiso*L'insostenibile peso dell'abitare. Un'analisi sulla relazione tra povertà e *housing affordability* in Italia 59*Marco Arlotti*Anziani fragili e *ageing in place*. Alcune considerazioni sul caso italiano 77*Carla Moretti*

Abitare inclusivo: servizi di welfare tra emergenza e innovazione 97

Chiara Davoli

La situazione abitativa a Roma e in Italia. Analisi, traiettorie e politiche 111

Fiorenza Deriu

Coabitazione intergenerazionale: due studi di caso a confronto in Italia e Taiwan 135

Silvia Sitton
L'abitare condiviso letto con la teoria dei *commons*:
due possibili scenari di sviluppo 167

Laura Mariani e Claudio Falasca
Cambiamenti sociali e nuova questione abitativa: quali risposte 183

ATTUALITÀ

Pensioni d'oro e previdenza complementare in Italia

Massimo Antichi e Carlo Mazzaferro
Le pensioni di importo elevato: un'analisi distributiva
sull'archivio amministrativo Inps 201

Lucia Anselmi
La previdenza complementare in Italia.
Un quadro di sintesi del sistema e le tendenze in atto 225

Salvatore Casabona
La previdenza complementare negoziale
a vent'anni dalla sua nascita tra difesa
dei principi fondanti e bisogni di innovazione 243

DIBATTITO

Droghe, la Relazione del governo e l'opinione della società civile

Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia 2018

Stefano Vecchio
A cosa serve (e a chi serve) la Relazione al Parlamento
sullo stato delle tossicodipendenze in Italia? 255

Grazia Zuffa
Le droghe, tra repressione e rimozione. La Relazione
del governo e i Rapporti ombra della società civile 271

APPROFONDIMENTO

Benedetta Polini
Volontariato e cura. Il contributo del pensiero femminista 291

English Abstracts 307

Le autrici e gli autori 315

RPS

indice

TEMA

La «nuova» questione abitativa
tra criticità consolidate
e prospettive inedite

a cura di Ugo Ascoli e Micol Bronzini

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 diseguglianze a livello territoriale (anche all'interno di una stessa

RPS

Ugo Ascoli e Micol Bronzini

RPS

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

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 disuguaglianze 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 Leonardi 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.

Discorsi sull'abitare. Come e a chi parlano le nuove politiche abitative

Manuela Olagnero

RPS

Le politiche abitative in Italia hanno subito negli ultimi venti anni importanti cambiamenti nei modi di intervento e nei destinatari. Il contributo intende esplorare i discorsi che danno forma alle nuove politiche abitative e riflettere sui loro presupposti e implicazioni sia dal punto di vista delle aspettative dei beneficiari sia da quello delle rappresentazioni che le politiche danno del loro operare e dei risultati ottenuti.

Con riferimento alla connessione/tensione esistente tra i molti obiettivi (sperimentazione, innovazione e investimento sociale) dichiarati da parte delle nuove politiche abitative, si ipotizza che tali politiche riescano a essere abbastanza convincenti anche in ragione della capacità di rappresentare le proprie azioni come processi complessi, variamente dislocati nel tempo e nello spazio, e la cui responsabilità va suddivisa tra i diversi attori coinvolti.

1. Introduzione

In questo contributo ragioniamo sull'abitare e principalmente su come le politiche abitative ne parlano alle platee dei loro utenti, affiancatori e critici. Aderiamo con ciò all'idea che una delle condizioni affinché un problema (abitativo o no) sia considerato tale dalle istituzioni è quella di disporre di un resoconto convincente (*convincing narrative*¹) e cioè di un modo per offrire una definizione e una ricostruzione plausibili di un particolare problema (Jacobs, Kemeny e Manzi, 2003).

Normalmente questo approccio, da cui prendiamo in prestito l'ipotesi di fondo, si nutre dell'analisi diretta di testi e di conversazioni dei policy maker. Nel nostro caso usiamo soltanto in parte questa possibilità, riferendoci talvolta a stralci di discorsi di amministratori e dirigenti locali, talvolta a definizioni ufficiali delle nuove politiche abitative. Più spesso utilizziamo fonti indirette: analisi, commenti e critiche di ricercatori che

¹ Sui termini «narrazione», «discorso», e anche «retorica», si veda l'approfondimento proposto qualche riga più avanti.

interloquiscono indirettamente con i vocabolari delle politiche abitative e discutono sui loro significati.

Va chiarita a questo punto la differenza tra termini (*narrazione, discorso, retorica*) che, pur riferendosi tutti ad azioni comunicative volte a trasmettere significati, non sono perfettamente fungibili tra loro.

Seppure oggi ci si imbatte spesso in un uso estensivo del termine *narrazione*, la letteratura specialistica raccomanda grande attenzione nella ricognizione dei suoi tratti distintivi all'interno dei processi conoscitivi e comunicativi delle società contemporanee (Czarniawska, 2004). I requisiti chiave della *narrazione* non sono infatti fungibili con quelli di altri modi di comunicare e conoscere: dal legame cronologico tra eventi posti in sequenza all'esistenza di un punto di vista da cui si guarda la catena degli eventi, all'utilizzo di un repertorio linguistico specifico tra quelli disponibili (Riessman, 2008).

Anche la parola «retorica» è spesso soggetta a un uso estensivo in cui si sostituisce spesso a termini generali come *comunicazione* o *discorso*. Se tuttavia si intende, convenzionalmente, la *retorica* come «l'uso delle tecniche discorsive che permettono di suscitare e accrescere l'adesione degli spiriti alle tesi presentate affinché queste ottengano l'assenso desiderato» (Meyer, 1993, p. 16), è il caso di essere prudenti sulla sua applicabilità *tout court* ai messaggi che provengono in particolare dalle politiche abitative qui considerate. Requisiti restrittivi, come una consolidata tecnica comunicativa o una forte intenzione persuasiva, potrebbero essere non facilmente rintracciabili in discorsi che, come vedremo, si rappresentano piuttosto come cantieri in cui si forgiavano e si sperimentavano parole alla continua ricerca di un vocabolario convincente.

Va perciò detto che in questo testo limiteremo i riferimenti ai termini «*narrazione*» e «*retorica*», consapevoli degli impegnativi requisiti per la loro applicazione. Più spesso si ricorrerà al termine *discorso*. In quanto «costruzione linguistica dotata di significato complessivo» (secondo la definizione del dizionario italiano Sabatini-Coletti, p. 730), il termine *discorso* appare il più adatto a coprire la vasta area semantica delle azioni comunicative considerate in questo testo.

Posto quindi che le politiche «parlano, oltre a produrre effetti, comunicano valori e intenzioni, distribuiscono riconoscimenti simbolici, oltre a modificare comportamenti» (Maynard-Moody e Stull, 1987, p. 249; cit. in Regonini, 2001, p. 206), occorre aggiungere che le attività discorsive delle politiche pubbliche sono capaci di «produrre di per sé uno spostamento non negoziabile di valori in termini di assegnazione o riassegnazione di beni materiali o simbolici» (Sebastiani, 2001a, p. 238). Le

politiche pubbliche, specie quelle a vocazione sociale, assegnano o riassegnano valore a temi sul tavolo (quali il genere, l'età, l'etnicità, la povertà, la gioventù, la convivenza, la maternità, l'infanzia e molte altre), provando a condizionare, o a sintonizzarsi, se riescono, con l'immaginario collettivo (Sebastiani, 2001b, p. 182).

Il fatto è che l'immaginario collettivo riguardo alla casa e all'abitare in Italia può essere considerato molto resistente ai cambiamenti, fin da quando la casa (preferibilmente di proprietà) ha rappresentato il bene materiale e simbolico tra i più ambiti nella società dagli anni '60 in poi. Assegnazioni e riassegnazioni di valore hanno richiesto quindi forti investimenti anche comunicativi.

È quello che hanno provato a fare, con un vocabolario tutto nuovo, le politiche abitative cosiddette di seconda generazione, a partire dagli anni '90. Ridimensionate nella loro capacità redistributiva rispetto al passato, tali politiche si sono rappresentate comunque come capaci di inclusione, fortemente intenzionate a promuovere la dimensione «sociale» dell'abitare, nonché a rispondere all'ambizioso mandato dell'innovazione.

Proveremo qui di seguito a entrare, per quanto è possibile, nel vocabolario che definisce e consolida questo passaggio e nei dispositivi che accreditano nuovi modi di parlare della casa e dei suoi abitanti.

2. La nuova semantica dell'abitare

La prima parola che si incontra studiando i problemi della casa in Italia è «questione». In generale questa parola reca con sé l'idea della persistenza di problemi ritenuti rilevanti, che si presentano come ancora irrisolti, con aspetti controversi e con aspettative di soluzioni urgenti (Olagnero, 2008). Applicato alla casa quel termine contiene elementi di ambiguità legati allo statuto incerto oggi assunto delle politiche per la casa.

Queste sono al contempo infrastrutturali e sociali; edilizie e territoriali; monetarie e alloggiative; indirizzate alle persone e ai territori; si configurano come *cash* (il sostegno all'affitto) o *kind* (l'alloggio di edilizia pubblica) (Deriu, 2015). Le politiche abitative possono essere poi considerate ora un pilastro del welfare, ora il suo punto debole, a seconda che vengano ritenute cruciali per il peso della casa sulle strategie pubbliche di attacco alla povertà, ovvero residuali, vista la preponderanza del mercato nella soluzione della questione abitativa (Malpass, 2008). Questi diversi punti di attacco al problema della casa, e soprattutto i

loro esiti dilemmatici, sono sconosciuti alla società e all'economia dei primi decenni del dopoguerra.

Il modello «quantitativo» che orienta le politiche abitative fino agli anni '70 non sembra conoscere dilemmi, essendo allora in prevalenza pilotato dalla certezza di avere a disposizione risorse sufficienti per bisogni chiaramente osservabili e facilmente selezionabili per rilevanza politica e sociale (Tosi, 2006, 2008).

In quegli anni il problema della casa entra nell'agenda politica e nel dibattito pubblico come obiettivo e strumento della ricostruzione e della infrastrutturazione urbana. Quel vasto disegno di edificazione estensiva delle città si alimenta, negli anni '60 e nei primi anni '70, dell'idea che la casa di proprietà, oltre che premio di una vita di lavoro, di oculati risparmi e di sobri consumi, sia il presidio sicuro e la custodia intoccabile dei trasferimenti tra generazioni (Asquer, 2011; Negri e Filandri, 2010). Il discorso delle politiche della casa di allora si costruisce con facilità sugli evidenti vantaggi che il sovra-consumo e la sovra-produzione edilizi rappresentano sia per l'economia che per la collettività, ma soprattutto si appoggia all'idea di favorire un ampio ceto proprietario, secondo il credo democristiano: «Non tutti proletari, ma tutti proprietari» (Baldini, 2010, p. 153).

Come si vedrà in queste pagine il vocabolario su cui si costruiscono i discorsi delle politiche abitative più recenti, con il loro corredo di valori orientati alla dimensione sociale, comunitaria, e altresì al carattere reversibile e temporaneo dell'abitare, apre a forza lo scrigno delle precedenti certezze sia pubbliche sia private sulla casa.

Vulnerabilità e nuovi rischi sociali costituiscono le parole-sentinella dei discorsi sui nuovi *target* e sui nuovi orizzonti dell'offerta abitativa (Ranci, 2010). Il riconoscimento di bisogni provenienti da fragilità legate a eventi, transizioni e rischi biografici costituisce un decisivo punto di svolta (Ranci, 2010). Al punto che l'attenzione a dimensioni come *progetti e qualità di vita o equilibrio personale*² viene ora a disegnare un terreno quasi senza confini all'impegno delle politiche locali sulla questione abitativa. Con questione abitativa, o, meglio, con *nuova* questione abitativa, ci si riferisce oggi a un doppio fronte di bisogni irrisolti: da un lato a bisogni ritenuti irrinunciabili come l'adeguatezza fisica dell'alloggio, la sua sostenibilità economica, la legalità, la sicurezza, l'accessibilità e la

² «La questione abitativa rappresenta, oltre che un grave rischio sociale laddove si venga a rompere il precario equilibrio di vita, un freno alla definizione dei propri progetti di vita» (Comune di Torino, 2009).

fruibilità del territorio (Nomisma, 2016); dall'altro ci si riferisce a disagi più complessi, difficili da codificare, che non destano allarme sociale, ma che si stanno affermando come altrettanto importanti perché, anche a seguito di eventi vulneranti, pregiudicano piani (o restanti pezzi) di vita di giovani, adulti e anche anziani (Palvarini, 2010; Olagnero, 2012). L'intreccio di situazioni anagrafiche e sociali, di eventi e transizioni, di legami e rotture biografiche, che potremmo definire *circostanze abitative* (Kirkpatrick e Tarasuk, 2011), dà luogo a un lungo catalogo senza chiare priorità e apre interrogativi per i quali non c'è una risposta standard.

Il criterio delle circostanze abitative può far entrare o uscire dal catalogo del welfare pubblico, ormai ampiamente supportato dal terzo settore, diverse categorie, a seconda di ciò che è loro successo. Ad esempio da qualche anno gli inquilini morosi possono rientrare tra i meritevoli di intervento, cioè beneficiare di un fondo loro dedicato, se la loro morosità, causata da perdita del reddito o infermità, è ritenuta incolpevole. Dalle donne vittime di violenza agli ex detenuti, alle persone in uscita da comunità di accoglienza: eventi traumatici o transizioni difficili aumentano la capienza del catalogo dei nuovi aventi diritto alla casa e all'autonomia abitativa (Olagnero, 2015). Per tutte le circostanze abitative non gravi, ma per le quali avrebbe senso parlare di *emergenza* (cioè di qualcosa che prima non era osservabile o di cui non si teneva conto), c'è un termine prendi-tutto: quello di «fascia grigia» che troviamo da quasi un decennio anche nei titoli delle relazioni degli amministratori locali (Regione Piemonte, 2010). La fascia grigia definisce al contempo una situazione intermedia (né *bianca* né *nera*), non codificabile come urgente (non da *codice rosso*), però meritevole di attenzione. Si considerino situazioni in cui sia difficile uscire da precedenti sistemazioni abitative non più compatibili con una nuova condizione anagrafica o di salute (anziani soli in case troppo grandi o disabili alle prese con barriere architettoniche, o persone che coabitano in spazi ristretti: famiglie che crescono, intrappolate in alloggi troppo piccoli). Si pensi agli alti costi del mercato abitativo per giovani precari o per coppie separate con figli piccoli alla ricerca di sistemazioni temporanee (Olagnero, 2009).

È chiaro che l'edilizia pubblica è vistosamente sottodimensionata per quelle domande. Da tempo, del resto, ha anche perso l'aura distintiva ed esclusiva di politica «ammiraglia» dello Stato. La riduzione delle risorse, combinata con l'alienazione costante, difficilmente recuperabile, del patrimonio edilizio, la sopravvenuta inadeguatezza ai bisogni non procrastinabili, insieme alla crescente insostenibilità economica dell'alloggio pubblico dato in locazione permanente (Deriu, 2015; Boni e Cardini,

2018), l'hanno privata del consenso e della fiducia di cui aveva goduto nei primi anni del secondo dopoguerra (Adorni e al., 2017).

Oggi l'utente di edilizia pubblica, visto dall'esterno, è una *non categoria*. I più anziani, strato privilegiato per il quale l'alloggio pubblico ha rappresentato una rendita (Negri e Olagnero, 2001), oggi fanno da argine al fallimento economico dell'ente pubblico, proprio perché tra i pochi utenti *solvibili*. I nuovi utenti, usciti da competizioni durissime tra poveri e poverissimi, si possono dire fortunati, ma anche *sopravvissuti*. Quanto ai molti «ancora in graduatoria»³, sono *già inclusi*, ma, vista la lunghezza delle code, potrebbero essere considerati *quasi fuori*.

Nel noto scenario di ritiro dello Stato e di massiccia comparsa degli attori privati nell'edilizia fuori mercato, la categoria di *housing* sociale, ufficialmente introdotta in Italia una decina di anni fa (attraverso il d.l. dell'aprile 2008), poi ripresa e potenziata nel Piano casa del 2014 (Deriu, 2014), allenta la pressione sull'edilizia pubblica, facendone una voce tra altre del catalogo delle politiche abitative (Cecodhas, 2012). La clausola rimane quella della *coesione sociale e dell'interesse generale*⁴, ma l'accesso guidato alla proprietà appare un legittimo sbocco e l'intervento privato una auspicabile sponda finanziaria e operativa agli interventi.

La nomenclatura di offerte che si innerva dall'aggettivo sociale descrive situazioni di diversa gravità, ma per certi aspetti contigue: residenze collettive per giovani e anziani, alberghi sociali per l'emergenza, condomini solidali per l'auto-mutuo aiuto, coabitazioni solidali per l'accompagnamento sociale nei quartieri difficili di edilizia pubblica (Comune di Torino, 2010). Tutte queste fattispecie hanno in comune un abitare limitato nel tempo, aperto al condividere, bisognoso di presidi sul territorio.

Nei discorsi delle politiche abitative l'*housing* sociale viene rappresentato come una soluzione sia organizzativa che «pedagogica» anche per situazioni di dipendenza familiare e isolamento sociale: l'uscita dalla famiglia

³ A Torino nel 2013 sono stati assegnati 673 alloggi su 7.648 domande (Provincia di Torino, Atc, Regione Piemonte, 2014).

⁴ Per alloggio sociale si intende l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. In Italia oltre gli alloggi dati in locazione permanente, rientrano nell'*housing* sociale anche gli alloggi costruiti o ristrutturati attraverso partecipazioni pubbliche e private o attraverso l'utilizzo di fondi pubblici, che vengono affittati per un periodo di almeno 8 anni, oppure venduti ad un prezzo calmierato, con l'obiettivo di creare mix sociale nel contesto di riferimento (Cecodhas, 2012, p. 90 e ss.).

(la residenza temporanea per giovani); l'entrata in rete (le immobiliari sociali per affittuari e proprietari disposti all'accordo); la formazione alla sostenibilità e alla cooperazione tra abitanti (l'autocostruzione assistita, il mix sociale, il *co-housing*). Si può arrivare, per questa via, a progettare una quantità considerevole di misure diverse; il carattere mirato di queste misure e la platea ridotta cui ciascuna si rivolge ne fanno una voce controversa del bilancio della loro efficacia⁵.

Comunque è la chiamata in campo di nuovi attori non pubblici a occupare lo spazio discorsivo delle politiche abitative di questi ultimi anni. In occasione degli incontri periodici tra attori pubblici, privati, fondazioni ed esperti sui temi della città e della casa (come ad esempio *Urban Promo*) si testano le parole che rendano accettabile e desiderabile la presenza di attori finanziari nelle politiche sociali⁶.

Dentro questa cornice di responsabilità sociale allargata anche agli attori economici e finanziari, i vocabolari della solidarietà, della sostenibilità, della condivisione si mescolano e si sovrappongono anche nei discorsi degli esperti e degli analisti⁷.

Il termine *investimento sociale* (qualche volta viene usato il suo corrispondente anglosassone: *Social Investment*) certifica poi la natura lungimirante e inclusiva delle nuove politiche, le quali attuano azioni a lungo termine, per ampie platee di destinatari, sono trasversali a quelle di altre politiche, con obiettivi di *capacitazione* degli utenti (Cecodhas, 2012; Oecd, 2015). La parola ratifica altresì una aspettativa di contropartita. Al centro c'è l'idea che sia meglio preparare le persone a *gestire le difficoltà* più che a ripararle, e altresì che le istituzioni pubbliche non solo debbano spendere, ma anche investire e quindi attendersi rendimenti o non sprechi da tutto questo (Hemerijck, 2012; Palier, 2013; Busso, 2017). La supposta capacità di attivazione dei beneficiari è presupposto per stabilire con chi avviare il patto di aiuto ed è altresì cruciale perché «l'aiuto possa cessare al tempo dovuto».

⁵ Il Piemonte in dieci anni di attività ha varato e finanziato 14 diverse misure di intervento di *housing* sociale (Filandri e Autigna, 2015).

⁶ Nell'ultimo convegno della rete Urban Promo a Torino (12-13 ottobre 2018), si auspica, da parte delle Fondazioni, il superamento della filantropia e il consolidamento di una «finanza evoluta a impatto sociale».

⁷ Ecco quanto si legge in un articolo di *Sociologia urbana e rurale*: «Il settore della produzione e gestione dell'energia sembra essere un buon campo operativo per la costruzione di comunità inclusive e per l'innescare di processi di riqualificazione insediativa su base condivisa, lungo la strada di una razionalità ideologica e pragmatica aperta dall'eco-quartiere» (De Pascali, 2017, p. 123).

Presupposti e implicazioni di concetti come *investimento sociale* sono controversi⁸, e fonte di dibattito sui loro legami con ideologie correnti, ad esempio quelle neoliberiste, ma anche «comunitariste» (de Leonardi, 2015).

Critiche di principio, preoccupazioni di metodo e previsioni circa possibili rischi ed effetti imprevisti o perversi contrastano da più parti l'ottimismo di quei discorsi e il facile decorso supposto dalle narrazioni sull'investimento sociale.

Ad esempio secondo Tosi il richiamo universalistico del termine *housing sociale* non garantisce, anzi impedisce, la copertura dei bisogni dei più poveri, il che obbliga ulteriormente a qualificare il termine sociale per dargli univocità di significato (il sociale per i poveri-poveri dovrà chiamarsi «più sociale» o «molto sociale»: Tosi, 2008, 2017). Altre critiche richiamano, tra i concreti rischi di *scaling-back* dell'universalismo del welfare, quello che deriva proprio dai criteri di applicazione del test dei mezzi e quindi del dove porre il punto di taglio nella selezione dei beneficiari (Granaglia, 2016).

Quanto agli effetti perversi, il più noto è l'effetto San Matteo: a godere dei benefici del coinvolgimento nel patto e dell'accompagnamento al beneficio sono le persone già attive e autonome. Un altro effetto è quello del rischio della irresponsabilità finale: nell'attuale configurazione «multi-attore», a rispondere degli effetti e, più in generale, delle implicazioni di una politica si è in tanti, dunque in definitiva potrebbe non essere nessuno (Donolo, 1997).

A tali critiche si risponde di fatto attingendo alle risorse materiali e simboliche della territorializzazione e dunque all'idea della eterogeneità dei contesti e della specificità e imprevedibilità delle loro risposte.

3. Sperimentazioni, innovazioni e trappole locali

Dagli anni '90 il «locale» ridiventa il terreno di azione delle politiche abitative: ai Piani nazionali e regionali si affiancano, in conformità alle direttive comunitarie, altri formati di intervento (contratti, progetti, programmi), con tempistiche più corte, obiettivi limitati, ma più impegnativi presupposti di azioni «integrate», multi-attore e multi-livello. L'attenzione si sposta, oltre che dagli alloggi agli abitanti, dai singoli alle

⁸ Per lo stesso termine di *investimento sociale* esistono versioni più radicali e versioni più moderate, come quella di Hemerijck (2012).

comunità e dalla città ai quartieri e alle loro popolazioni⁹ (Olagnero e Ballor, 2010; Marrone, 2015). Tra i programmi, quelli introdotti nella legislazione nazionale negli anni '90 e catalogati in letteratura come programmi complessi (Ingaramo, 2015) sanciscono, anche nelle parole degli amministratori, il definitivo superamento della precedente ottica settoriale nell'azione pubblica¹⁰. Questo genera parecchio lavoro di istruttoria da parte dei quartieri, in competizione per ottenere le risorse necessarie a gestire il nuovo corso.

I programmi integrati, che in molte periferie avviano esperimenti di rigenerazione urbana e di riqualificazione edilizia (mix sociale, *community building*, sviluppo locale ecc.), scontano parecchie difficoltà: dalla fatica della partnership pubblico-privato, richiamata a suo tempo da Donolo, alla difficoltà di trovare soluzioni locali a problemi che locali non sono (Governa e Saccomani, 2009), al costante deficit di coordinamento tra ambiti e responsabilità degli attori coinvolti nei processi, tutte fattispecie peraltro già previste e studiate dalla letteratura sulla governance (Mayntz, 1999). Tuttavia è innegabile che contribuiscono a costruire negli abitanti o aspiranti tali una sensibilità diffusa verso la godibilità estetica del territorio e la resistenza ad accettare tutto ciò che, essendo degradato o sporco, appare insopportabilmente brutto (Lipovetsky, 2013).

Lo spostamento delle politiche dalla zona del calcolo (informazione più consenso secondo lo schema di Christensen, 1985) a quella della sperimentazione (assenza di informazioni) e della negoziazione (assenza di informazione e consenso) viene salutato senza rimpianti e considerato come una risorsa per avviare un nuovo corso di interventi che possono rappresentarsi tanto come necessari e di routine quanto «coraggiosi».

I risultati di una ricerca sulle politiche sociali svolta in alcune città italiane venivano così commentati: «La risposta più interessante che sembra emergere dalle realtà urbane intervistate è quella che muove nella direzione di una ampia articolazione e differenziazione delle esperienze, che *non teme di percorrere profili anche marcati di sperimentaltà*» (Baldini, 2013). Del resto la sperimentazione oggi entra, insieme all'innovazione, a qualificare il binomio «imprescindibile di nuovi standard di intervento», specie nei discorsi del terzo settore (Compagnia di San Paolo, 2015).

⁹ I Programmi di ricupero urbano, di riqualificazione e rigenerazione urbana e i Contratti di quartiere obbediscono alla filosofia del considerare il territorio e suoi abitanti come un insieme inscindibile.

¹⁰ «Sembra stia davvero finendo l'epoca in cui si ragionava esclusivamente in termini di numero di alloggi: possiamo dire che la casa, da sola, nei piani e nei programmi non può più essere l'unica risposta» (Torino Metropoli, 2018, p. 4).

Il termine *innovazione*, dal significato mai del tutto esplicitato (anzi spesso confuso con quello di novità), completa il vocabolario degli interventi di questo ventennio. La parola innovazione diventa anche un potente attrattore simbolico per designare, insieme alla rottura con il passato, che avviene su tutti i fronti possibili (destinatari, tipi di interventi, risorse, spazi abitativi), anche un cambiamento di paradigma, basato sulla opposizione *quantità/qualità*: perché la casa da sola non basta più. Le politiche condotte attraverso azioni sperimentali e innovative cambiano anche la prospettiva di chi le analizza. L'interesse per lo studio di un esperimento, per di più innovativo, sta infatti anche nell'analisi del suo farsi, oltre che nei risultati che produce.

In un recente articolo sui programmi di *housing* sociale in Italia si avanza la necessità di una antropologia delle politiche, «dove le politiche e le loro parole diventano oggetto diretto di analisi anziché premessa di un'agenda di ricerca» (Capelli, 2017, p. 137). Nei suoi fondamenti questa considerazione è tutt'altro che inedita, essendo figlia di un bisogno di capire la fenomenologia delle politiche che si afferma alla fine degli anni '90, in contrapposizione ad approcci di tipo normativo-deduttivo e all'analisi razionale delle politiche pubbliche. Comune alle pur diverse opzioni teoriche raccolte dalla *policy inquiry* è il presupposto di una ineliminabile zona d'ombra tra il terreno coperto dalle azioni istituzionali dirette a produrre le politiche e l'effettivo sviluppo di tali politiche. Comune è altresì l'ipotesi del crescente affollarsi, disallineato, di comprimari sulla scena dell'intervento (Scharpf, 1989; Regonini, 2001; Mayntz, 1999).

Tornando al tema qui trattato diciamo che da tempo varie discipline fanno incursioni in quella zona d'ombra, preparando le retrovie linguistiche o supportando, con l'informazione sul campo, il decorso del *policy-making*.

Nel primo caso l'apporto dell'*expertise* è quello di prestare alla politica le parole per dare rigore al cambiamento di paradigma (dalla quantità alla qualità, dal macro al micro, dalla sicurezza al progetto ecc.), oppure per ampliare l'area semantica dell'oggetto della politica (censurando la dizione *edilizia* e parlando per esempio di *abitare*: il passaggio da *house* a *home* sottolinea la dimensione relazionale dello stare in una casa: Mallett, 2004). Nel secondo caso il ruolo dell'*expertise* consiste nell'attestare il possesso di informazioni aggiornate, testimoniato anche dalla messa a sistema di osservatori e dal diffondersi di monitoraggi. Questo arsenale di dati, costruito in linea con le raccomandazioni comunitarie (Oecd, 2015), diventa sponda indispensabile alla rappresentazione delle politiche abitative come repertori attivabili di conoscenza.

La stipula di rinnovate alleanze con l'*expertise* avviene, oltre che con le scienze urbanistiche e dell'architettura (da sempre in prima linea sui temi dell'abitare urbano), con le scienze economiche e sociali¹¹.

Per tutte è chiaro il mandato di «mettere le mani» dentro il processo, considerando, secondo alcune convenzioni abbastanza diffuse della ricerca valutativa, sia il raggiungimento degli obiettivi amministrativamente intesi (il ben noto «output») sia gli effetti sociali degli interventi (l'altrettanto noto «outcome»).

La critica dell'*output* è materia corrente di questi anni, che si tratti di rifinanziare un programma o di consentire il nuovo corso (manutenzione, risparmio energetico) dell'offerta degli alloggi di edilizia pubblica. Per limitarci all'ultimo anno, valutazioni comparative svolte in Puglia su politiche di *Social Investment* indirizzate alla partecipazione territoriale dei giovani mostrano che alcuni programmi si sono in parte arenati o hanno ricevuto solo ordinaria «manutenzione» (Ferrara e al., 2018). Ricerche svolte in un quartiere di Bergamo hanno mostrato il mancato decollo del mix sociale, essendo venute meno la disponibilità o la possibilità delle categorie di reddito intermedio ad aderire ai comportamenti attesi (Belotti, 2018).

In un quartiere milanese di edilizia residenziale pubblica sono emerse resistenze di vario tipo alla richiesta di mobilità abitativa proveniente dall'ente (si era ritenuto necessario accorpate alloggi troppo grandi per ridurre i costi e ottimizzare gli spazi: Bricocoli e al., 2018). In definitiva, la *fascia grigia*, sopravvalutata nella sua plasmabilità, sembra più debole del previsto: incapace di compensare i deficit dell'edilizia pubblica comprandone gli alloggi offerti sul mercato, resistente al mix sociale forse perché impaurita dallo stigma di quartieri e utenti di edilizia residenziale pubblica. Per contro l'utente di edilizia pubblica considera l'alloggio una stazione di arrivo da cui è riluttante ad allontanarsi, anche provvisoriamente.

Dentro gli *output* mancati si intravede la complessità delle operazioni «sociali» delle politiche abitative e la trappola di definizioni troppo impegnative degli *outcome* attesi.

I programmi di mix sociale avviati dopo le Olimpiadi torinesi del 2006, con la conversione di edifici dei villaggi olimpici in alloggi destinati a utenti di edilizia pubblica e a residenti soci di cooperative, rappresentano un esempio di questa sproporzione linguistica. Da osservazioni condotte

¹¹ «L'urbanistica e la pianificazione territoriale devono saper usare un linguaggio comune con la sociologia e viceversa» (Torino Metropoli, 2018, p. 4).

sul campo, è emerso che il termine mix sociale è alquanto ambizioso per dare conto del vivere sì vicini, ma senza scambi e talora con conflitti tra abitanti di diversi regimi abitativi (Olagnero e Ballor, 2010; Olagnero e Ponzo, 2017). La parola *coesione*, risultato atteso dell'intervento di mix sociale, si è poi mostrata troppo alta per descrivere situazioni di socialità debole, comunque lontana dalla prevista cooperazione tra gruppi diversi. Come confermano altre ricerche, la vicinanza forzata può acuire i conflitti e accentuare le rispettive appartenenze di classe e di status (Bergamaschi e Castrignano, 2017).

Anche nel caso della ricerca sui villaggi olimpici è emerso quanto conti per i nuovi utenti di edilizia pubblica *l'attaccamento* all'alloggio. Se questo è confortevole e ci si arriva dopo tormentati passaggi sul mercato, l'auspicato rapporto di nuovi utenti con la comunità di quartiere, nodo cruciale del mix, si può perdere sullo sfondo di uno sguardo dal proprio terrazzino. In primo piano rimane la soddisfazione di starsene ben chiusi e protetti a casa propria (Olagnero e Ponzo, 2017, p. 190).

4. «Previsioni del tempo»

Le abitazioni sono per definizione prodotti durevoli. A durare nel tempo non sono solo le abitazioni, ma anche le conseguenze che derivano dalla definizione di un particolare modo di occuparsene (Bosco, 2008). La parola *programmi*, e anche la parola *progetti*, evocano un rapporto limitato nel tempo, con obiettivi chiaramente raggiungibili e mezzi adeguati per farlo. La parola (*buone*) *pratiche* evoca il carattere ripetibile, trasferibile, leggero, cioè senza implicazioni valoriali, delle azioni che da esse discendono.

Quindi le nuove politiche abitative hanno con il tempo un rapporto in parte ben definito (con tempi corti, ma replicabili) in parte complesso (con fasi ravvicinate, ma conseguenze di lungo periodo).

Può, come si è visto, succedere che i programmi rispettino le scadenze amministrative, ma che le conseguenze sui comportamenti rimangano inesplorate o sottovalutate.

Nel caso del mix sociale è parso evidente che i processi, superato il traguardo amministrativo, sono inevitabilmente lunghi. Occorrerebbe disporre di finestre osservative molto ampie o di discese periodiche sul campo per darne conto. Accanto alla narrazione ufficiale delle *buone pratiche*, rappresentate come tali per le novità che introducono e per i nuovi utenti cui si dirigono, dovrebbe poter scorrere una *narrazione realistica* di

ciò che sta succedendo là fuori e come gli equilibri raggiunti possano nuovamente infrangersi, dando luogo a risoluzioni, stalli e ripartenze. Ci si chiede quindi quali segnali persuasivi circa la loro efficacia le nuove politiche inviino al loro pubblico. Un segnale è contenuto nella narrazione che utilizza la *scansione per fasi* dei processi, combinata con *l'agency* degli utenti, data come crescente per ogni *step*. In questo caso la parola narrazione rinvia anche ad una auspicabile *cronologia*.

Come si è detto, nella prospettiva dell'investimento sociale si forniscono aiuti su più fronti: abitativo, delle reti, dell'occupazione, della formazione (Oecd, 2015), dentro una ipotesi di connessione temporale virtuosa tra funzionamenti di diversi ambiti di vita (dalla casa alla salute al lavoro, per esempio). La retorica degli interventi che si sviluppano ad ampio raggio ma entro tempi limitati, come nel caso ad esempio delle residenze temporanee o del *co-housing*, comunica l'idea che i beneficiari così ampiamente supportati a un certo punto debbono imparare ad «andare avanti per conto proprio», cioè debbano «sganciarsi».

Oltre allo sgancio, l'ex utente si allontana dai monitor e la responsabilità pubblica sulle sue mosse diminuisce. Il pezzo di vita che viene dopo è infatti difficile e costoso da monitorare nel tempo (analisi seguite o prospettive sono al momento impensabili in termini sistematici e condotte su vaste platee di «ex»).

Ci si accontenta di fermarsi in prossimità dello sgancio e utilizzare qualche indicatore che registri un episodio sentinella, o una serie limitata di eventi, che attesti l'innesto di una possibilità di cambiamento (l'ex utente ha trovato casa, ha stipulato un contratto di lavoro, sta usando i servizi). Un altro segnale, cruciale per sintonizzarsi con la sensibilità attuale, è espresso dal concetto di *apprendimento* (Hemerijck, 2012), inteso sia come *input* sia come effetto collaterale delle politiche.

Nel primo caso sono le istituzioni stesse a rappresentarsi come riflesive, disposte dunque ad apprendere dall'esperienza precedente. Nel secondo caso sono anche gli altri attori del processo a «imparare». Oltre i beneficiari finali, anche gli stakeholder possono dire, a consuntivo, di aver imparato: non già ad essere autonomi, ma al contrario a coordinarsi, a collaborare, a condividere (Compagnia di San Paolo, 2015).

I gestori dei processi, spesso appartenenti al terzo settore, robusta stampella del welfare locale, hanno consolidato la loro base di *expertise* fatta di professionisti del sociale (accanto agli assistenti sociali, e oltre agli psicologi, crescono gli educatori, gli animatori, gli operatori, i mediatori culturali). Inoltre, specie se giovani, o novizi in questo o quell'ambito, i gestori hanno imparato a redigere, presentare, rendicontare progetti di

intervento. Anche questa attività può essere contabilizzata come risorsa di accresciuta intelligenza della complessità del sociale e della sua trattabilità da parte delle politiche (Olagnero, 2015).

RPS

5. Conclusioni

Si sono fin qui considerati alcuni passaggi con i quali il linguaggio delle nuove politiche cerca di accreditarne l'appropriatezza.

L'aggettivo *sociale* risulta strategico in questa prospettiva. Nella sua generalità esso evoca infatti capacità di protezione e di sostegno pubblici all'emancipazione; significa altresì universalismo e superamento della cultura burocratica, cura verso chi sta al fondo, attenzione a chi sta in mezzo, «la messa dell'orecchio a terra» e la seduta al tavolo della *governance*.

Su questa base polisemica le nuove politiche abitative sembrano trovare uno spazio discorsivo adeguato a sottoporre al giudizio delle diverse platee la novità di intenzioni e l'innovazione dei metodi prima che l'evidenza di risultati tangibili e non controversi.

Proprio il limite di tali politiche (eterogeneità dei target, numerosità e varietà della sperimentazione, esiti difficilmente valutabili degli interventi) sembra funzionare da risorsa entro una cornice linguistica che fa riferimento da un lato all'inevitabilità del mutamento e al coinvolgimento dei cittadini nei processi, dall'altro alla necessità di cimentarsi nell'innovazione e imparare dalla sperimentazione, scontando di queste gli esiti parziali e provvisori.

La definizione della questione abitativa come questione sociale (quindi complessa, soggetta a mutamento, fonte costante di apprendimento) sembra quindi preservare tale questione dall'imboccare la strada dell'indebolimento e del declino, quella che inevitabilmente attende il «ciclo di vita dell'attenzione pubblica» (Confalonieri, 2001, p. 187).

Molti problemi emergenti, molti fronti aperti e molte strade tracciate per porvi rimedio. Ecco i capisaldi con cui i discorsi delle politiche abitative sembrano chiedere, insieme al mantenimento dell'allerta sociale sulla casa, la moratoria della fiducia e la dilazione del bilancio finale.

Riferimenti bibliografici

Adorni D., D'Amuri M. e Tabor D. (a cura di), 2017, *La casa pubblica*, Viella, Roma.

- Asquer E., 2011, *Storia intima dei ceti medi. Una capitale e una periferia nell'Italia del miracolo economico*, Laterza, Bari.
- Baldini M., 2010, *La casa degli italiani*, il Mulino, Bologna.
- Baldini M. (a cura di), 2013, *Le politiche sociali per la casa in Italia*, in Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, «Quaderni di Ricerca Sociale», n. 22, disponibile all'indirizzo internet: www.researchgate.net/publication/235998065_Le_politiche_sociali_per_la_casa_in_Italia.
- Belotti E., 2018, *The Importation of Social Mix Policy in Italy. A Case Study from Lombardy*, «Cities», n. 71, pp. 41-48.
- Bergamaschi M. e Castrignano M., 2017, *Un modello di sperimentazione di mix sociale nell'edilizia residenziale pubblica*, «Sociologia urbana e rurale», n. 112, pp. 29-40.
- Boni A. e Cordini M., 2018, *Edilizia residenziale pubblica e morosità. L'espansione della vulnerabilità tra gli inquilini di alloggi sociali in Lombardia*, «Polis», n. 1, pp. 77-104.
- Bosco N., 2008, *Introduzione. Forme dell'abitare tra miti, discorsi e politiche*, «Meridiana», n. 62, pp. 9-19.
- Bricocoli M., Gnam E. e Marani B., 2018, *Quartieri immobili. Carriere abitative e gestione dell'edilizia residenziale pubblica. Riflessioni a partire da un caso studio*, «Polis», n. 1, pp. 106-130.
- Busso S., 2017, *The De-Politicization of Social Policy at the Time of Social Investment. Mechanisms and Distinctive Features*, «Partecipazione e Conflitto», n. 2, pp. 421-447.
- Capelli E., 2017, *Chi ha bisogno del social housing? L'edilizia privata sociale tra valenza pubblica e mercato immobiliare*, «Archivio di studi urbani e regionali», fasc. 118, suppl., pp. 131-145.
- Cecodhas, 2012, *Alloggio sociale europeo. Gli ingranaggi del settore*, Housing Europe Observatory, Bruxelles.
- Christensen K., 1985, *Coping with Uncertainty in Planning*, «Journal of the American Planning Association», n. 1, pp. 216-224.
- Compagnia di San Paolo (a cura di), 2015, *Tra sperimentazione e innovazione. I processi di progettazione del programma Housing della Compagnia di San Paolo*, Viesti.
- Comune di Torino, 2009, *La salute della casa a Torino*, Torino.
- Comune di Torino, 2010, *Abitare sociale. Le esperienze partecipative di integrazione a Torino*, Torino.
- Confalonieri M.A., 2001, *Policy issues e media*, in Chiaretti G., Rampazi M. e Sebastiani C., *Conversazioni, storie, discorsi. Interazioni comunicative tra pubblico e privato*, Carocci, Roma, pp. 185-204.
- Czarniawska B., 2004, *Narratives in Social Science Research*, Sage Publications, Londra.

- de Leonardis O., 2015, *Postfazione. Perseverare nella via intrapresa. Esplorando la «grande trasformazione»*, in Castel R., *Incertezze crescenti. Lavoro, cittadinanza, individuo*, Editrice SocialMente, Bologna, pp. 89-108.
- De Pascali P., 2017, *L'eco-abitare urbano difficile: tra autosufficienza e prospettive di inclusione per la rigenerazione urbana*, «Sociologia urbana e rurale», n. 112, pp. 117-126.
- Deriu F., 2014, *Il piano casa del Governo Renzi. Luci e ombre delle misure sull'emergenza abitativa*, «Politiche Sociali», n. 2, pp. 295-302.
- Deriu F., 2015, *Introduzione. Le politiche della casa come un asset strategico di investimento sociale*, in Ranci C. e Pavolini E. (a cura di), *Le politiche di welfare*, il Mulino, Bologna, pp. 245-257.
- Donolo C., 1997, *Istituzioni che apprendono*, in Bifulo L. e de Leonardis O. (a cura di), *L'innovazione difficile*, Franco Angeli, Milano.
- Ferrara L., Jacobone V., Balenzano C. e Moro G., 2018, *Social Investment e Mezzogiorno. Il caso della Puglia*, «Politiche sociali», n. 2, pp. 357-372.
- Filandri M. e Autigna L., 2015, *Disuguaglianze di accesso alla casa. Le politiche di housing sociale in Piemonte*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 3, pp. 339-364.
- Granaglia E., 2016, *Farewell to Universalism? Some Introductory Remarks*, «Politiche Sociali», n. 3, pp. 391-402.
- Governa F. e Saccomani S., 2009, *Housing and Urban Regeneration. Experiences and Critical Remarks Dealing with Turin*, «European Journal of Housing Policy», n. 4, pp. 391-410.
- Hemerijck A., 2012, *When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet*, «Sociologica», n. 1, pp. 1-50.
- Kirkpatrick S. e Tarasuk V., 2011, *Housing Circumstances are Associated with Household Food Access Among Low-Income Urban Families*, «Urban Health», n. 2, pp. 284-296.
- Ingaramo L. (a cura di), 2015, *Social housing. Modelli e processi integrati per valutare la sostenibilità*, Celid, Torino.
- Jacobs K., Kemeny J. e Manzi T., 2003, *Power, Discursive Space and Institutional Practices in the Construction of Housing Problems*, «Housing Studies», n. 4, pp. 429-466.
- Lipovetsky G., 2013, *Ormai siamo tutti consumatori estetici*, «La Repubblica delle idee», 22 agosto.
- Mallett S., 2004, *Understanding Home: a Critical Review of the Literature*, «The Sociological Review», n. 52, pp. 62-89.
- Malpass P., 2008, *Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone?*, «Housing Studies», n. 1, pp. 1-19.

- Marrone U., 2015, *Housing sociale e trasformazione semantica dell'abitare*, «UrbanisticaTreQuaderni», n. 6, disponibile all'indirizzo internet: http://www.urbanisticatre.uniroma3.it/dipsu/wpcontent/uploads/2015/06/U3_quaderni_06_otti.pdf.
- Maynard-Moody S. e Stull D., 1987, *The Symbolic Side of Policy Analysis: Interpreting Policy Change in a Health Department*, in Fischer F. e Forrester J. (a cura di), *Confronting Values in Policy Analysis. The Politics of Criteria*, Sage Publications, Newbury Park, California, pp. 248-265.
- Mayntz R., 1999, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 1, pp. 1-21.
- Meyer M., 1993, *La retorica*, il Mulino, Bologna.
- Negri N. e Filandri M., 2010, *Restare di ceto medio. Il passaggio alla vita adulta nella società che cambia*, il Mulino, Bologna.
- Negri N. e Olagnero M., 2001, *Poveri e non poveri. I confini incerti dell'utenza di edilizia pubblica*, in Bianco M.L. (a cura di), *L'Italia delle disuguaglianze*, Carocci, Roma.
- Nomisma, 2016, *Dimensioni e caratteristiche del disagio abitativo in Italia*, Bologna.
- Oecd, 2015, *Social Impact Investment. Building the Evidence Base*, Parigi.
- Olagnero M., 2008, *La questione abitativa e i suoi dilemmi*, «Meridiana», n. 62, pp. 14-135.
- Olagnero M., 2009, *Le parole dell'abitare*, «Tao Transmitting Architecture Organ», n. 1, pp. 34-35.
- Olagnero M., 2012, *L'innovazione nelle politiche abitative: programmi e collaudi di realtà*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 151-164.
- Olagnero M., 2015, *Il vocabolario di una svolta*, in Compagnia di San Paolo (a cura di), *Tra sperimentazione e innovazione. I processi di progettazione del programma Housing della Compagnia di San Paolo*, Viesti.
- Olagnero M. e Ballor F., 2010, *Prove di coesione sociale in contesti urbani*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 3, pp. 429-458.
- Olagnero M. e Ponzio I., 2017, *Promoting Social Mix through Tenure Mix: Social Housing and Mega-Event Regeneration in Turin*, in Watt P. e Smets P. (a cura di), *Social Housing and Urban Renewal: a Cross National Perspective*, Emerald Books, Londra, pp. 179-214.
- Palier B., 2013, *Social Policy Paradigms, Welfare State Reforms and the Crisis*, «Stato e Mercato», n. 97, aprile, pp. 37-66.
- Palvarini P., 2010, *Qualità abitativa e vivibilità urbana*, «Quaderni di Sociologia», vol. 54, n. 1, pp. 31-51.
- Provincia di Torino, Atc e Regione Piemonte, 2014, *La domanda di Casa popolare in provincia di Torino*, Torino.
- Ranci C. (a cura di), 2010, *Social Vulnerability in Europe. The New Configuration of Social Risks*, Palgrave Macmillan, Londra.

- Regione Piemonte, 2010, *Nuovi tratti della questione abitativa in Italia. La fascia grigia. Attori e strumenti operativi*, Torino, 4 febbraio.
- Regonini G., 2001, *Capire le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna.
- Riessman C., 2008, *Narrative Methods for the Human Sciences*, Sage Publications, Londra.
- Scharpf W., 1989, *Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices*, «Journal of Theoretical Politics», n. 2, pp. 149-176.
- Sebastiani C., 2001a, *Il discorso della sfera pubblica*, in Chiaretti G., Rampazi M. e Sebastiani C., *Conversazioni, storie, discorsi. Interazioni comunicative tra pubblico e privato*, Carocci, Roma, pp. 235-251.
- Sebastiani C., 2001b, *Premessa*, in Chiaretti G., Rampazi M. e Sebastiani C., *Conversazioni, storie, discorsi. Interazioni comunicative tra pubblico e privato*, Carocci, Roma, pp. 181-184.
- Torino Metropoli, 2018, *Osservatorio del fabbisogno abitativo sociale. L'evoluzione delle politiche sulla casa sociale: dal numero degli alloggi al welfare abitativo*, Report, marzo.
- Tosi A., 2006, *Povert  e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie delle politiche*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 61-78.
- Tosi A., 2008, *Retoriche dell'abitare e costruzione sociale delle politiche*, «Meridiana», vol. 62, pp. 37-52.
- Tosi A., 2017, *Le case dei poveri.   ancora possibile pensare un welfare abitativo?*, Mimesis, Milano.

Alla ricerca di un welfare abitativo in Europa

Antonio Tosi

RPS

Alcune misure sperimentate in molti paesi europei in questi decenni – come le strategie per combattere la homelessness e l’offerta di un settore abitativo «molto sociale» – sembrano potenzialmente in grado di aumentare l’efficacia sociale delle politiche abitative. Ma c’è anche il rischio che offrano risposte riduttive, soluzioni minori e prive di adeguato valore abitativo, come sistematicamente è avvenuto per i poveri nella storia delle politiche abitative sociali. L’articolo discute le condizioni

perché queste misure estendano ai poveri i benefici delle politiche e realizzino effettivamente una estensione del diritto alla casa; sostiene la necessità di integrare le nuove misure nei sistemi di welfare abitativo e indica le condizioni per una loro positiva integrazione; conclude mettendo in evidenza il grande ostacolo allo sviluppo di queste misure e la congiuntura che ne minaccia l’efficacia: l’intreccio tra le nuove forme di marginalità socio-abitativa e le politiche neoliberali.

1. La difficile invenzione delle politiche «più sociali»

Comunemente ascritte alla svolta neoliberale che ha interessato le politiche sociali – dando quindi evidenza al ripiegamento che esse rappresentano rispetto alla tradizione del welfare abitativo – le politiche della casa realizzate dai governi europei negli ultimi decenni non hanno ricevuto l’attenzione che avrebbero meritato. Una sottovalutazione, questa, che appare poco comprensibile e poco giustificabile se si considera che molte delle misure introdotte contengono una critica evidente del grande limite della tradizione delle politiche abitative sociali: la loro «scarsa socialità» – l’incapacità delle politiche di trattare in modo adeguato le situazioni di povertà abitativa.

In un recente lavoro (Tosi, 2017) ho discusso le opportunità offerte da queste nuove politiche: le loro potenzialità, i limiti, le condizioni in cui possono offrire un supplemento di socialità rispetto alla tradizione. In questo articolo voglio riprendere alcune criticità che rendono conto delle difficoltà che queste politiche hanno incontrato, in particolare

quelle che possono interessarne l'applicazione in un paese come l'Italia. Il punto di partenza è appunto l'evidenza della scarsa socialità delle politiche tradizionali: il fatto che lungo l'intero secolo della loro storia le politiche abitative sociali, sia pure con differenze secondo i paesi e i periodi, siano state «poco sociali». Hanno manifestato una tendenza a estendere le misure sociali verso l'alto, privilegiando le domande «normali» e le situazioni intermedie ed escludendo dai benefici delle politiche le popolazioni povere o marginali. Lo svantaggio ha riguardato tanto la ripartizione delle risorse abitative quanto la qualità delle sistemazioni offerte ai poveri (*ivi*, pp. 17-20). A partire da questa constatazione è possibile valutare le potenzialità, e l'innovatività, delle politiche di questi decenni.

L'etichetta «neoliberale» non basta per descriverle: anche nel campo abitativo, la produzione di nuove politiche in risposta alla crisi dei sistemi di welfare ha visto concorrere diverse linee politico-ideologiche (Doherty e al., 2004). Le identificazioni «negative» – oltre a non riconoscere le differenze tra le esperienze dei diversi paesi – non entrano nel merito delle «invenzioni» introdotte da queste misure: nuove logiche sociali, che rappresentano certo quella riduzione che viene solitamente imputata alla svolta neoliberale, ma anche elaborano nuovi principi di efficacia, che meritano ancora di essere presi in considerazione. L'allontanamento dalla tradizione, la percezione della loro scarsa socialità si fondavano, in questa nuova fase, su una constatazione: che per i poveri le politiche sociali «normali» – pensate per l'insieme della popolazione in situazioni di bisogno – possono non funzionare, come non hanno funzionato lungo il secolo delle politiche abitative. Per i poveri, per le situazioni di maggiore disagio o di marginalità socio-abitativa, ci vuole un supplemento di socialità, uno sforzo aggiuntivo che adatti le politiche generali e introduca provvedimenti ad hoc a misura di queste popolazioni.

Su queste basi, in coincidenza con una crisi di legittimazione delle politiche neoliberali, in diversi paesi europei gli anni '90 hanno visto aprirsi un nuovo spazio per il sociale abitativo. Le nuove logiche sociali davano luogo a un complesso di misure per il trattamento del disagio più difficile e della marginalità socio-abitativa. Tra le esperienze più interessanti: a) le strategie integrate contro la *homelessness* («ridurla gradualmente e infine, sul medio-lungo periodo, eliminarla»); b) gli approcci in termini di diritti (tra i quali l'istituzione di un «diritto esigibile» per le persone in situazioni di emergenza); c) lo sviluppo di un settore abitativo «molto sociale» per persone con redditi molto bassi o difficoltà di

integrazione; d) l'istituzione di strutture stabili e di buona qualità per le situazioni di emergenza; e) l'utilizzo sociale del settore privato dell'affitto (Tosi, 2017, pp. 40-44).

2. Successi e fallimenti: le difficoltà di impianto delle nuove politiche

L'eventualità e l'efficacia di queste misure non sono scontate. Tutte sono state oggetto di critiche anche radicali, e le realizzazioni hanno visto tanto successi quanto fallimenti. È necessario dunque anzitutto chiedersi se esse siano «possibili», se possano cioè impiantarsi in modo significativo nel sistema delle politiche o se siano destinate alla marginalità, a un ruolo accessorio, inefficace nei confronti della riproduzione della povertà abitativa. Due tipi di politiche si prestano meglio a una verifica: le politiche per gli homeless e l'offerta di un settore abitativo molto sociale.

Nel citato lavoro la tesi era che queste misure debbano necessariamente entrare a far parte di un sistema di welfare abitativo (Tosi, 2017, pp. 46-47): che occorra quindi identificare le ragioni e i modi per inserirle positivamente e nello stesso tempo riconoscere la serietà dei rischi e l'entità degli ostacoli che esse incontrano. In primo luogo, assumendo profili non convenzionali, molte misure sono effettivamente esposte al rischio di riduttività: soluzioni minori, prive di adeguato valore abitativo. Tendono a riproporre le vecchie politiche per i poveri, i limiti dello «specialismo» con cui è stato pensato l'*housing* per i poveri: distanza dalle soluzioni comuni; carattere temporaneo; scarsa qualità e precarietà delle soluzioni; separazione dal normale sistema abitativo. Il dibattito e le esperienze di questi anni indicano due condizioni essenziali per fronteggiare questi rischi: il carattere abitativo dell'offerta, sistemazioni che siano pienamente «case»; e il suo carattere aggiuntivo. La plausibilità o meno di misure ad hoc dipende dal rapporto che esse instaurano con l'insieme delle politiche: se esse «si aggiungono», se integrano le generali politiche, o se invece stanno «al posto» delle misure comuni (*ivi*, pp. 54 ss.). Concentrare le politiche sui più poveri e sull'emergenza abitativa è, in effetti, un modo tipico della riduzione della protezione da parte delle politiche neoliberali. Le difficoltà maggiori derivano in definitiva dal permanere delle logiche neoliberali delle politiche e dalle ricadute sociali dell'economia neoliberale e delle politiche contro-distributive dei governi neoliberali, che compromettono le potenzialità, e spiegano la portata limitata e la contraddittorietà di molte misure del nuovo sociale

abitativo. Le politiche neoliberali tendono a distruggere le condizioni da cui dipendono la praticabilità e l'efficacia delle nuove misure.

Alcuni primi indizi sulla plausibilità delle misure ad hoc si ricavano dall'esperienza delle politiche per gli homeless. Le due linee principali, che nella loro evoluzione si sono sovrapposte, sono le «strategie integrate» contro la *homelessness* e l'approccio *housing first*. Le strategie integrate sono politiche che – mediante una mobilitazione straordinaria di risorse e una coerente organizzazione dell'offerta – si prefiggono non semplicemente di ridurre, ma di porre termine alla *homelessness* (Feantsa, 2010, pp. 9-10). *Housing first* (Hf) è un modello che prevede di aiutare gli homeless a entrare in abitazioni stabili il più velocemente possibile e fornire loro servizi di sostegno appropriati nelle loro case. Hf capovolge l'approccio dominante nei servizi per il reinserimento degli homeless (*continuum of care, staircase of transition*), basati sull'idea che queste persone abbiano bisogno di passare per un processo di riabilitazione per fasi al fine di essere rialloggiati con successo. Promossa negli Usa negli anni '90, l'idea si è poi diffusa in molti paesi (Busch-Geertsema, 2014). Oggi in Europa progetti di Hf interessano 13 paesi: solo in alcuni casi però vi sono strategie nazionali a sostegno dei progetti. Nella versione originale Hf si rivolge a persone che per complessità e severità dei problemi hanno bisogno di un sostegno speciale (*people with high and complex needs*). Nella sua diffusione la nozione ha spesso assunto un significato più ampio, fino a comprendere tutti gli interventi che forniscono rapidamente a persone homeless soluzioni abitative permanenti in combinazione con il sostegno necessario (Pleace, 2012).

Nonostante i numerosi successi, strategie integrate e Hf hanno limiti importanti, che tengono i risultati al di sotto delle attese. In effetti, queste sono politiche molto esigenti. Richiedono un adeguato finanziamento e un costante *political commitment*. Presuppongono un regime di welfare articolato e generoso: un capace sistema di servizi per gli homeless; risorse di welfare e di *housing* in grado di svolgere funzioni di prevenzione e di sostegno (Padgett e al., 2016).

La popolarità dell'approccio Hf è giustificata dai risultati. C'è un'ampia documentazione che ne mostra l'efficacia: in particolare la sua capacità di fornire sistemazioni abitative stabili. Meno coerenti, o non altrettanto positivi, sono gli esiti riguardanti le dimensioni *non-housing*. L'efficacia di Hf è stata oggetto di ampie discussioni (secondo diversi critici i suoi vantaggi non sarebbero così evidenti). Le principali questioni sollevate: i limiti che vengono dal carattere locale e dalla piccola scala dei progetti, senza correlazione con strategie nazionali che ne favoriscano

l'efficacia; i vantaggi comparativi di Hf rispetto ad altre forme di intervento; l'estensione di Hf al di là del target originale, ossia *people with complex and multiple needs*; la relazione tra Hf e altre forme di intervento per il «grosso» della *homelessness* (Pleace, 2012). Gli interrogativi principali sono suggeriti dallo squilibrio tra i successi ottenuti sul piano abitativo e gli esiti relativi alle dimensioni *non-housing*. Essere rialloggiato può rappresentare per un homeless una tappa significativa verso una normale vita sociale ed economica, ma non significa il venir meno dell'esclusione economica e sociale in tutti i suoi aspetti. Disoccupazione e povertà sono problemi strutturali, non possono essere risolti da un programma di Hf, per superarli sono necessarie misure strutturali. L'attenzione si è quindi spostata su quest'altra questione: *what is second?* Come migliorare la vita delle persone dopo il rialloggio? Oggi quello dell'integrazione sociale – come un homeless rialloggiato possa acquisire un'autonomia e inserirsi nella comunità – è un tema centrale nel dibattito.

Con tutti questi limiti e difficoltà, strategie integrate e Hf sono esperienze che hanno modificato positivamente il quadro delle politiche e sono fondate su basi solide. In particolare rispondono alle due condizioni indicate per contrastare il rischio di riduttività delle misure «più sociali»: offrono «case» e hanno carattere aggiuntivo. Sono intese a superare, attraverso un'addizionale mobilitazione di risorse, in una logica di discriminazione positiva, gli ostacoli che le componenti più svantaggiate della popolazione incontrano nell'alloggiarsi.

La situazione è diversa per il «molto sociale» (Ms). Il Ms può essere inteso come un insieme di misure aggiuntive, ma anche come programmatica riduzione della qualità e della sicurezza abitativa. Questa doppia possibilità si spiega con il fatto che il Ms può contenere due diversi obiettivi: rafforzare, per mezzo di risorse addizionali, le possibilità dei (più) poveri di accedere a un'abitazione; agire sul tipo di offerta, adattandola alle condizioni dei (più) poveri. Nel primo senso il Ms ha un carattere aggiuntivo che lo colloca tra le forme positive della ricerca di nuova efficacia sociale. Nel secondo senso invece il Ms apre un problema: l'adattamento alle condizioni dei poveri può essere tanto un adeguamento che realizza migliori condizioni di abitabilità, quanto una riduzione della qualità dell'offerta, e anche un modo per ridurre le risorse destinate alle politiche sociali.

3. L'offerta abitativa «molto sociale»: minorazione o risorsa per l'estensione del diritto alla casa?

È a proposito dell'offerta abitativa «molto sociale» che la validità e l'applicabilità delle nuove politiche sono state discusse in modo particolare. Le questioni cruciali riguardano l'opportunità di offerte specifiche, non «ordinarie», il tipo e la durata dei sostegni da garantire ai destinatari, i fattori di contesto da cui dipende l'esito di queste misure.

Il settore abitativo Ms è un'offerta a basso costo che si rivolge a persone con redditi molto bassi o con difficoltà di integrazione, associando di solito all'offerta alloggiativa quella di accompagnamento sociale. Benché possa comprendere sistemazioni stabili e ordinarie, questo settore vede un'estesa presenza di sistemazioni temporanee e di forme speciali: strutture di accoglienza, residenze sociali, ecc. Il Ms è stata la componente più controversa delle misure ad hoc: quasi sempre oggetto di critiche che tendono a rifiutarlo, a liquidarlo come semplice ripiegamento rispetto alle buone politiche, soprattutto in conseguenza del suo scostarsi dalle forme ordinarie (Ballain e Maurel, 2002).

Ma la sua storia dice altro. In Francia il *très social* – come è evidente nella legge Besson del 1990, il primo progetto organico di Ms in Europa – è nato come offerta di misure aggiuntive e di abitazioni ordinarie. Le politiche «completano il complesso dispositivo previsto per il diritto alla casa, aggiungendo a un'azione globale per lo sviluppo dell'offerta e la solvibilizzazione delle famiglie azioni specifiche rivolte alle popolazioni più fragili in una logica di discriminazione positiva: un'offerta appropriata, misure di sostegno per le famiglie in difficoltà» (*ivi*, p. 137). Inoltre la legge pone come obiettivo l'accesso ad alloggi ordinari: tanto nell'edilizia sociale quanto nel patrimonio locativo privato. Soltanto in seguito si è passati a un intervento che privilegia il trattamento d'emergenza e all'offerta di alloggi ordinari si è affiancata una logica di produzione di forme speciali: sistemazioni di emergenza, di transizione, ecc. Così, «mentre la politica della casa ha avuto a lungo l'obiettivo di favorire la produzione di alloggi di qualità, dalle caratteristiche comuni per tutti, le nuove politiche tendono a favorire una diversificazione delle forme che risponde certo alla specificità di certe domande, ma che tende anche a moltiplicare le zone di attesa e a minare il riferimento a un alloggio di qualità per tutti» (*ivi*, p. 132).

La vicenda francese – considerata nel suo intero svolgimento – fornisce le coordinate per immaginare un Ms sottratto alle riduzioni correnti e alle critiche che ne sono derivate. Da un lato si tratta di assumere il

carattere aggiuntivo e abitativo delle soluzioni come schema di riferimento, da cui trarre i criteri guida; dall'altro si tratta di considerare la possibilità di scostamenti da questo schema, lavorando sulle buone ragioni per allontanarsi dal modello. Gli allontanamenti riguarderebbero due questioni: l'opportunità di ricorrere a sistemazioni abitative non ordinarie e la necessità di fare i conti con le difficoltà dell'inserimento abitativo.

Nella prima direzione, si tratterebbe di contestare una delle principali ragioni della critica del Ms come «ripiegamento». La questione verrebbe posta in quest'altro modo: pensare al Ms come a un tipo di offerta che assuma caratteri specifici, allontanandosi dai criteri dell'ordinarietà abitativa, proprio per realizzare principi abitativi e dare sostanza alle condizioni su cui si basa il diritto alla casa. Si tratterebbe di riconoscere che per alcune popolazioni fragili le soluzioni, perché siano a misura delle loro esigenze, possano/debbono scostarsi da quelle convenzionali.

È possibile un Ms che si scosti dalle condizioni ordinarie, e che tuttavia realizzi principi abitativi, quei principi cioè che nelle nostre società costituiscono la normalità – socialmente valorizzata – della casa e dell'abitare? Vale a dire: un alloggio di qualità adeguata; un titolo di occupazione che costituisca un vero statuto abitativo, ossia sicurezza e controllo del proprio spazio; una forma e uno statuto che consentano di realizzare con/nella casa i valori dell'abitare, ovvero domesticità, privacy, comfort, socialità ecc.

A questa domanda non è facile dare una risposta. Il dibattito sul Ms ha però ben chiarito le condizioni che determinano esiti differenti nella progettazione del Ms e ha documentato esperienze che suggeriscono con sufficiente evidenza la possibilità di una sua declinazione «positiva».

4. Scostarsi dal modello: l'ordinarietà e il sostegno all'inserimento abitativo

Gli elementi problematici rispetto ai quali valutare gli scostamenti investono l'intero potenziale abitativo delle sistemazioni. La qualità anzitutto: standard poveri, segmenti degradati dell'edilizia sociale, localizzazioni svantaggiose. Ma anche statuti e tipologie che non consentono di realizzare i valori dell'abitare. Poi la precarietà dei titoli di occupazione: statuti derogatori e «diminuiti». Infine la separazione dal corpo delle politiche ordinarie.

Esperienze positive e proposte interessanti sono disponibili sia per il

titolo sia per la qualità, ma qui le indicazioni sono più incerte e le implicazioni più problematiche. La questione sconfinava in quella della riduzione dei criteri di accettabilità stabiliti: va peraltro ricordato che per i poveri l'applicazione meccanica di criteri generali – «standard abitativi» – può essere inefficace o anche peggiorarne le condizioni.

Con più evidenti ragioni le indicazioni positive riguardano la possibilità di realizzare principi abitativi con tipologie non ordinarie, che si scostano cioè dalle forme individuali/familiari a favore di forme «in comune», condivise (Busch-Geertsema e Sahlin, 2007). Le popolazioni fragili o vulnerabili sono quelle per cui più frequentemente capita di teorizzare questa possibilità. Ma può anche trattarsi di popolazioni per cui si ritiene di rispondere a specificità culturali: certe popolazioni rom o certe componenti della popolazione immigrata o le persone coinvolte in sottoculture incentrate sulla condivisione residenziale. Lo scostamento dalle forme ordinarie può realizzarsi sia nell'area dell'accoglienza (strutture d'accoglienza, alloggi transitori, *hostels*) sia nell'area propriamente abitativa (forme abitative non convenzionali: ad esempio certi insediamenti familiari rom).

Per le popolazioni vulnerabili occorre evitare di derivare dalla vulnerabilità o dalla povertà in sé le ragioni dello scostamento. Come ha chiarito il dibattito sul Ms, occorre piuttosto ricercarle nel rapporto funzionale tra la tipologia abitativa e le situazioni cui si vuole rispondere: specifiche esigenze di (re)inserimento socio-abitativo (homeless, richiedenti asilo), di gestione di situazioni di emergenza (sistemazioni temporanee ecc.), di cura o di protezione per situazioni di particolare fragilità (ambienti protetti, protezione di lunga durata) (Ballain e Maurel, 2002). Anche per le popolazioni vulnerabili occorre peraltro riconoscere che sono da privilegiare sistemazioni ordinarie: nella maggioranza dei casi non vi sono ragioni per giustificare soluzioni alternative. Ma contro la sorprendente certezza – così comune tra militanti e amministratori, così ignari della diffusione nelle nostre società di pratiche abitative «anomale» del tutto legittimate – che un'abitazione non convenzionale significhi per sé scarso valore abitativo e relegazione, occorre ribadire che in un certo numero di situazioni c'è spazio per queste alternative. È anche possibile – come suggeriscono le pratiche del Ms – che affinché realizzino principi abitativi le soluzioni *debbano* scostarsi dalle forme ordinarie (Noblet, 2010, p. 137 ss.).

L'opportunità di scostarsi dallo «schema» per quanto riguarda il sostegno offerto per conseguire autonomia abitativa mette in discussione i limiti e le difficoltà dell'integrazione e la logica fondamentalista dell'inserimento.

In questa logica, il conseguimento dell'autonomia è un processo di cui viene necessariamente immaginata la conclusione (un obbligo di inserimento), che si raggiungerebbe in modo relativamente facile e in tempi relativamente contenuti. È un'ideologia che sottovaluta le difficoltà dell'inserimento: la transizione da una sistemazione temporanea o assistita a una normale è difficile, e il percorso può durare a lungo o anche «non concludersi», essere indeterminato negli esiti.

Il protrarsi del bisogno di sostegno può riguardare situazioni per le quali appare impropria una soluzione nel normale *social housing*, o persone per le quali non è immaginabile – o non lo è a breve – un ritorno in un quadro ordinario di casa e lavoro: è un campo tipico del Ms. «Venire loro realmente in aiuto richiede una politica imperniata su un alloggio e un'occupazione lavorativa che godano di forti sostegni, cioè su “alloggi molto sociali” e lavori assistiti stabili, abbinati a un'offerta di accompagnamento sociale» (*ivi*, p. 18).

Quanto a lungo? In Francia, per contrastare il continuo *turnover* cui sono sottoposti gli ospiti di strutture di emergenza o di ospitalità notturna, è stato rivendicato da alcuni movimenti (e la proposta ha trovato qualche traduzione istituzionale) il diritto del richiedente a rimanere, in assenza di una soluzione migliore, in una struttura alloggiativa quanto a lungo lo desidera. «Fino a quando la società non è in grado di migliorare davvero la situazione delle persone in grande difficoltà sociale, non può ritirare il poco che mette loro a disposizione. Se si ammette che l'aiuto può perdurare semplicemente perché questo aiuto, anche durevole, non è che un minimo di sopravvivenza, allora per questa stessa ragione è un minimo al di sotto del quale la società non può scendere» (*ivi*, pp. 139-140). È una decisa rottura con la filosofia dell'inserimento, nella quale un aiuto è sempre condizionale.

L'altra possibilità – che il processo non pervenga a una «conclusione» – solleva due questioni: la possibilità di esclusioni strutturali determinate dalle politiche, come vedremo, e la possibilità e il valore di una integrazione o autonomia «relativa» – un'altra eventualità estranea alla filosofia dell'inserimento. Si tratta di una questione da tempo affrontata dal dibattito sul reinserimento degli homeless. Se porre fine alla *homelessness* non significa il venir meno dell'esclusione economica e sociale in tutti i suoi aspetti, occorre ammettere che, dopo il rialloggio, per molti homeless una «integrazione relativa» può essere un obiettivo più adeguato e più realistico di quello della completa integrazione o autonomia e stabilire politiche che continuino a proteggere queste situazioni (Tosi, 2005). Le incertezze sulla possibilità di produrre un Ms «positivo», dunque,

non vengono tanto da ragioni di fattibilità o da critiche insanabili sulla accettabilità di queste misure, quanto piuttosto dal sistema di welfare in cui sono inserite e dagli ostacoli che il contesto neoliberale (comprese le politiche della casa) va costituendo.

RPS

ALLA RICERCA DI UN WELFARE ABITATIVO IN EUROPA

5. Nuove marginalità e nuove politiche: le barriere alle nuove misure sociali

Il grande ostacolo, la grande minaccia al Ms e alle nuove misure, è l'in-treccio tra le nuove forme di marginalità sociale e abitativa e le politiche. Nella compressione imposta dalla stagione neoliberale, l'«incontro» tra la grande povertà abitativa e le nuove politiche sociali aumenta le probabilità che le misure ad hoc accentuino le loro virtualità negative.

Con le dinamiche di fragilizzazione indotte dal passaggio alla società post-fordista, la ricomparsa della povertà significa anche un nuovo quadro della marginalità sociale (Wacquant, 2008). Le differenti interpretazioni di questa marginalità condividono alcune idee. Oltre a suggerire il carattere estremo di molte condizioni di povertà, sottolineano la durezza dei processi di emarginazione, la brutalità della logica di espulsione e la possibilità di una esclusione di lunga durata o anche definitiva: «esclusione irrevocabile» che, avverte Bauman (2005, p. 11) è «la diretta, benché impreveduta conseguenza della decomposizione dello “Stato sociale”».

I termini sono chiarificatori: *underclass*; «disaffiliati» (Castel); «sopranumerari», «esseri umani eccedenti» (Bauman); ma anche «fuori luogo», *aliens* (G. Daly), o anche «espulsi dall'economia e dalla società» (Sassen). Suggestiscono che la nuova marginalità comprenda un nucleo particolarmente problematico, di cui c'è evidenza se si osserva come essa si interseca con la povertà abitativa: determinando la crescita delle sue forme estreme, dell'esclusione abitativa. La nozione di esclusione indica due cose: in primo luogo, condizioni di radicale deprivazione, situazioni di non-casa, ossia persone che non hanno alcuna sistemazione, o sistemazioni così precarie da non poter essere considerate propriamente abitative. È il nocciolo duro della deprivazione: *homeless*; abitanti di baracconi, *squatters*, residenti nei segmenti informali dell'affitto; persone ospitate in strutture che mancano di essenziali requisiti abitativi, come molti centri di accoglienza, come la maggior parte dei campi rom e delle sistemazioni di emergenza. In secondo luogo la nozione di esclusione suggerisce che su queste persone incombe il rischio di una emarginazione definitiva, o almeno del permanere a lungo in una situazione di grande precarietà.

È una problematica estremamente difficile, che non può essere risolta soltanto attraverso misure abitative. Inoltre queste forme di povertà hanno un cattivo rapporto con le politiche, anche con quelle più propriamente sociali. Per queste persone le soluzioni convenzionali possono non funzionare. Nei casi estremi esse sono estranee alle politiche abitative, prese in considerazione attraverso misure «sociali», non abitative. Sono processi che chiamano in causa l'insieme dei fattori che producono marginalità sociale oggi, ma anche i limiti delle politiche: la loro debolezza nel fare inserimento, la loro responsabilità nel produrre esclusione e nel perpetuarla. C'è un limite strutturale, che riguarda la logica alla base delle politiche: l'idea di inserimento. Così nell'*housing* come nel sociale, come abbiamo osservato, quella dell'inserimento è un'ideologia ottimistica: sottovaluta le difficoltà di integrazione per molte persone. Ideologia e pratiche dell'inserimento contribuiscono a rendere difficili i percorsi: ammettono o prevedono differenze di trattamento e diverse probabilità di successo. Operano selezioni che possono anche escludere le condizioni di svantaggio «dure». Una parte importante delle persone in situazioni di marginalità socio-abitativa non è neppure candidata a misure di inserimento o di integrazione. Screamature e restrizioni all'accesso sono stati storicamente meccanismi fondamentali per l'esclusione dei più poveri dai vantaggi delle buone politiche. Anche l'esclusione programmatica di una parte dei poveri dai benefici delle politiche è un dato ricorrente nella storia delle politiche abitative. Troviamo qui un principale limite delle politiche ad hoc. Esse riproducono la tradizionale differenziazione nel trattamento della domanda povera e la riproducono – nel contesto della nuova marginalità e del nuovo quadro politico-ideologico – in forma più pesante e decisa: diversi gradi di soddisfazione, con una parte che viene affidata a forme minori di assistenza e una parte che rimane esclusa da qualunque forma di protezione. Selezione ed esclusione trovano nuove ragioni nella crisi del welfare state. La crisi ha aperto inedite possibilità di riduzione delle politiche di integrazione: la possibilità che trovino spazio ipotesi di cittadinanza differenziale, di pensare diritti sociali limitati per una parte della popolazione. Il grande progetto integrativo della società industriale non è più l'orizzonte delle politiche. Il trattamento differenziale e la selezione dei beneficiari riflettono il ripiegamento delle politiche sociali e abitative che caratterizza l'era neoliberale. Le politiche si flettono. Trova spazio una sistematica selettività nella presa in carico. All'estremo basso è l'abbandono di una parte dei poveri: dimenticati, «rifiuti», per usare l'espressione di Bauman.

È in questa struttura di trattamento che le misure «più sociali» rischiano di assumere i caratteri di una minorazione. È un esito articolato, che va compreso in rapporto alle tendenze delle politiche sociali neoliberali e alla nuova stratificazione che si sta verificando nelle condizioni abitative. Le politiche sostengono e danno forma a questa stratificazione: adottando trattamenti differenziati nei confronti dei diversi tipi di domanda, spingono verso soluzioni divergenti per quanto concerne il grado di inclusione abitativa. Le dinamiche selettive sono alla base di nuove polarizzazioni delle politiche abitative sociali, che si muovono lungo diversi assi. Un primo asse ripropone la storica opposizione tra i poveri e il resto della popolazione (o gli strati intermedi), di nuovo costituendo per l'area della povertà una situazione di svantaggio e affidandone una parte a misure di assistenza (o di controllo repressivo). Ma assumono ora una nuova rilevanza le differenze di trattamento tra poveri. Un secondo asse contrappone – tra le componenti «basse» – quelle ammesse alla normale offerta sociale e quelle affidate al «molto sociale» e alle cure del terzo settore (come recita la legge francese, «le persone le cui difficoltà provengono da un cumulo di difficoltà finanziarie e d'inserimento sociale»). Infine, è il terzo asse, all'interno delle componenti marginali viene operata una selezione stringente che ne esclude una parte anche dalle misure apposite a esse rivolte. Così le politiche possono offrire una base a esclusioni persistenti e contribuiscono alla gerarchizzazione delle risposte, consegnando una parte degli aventi diritto al livello più basso del trattamento sociale. Gli esempi abbondano nel campo delle misure per gli homeless e nei programmi di inserimento abitativo dei rom (Tosi, 2017, pp. 73-75).

6. Visto dall'Italia: dissensi e conflitti sulle misure contro la grande povertà abitativa

In Italia le misure «più sociali» incontrerebbero ulteriori problemi, anzitutto per la debolezza del welfare abitativo e del welfare sociale. Come confermano le sperimentazioni di questi anni, un sistema di welfare sufficientemente ricco, compresa un'adeguata offerta di *social housing*, è condizione per un positivo Ms e per il successo delle *homelessness strategies* e di Hf. Inoltre costituirebbero problema, in presenza di una crisi abitativa particolarmente grave, la perdurante inconsistenza delle politiche abitative che ha segnato la nostra storia recente e la prosecuzione di quell'approccio estensivo al sociale che ostacola la selezione della

domanda in funzione delle urgenze e della gravità dei problemi. Piuttosto che all'area della povertà, le politiche si sono rivolte all'offerta per i livelli intermedi della domanda: l'«area grigia», i «ceti medi impoveriti». Il cosiddetto «housing sociale» ne raffigura la manifestazione esemplare: a volte, certo, progetti destinati all'area della povertà, più spesso distorsione di risorse pubbliche a favore di segmenti medi della domanda (Tosi, 2017, pp. 90-96).

Oggi la costruzione di un welfare abitativo in Italia appare improbabile: il tema non è nell'agenda politica, nonostante le continue denunce dell'emergenza abitativa, il problema casa non è tra le priorità delle forze politiche e dei governi. Provvedimenti importanti sono però possibili, e non sarebbe assurdo immaginare di introdurre elementi che realizzino un minimo di contesto per le nuove misure sociali: ad esempio un incremento significativo di edilizia sociale, un fondo sociale per l'affitto che copra una quota decente di famiglie povere, un quadro integrato di misure di contrasto della povertà.

Nel frattempo, tentativi di introdurre misure sociali innovative scontrerebbero i limiti di un sistema abitativo debole e incontrerebbero i problemi tipici dei paesi che non hanno sufficiente offerta di *social housing*. Senza un sistema di welfare attorno, molte politiche risulterebbero difficili, scarsamente efficaci, e aumenterebbe il rischio di effetti perversi delle misure focalizzate sulle situazioni più difficili (Stephens e al., 2010). Hf è un esempio eloquente. In Italia mancano molte delle condizioni di sistema da cui dipende l'efficacia di Hf (Padgett e al., 2016): disponibilità di *housing* a funzione sociale, un'adeguata offerta di emergenza e di servizi flessibili accessibili agli homeless; e manca una strategia nazionale contro la *homelessness* cui i progetti di Hf possano appoggiarsi.

In queste condizioni appare tutta l'ambiguità dell'ampliamento di Hf, come si è verificato in diversi paesi, a popolazioni che non sono il suo target originario: *people with high and complex needs*. L'estensione a una più ampia gamma di popolazioni può significare che Hf viene applicato a situazioni in cui il bisogno di casa è, con tutta evidenza, «il» problema: persone povere che hanno semplicemente bisogno di una casa a basso costo, senza che vi siano severi problemi di marginalità sociale. Ma l'interesse e l'innovatività di Hf sono chiari se ci si riferisce a homeless cronici o multiproblematici: una popolazione ritenuta incapace di abitare in autonomia e per la quale si affermava (si afferma) la necessità di una «preparazione all'abitare». Quanto più ci si allontana da queste figure tanto più l'idea che la sistemazione abitativa debba essere «first» è un'ovvietà, o un non senso. In effetti, le persone povere che hanno bisogno

di sostegno per trovare o per mantenere un'abitazione altro non sono che i destinatari del *social housing* o delle politiche abitative sociali.

Nel caso italiano questa estensione è avvenuta. Anche se spesso la retorica dell'innovazione fa riferimento alle situazioni più problematiche («persone che vivono nei dormitori», «chi vive in strada e che è fuori da ogni provvedimento»), di fatto il target viene in molti casi esteso a differenti situazioni di disagio. Oltre che ai senza dimora o alle persone in situazioni di «esclusione abitativa», Hf si rivolge (in misura variabile secondo i progetti) a situazioni di grave disagio abitativo e di povertà non necessariamente segnata da tratti di grave marginalità sociale. Dei 358 adulti presenti nella sperimentazione avviata dal network *Housing First Italia* dal 2014 al 2016 (senza contare quelli usciti dai progetti), le persone «senza tetto e senza casa» erano 246; mentre 90 erano a rischio di perdita dell'alloggio o in sistemazioni insicure; 22 in «situazioni abitative altamente inadeguate» (v. Fio.Psd, 2018).

I progetti di Hf si inseriscono così nella lunga tradizione dei progetti abitativi avviati in Italia da diversi decenni, inizialmente per dare risposta ai problemi degli immigrati. Anche per Hf la questione si sposta su come assicurare il necessario sostegno da parte delle istituzioni e del sistema di welfare e su come reperire le risorse necessarie. «Hf – afferma il responsabile di un progetto – richiede un coinvolgimento forte delle istituzioni poiché laddove vi è un welfare debole si innestano sì pratiche di innovazione sociale ma destinate a venir meno nel lungo periodo». La scarsità di opportunità abitative accessibili – alloggi sociali, alloggi a basso o bassissimo costo sul mercato privato – costituisce un ostacolo strutturale all'inserimento e spiega la modesta portata (o anche il fallimento) di molti programmi.

L'ambiguità dell'estensione di Hf sconta per un verso l'eterogeneità della *homelessness* e la polisemia della nozione – un problema ancora irrisolto, che autorizza un incontrollato passaggio di significati ed equivoci terminologici e teorici (Tosi, 2017, pp. 134-35). Per un altro verso rivela lo scontro tra diverse strategie di trattamento del grave disagio abitativo, essendo chiaro che il problema non può essere affrontato da una singola politica. Come è stato osservato (Culhane e Metraux, 2008), il concentrarsi su Hf da parte delle politiche e della ricerca sta dando troppa enfasi a un solo aspetto del problema, quello dei più severamente colpiti, a spese della riduzione della *homelessness* per persone semplicemente povere che hanno bisogno di una casa senza che abbiano bisogno di particolari servizi di sostegno. Come viene spesso sottolineato per gli Stati Uniti e per il Regno Unito, il grosso delle persone

homeless non è caratterizzato da *high support needs*. La maggior parte sono poveri, che non hanno bisogno di Hf, ma solo di una casa adeguata e accessibile e semmai di *light-touch services*. «La causazione immediata della loro *homelessness* può riguardare cose differenti, che vanno dalla disoccupazione alla rottura delle relazioni familiari, ma una causa sottostante è sempre presente: sono persone troppo povere per permettersi una casa adeguata. I principali interventi necessari per trattare il grosso della *homelessness* sono un aumento dell'offerta abitativa, un migliore accesso alle abitazioni a basso costo, e migliori possibilità per le persone più povere di ottenere un lavoro che offra un reddito sufficiente per vivere» (Pleace, 2012, pp. 121-122).

Gli esiti dell'ambiguità politica di Hf sono ben evidenti in Italia, ampliati dalla debolezza del sistema di *housing* e dalla scarsità di *social housing*. La mancanza di un contesto adeguato, oltre a minacciare l'efficacia dei progetti, solleva questioni di razionalità e di equità, che rinviano al carattere selettivo dei progetti di inserimento abitativo. L'estensione di Hf a popolazioni che non si caratterizzano per *high and complex needs* – persone povere che hanno semplicemente bisogno di una casa a basso costo – potrebbe avere due implicazioni. La prima è che Hf funzioni come strada sostitutiva (un ripiego selettivo) delle politiche dell'offerta, un'eventualità a maggior ragione probabile nei sistemi in cui scarseggiano le case sociali e abbonda il ricorso a strutture speciali o di emergenza o temporanee (con il rischio, tra l'altro, di quella distorsione che può accompagnare i progetti non inseriti in programmi complessivi di *social housing*: mobilitare risorse in risposta a specifiche situazioni identificate indipendentemente da considerazioni sui requisiti di prioritizzazione che dovrebbero caratterizzare le politiche sociali). Di conseguenza – è la seconda implicazione – l'estensione di Hf fa intravedere un possibile conflitto, nel destinare il patrimonio abitativo sociale/a basso costo, tra il diritto alla casa come si è strutturato socialmente e istituzionalmente e l'intervento per il (re)inserimento sociale.

Riferimenti bibliografici

- Ballain R. e Maurel E., 2002, *Le logement très social*, L'Aube, Parigi.
Bauman Z., 2005, *Fiducia e paura nella città*, Bruno Mondadori, Milano.
Busch-Geertsema V., 2014, *Housing First Europe – Results of a European Social Experimentation Project*, «European Journal of Homelessness», vol. 8, n. 1, pp. 13-28.

- Busch-Geertsema V. e Sahlin I., 2007, *The Role of Hostels and Temporary Accommodation*, «European Journal of Homelessness», n. 1, pp. 67-93.
- Culhane D.P. e Metraux S., 2008, *Rearranging the Deck Chairs or Reallocating the Lifeboats?: Homelessness Assistance and Its Alternatives*, «Journal of the American Planning Association», vol. 74, n. 1, pp. 111-121.
- Doherty J. e al., 2004, *The Changing Role of the State. The State and the Housing Markets of Europe*, Feantsa, Bruxelles.
- Feantsa, 2010, *European Consensus Conference on Homelessness*, Bruxelles.
- Fio.Psd, 2018, *È possibile dare una casa a una persona senza dimora in Italia?*, Comunicato stampa 3 maggio, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.fiopsd.org/cs-prima-la-casa-e-possibile/>.
- Noblet P., 2010, *Pourquoi les SDF restent dans la rue*, L'Aube, Parigi.
- Padgett D.K., Henwood B.F. e Tsemberis S.J., 2016, *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives*, Oxford University Press, Oxford.
- Pleace N., 2012, *Housing First*, Feantsa, Bruxelles.
- Stephens M. e al., 2010, *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Bruxelles.
- Tosi A., 2005, *Re-housing and Social Reintegration of Homeless People: A Case Study from Milan*, «Innovation. The European Journal of Social Science Research», vol. 18, n. 2, pp. 183-204.
- Tosi A., 2017, *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*, Mimesis, Milano.
- Wacquant L., 2008, *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*, Polity Press, Cambridge.

L'insostenibile peso dell'abitare. Un'analisi sulla relazione tra povertà e housing affordability in Italia

Marianna Filandri e Valentina Moiso

RPS

L'articolo si interroga sulla relazione tra povertà e casa e sul ruolo delle politiche pubbliche, in particolare per le famiglie in affitto. Attraverso l'analisi dei dati It-Silc 2014 vengono indagate le connessioni tra povertà e difficoltà a sostenere i costi abitativi declinate in termini sia oggettivi che soggettivi. Obiettivo dell'articolo è considerare il ruolo degli housing allowances nel sostenere le famiglie

in condizioni di difficoltà economica ad affrontare le spese abitative. Il confronto tra i nuclei in difficoltà nel mercato privato degli affitti con quelli negli alloggi a canone calmierato consente di rilevare la differente portata del supporto pubblico. A questo proposito, l'articolo propone una simulazione di ridefinizione dei canoni per calibrare l'impatto delle differenti forme di sostegno pubblico all'abitare.

1. Povertà, deprivazione abitativa e politiche pubbliche

L'abitazione rappresenta uno dei bisogni fondamentali degli individui e viene spesso presa in considerazione e inclusa nei modelli di misurazione della povertà. La casa è anche un fattore importante dal punto di vista del reddito, essendo una fonte di ricchezza e incidendo in maniera rilevante sulle condizioni di vita materiali (Fahey e al., 2004).

L'articolo focalizza la relazione tra povertà reddituale e titolo di godimento dell'abitazione, partendo dalla considerazione che gli affittuari hanno più probabilità di essere poveri rispetto ai proprietari. La relazione tra queste due dimensioni presenta però notevoli sfaccettature. Innanzitutto è bene precisare che l'affitto a prezzi di mercato non è una condizione né necessaria né sufficiente a identificare i poveri: non tutti gli affittuari vivono in povertà e non tutte le persone povere vivono in affitto (Burrow, 2003; Filandri e Olagnero, 2014). Lo svantaggio peggiore si riscontra in genere fra le famiglie che vivono in alloggi di affitto sociale. Il cosiddetto *social housing* – l'affitto a prezzi ridotti rispetto al mercato, risultato di un intervento di politiche pubbliche – è infatti in Italia un predittore piuttosto affidabile di povertà dei residenti. Questo

perché nel contesto italiano spesso il requisito per accedere ad alloggi di *social housing* è proprio quello di essere in una condizione di povertà. L'intervento pubblico, oltre all'offerta di alloggi in affitto sociale, può anche realizzarsi attraverso il sostegno alle spese per la casa. Gli affittuari possono accedere a misure come gli *housing allowances*, ossia i fondi per il sostegno all'affitto che hanno l'obiettivo di intervenire sulla sostenibilità delle spese per la casa rispetto al reddito, ossia la cosiddetta *affordability*. Sebbene queste misure siano considerate interventi di politica abitativa che consentono a famiglie che non potrebbero permetterselo di vivere in assenza di disagio abitativo, in realtà esse sono a tutti gli effetti un sostegno al reddito e quindi, in quanto tali, una forma di sicurezza sociale (Griggs e Kemp, 2012)¹.

Questi elementi portano a interrogarsi sulla relazione tra povertà e casa e sul ruolo delle politiche pubbliche per le famiglie in affitto. Attraverso l'analisi dei dati It-Silc 2014, l'articolo mira a indagare la diffusione della povertà familiare in Italia considerando la condizione abitativa delle famiglie. Se, come abbiamo sottolineato, non tutti gli affittuari sono poveri, è anche vero che non tutti i poveri hanno difficoltà a sostenere i costi abitativi. Al fine di mettere correttamente in luce le dimensioni del fenomeno, nel presente lavoro considereremo, dunque, anche la dimensione della deprivazione abitativa, tenendo conto sia delle difficoltà oggettive sia della percezione soggettiva del peso delle spese per la casa. Infine, l'articolo considererà il ruolo degli *housing allowances* nell'aiutare le famiglie in condizioni di difficoltà economica a sostenere le spese abitative. Quest'ultimo aspetto è di particolare interesse in quanto consente un confronto diretto tra i nuclei in difficoltà nel mercato privato degli affitti con quelli negli alloggi a canone calmierato. In particolare proporremo una simulazione di ridefinizione dei canoni per valutare l'impatto di differenti forme di aiuto pubblico.

L'articolo è strutturato in cinque paragrafi. I primi due forniscono l'inquadramento concettuale dello studio. Innanzitutto vengono discusse le varie declinazioni della povertà in generale e di quella abitativa in particolare, con un approfondimento sulla sostenibilità dei costi abitativi e della deprivazione. Sono quindi introdotte le forme di sostegno pubblico

¹ Non sono invece disponibili risorse pubbliche attivabili per sostenere i proprietari di casa in condizione di difficoltà, anche nelle situazioni estreme di rischio di perdita di possesso dell'immobile, a parte alcune misure estemporanee rivolte ai proprietari indebitati per l'acquisto della prima casa (Moiso, 2012).

alle famiglie in affitto. La terza sezione presenta i dati e il metodo utilizzati nell'analisi, mentre il paragrafo successivo contiene i principali risultati. Infine chiudono l'articolo alcune brevi osservazioni.

2. *Approcci di studio della povertà e povertà abitativa*

Nell'immaginario collettivo un individuo estremamente povero è spesso rappresentato come un senzatetto (cfr. Meo, 2009). In questo caso è evidente la povertà abitativa, ossia il fatto che la persona viva per strada e non abbia una casa in cui recarsi. La povertà abitativa però può assumere altre forme, certo meno estreme, ma il cui impatto sulla vita delle persone non è da sottovalutare. Dalla mancanza di condizioni igieniche al sovraffollamento, dalla presenza di umidità all'esposizione a inquinamento acustico, sono numerosi gli aspetti dell'abitare che possono affliggere le famiglie. Si tratta di fattori che identificano lo spazio valutativo della povertà direttamente nell'ambito della casa.

Il termine povertà sta a indicare un'ampia varietà di situazioni in cui è rilevabile un deficit di risorse che preclude il raggiungimento di uno standard di vita accettabile (Eurostat, 2010): può essere definito povero chi è senza fissa dimora, ma è anche povero chi ha un reddito non sufficiente a soddisfare i propri bisogni o chi è escluso da uno standard di vita considerato normale dalle persone del proprio contesto. La povertà è dunque soggettivamente definita e storicamente e culturalmente relativa, e questo impatta le modalità con cui viene oggettivamente misurata (Istat, 2009). In altri termini, la varietà definitoria si riflette in una varietà di approcci di analisi che si differenziano in base a metodologie e indicatori utilizzati²: dalla distinzione tra misure di povertà assolute o relative a quelle oggettive o soggettive, nonché unidimensionali o multidimensionali. Sebbene la letteratura suggerisca di combinare più misure allo scopo di descrivere le diverse sfaccettature del fenomeno (Istat, 2009), gli approcci più diffusi sono quelli che si focalizzano su un singolo aspetto e forniscono informazioni sintetiche sulla presenza o assenza di povertà. Nella maggior parte dei casi la dimensione considerata è quella monetaria e l'indicatore è dicotomico poveri/non poveri. In particolare sono molto diffuse le stime sulla diffusione della povertà relativa delle famiglie, ossia il numero di famiglie con un reddito

² Per una trattazione esaustiva degli approcci di studio alla povertà di veda Morlicchio (2012).

disponibile inferiore a una certa soglia del reddito mediano della popolazione³. I vantaggi di questo approccio sono diversi: dall'informazione sintetica alla facilità di comprensione, dalla possibilità di fare confronti tra contesti diversi al considerare i cambiamenti nel tempo. Tuttavia non mancano gli svantaggi: definire lo spazio valutativo della povertà identificando solo una dimensione significa non tenere conto della complessità del fenomeno. Inoltre, la misura della condizione di svantaggio può essere articolata in gradi di severità, identificando situazioni di grave o lieve deprivazione⁴. Tenere conto di più dimensioni consente anche di rilevare le situazioni di disagio cumulativo in cui vivono alcune famiglie (Autigna e Filandri, 2015).

2.1 Sostenibilità delle spese per la casa

Anche nell'ambito specifico della povertà abitativa possono essere identificati più aspetti di disagio. Uno dei fattori più rilevanti è rappresentato certamente dalla *affordability*, un indicatore della sostenibilità delle spese per la casa rispetto al reddito. In sostanza si considera il peso dei costi abitativi sul bilancio familiare: è quindi un indicatore non assoluto, che dipende dalla situazione economica della famiglia. Le spese abitative possono essere concepite in senso ristretto o ampio. L'accezione più circoscritta comprende solo il canone versato da coloro che sono in affitto e le eventuali rate del mutuo per coloro che sono in proprietà. L'accezione allargata include, oltre alla locazione o al mutuo, le spese per le utenze – ossia le bollette di acqua, elettricità, gas, riscaldamento e telefono, e i costi di manutenzione obbligatoria (sempre distinguibili nelle quote a carico di proprietari e affittuari) –: dall'assicurazione sull'immobile e le eventuali spese condominiali alle imposte sui servizi, come il trattamento delle acque reflue o lo smaltimento dei rifiuti. Infine, solo per i proprietari, vanno considerate anche le tasse sulla proprietà. Tra i due estremi, l'accezione ristretta o ampia, si trovano in

³ Nelle definizioni di povertà relativa si può considerare il consumo familiare al posto del reddito. Le soglie variano dal 50 al 60 al 66%. Il 60% è tra quelle più utilizzate in letteratura (Jenkins, 2016).

⁴ In questa direzione, l'Istat ha recentemente introdotto una maggiore articolazione delle categorie, che diventerebbero quattro: in relazione alla soglia di consumo identificata come linea di povertà, sono sicuramente poveri i nuclei familiari che presentano livelli inferiori del 20% della soglia e sicuramente non poveri quelli che presentano livelli superiori del 20%. Nel mezzo troviamo i quasi poveri che superano appena la soglia, e gli appena poveri che sono subito sotto (Istat, 2015).

letteratura diverse definizioni intermedie, che dipendono in buona parte dalla disponibilità dei dati (Filandri, 2015).

Le spese per la casa non forniscono un indicatore di benessere o malessere di per sé, ma, come detto, vanno messe in relazione con il reddito disponibile al fine di verificare se una famiglia può o meno permettersi i costi del vivere in una determinata abitazione. In questo senso si parla di sostenibilità o meno delle spese per la casa. La cosiddetta *affordability* è perciò sensibile alle fluttuazioni del reddito. Basti pensare a come i costi abitativi diventino insostenibili in situazioni congiunturali come è, ad esempio, lo stato di disoccupazione. L'*affordability* inoltre può variare nel tempo, anche di mese in mese, per persone che non possono contare su entrate fisse o scadenzate, situazione sempre più diffusa tra le giovani generazioni. In questo senso ha una rilevanza specifica nel misurare il livello della povertà. Esemplificativo è che la sostenibilità delle spese per la casa sia stata definita in letteratura come la sfida che individui e famiglie affrontano nel trovare un equilibrio tra i costi per la propria condizione abitativa – attuale o potenziale – e le spese di altro tipo, considerati i vincoli posti dal loro reddito (Stone, 2006).

Dal punto di vista operativo, la definizione più diffusa di *affordability* considera sostenibile l'abitare se una famiglia ha la capacità economica di coprire i costi dell'alloggio senza dover limitare eccessivamente i consumi non abitativi. Questo approccio tiene conto delle preferenze e dei processi decisionali delle famiglie di fronte all'allocazione di denaro tra consumi abitativi e non abitativi (Hancock, 1993) che si differenziano per costo relativo e desiderabilità soggettiva. Al netto delle spese per la casa il reddito disponibile non dovrebbe collocarsi al di sotto di una soglia minima o compromettere la possibilità di acquistare un paniere minimo di beni (Bramley, 2012). In altre parole, sostenere il peso economico della casa non deve compromettere la possibilità di vivere in maniera socialmente adeguata in base al proprio contesto di riferimento. La sostenibilità dei costi abitativi viene dunque definita in rapporto a tre dimensioni: il reddito, i costi per le necessità abitative e i costi per le necessità non abitative (Hulchanski, 1995).

Un'ulteriore accezione del concetto di *affordability* consiste nel considerare lo stress e i bisogni legati alla casa. Lo stress abitativo indica una difficoltà della famiglia a coprire i costi del mutuo o dell'affitto, ma anche eventuali condizione di sovraffollamento o di disagio, mentre i bisogni abitativi fanno riferimento a standard minimi a cui una famiglia dovrebbe poter accedere (Yang e Chen, 2014; Filandri, 2015). Tenendo conto di queste dimensioni è possibile introdurre una graduazione della

sostenibilità del costo dell'abitare, modulando diversi gradi di severità dell'*affordability*.

Si sottolinea infine come l'*affordability* permetta di considerare la dimensione soggettiva della povertà a fianco di quella oggettiva. Se quest'ultima riguarda il reddito disponibile delle famiglie e le spese ineludibili dell'alloggio, la prima fa riferimento anche ai modelli soggettivi di consumo. Si può quindi distinguere tra sostenibilità oggettiva delle spese per la casa e sostenibilità soggettiva, tenendo presente che la percezione soggettiva è spesso distante dalla condizione oggettiva e la correlazione tra gli aspetti reali e quelli percepiti può essere piuttosto debole (Bosco e Sciarrone, 2006). Nelle analisi terremo conto di entrambe le dimensioni nella sostenibilità dei costi abitativi.

2.2 Deprivazione abitativa

Oltre alla sostenibilità delle spese per la casa, uno degli indicatori della povertà abitativa, già accennato all'inizio del paragrafo, è rappresentato dalla deprivazione abitativa. Quest'ultima richiama l'idea del malessere e del rischio che provengono dall'assenza di condizioni minime di comfort e di sicurezza dell'abitare; è un valore negativo sia in termini di *qualità della vita* individuale, sia riguardo all'*integrazione sociale* (Olagnero, 1998, p. 44). Sebbene vi sia un generale accordo sull'accezione generale, la questione diventa molto più complicata quando si tratta di fissare standard condivisi di qualità abitativa e residenziale, adeguati al contesto sociale e territoriale, nonché di interpretare il significato del disagio in termini di nessi economici e sociali e delle conseguenze a livello di sistema e di comportamenti individuali (*ibidem*). Esiste infatti una vasta letteratura sulle dimensioni da considerare alla base del benessere individuale e familiare (Ayala e Navarro, 2008).

Molto spesso i criteri si scontrano con la disponibilità di dati, tanto che gli studi considerano indicatori della mancanza di condizioni adeguate per soddisfare i bisogni abitativi quelli più frequentemente disponibili nelle *survey*. Di conseguenza la deprivazione abitativa può far riferimento a spazi ridotti (sovraffollamento), a problemi strutturali o a carenze (dalla presenza di umidità nei muri alla mancanza di riscaldamento), a degrado ambientale (inquinamento e microcriminalità) (Palvarini e Pavolini, 2010).

La deprivazione abitativa può sommarsi alla difficoltà di sostenere i costi per la casa: famiglie povere che faticano a pagare le spese e vivono in alloggi deprivati. D'altro canto potrebbe anche essere collegata a

bassi costi collegati all'abitazione, che sono più facilmente sostenibili, ma consentono l'accesso ad alloggi peggiori. Ritorna quindi l'importanza di considerare congiuntamente le dimensioni di povertà collegate alla casa. Non può essere infatti accomunata una famiglia che ha un peso oggettivo elevato nel pagare il canone di locazione ma non riporta né difficoltà soggettive né deprivazione abitativa con una che presenta disagi in tutte queste tre dimensioni. Per questa ragione considereremo sia la presenza/assenza di singoli indicatori di povertà abitativa sia le situazioni di più grave disagio dove gli svantaggi si accumulano.

3. *Le politiche di sostegno al pagamento del canone di locazione*

In generale le politiche abitative a sostegno dell'affitto possono essere distinte in dirette e indirette. Le prime, che spesso vengono classificate anche come misure a sostegno della domanda abitativa, riguardano le erogazioni che la famiglia riceve direttamente per pagare il canone o le spese per l'abitare. Le seconde, spesso definite a supporto dell'offerta abitativa, sono le misure indirette che hanno l'obiettivo di aumentare gli alloggi in affitto a prezzi calmierati rispetto a quelli del mercato. In entrambi i casi l'obiettivo è quello di ridurre il peso delle spese per la casa sul bilancio familiare: nel primo caso *ex post* per affittuari in difficoltà nel mercato privato, nel secondo caso *ex ante* offrendo alloggi a canone ridotto a famiglie in difficoltà. Le due misure sono molto differenti sia in termini di investimento economico sia in termini di benefici. L'impegno di spesa per un alloggio di edilizia residenziale pubblica⁵ è molto oneroso e comporta per l'amministrazione lo stanziamento di una ingente quantità di denaro in maniera anticipata rispetto all'erogazione della misura. In sostanza si costruisce o si compra subito un alloggio e poi lo si rende disponibile in maniera permanente a un canone calmierato a famiglie in difficoltà. Il sostegno al pagamento del canone viene invece erogato periodicamente, solitamente su base annuale, e riduce il costo dell'affitto per le famiglie in difficoltà. Le due misure hanno vantaggi e svantaggi sia per l'amministrazione pubblica sia per le famiglie. Bisogna infatti considerare che l'investimento in edilizia residenziale impiega la maggior parte delle risorse destinate alle politiche abitative (Filandri e Autigna, 2015) e offre un supporto a un numero minore di famiglie per un arco di tempo più lungo. Questa misura è in linea con l'idea che vi sia una limitata offerta di case in affitto e a prezzi

⁵ Per approfondimenti sul tema dell'edilizia residenziale si veda Lungarella (2010).

accessibili. Tuttavia questo non è in linea con la sovrabbondanza generale del bene casa e con l'idea, soprattutto nei centri urbani, di arginare il consumo di suolo.

Al contrario i sostegni al pagamento delle spese abitative, gli *housing allowances*, che nel nostro paese si traducono nella possibilità di accedere ai fondi affitto istituiti a livello locale, offrono un aiuto limitato ma (potenzialmente) a un numero maggiore di famiglie. È una misura più equa perché è virtualmente erogata a tutti i nuclei che versano in condizioni di disagio. Non ci sono infatti liste di attesa come nel caso dell'edilizia pubblica. Inoltre è una misura efficiente perché sono aiutate solo le famiglie in condizioni di necessità, in quanto i requisiti per accedere al sostegno sono valutati annualmente. Al contrario le famiglie residenti in alloggi di edilizia residenziale pubblica che sono uscite dalla condizione di difficoltà (necessaria per avere accesso alla casa) continuano a tutti gli effetti a usufruire del beneficio pubblico avendo un canone calmierato. Il tempismo degli interventi è però il limite principale degli *housing allowances*, oltre all'evidente fatto che necessita della garanzia di un finanziamento continuo per sgravare realmente le famiglie in difficoltà dal peso delle spese abitative. Le famiglie devono versare, infatti, prima in una situazione di difficoltà e trovarsi a dover pagare un canone eccessivo per il loro reddito e solo successivamente possono fare richiesta di supporto. Tutto questo tenendo conto che spesso i tempi dell'amministrazione sono tutt'altro che celeri. Un altro limite di questa misura, comune però a tutti gli interventi di politica abitativa, fa riferimento alle disparità territoriali. Molto spesso infatti gli *housing allowances* sono stati erogati solo da alcuni comuni e non da altri e a seconda della regione anche con criteri differenti (dalle soglie di reddito agli importi erogati) (Baldini e Poggio, 2012). Famiglie in eguale condizione di necessità possono trovarsi quindi nella condizione di essere aiutate molto, poco o per niente.

Vediamo allora adesso quale relazione esiste tra tipologia di contratto di affitto – distinguendo tra affitto a prezzi di mercato, affitto sociale e affitto con aiuti – e disagi legati alla condizione dell'abitazione, in particolare il peso delle spese per la casa.

4. Dati, variabili e metodo

Le analisi si basano sui dati dell'indagine europea Eu-Silc (*European Union Survey on Income and Living Condition*) per l'Italia (d'ora in poi It-Silc),

che è una delle poche basi dati che forniscono informazioni su abitazione, reddito e sostegni ricevuti. L'indagine prevede infatti la somministrazione di un questionario sulle condizioni di vita di individui e famiglie a un campione rappresentativo della popolazione. Nelle analisi abbiamo utilizzato i dati trasversali rilevati nel 2014 di tutte le famiglie in affitto. Il campione è composto complessivamente da 3.043 nuclei familiari.

Abbiamo distinto le famiglie per tipologia di contratto di affitto considerando: 1) l'affitto nel mercato privato; 2) l'affitto sociale (affitto a un canone ridotto rispetto a quello del mercato); 3) l'affitto nel mercato privato ma con un sostegno pubblico, ossia le famiglie che hanno ricevuto gli *housing allowances*⁶.

La condizione di povertà monetaria è stata definita in termini relativi. Sono considerate povere le famiglie con un reddito disponibile equivalente (utilizzando la scala di equivalenza Ocse modificata) inferiore al 60% del reddito mediano. Sono state considerate anche tre condizioni di svantaggio legate all'abitazione: il peso delle spese per la casa oggettivo, il peso delle spese per la casa soggettivo e la deprivazione abitativa. Il peso oggettivo delle spese per la casa è misurato adottando il *ratio approach* che considera quanto denaro spende (o dovrebbe spendere) una famiglia per la casa⁷ (Stone, 2006). La formula per calcolare questo rapporto è: totale delle spese per la casa/totale del reddito disponibile. L'assunto di base è che se una famiglia paga per l'alloggio più di una certa percentuale del suo reddito, allora non avrà abbastanza denaro per sopperire ad altre necessità. Noi abbiamo considerato la soglia convenzionale del 30% che è la più diffusa negli studi empirici: chi supera questa soglia si trova ad avere un rilevante peso oggettivo dei costi abitativi. Il peso soggettivo delle spese per la casa si evince analizzando la domanda «Lei pensa che le spese per la casa siano per la sua famiglia un carico pesante, sopportabile o trascurabile?». Abbiamo considerato famiglie con un problema soggettivo di costi abitativi quelle che hanno dichiarato di avere un carico pesante. Infine la terza condizione di svan-

⁶ In realtà anche le famiglie in affitto sociale possono ricevere aiuti pubblici per il pagamento del canone. Nel nostro caso abbiamo considerato queste famiglie semplicemente in affitto sociale per due ragioni: 1) la scarsa presenza nel campione, pari all'1,6% dei rispondenti; 2) il canone pagato non è statisticamente diverso da quello delle famiglie in affitto sociale.

⁷ Per una trattazione degli altri approcci per misurare il peso delle spese per la casa si veda Stone (2006).

taggio legata all'abitazione è la deprivazione abitativa. Abbiamo considerato la presenza di problemi strutturali (umidità, infissi rotti, servizi igienici inadeguati, locali bui), il sovraffollamento (meno di una stanza per componente), problemi legati al quartiere di residenza (inquinamento acustico, ambientale, microcriminalità e vandalismo). Sono definite in condizione di deprivazione abitativa le famiglie che hanno riportato la presenza di almeno due aspetti. Infine abbiamo considerato il cumulo delle tre variabili degli svantaggi legati all'abitazione identificando le famiglie che presentano congiuntamente tutte le condizioni di disagio.

Sono state utilizzate anche variabili di controllo: numero di componenti adulti, numero di componenti minori, numero di percettori di reddito, età del più alto percettore di reddito, zona geografica, grado di urbanizzazione.

Per stimare la probabilità di soffrire di disagi legati alla condizione abitativa, sono stati stimati quattro modelli di regressione logistica binomiale, uno per ciascuna condizione. I risultati sono presentati come effetti medi (Bartus, 2005), ovvero come probabilità media tra individui con caratteristiche diverse e quindi direttamente interpretabili. Le tabelle con i coefficienti stimati dei modelli logistici sono riportate nella tabella A1 in Appendice.

5. Risultati

Si è affermato nell'introduzione che l'affitto sociale è un buon predittore di povertà, perché la condizione di difficoltà delle famiglie è un requisito imprescindibile per accedere a un alloggio di edilizia residenziale pubblica. In realtà questo è certamente vero per le nuove assegnazioni, ma se consideriamo tutte le famiglie di residenti, vediamo che le famiglie povere sono poco più di un terzo, non molte di più di quelle residenti in alloggi affittati a prezzi di mercato (tabella 1). Un discorso diverso va invece fatto per le famiglie in affitto che ricevono aiuti per il pagamento della rata: è la condizione dove si trova il numero maggiore di poveri, il 50% dei beneficiari. Questo dato richiama due ragionamenti. Da un lato il contributo all'affitto viene dato su base annuale e quindi la condizione di necessità dei nuclei è accertata periodicamente: coloro che non si trovano in difficoltà non hanno diritto a ricevere un aiuto. Dall'altro lato, la condizione di povertà riguarda una famiglia su due e non tutte, per l'eterogeneità dell'applicazione del fondo affitti che

viene erogato con criteri diversi da regione a regione. Possono infatti cambiare le soglie di accesso, le scale di equivalenza, gli sgravi derivanti da altre condizioni di criticità come la disabilità. In altre parole, i fattori che intervengono a determinare l'accesso al sostegno sono applicati in modo disomogeneo sul territorio italiano, ossia non è stato utilizzato lo stesso criterio per valutare il bisogno delle famiglie coinvolte. Per questo motivo, se si valuta la distribuzione della povertà tra i beneficiari con un solo metodo a livello nazionale, è dunque possibile che alcune famiglie rimangano sopra la soglia anche se incluse nella misura.

Le famiglie povere, dunque, si concentrano in misura maggiore nel gruppo che riceve contributi all'affitto piuttosto che tra quelle in affitto sociale, ma al contrario sono i nuclei in affitto sociale a mostrare livelli di affitto nettamente più bassi rispetto agli altri gruppi, e indipendentemente dalla condizione di povertà (tabella 1). Visto che la categoria più supportata (affitto sociale) non è quella in cui si concentrano le famiglie che versano in condizione di povertà (contributi all'affitto), questo dato porta a interrogarsi sulla direzione dell'aiuto pubblico e sulla sua efficacia nel contrastare il disagio abitativo nelle sue varie forme. Approfondendo questi aspetti, innanzitutto osserviamo il canone medio mensile (tabella 1): i nuclei poveri mostrano un canone medio sempre inferiore a quello dei nuclei non poveri con la stessa tipologia di affitto dell'abitazione. Questo dato richiama il fatto che molto spesso le famiglie povere si orientano a priori verso abitazioni con canoni mediamente più bassi⁸. Tuttavia questa scelta non sembra proteggere le famiglie povere dall'averne un peso gravoso delle spese abitative. Quattro nuclei su cinque presentano un carico pesante dei costi per la casa, sia dal punto di vista oggettivo che soggettivo, e soffrono con più probabilità di deprivazione abitativa e di tutti gli altri aspetti contemporaneamente. Va però rilevato che le condizioni di svantaggio legate all'abitazione sono molto diffuse anche tra le famiglie non povere. Addirittura sette nuclei su dieci lamentano un peso delle spese per la casa eccessivo e oltre quattro su dieci spendono oltre il 30% del reddito disponibile. Inoltre, la deprivazione e la somma di tutti i disagi non sono rari nel campione dei rispondenti non poveri. Questi dati sono congruenti con il fatto che i nuclei in affitto vivono spesso in condizioni abitative non buone e il disagio è piuttosto diffuso (Filandri, 2015).

⁸ Per quanto riguarda l'affitto sociale, la differenza di canone può essere almeno in parte imputata a una parziale definizione dell'affitto sulla base del reddito dei nuclei.

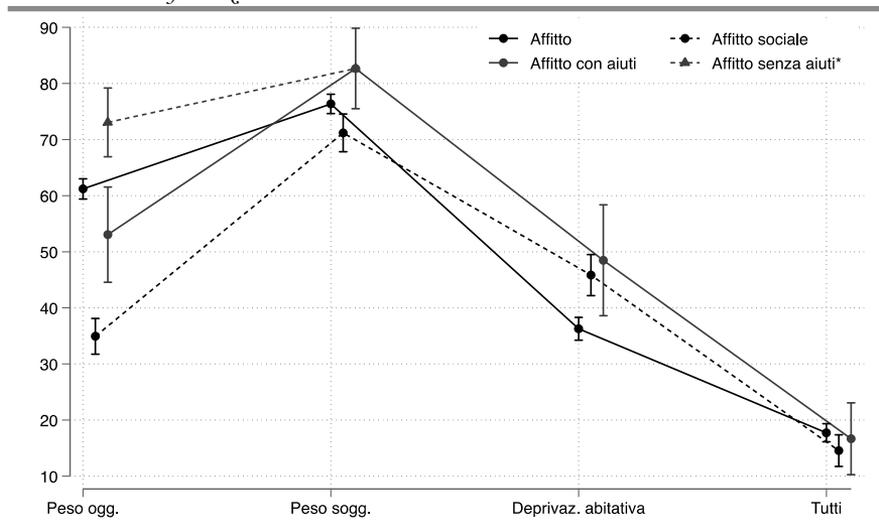
Tabella 1 - Probabilità di essere in povertà relativa per tipologia di affitto dell'abitazione e disagi legati alla condizione abitativa

	Famiglie non povere	Famiglie povere
<i>Tipologia di affitto dell'abitazione</i>		
Affitto (mercato privato)	68,1	31,9
Affitto sociale	63,4	36,6
Affitto con aiuti	49,5	50,5
<i>Canone medio mensile (euro)</i>		
Affitto (mercato privato)	460,9	357,9
Affitto sociale	272,7	171,7
Affitto con aiuti*	349,1	285,8
<i>Disagi legati alla condizione abitativa</i>		
Peso oggettivo	42,9	79,9
Peso soggettivo	69,5	87,1
Deprivazione abitativa	34,9	46,2
Tutte	10,0	30,8

Note: * è stato calcolato il reddito medio al netto del sostegno per l'affitto ricevuto.

Fonte: Elaborazione a cura delle autrici su dati It-Silc 2014, pesati.

Figura 1 - Disagio abitativo per tipologia di affitto. Probabilità medie stimate e intervalli di confidenza al 90%



Note: * è stato calcolato quale sarebbe il peso dei costi abitativi senza tenere conto del supporto pubblico solo per le famiglie in affitto che ricevono aiuti.

Fonte: Elaborazione a cura delle autrici su dati It-Silc 2014, pesati.

Analizziamo ora la relazione tra disagi legati all'abitazione e tipologia di contratto di affitto. La figura 1 mostra le probabilità predette e i relativi intervalli di confidenza controllati per condizione di povertà, nonché per dimensione della famiglia, numero di percettori di reddito, età del più alto percettore di reddito, zona geografica e grado di urbanizzazione. I risultati mostrano che le famiglie nel mercato privato sono quelle che hanno più probabilità di subire un carico pesante dei costi per la casa (linea continua con pallino nero). Le famiglie che ricevono aiuti per il pagamento dell'affitto mostrano un carico oggettivo non significativamente diverso da chi non li riceve. Tuttavia se osserviamo come sarebbe il peso dei costi abitativi senza il supporto pubblico, vedremmo molte più famiglie soffrire di questa forma di disagio (triangolo grigio vs pallino grigio). Ricevere o meno un sostegno economico diretto al pagamento dell'affitto ha dunque un impatto non indifferente sui budget domestici: le famiglie che ne beneficiano sono parzialmente sgravate dal peso dei costi abitativi, in altre parole l'affitto ha un peso più sostenibile sulle finanze familiari dato il reddito disponibile. Però, allo stato attuale dell'aiuto pubblico, rimane comunque alta la probabilità per questi nuclei di dover sostenere un affitto superiore al 30% del reddito, soglia convenzionalmente utilizzata, come già accennato, per indicare la piena sostenibilità dei costi abitativi. Al contrario, le famiglie in affitto sociale sono quelle che hanno una probabilità decisamente più bassa, pari a circa un terzo, di soffrire per il peso del costo della casa. Osservando il carico soggettivo, ossia quali famiglie ritengono che le spese per la casa siano un carico pesante, vediamo che le differenze tra i contratti di affitto sono basse, con una sola differenza significativa, pur contenuta: le famiglie in affitto sociale hanno una probabilità relativamente più bassa di soffrire per un carico pesante rispetto a quelle che ricevono aiuti pubblici affittando sul mercato privato. Queste ultime sono le più svantaggiate anche per quanto riguarda la deprivazione abitativa. Al contrario, è interessante notare che le famiglie che pagano un contratto di affitto nel mercato privato e non ricevono aiuti pubblici, a fronte di un peso oggettivamente elevato delle spese abitative sul reddito percepito, riportano una qualità dell'abitare migliore. Infine non sembra esserci una probabilità diversa tra famiglie in affitto nella cumulazione di tutte e tre le forme di disagio.

Confrontando questi risultati con quelli riportati nella tabella precedente è possibile avanzare alcune considerazioni sull'importanza dell'aiuto pubblico al fine di diminuire la probabilità che una famiglia possa soffrire per un eccessivo peso delle spese per la casa. Le famiglie in affitto

sociale ricevono un (relativamente) elevato aiuto pubblico e vedono alleggerirsi il peso dei costi della casa sia dal punto di vista oggettivo che soggettivo; al contrario, le famiglie che mostrano di soffrire maggiormente per le spese dell'abitare sono quelle verso cui l'aiuto pubblico è più contenuto. Potremmo allora concludere che aumentando le risorse e la portata dell'aiuto ai nuclei in difficoltà si ridurrebbe la diffusione del disagio. Se facciamo un semplice calcolo, focalizzandoci solo sulle famiglie povere, dai dati della tabella 1 emerge come l'affitto sociale sia mediamente la metà di quello di mercato. Le famiglie povere che ricevono aiuti pubblici invece pagano solo un terzo in meno rispetto alle famiglie povere nel mercato. Se allargassimo la percentuale di riduzione media del canone degli affitti sociali a quella delle famiglie nel mercato privato, osserveremmo di conseguenza una riduzione della percentuale di famiglie con un peso eccessivo dei costi di abitazione di mediamente 28 punti percentuali per le famiglie non povere e 14 per quelle povere (tabella 2). Tuttavia le risorse sono scarse per definizione e un aumento assoluto di esse è quantomeno improbabile. Considerando però la distribuzione delle famiglie povere per tipologia di contratto di affitto possiamo ipotizzare di trasferire parte degli aiuti da alcune famiglie ad altre. In pratica calcoliamo un canone basato sulla disponibilità economica delle famiglie sulla base di due soglie arbitrarie⁹. Per le famiglie povere consideriamo un canone mensile medio pari al 15% del reddito equivalente disponibile; per le famiglie non povere pari al 25%. Questo canone porta a una riduzione di quasi 20 punti percentuali nella probabilità di soffrire di pesanti costi abitativi per le famiglie povere in affitto sociale a fronte di un aumento di 17,5 punti per le famiglie non povere. Per le famiglie nel mercato privato la percentuale scende di 11,4 e 36,6 punti percentuali rispettivamente per i nuclei non poveri e poveri. Questa seconda simulazione non comporta un impegno maggiore di risorse pubbliche che complessivamente risultano comparabili, ma prevede solo una redistribuzione di esse da alcune famiglie ad altre¹⁰.

Un'immagine della distribuzione dei canoni ricalcolati è fornita dalla

⁹Le soglie sono state scelte per tenere conto di un differente peso del canone per le famiglie povere e non povere e sulla base dell'assenza di aumento complessivo delle risorse. Sono ovviamente possibili scenari con soglie differenti e che tengano conto non solo della condizione o meno di povertà, ma anche del grado di severità di questa.

¹⁰L'ammontare delle risorse necessarie è stato calcolato considerando che il maggiore incasso dei canoni delle famiglie in affitto sociale equivale all'aumento dell'aiuto pubblico per le famiglie nel mercato privato.

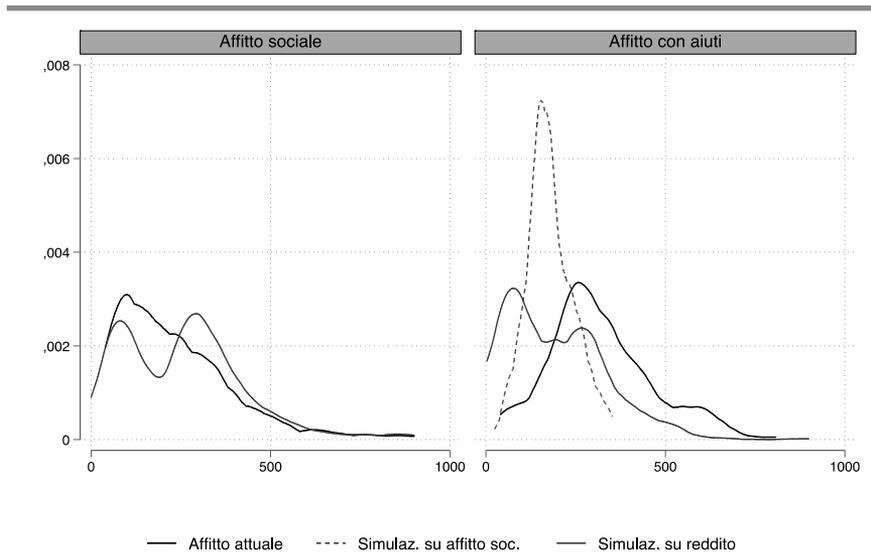
figura 2. Come si può notare la situazione ideale con la disuguaglianza più contenuta è quella in cui le risorse pubbliche sono aumentate al punto da portare i canoni delle famiglie in affitto nel mercato allo stesso livello di quelle in affitto sociale. Nello scenario in cui i canoni sono definiti sulla base del reddito equivalente disponibile si può invece osservare l'aumento del peso dell'affitto sulle risorse familiari per chi usufruisce dell'affitto sociale e una diminuzione per quelle nel mercato privato.

Tabella 2 - Probabilità di essere in povertà relativa per tipologia di affitto dell'abitazione e disagi legati alla condizione abitativa

	Affitto sociale		Affitto con aiuti	
	Non poveri	Poveri	Non poveri	Poveri
Peso attuale costi abitativi	22,5	62,9	41,9	74,5
Simulazione 1 su affitto sociale	22,5	62,9	13,6	60,0
Simulazione 2 con redistribuzione	40,0	43,2	30,5	37,9
<i>Differenza con il peso attuale</i>				
Differenza con simulazione 1	0,0	0,0	28,3	14,5
Differenza con simulazione 2	-17,5	19,7	11,4	36,6

Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati It-Sile 2014, pesati.

Figura 2 - Differenze nei canoni di affitto reali, simulati come su affitto sociale e simulati su reddito



Fonte: Elaborazione a cura delle autrici su dati It-Sile 2014, pesati.

5. Conclusioni

L'articolo, considerando congiuntamente le dimensioni della povertà e del disagio abitativo, permette di avanzare alcune riflessioni in merito al sostegno pubblico al canone di locazione e all'allocazione delle risorse pubbliche tra differenti forme di aiuto. Le analisi svolte mostrano che le famiglie povere incorrono più spesso in un carico gravoso dei costi abitativi rispetto alle famiglie non povere. In particolare sono più frequentemente in condizione di disagio i nuclei che affittano nel mercato privato. Alcuni di questi ricevono supporti pubblici per il pagamento del canone e di conseguenza diminuisce la probabilità di dover fronteggiare spese per la casa eccessive. In realtà la percentuale più bassa di famiglie che soffrono di questa forma di disagio si trova tra gli affittuari dell'edilizia residenziale pubblica: è qui che il sostegno pubblico assume infatti una maggiore capacità di incidere in maniera efficace sui bilanci familiari. Tuttavia non è infrequente che negli alloggi in affitto sociale si trovino famiglie in condizioni di non povertà. Per rendere più efficace l'aiuto pubblico è quindi possibile ipotizzare una nuova modalità di calcolo dei canoni che parta dal reddito disponibile delle famiglie. In pratica una parte di famiglie affittuarie nell'edilizia pubblica dovrebbe pagare un canone più elevato (proporzionale al livello di reddito disponibile) e con le risorse in più si potrebbero aiutare le famiglie più fragili nel mercato privato. In questo modo diminuirebbe il numero di nuclei con un peso gravoso dei costi abitativi in particolare tra le famiglie povere.

Ovviamente questo è un esercizio che non tiene conto della complessità delle politiche abitative attuali. In particolare i canoni degli alloggi sociali non sono raccolti dallo stesso ente che poi si trova ad erogare i sostegni per l'affitto. Inoltre in questo scenario non sono contemplati i casi di morosità, pur essendo probabili tra i nuclei in condizione di povertà. Non si tiene conto della presenza di aree svantaggiate su cui concentrare l'intervento e quindi l'allocazione delle risorse (Bronzini, 2014). Infine vi sono questioni di giustizia locale di cui tenere conto: è giusto che una famiglia che vive in un alloggio di 100 mq paghi lo stesso canone di una che vive in 50 mq, a parità di altre condizioni? O che la prima paghi un canone inferiore alla seconda perché in condizione di indigenza maggiore? Sono tutte questioni per le quali è difficile trovare una risposta semplice e univoca.

Possiamo però trarre alcune conclusioni dall'analisi condotta. Nella misura in cui le politiche abitative rappresentano un campo privilegiato su

cui investire, per innescare processi virtuosi di sostegno e promozione delle famiglie (Deriu e Bucco, 2013), l'obiettivo deve essere prioritariamente il benessere degli individui. Il punto di partenza non può essere allora l'alloggio e la definizione dei canoni agevolati rispetto alle condizioni dell'abitazione. L'attenzione deve essere posta alla famiglia e ai redditi familiari. Questa necessità è ancora più pressante se si pensa alle nuove generazioni e all'elevata variabilità reddituale a cui sono esposte. La sostenibilità infatti non è una caratteristica intrinseca degli alloggi ma è relativa alla disponibilità di chi li abita. In una frase ciò significa passare dal cosiddetto *affordable housing* all'*housing affordability* o, in italiano, dagli alloggi a canone agevolato a quelli a canone sostenibile (Filandri e Autigna, 2015).

Riferimenti bibliografici

- Autigna L.P. e Filandri M., 2015, *L'approccio multidimensionale alla povertà: le residenze temporanee della Regione Piemonte*, «Territorio», n. 75, pp. 70-76.
- Ayala L. e Navarro C., 2008, *Multidimensional Indices of Housing Deprivation with Application to Spain*, «Applied Economics», vol. 40, n. 5, pp. 597-611.
- Baldini M. e Poggio T., 2012, *Housing Policy Towards the Rental Sector in Italy: A Distributive Assessment*, «Housing Studies», vol. 27, n. 5, pp. 563-581.
- Bartus T., 2005, *Estimation of Marginal Effects Using Margeff*, «Stata Journal», vol. 5, n. 3, pp. 1-23.
- Bosco N. e Sciarrone R., 2006, *La certezza dell'incertezza. Ambivalenze e rimedi*, «Meridiana», n. 55, pp. 9-33.
- Bramley G., 2012, *Affordability, Poverty and Housing need: Triangulating Measures and Standards*, «Journal of Housing and the Built Environment», n. 27, pp. 133-151.
- Bronzini M., 2014, *Nuove forme dell'abitare*, Carocci, Roma.
- Burrow R., 2003, *Poverty and Home-Ownership in Contemporary Britain*, Policy Press, Bristol.
- Deriu F. e Bucco G., 2013, *Il social cohousing: una risposta innovativa alle incertezze presenti e future dei giovani in Italia*, «Sociologia urbana e rurale», n. 100, pp. 74-91.
- Eurostat, 2010, *Combating Poverty and Social Exclusion*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.
- Fahey T., Maitre B. e Nolan B., 2004, *Housing Expenditure and Income Poverty in Eu Countries*, «Journal of Social Policy», vol. 33, n. 3, pp. 437-454.
- Filandri M., 2015, *Proprietari a tutti i costi*, Carocci, Roma.

- Filandri M. e Autigna L.P., 2015, *Disuguaglianze di accesso alla casa. Le politiche di housing sociale in Piemonte*, «La Rivista delle Politiche Pubbliche», n. 3, pp. 339-364.
- Filandri M. e Olagnero M., 2014, *Housing Inequality and Social Class in Europe*, «Housing Studies», vol. 29, n. 7, pp. 977-993.
- Griggs J. e Kemp P.A., 2012, *Housing Allowances as Income Support: Comparing European Welfare Regimes*, «International Journal of Housing Policy», vol. 12, n. 4, pp. 391-412.
- Hancock K.E., 1993, «*Can Pay? Won't Pay?*» or Economic Principles of «Affordability», «Urban Studies», vol. 30, n. 1, pp. 127-145.
- Hulchanski D.J., 1995, *The Concept of Housing Affordability: Six Contemporary Uses of the Housing Expenditure-to-Income Ratio*, «Housing Studies», vol. 10, n. 4, pp. 471-492.
- Istat, 2009, *La misura della povertà assoluta*, Collana Metodi e norme, Istat, Roma.
- Istat, 2015, *La povertà in Italia*, Statistiche report, Anno 2014, disponibile all'indirizzo internet: https://www.istat.it/it/files/2015/07/Poverta_2014.pdf.
- Jenkins S.P., 2016, *The Distribution of Income in the UK: a Picture of Advantage and Disadvantage*, in Dean H. e Platt L. (a cura di), *Social Advantage and Disadvantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Lungarella R., 2010, *Social housing: una definizione inglese di «edilizia residenziale pubblica»?*, «Istituzioni del Federalismo», n. 3-4, pp. 271-311.
- Meo A., 2009, *Vivere in strada: carriere di povertà e pratiche di sopravvivenza. Uno sguardo sociologico sui senza dimora*, in Gnocchi R. (a cura di), *Homelessness e dialogo interdisciplinare*, Carocci, Roma, pp. 183-214.
- Moiso V., 2012, *L'accesso al credito come innovazione di welfare e contrasto alla vulnerabilità*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 313-332.
- Morlicchio E., 2012, *Sociologia della povertà*, il Mulino, Bologna.
- Olagnero M., 1998, *I muri e le barriere. Il disagio abitativo tra crisi del welfare, crisi del mercato e trasformazioni della famiglia*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 1, pp. 43-74.
- Palvarini P. e Pavolini E., 2010, *Housing Deprivation*, in Ranci C. (a cura di), *The Social Vulnerability in Europe. The New Configuration of Social Risks*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, New York, pp. 26-158.
- Stone M.E., 2006, *What is Housing Affordability? The Case for the Residual Income Approach*, «Housing Policy Debate», vol. 17, n. 1, pp. 151-184.
- Yang Z. e Chen J., 2014, *Housing Affordability and Housing Policy in Urban China*, Springer, Heidelberg.

Anziani fragili e ageing in place. Alcune considerazioni sul caso italiano

Marco Arlotti

RPS

Il contributo si focalizza sul tema della domanda sociale degli anziani fragili, con particolare attenzione al caso italiano e agli assetti di permanenza a domicilio, il cosiddetto ageing in place, con cui si punta a garantire una migliore qualità di vita della persona anziana, contenendo il ricorso a soluzioni più costose come quelle del ricovero residenziale. Tuttavia lo sviluppo dell'ageing in place richiede alcune precondizioni specifiche in assenza

delle quali, o con una compromissione delle stesse, si possono determinare forti rischi di isolamento e abbandono per gli anziani più fragili. In questo quadro esperienze innovative recenti, implementate a livello territoriale, hanno puntano a favorire lo sviluppo di nuove forme di sostegno alla domiciliarità e dell'abitare. Tuttavia l'assenza di una politica nazionale e regionale rischia di limitare gli effetti di tali innovazioni.

1. Introduzione*

Questo contributo si focalizza sul tema della domanda sociale degli anziani fragili, con i quali intendiamo anziani che, pur avendo un certo grado di autonomia, possono presentare una serie di limitazioni dal punto di vista dello svolgimento delle abituali attività di vita quotidiana (es. attività di cura della persona come mangiare, alzarsi dal letto, vestirsi e spogliarsi ecc., nonché attività quotidiane strumentali come preparare i pasti, fare la spesa, svolgere lavori domestici ecc.) e su come tale aspetto si incrocia con la dimensione abitativa.

A questo proposito ci soffermeremo, in particolare, sul caso italiano dove, come noto, l'invecchiamento della popolazione è una questione centrale, sia per l'intensità del fenomeno, che per i processi di mutamento intervenuti sul versante delle strutture familiari.

Da un lato, infatti, abbiamo una crescente incidenza dei «grandi anziani», cioè gli anziani over 80 in cui la presenza di bisogni sanitari e socio-

* Questo articolo si colloca all'interno delle attività svolte dall'autore nell'ambito del progetto biennale di ricerca IN-AGE (*INclusive AGEing in place: Contrasting isolation and abandonment of frail older people living at home*), finanziato da Fondazione Cariplo (grant n. 2017-0941).

assistenziali, e la conseguente necessità di assistenza a fronte di limitazioni funzionali, tende ad essere più elevata (Barbarella e al., 2015; Dessi e Rusmini, 2015). Dall'altro lato abbiamo una progressiva contrazione dei nuclei familiari, nel quadro della quale si è assistito a un aumento significativo del numero di anziani che vivono soli e alla rarefazione delle reti di solidarietà intergenerazionale a cui – come diremo fra poco – il sistema di welfare italiano ha delegato tradizionalmente la copertura dei bisogni di cura della popolazione anziana (Pavolini e Ranci, 2015; cfr. anche *infra*).

Il tema della domanda sociale degli anziani fragili verrà affrontato in questo contributo con particolare riferimento agli assetti di permanenza a domicilio, il cosiddetto *ageing in place*. L'*ageing in place* costituisce, infatti, una delle strategie principali messe in atto nella gran parte dei paesi europei (ma non solo) per far fronte ai bisogni della popolazione legati all'invecchiamento, attraverso soluzioni che puntano a una maggiore «efficacia», in termini di garanzia nella qualità di vita della persona anziana, ed «efficienza», evitando il ricorso a soluzioni, come quelle del ricovero residenziale, decisamente più costose per le finanze pubbliche, ma anche per gli stessi bilanci familiari. La permanenza a domicilio della persona anziana, in particolare fragile, è tuttavia influenzata da una serie di pre-condizioni che ne influenzano gli esiti. Dalla presenza e supporto fornito dalle reti informali di cura, a condizioni contestuali, come quelle determinate dalla struttura abitativa, dal contesto territoriale di riferimento nonché dalle politiche pubbliche (incluse quelle abitative e dell'assistenza) nel loro complesso.

Fatta questa premessa, nel proseguo tratteremo dunque il tema degli anziani fragili che vivono a domicilio nel caso italiano, riprendendo in prima istanza le coordinate del dibattito sull'*ageing in place* (cfr. par. 2). A seguire, l'approfondimento del caso italiano si baserà innanzitutto su una ricostruzione del quadro più complessivo delle politiche di assistenza ed abitative nel nostro paese (cfr. par. 3), per poi individuare quelle che sembrano essere le criticità principali connesse alla declinazione «all'italiana» dell'*ageing in place*, in particolare per quanto riguarda profili specifici di bisogno, per esempio gli anziani soli o che vivono in contesti problematici da un punto di vista abitativo ed urbano. A fronte di tali criticità vedremo come, anche in Italia, si è sviluppata una certa attenzione attorno alla promozione di nuove forme innovative di sostegno dell'abitare degli anziani fragili (cfr. par. 5). Tuttavia, l'esistenza di barriere culturali e, in particolare, la mancanza di una politica su scala nazionale e regionale rischiano di compromettere le condizioni affinché tali innovazioni territoriali si istituzionalizzino rendendosi stabili nel tempo.

2. *Invecchiare a domicilio: la strategia dell'ageing in place*

Nel paragrafo introduttivo si è detto come una delle strategie principali messe in atto nella gran parte dei paesi europei (ma non solo) per far fronte ai bisogni della popolazione legati all'invecchiamento è stata quella che ha puntato a favorire la permanenza a domicilio, nel contesto abitativo e comunitario di riferimento: il cosiddetto *ageing in place*.

La diffusione dell'*ageing in place* è stata favorita nel contesto europeo dalla presenza di alcune pre-condizioni. Queste rimandano innanzitutto a una forte diffusione, presso la popolazione anziana, della proprietà della casa (Fernández-Carro, 2013). Inoltre, tenuto conto dell'impossibilità di garantire una copertura pubblica a domicilio nell'intero corso della giornata per coprire i bisogni degli anziani (inclusi quelli fragili), una seconda pre-condizione strutturale è quella che rimanda a una diffusa possibilità di supporto da parte delle reti familiari (integrate, come mostra il caso italiano, da assistenza privata esterna; cfr. par. 3.1). Dati (seppur allargati all'area Ocse) mostrano infatti come nel 2015 circa il 13% delle persone in età superiore ai 50 anni (in larga parte donne, che rappresentano più del 60% dei *caregiver*) risultava svolgere attività di cura a livello informale su base giornaliera o settimanale (Oecd, 2017).

Più in generale, sono diversi i fattori che hanno sospinto a favore dell'adozione di questo tipo di strategia. Innanzitutto la ricerca di una migliore qualità di vita per la persona anziana, che tende peraltro a presentare generalmente un più forte legame agli spazi e difficoltà di cambiamento (Who, 2017). Per l'anziano, infatti, lo spazio abitativo assume un profondo significato simbolico e personale, di senso, legato alla memoria degli eventi passati (Sixsmith e Sixsmith, 2008).

A questi aspetti se ne aggiungono altri che attengono più all'«efficienza» di tale soluzione rispetto ad altre come, per esempio, il ricovero in struttura, più costoso in termini economici e che trova nella gran parte dei casi anche una più difficile accettazione da parte dell'anziano (Sixsmith e al., 2014).

Come si è detto poco sopra l'*ageing in place* richiede, tuttavia, alcune pre-condizioni le quali, pur in presenza, possono comunque determinare – allorquando presentano elementi di criticità – una serie di rischi nella permanenza a domicilio della persona anziana in termini, per esempio, di isolamento e abbandono (Sixsmith e al., 2014; Jayanthaa, Qianb e Yia, 2018).

Tali pre-condizioni si articolano su tre livelli principali (Rolls e al., 2010) che rimandano alle condizioni dei contesti abitativi, alle condizioni

materiali della persona anziana e alle condizioni più generali del contesto di quartiere/urbano di riferimento.

Per quanto riguarda il primo aspetto va, infatti, notato come condizioni che attengono in senso lato all'appartamento/abitazione in cui l'anziano vive (es. dimensioni, assetti interni come presenza di maniglioni di appoggio nelle scale o nei bagni, dimensioni delle porte che possono limitare l'accesso nel caso di uso di carrozzella o altro tipo di ausili ecc.) risultano cruciali per favorire la permanenza a domicilio della persona anziana (Hwang e al., 2011). A tal proposito, la ricerca internazionale ha evidenziato come la manifestazione di fenomeni, ad esempio le cadute, che possono fortemente limitare l'autonomia a domicilio della persona anziana può essere contenuta attraverso l'adozione di specifiche azioni preventive che mirano, per esempio, alla valutazione e all'adeguamento degli spazi domestici (Who, 2017).

Anche le condizioni materiali della persona anziana sono, ovviamente, fondamentali nel determinare la possibilità di rimanere a domicilio, così come la qualità stessa di vita (Rolls e al., 2010). La proprietà della casa largamente diffusa fra le persone anziane costituisce, come detto, un fattore cruciale di sostegno all'*ageing in place*. Tuttavia, essa può rappresentare anche un fattore di vulnerabilità, per i costi di mantenimento e per l'immobilizzazione di risorse che rischia, in particolare nei casi di anziani con redditi bassi, che vivono soli e con il sopraggiungere di spese impreviste (come quelle legate alla non autosufficienza), di determinare dinamiche di impoverimento.

Infine, un terzo aspetto che influisce sull'*ageing in place* rimanda al contesto di riferimento entro cui la permanenza a domicilio della persona anziana risulta collocata (Fausset e al., 2011). Quotidianamente la persona anziana interagisce con diverse sfere contestuali, da quelle più «prossime», ad esempio le reti familiari, a quelle più «esterne», come il contesto di quartiere e urbano in termini, per esempio, di dotazioni e accessibilità di servizi, reti comunitarie di supporto ecc. Tali interazioni influenzano in modo cruciale le condizioni di permanenza a domicilio dell'anziano (Jayanthaa, Qianb e Yia, 2018).

3. Il modello italiano di sostegno alla popolazione anziana fragile

Le condizioni di vita delle persone anziane, incluse quelle fragili, presentano nel caso italiano alcuni tratti strutturali specifici (Saraceno e Keck, 2010; Ranci e Pavolini, 2013), che riguardano da un lato un'ampia delega

nella copertura dei bisogni di cura ed assistenza attribuita alle reti informali, cioè in primis – a fronte di persistenti asimmetrie di genere – in capo alle donne; dall'altro un netto e diffuso impiego dell'*ageing in place*. Questo assetto è stato alimentato, ed è tutt'ora sostenuto, da diversi fattori, incluso il ruolo specifico svolto dalle politiche pubbliche dell'assistenza e da quelle abitative.

3.1 Le politiche dell'assistenza

Le politiche dell'assistenza si caratterizzano nel caso italiano e, in prospettiva comparata, per una certa residualità in termini di intervento (la spesa pro-capite per politiche di lungo assistenza, Ltc, calcolata sulla popolazione disabile stimata si attesta fra le più basse nel confronto con i principali paesi europei; Inps, 2016), nonché per un netto sbilanciamento a favore della componente monetaria.

A questo proposito, sul versante dei trasferimenti monetari, non si può che menzionare l'indennità di accompagnamento, introdotta negli anni '80 per far fronte ai problemi della disabilità adulta, che ha registrato nel corso degli anni una crescita continua sia in termini di beneficiari (in particolare ultra-sessantacinquenni arrivando a toccare un tasso di copertura di circa il 12% su questo target di popolazione) che di risorse investite, tanto da costituire oggi oltre il 60% della spesa complessiva destinata alla cura delle persone anziane (Naa, 2017). Dagli anni '80 questo schema è rimasto praticamente immutato, riproducendo peraltro in modo inerziale alcune «deviazioni» strutturali rispetto a schemi simili implementati in altri paesi europei come, per esempio, la mancata differenziazione degli importi in base al livello di gravità del bisogno, la mancata integrazione con la rete territoriale dei servizi, così come la mancanza di forme di controllo sull'utilizzo delle risorse trasferite (Arlotti, Parma e Ranci, 2017). Quest'ultimo aspetto, in un quadro di inerzia e di assenza di riforme istituzionali, ha favorito in particolare lo sviluppo di un mercato della cura privato ampiamente sommerso e irregolare, con un ricorso notevole ad assistenti di cura esterne alla rete familiare, le cosiddette «badanti», spesso con un forte coinvolgimento attraverso la convivenza diretta con l'anziano (Naldini e Saraceno, 2008; Costa, 2013).

La consistenza di questo fenomeno ha raggiunto cifre del tutto ragguardevoli: le stime complessive parlano di circa 840.000 badanti (Lps, 2017), con un trend di crescita che non sembra essersi arrestato nemmeno nel corso del periodo più recente (Netti, 2018).

Un fattore che ha alimentato questo fenomeno rimanda anche alla

particolare carenza, oltre che alle profonde differenziazioni territoriali, che lo sviluppo del sistema dei servizi registra nel nostro paese (Pavolini, 2015; Naa, 2017). Per esempio i servizi di assistenza domiciliare gestiti dai comuni, che costituiscono una leva strategica per favorire il permanere dell'anziano nel proprio contesto di vita evitando processi di istituzionalizzazione, si attestano su livelli del tutto marginali (nel 2015 poco più dell'1% sulla popolazione over 65; elaborazioni su dati Istat 2018b), peraltro in riduzione nel corso del periodo più recente sia a fronte delle dinamiche di contrazione dei trasferimenti statali (basti pensare all'andamento del Fondo nazionale per le politiche sociali e di quello per le non autosufficienze) che hanno portato gli enti territoriali ad adottare diverse strategie di contenimento (es. innalzamento del livello di gravità richiesto per l'accesso ai servizi, riduzione della copertura oraria e dell'intensità assistenziale garantita, incremento delle quote di compartecipazione al costo del servizio), sia a fronte di un certo spiazzamento esercitato dallo sviluppo del mercato privato (irregolare) dei servizi (Gori e Rusmini, 2015).

Un discorso diverso vale, parzialmente, per l'assistenza domiciliare integrata gestita dalle aziende sanitarie territoriali, che ha registrato nel corso degli anni un processo di estensione, seppur graduale, nei tassi di copertura. Tale intervento rimane tuttavia di carattere eminentemente prestazionale, con prestazioni mediche, riabilitative ed infermieristiche che garantiscono una copertura oraria solo limitata, peraltro in calo nel corso del periodo più recente (Naa, 2017).

3.2 Le politiche abitative

Gli assetti di ampia privatizzazione della cura e di mantenimento a domicilio delle persone anziane, incluse quelle fragili, hanno trovato un forte sostegno nelle modalità con cui nel nostro paese le politiche abitative e della casa risultano essersi articolate e consolidate nel corso del tempo. A questo proposito, gli studi sugli *housing regimes* hanno messo in evidenza come il caso italiano si collochi a pieno titolo all'interno del cosiddetto modello «sudeuropeo» nel quale, fra i vari elementi di configurazione, emerge in particolare una certa residualità dell'intervento pubblico (sia in termini di residenzialità pubblica che di sostegno all'affitto), a cui ha fatto il paio un forte stimolo (attraverso, per esempio, benefici fiscali sull'accesso ai mutui e su successioni e donazioni) alla diffusione della proprietà della casa presso le famiglie italiane (Ranci e Pavolini, 2015, p. 156).

Tale fenomeno, che in letteratura è stato definito come «sclerosi proprietaria» (Cucca e Gaeta, 2018), affonda le sue radici in dinamiche di lungo periodo (incluso il tentativo politico di costruzione di consenso attorno alla promozione della piccola proprietà, nonché come forma di protezione per le famiglie dalle dinamiche inflazionistiche) e risulta complementare all'impostazione strutturale di fondo del modello di welfare italiano, alla luce della forte centralità che la casa di proprietà assume per le famiglie nei processi di scambio e di reciprocità intergenerazionale (*ivi*, pp. 90-91).

La proprietà della casa, particolarmente diffusa fra la popolazione anziana, rappresenta uno dei fattori cruciali che ha favorito nel caso italiano la privatizzazione della cura e il mantenimento a domicilio degli anziani, inclusi quelli fragili e non autosufficienti. Tale aspetto, tuttavia, presenta diversi elementi di problematicità che riguardano – come si è detto in precedenza (cfr. par. 3) – l'immobilizzazione della ricchezza in forme difficilmente liquidabili, che possono rendere difficile per l'anziano, in particolare nel caso di redditi pensionistici bassi e a fronte del mutamento delle condizioni di salute ed autonomia, affrontare spese impreviste oppure legate alla manutenzione della casa e/o all'adattamento degli spazi domestici.

In quest'ultimo caso, il rischio – come si vedrà nei prossimi paragrafi – è quello di un intrappolamento a livello domiciliare, favorito anche dall'assenza strutturale nel caso italiano – a parte alcune esperienze locali, tuttavia fortemente frammentate e differenziate a livello territoriale – di politiche abitative pubbliche in grado di sostenere la riqualificazione, l'accessibilità e la messa in sicurezza di abitazioni che, nel caso della popolazione anziana (cfr. par. 5), risultano spesso presentare diversi profili di problematicità a fronte dell'obsolescenza degli edifici e delle difficoltà nel sostenere costi di manutenzione e adattamento (Corsini, 2006).

4. I profili di bisogno degli anziani fragili nel quadro dell'*ageing in place all'italiana*

Nel paragrafo precedente si è visto come l'*ageing in place* rappresenti la modalità principale messa in atto per far fronte ai bisogni della popolazione anziana, inclusa quella fragile. Tale modalità ha costituito in molti casi un'opzione fondamentale per garantire una migliore qualità di vita alle persone anziane fragili, consentendo loro di rimanere nei contesti sociali e familiari di riferimento. Tuttavia, nel quadro più generale degli

assetti strutturali che caratterizzano le politiche di assistenza ed abitative nel caso italiano (cfr. par. 3 *supra*), essa spesso determina elementi di forte criticità non solo sul versante di chi presta l'attività di cura (in termini di limitazioni sociali, affaticamento fisico, disagio psicologico ed emozionale – Arlotti, Catena e Genova, 2015; Pasquinelli, 2015), ma anche per quanto riguarda alcuni profili specifici di anziani fragili, con rischi elevati di abbandono ed isolamento.

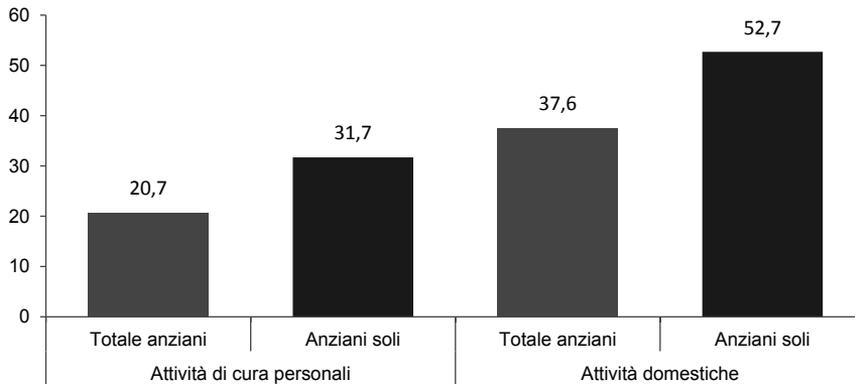
Nello specifico, tali rischi sembrano emergere con più forza quando, in particolare, le «pre-condizioni» necessarie all'*ageing in place* (cfr. par. 3) – cioè la pre-condizione strutturale-abitativa, quella materiale e quella relativa al contesto sociale e spaziale di riferimento – vengono meno o risultano fortemente compromesse. A questo proposito, in termini esemplificativi, si farà riferimento a due profili specifici di fragilità, cioè da un lato al caso degli anziani che vivono soli e, dall'altro lato, a quello degli anziani che vivono in contesti abitativi che presentano forti problematiche da un punto di vista strutturale. Ovviamente questi due profili di fragilità possono e (spesso) tendono a sovrapporsi, tuttavia in questo paragrafo – solo a fini esemplificativi – verranno sviluppate alcune brevi considerazioni rispetto a ciascuno separatamente.

4.1 *Gli anziani che vivono soli*

Venendo al primo profilo, possiamo dire che gli anziani soli (in larga parte donne, a fronte di una più elevata aspettativa di vita media) rappresentano oggi una delle fasce sociali di maggiore criticità. Non a caso, secondo l'indagine Istat che ha misurato la percezione individuale del sostegno sociale, essi rappresentano coloro che tendono a sentirsi meno protetti e che avvertono un maggiore senso di abbandono (Istat, 2018c). In aggiunta presentano una maggiore necessità di aiuto sia per quanto riguarda la cura personale (31,7% rispetto al 20,7% della popolazione anziana nel suo complesso) che per le attività domestiche (52,7% sempre rispetto al 37,6% degli anziani nel complesso – Istat, 2018c; cfr. figura 1).

Studi più recenti sul caso italiano indicano inoltre come, nel quadro di un crescente miglioramento (in termini di riduzione della povertà) delle condizioni materiali della popolazione anziana, si stiano diffondendo anche situazioni di vulnerabilità economica, le quali si legano in particolare all'emergere di condizioni di non autosufficienza e che tendono a colpire maggiormente anziani con redditi bassi e, appunto, che vivono soli (es. donne vedove – Luppi, 2018).

Figura 1 - Persone di 65 anni e più che presentano una necessità di aiuto nelle attività quotidiane domestiche e di cura della persona (2015)



Fonte: Elaborazione su dati Istat (2018c, p. 281).

È importante evidenziare come questo profilo, cioè quello degli anziani soli, risulti peraltro in crescente diffusione all'interno della società italiana. Il 48,7% delle famiglie con un'unica persona risulta, non a caso, composto da anziani over 65 e, dopo gli 84 anni, la condizione di «persona sola» diventa nettamente prevalente, interessando il 52,2% di chi si colloca all'interno di questa fascia d'età (Istat, 2018d).

Inoltre, anche se la quota di famiglie che vedono la co-residenza di un anziano con il proprio figlio risulta oggi ancora rilevante nel nostro paese (per esempio, sono circa il 20% le famiglie di coppia fra i 65-74 anni in cui sono presenti figli non ancora usciti dal nucleo genitoriale; Istat, 2018d), al contempo le coppie di anziani senza figli tendono a rappresentare fino alla soglia degli 84 anni la quota maggioritaria (cioè il 48% delle persone fra i 65 e i 74 anni e il 40% delle persone fra i 75 e gli 84 anni; Istat, 2018d).

Questo fenomeno di «semplificazione» delle strutture familiari tende, peraltro, sempre più ad intrecciarsi in prospettiva con altri importanti processi di mutamento che investono la sfera delle reti familiari di supporto (cfr. par. 2 *supra*) e che comporteranno, in maniera crescente, una riduzione del bacino di reti informali di cura a sostegno della popolazione anziana fragile.

4.2 La condizione abitativa degli anziani

Al profilo di fragilità degli anziani soli si aggiunge, inoltre, quello relativo ad anziani la cui fragilità affonda, in particolare, all'interno di contesti abitativi che presentano forti problematiche sia da un punto di vista della dotazione di reti e di servizi di supporto, che per quanto riguarda le condizioni strutturali.

A questo proposito, sempre i dati Istat (2018c) indicano, infatti, come le difficoltà che gli anziani registrano dal punto di vista del sostegno alle attività di cura personali, così come di quelle domestiche, non risultino diffuse in modo omogeneo sul territorio, bensì presentino forti disuguaglianze territoriali. Non a caso nei territori del Mezzogiorno, e nelle varie articolazioni individuate dall'Istat¹ in quelli che vengono definiti come i «territori del disagio», nei «centri urbani meridionali», nel «Mezzogiorno interno» e «nell'altro Sud», la percentuale di anziani in necessità di aiuto nelle attività di cura e di assistenza e che, tuttavia, presentano un aiuto insufficiente su questi versanti è decisamente più elevata (sempre ben sopra al 50%) rispetto a quanto si registra nelle aree del Centro-Nord, come nelle «città del Centro-Nord», nella «città diffusa» e nel «cuore verde». Anche in queste aree, tuttavia, l'insufficienza di aiuto interessa – complessivamente – in modo costante oltre un anziano su tre (cfr. figura 2).

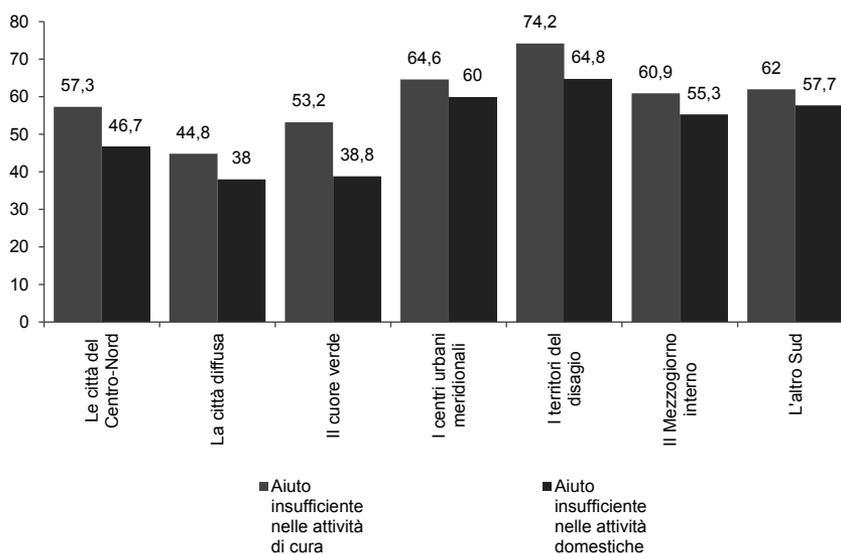
Se invece volgiamo l'attenzione al versante delle condizioni abitative, i dati dell'ultimo censimento 2011 mostrano come, se, da un lato, una delle pre-condizioni strutturali dell'*ageing in place*, cioè la proprietà della casa, risulta essere fortemente diffusa nel nostro paese (riguardando l'80% della popolazione anziana; nel caso di anziani soli, peraltro, con appartamenti che per circa il 66% dei casi sono dotati di più di 4 stanze; Falasca, 2015, p. 12), dall'altro lato, tuttavia, tale pre-condizione è spesso investita da forti elementi di problematicità.

Ad esempio i dati sull'epoca di costruzione indicano che, nel 2011, il 35,4% degli edifici abitati da anziani era stato costruito prima del 1961 e circa il 19,5% prima del 1946 (*ibidem*, pp. 12-13). Insomma, un patrimonio abitativo che per il 54,9% presentava oltre 50 anni, e da cui possono scaturire inevitabilmente precarietà delle condizioni alloggiative e diverse inadeguatezze. Ad esempio, sempre nel 2011, il 76% delle abitazioni in cui vivevano anziani risultava privo di ascensore (Falasca, 2015, p. 13). Aspetto che, peraltro, riguardava, sempre al 2011, il 56%

¹ A questo proposito, si rimanda al rapporto annuale 2015 (Istat, 2015), in cui viene chiarita la costruzione della tipologia territoriale.

di case con anziani in edifici con più di due piani (Abitare e Anziani Informa, 2018, p. 10).

Figura 2 - Persone di 65 anni e più che presentano un aiuto insufficiente nelle attività quotidiane domestiche e di cura della persona (ogni 100 anziani che hanno necessità dell'aiuto), 2015



Fonte: Elaborazione su dati Istat (2018c, p. 281).

Dati più recenti sembrano confermare sostanzialmente questo quadro. Per esempio, al 2016, l'incidenza di persone che dichiarano di vivere in abitazioni con problemi strutturali, cioè in abitazioni danneggiate, risulta essere più elevata nel caso di persone anziane (14,1% e, in particolare nel caso degli anziani soli, 15,5%) rispetto al dato che si registra, invece, sulla popolazione nel suo complesso (12,9% – Istat, 2018b). Un elemento che, in parte, può spiegare la più elevata concentrazione di incidenti domestici proprio fra la popolazione più anziana: i dati Istat per il 2014 indicano, infatti, come per oltre un terzo tali eventi si concentrino proprio fra la popolazione di 65 anni e più, con una particolare diffusione delle cadute tra le donne anziane e delle lesioni sugli arti superiori nel caso degli uomini (Abitare e Anziani Informa, 2018, p. 19).

RPS

ANZIANI FRAGILI E AGEING IN PLACE. ALCUNE CONSIDERAZIONI SUL CASO ITALIANO

5. La sfida della domiciliarità per gli anziani fragili: nuove forme di sostegno dell'abitare

Pur nel quadro di forte residualità che caratterizza le politiche abitative nel nostro paese, è importante evidenziare come, nel corso degli anni, si siano sviluppate in modo crescente a livello territoriale diverse esperienze innovative volte a favorire la domiciliarità degli anziani fragili, affrontando i nodi di problematicità analizzati nel paragrafo precedente. Tali esperienze, spesso basate su forti partnership pubblico-private stimulate anche dall'attivazione di linee di finanziamento ad hoc (sempur, spesso, una tantum), si articolano su diversi fronti di intervento che, in estrema sintesi, rimandano: agli adattamenti strutturali degli ambienti; alla promozione di nuovi servizi di sostegno alla domiciliarità; alla promozione di nuove soluzioni abitative in relazione ai bisogni specifici delle persone anziane fragili.

Per quanto riguarda il primo aspetto, ci riferiamo in particolare a tutte quelle iniziative volte ad intervenire, più strutturalmente, sugli ambienti abitativi di vita degli anziani per favorirne il più possibile la permanenza a domicilio e la vita indipendente, attraverso l'abbattimento delle barriere architettoniche, la domotizzazione degli ambienti, la teleassistenza. In alcuni casi, come nell'esperienza ormai consolidata dell'Emilia-Romagna (cfr. Pasquinelli, 2015), si arriva all'istituzione di veri e propri centri strutturati di consulenza (i cosiddetti Caad, centri provinciali per l'adattamento dell'ambiente domestico per le persone anziane e con disabilità) che, attraverso apposite équipe multi-professionali, forniscono, appunto, consulenza ed assistenza alle famiglie per quanto riguarda l'abbattimento delle barriere architettoniche (es. dimensione delle porte, presenza di dislivelli, assenza di ascensore ecc.) e l'implementazione di dispositivi di domotizzazione (es. impianti di sicurezza, automatizzazione degli infissi ecc.) e di controllo a distanza (es. telesoccorso, teleassistenza ecc.).

Una seconda linea di intervento, che peraltro si sta diffondendo anche a livello internazionale (Who, 2017), è quella che rimanda invece ad una ridefinizione delle funzioni e dei servizi offerti dalle strutture residenziali, con una maggiore apertura di queste al territorio nell'ottica di sostenere, attraverso appositi servizi assistenziali, consulenze e programmi preventivi, anziani che rimangono a domicilio, ma con limitazioni nello svolgimento delle funzioni di vita quotidiana. In questo caso può essere menzionato il programma promosso da regione Lombardia «Rsa aperta». Attraverso tale programma la regione ha inteso promuovere

una maggiore apertura al territorio delle strutture residenziali di assistenza agli anziani, stimolando l'offerta e la presa in carico di anziani a domicilio attraverso interventi di assistenza ed accompagnamento alle famiglie (es. interventi domiciliari, centri diurni, integrazione e/o sostituzione temporanea dei *caregiver*, formazione ed addestramento degli stessi ecc. – Naa, 2017). L'esperienza, tuttavia, mostra anche una serie di criticità che rimandano in particolare ai limiti di utilizzo delle Rsa nel coprire, per esempio, bisogni di anziani fragili che richiedono principalmente funzioni di sostegno abitativo ed interventi sulla vita indipendente o assistita (Tidoli, 2014).

A questo proposito, sulla scia anche di esperienze già ampiamente consolidate a livello internazionale, una terza linea di intervento che si sta diffondendo a livello territoriale rimanda in particolare alla promozione di nuove soluzioni abitative per anziani fragili che, pur non presentando una condizione di bisogno particolarmente grave, tale da richiedere il ricovero in struttura, presentano spesso al contempo, anche perché soli, un certo bisogno di supporto ed assistenza.

Tali iniziative di residenzialità «leggera» si collocano in modo intermedio fra l'inserimento in struttura e la permanenza a domicilio e si articolano principalmente in due modelli di intervento. Da un lato abbiamo le strutture organizzate in forma comunitaria di sostegno alla vita assistita (*assisted living facilities*); dall'altro lato le soluzioni abitative di sostegno alla vita indipendente (*independent living facilities* – Giunco, 2014; Pasquinelli, 2015).

Più nello specifico, nel primo caso si fa riferimento a strutture comunitarie (es. comunità alloggio, residenze sociali ecc.) che possono prevedere anche unità di accoglienza basate su camere singole (ampie e dotate di bagno), in cui all'anziano, pur vivendo in autonomia, viene comunque garantita assistenza e supporto, sia di tipo socio-assistenziale, che di tipo sanitario attraverso operatori professionali con copertura 24 ore su 24 (Giunco, 2014; Pasquinelli, 2015).

Nel secondo caso, invece, si tratta principalmente di soluzioni abitative autonome, integrate tuttavia in contesti comunitari con condivisione di spazi e servizi comuni (es. cucina, lavanderia, sale hobby, giardini, portineria ecc.), nonché di altri interventi a bassa intensità (es. gestione dell'appartamento, spesa, mobilità ecc.). Queste soluzioni offrono, nel complesso, un'alternativa concreta al vivere soli e costituiscono un'ottima opportunità per gestire in modo sostenibile i costi legati all'abitare (Giunco, 2014; Pasquinelli, 2015).

Le limitate indagini condotte, ad oggi, sul caso italiano (cfr. Giunco,

2014) mettono in evidenza come, in assenza di una regolazione sistematica e di investimenti a livello nazionale e, in particolare, a livello regionale, stante la competenza delle regioni sul settore dei servizi socio-assistenziali, emerge una forte pluralizzazione nella declinazione di questi due modelli di residenzialità leggera, attivati spesso in modo frammentato a livello territoriale anche attraverso collaborazioni fra enti locali ed organizzazioni di terzo settore, nonché direttamente in modo spontaneo da associazioni ed organizzazioni private con rischi, potenzialmente, anche di un certo sviluppo «distorto», in particolare quando tali iniziative risultano non concettualmente fondate e operativamente sorvegliate (Guaita e Trabucchi, 2017, p. 142).

Al contempo, tuttavia, sembrano emergere anche alcuni trend di convergenza in queste esperienze che riguardano in particolare gli assetti di articolazione degli interventi e i profili specifici degli anziani fragili. Per quanto riguarda il primo aspetto si delinea, infatti, un certo superamento della separazione nell'offerta, con la costituzione spesso di centri polifunzionali in cui vengono integrate sia le forme comunitarie di sostegno alla vita assistita che quelle abitative di sostegno alla vita indipendente (Giunco, 2014). Rispetto al secondo aspetto emerge invece una differenziazione chiara in relazione al tipo di domanda che queste iniziative di residenzialità leggera intercettano, cioè da un lato anziani in età elevata (spesso grandi anziani), con parziale limitazione delle autonomie funzionali nel caso delle residenzialità comunitarie e, dall'altro, nel caso delle soluzioni abitative di sostegno alla vita indipendente, anziani di età inferiore (ultrasessantenni), in larga parte soli, con limitazioni funzionali minime, ma difficoltà riguardanti in particolare l'inadeguatezza abitativa (*ibidem*).

Infine, va notato come a queste iniziative di residenzialità «leggera» si aggiungano programmi di condivisione (*co-housing*) dell'abitazione, che possono essere anche di tipo intergenerazionale, cioè anziani-giovani (oppure includendo anche categorie di fragilità sociale, si veda in Toscana «Abitare Solidale»; Casanova e Succi, 2014). In questo caso la condivisione dello spazio domestico si basa su una forma di reciprocità fra l'anziano che mette a disposizione la propria abitazione e il giovane che, in cambio della possibilità di un alloggio a prezzi accessibili (o di un costo limitato alla compartecipazione delle utenze), fornisce compagnia ed aiuto alla persona anziana, sotto forma, per esempio, di preparazione pasti, accompagnamento esterno per disbrigo pratiche personali e/o amministrative (Costa, 2015).

L'esperienza internazionale mostra, tuttavia, come il *co-housing* intergenerazionale registri una serie di difficoltà nella sua diffusione, in particolare

a fronte di una certa refrattarietà degli anziani nella condivisione dei propri spazi abitativi (la casa è ancora oggi fortemente percepita come spazio privato). Inoltre, in contesti come quello italiano in cui il modello di assistenza attraverso assistenti alla cura esterni alla rete familiare è fortemente diffuso (cfr. par. 3.1), l'assetto di relazione alla base del *co-housing* rischia spesso di venire «travisato» dalla persona anziana, con richieste di assistenza ed aiuto nei confronti dell'ospitante ben oltre la reciprocità che dovrebbe, invece, sottostare in queste esperienze al rapporto fra anziano e ospitante (Costa, 2015).

6. Considerazioni conclusive

In questo contributo si è visto, dunque, come anche nel nostro paese l'*ageing in place*, cioè il mantenimento nella permanenza a domicilio dell'anziano, rappresenti la strategia principale su cui si è più puntato per far fronte ai bisogni crescenti legati alla fragilità della popolazione anziana. Tale strategia ha indubbiamente diversi vantaggi: in primis la possibilità dell'anziano di poter continuare a vivere nel proprio contesto di riferimento.

Al contempo, tuttavia, esistono anche forti rischi riguardo alla sostenibilità sociale ed economica di questo modello nella declinazione «all'italiana», tenuto conto sia della progressiva contrazione del bacino dei potenziali *caregiver* (alla luce dell'effetto congiunto di bassa fertilità ed invecchiamento della popolazione), che dello scarico sistematico sul lavoro di cura femminile e sull'impiego in larga parte irregolare di lavoratrici straniere. In aggiunta, abbiamo visto come si delineino alcuni profili specifici di bisogno legati ad anziani fragili che presentano un certo grado di compromissioni nelle «pre-condizioni strutturali» necessarie all'*ageing in place*, come nel caso degli anziani soli in assenza di adeguato supporto da parte delle reti informali ed istituzionali, nonché degli anziani che vivono in contesti problematici da un punto di vista abitativo. In questi casi, a fronte della più generale residualità che caratterizza sia le politiche dell'assistenza che quelle abitative nel nostro paese, è fortemente elevata la probabilità che l'*ageing in place* si trasformi in una «trappola» che acuisce i rischi di isolamento ed abbandono, non assicurando alcuna qualità né sicurezza nelle condizioni di vita delle persone anziane (Abitare e Anziani Informa, 2018), in particolare di quelle più fragili. In quest'ottica, è divenuto quindi sempre più cruciale lo sviluppo di strategie innovative, volte a sostenere la domiciliarità e a promuovere

nuove forme dell'abitare, anche attraverso forme di residenzialità leggera e di condivisione abitativa intergenerazionale (cfr. par. 5). Tali iniziative, tuttavia, in mancanza di una politica nazionale e regionale, tendono ad avere luogo spesso in modo non omogeneo e frammentato, attraverso esperienze localizzate, talvolta sostenute attraverso finanziamenti ad hoc, non strutturali. In questo quadro, dunque, il rischio che si profila sembra essere quello dell'innovazione frammentata (Kazepov, 2011, p. 135), capace di produrre anche interessanti modelli di intervento a livello territoriale che, però, da un lato risultano accessibili solo ad una porzione limitata della popolazione, mentre dall'altro lato rischiano di non giungere mai a completa istituzionalizzazione, lasciando nel vuoto la risposta ai bisogni della popolazione in condizioni di fragilità.

Riferimenti bibliografici

- Abitare e Anziani Informa, 2018, *Problemi e prospettive della domiciliarità. Il diritto di invecchiare a casa propria*, Rivista online di informazione sui problemi abitativi degli anziani, n. 2.
- Arlotti M., Catena L. e Genova A., 2015, *La dimensione territoriale dell'integrazione. Non autosufficienze e politiche socio-sanitarie in Italia*, Carocci, Roma.
- Arlotti M., Parma A. e Ranci C., 2017, *Riformare diritti sociali iniqui con uno sguardo all'Europa? La sfida dell'indennità di accompagnamento*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 29-45.
- Barbarella F., Chiatti C. e Di Rosa M., 2015, *La bussola di Nna: lo stato dell'arte basato sui dati*, in Nna (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia*, 5° Rapporto, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Casanova G. e Socci M., 2014, *La condivisione abitativa come innovazione sociale: l'esperienza di «Abitare Solidale»*, «Welfare Oggi», n. 3, pp. 63-67.
- Corsini M., 2006, *Anziani e contraddittorietà del bene immobiliare*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 139-149.
- Costa G., 2013, *Long-Term Care Italian Policies: A Case of Inertial Institutional Change*, in Ranci C. e Pavolini E. (a cura di), *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe: Investigating Institutional Change and Social Impacts*, Springer, New York.
- Costa G., 2015, *I programmi organizzati di coabitazione intergenerazionale, aspetti comparati*, «Territorio», n. 75, pp. 51-58.
- Cucca R. e Gaeta L., 2018, *Ritornare all'affitto. Politiche pubbliche contro la sclerosi proprietaria*, «Politiche Sociali/Social Policies», n. 1, pp. 87-102.
- Dessi C. e Rusmini G., 2015, *I bisogni di cura*, in Pasquinelli S. (a cura di), *Primo rapporto sul lavoro di cura in Lombardia. Gli anziani non autosufficienti*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

- Falasca C. (a cura di), 2015, *Abitare e Anziani – 2° Rapporto sulla condizione abitativa degli anziani che vivono in case di proprietà – 2015*, Roma, disponibile all'indirizzo internet: www1.ouser.it/wpcontent/uploads/2015/11/SECONDO%20RAPPORTO%20SULLE%20CONDIZIONI%20ABITATIVE%20DEGLI%20ANZIANI.pdf.
- Fausset C.B., Kelly A.J., Rogers W.A. e Fisk A.D., 2011, *Challenges to Aging in Place: Understanding Home Maintenance Difficulties*, «Journal of Housing For the Elderly», vol. 25, n. 2, pp. 125-141.
- Fernández-Carro C., 2013, *Ageing in Place in Europe: a Multidimensional Approach to Independent Living in Later Life*, PhD Thesis, Autonomous University of Barcelona, Barcellona.
- Giunco F., 2014, *Abitare leggero verso una nuova generazione di servizi per anziani*, Quaderno n. 17, Fondazione Cariplo, disponibile all'indirizzo internet: http://www.fondazionecariplo.it/static/upload/qua/qua_abitareleggero_def/qua_abitareleggero_def.pdf.
- Gori C. e Rusmini G., 2015, *La rete dei servizi sotto pressione*, in Nna (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia*, 5° Rapporto, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Guaita A. e Trabucchi M., 2017, *La residenzialità*, in Nna (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia*, 6° Rapporto, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Hwang E., Cummings L., Sixsmith A. e Sixsmith J., 2011, *Impacts of Home Modifications on Aging-in-Place*, «Journal of Housing For the Elderly», vol. 25, n. 3, pp. 246-257.
- Inps, 2016, *XV Rapporto Annuale*, Roma, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46888>.
- Istat, 2015, *Rapporto Annuale 2015*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.istat.it/it/files/2015/05/Rapporto-Annuale-2015.pdf>.
- Istat, 2018a, *Anziani: Stili di vita e di salute*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.istat.it/it/anziani/stili-di-vita-e-salute>.
- Istat, 2018b, *Datwarehouse I.Stat*, consultazione online agosto 2018, disponibile all'indirizzo internet: <http://dati.istat.it/>.
- Istat, 2018c, *Rapporto Annuale 2018*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2018/Rapportoannuale2018.pdf>.
- Istat, 2018d, *Popolazione e famiglie*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.istat.it/it/anziani/popolazione-e-famiglie>.
- Kazepov Y., 2011, *Le politiche socioassistenziali*, in Ascoli U. (a cura di), *Il welfare in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Jayanthaa W.M., Qianb Q. e Yia C.O., 2018, *Applicability of «Aging in Place» in Redeveloped Public Rental Housing Estates in Hong Kong*, «Cities», vol. 83, n. 31, pp. 140-151.

- Lps, 2017, *La badante non basta più*, «il Punto di welforum», disponibile al sito internet: <https://welforum.it/>.
- Luppi M., 2018, *Povert  in et  anziana: un rischio ridimensionato, ma non per tutti*, «I Luoghi della Cura», disponibile all'indirizzo internet: www.luoghicura.it/sistema/programmazione-e-governance/2018/06/poverta-in-eta-anziana-un-rischio-ridimensionato-ma-non-per-tutti/.
- Naa, 2017, *L'assistenza agli anziani non autosufficienti*, 6° Rapporto, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Naldini M. e Saraceno C., 2008, *Social and Family Policies in Italy: Not Totally Frozen but Far from Structural Reforms*, «Social Policy & Administration», vol. 42, n. 7, pp. 733-748.
- Netti E., 2018, *Nel maxi-esercito di colf e badanti crescono le donne italiane over 50*, «Il Sole 24 Ore», p. 4, disponibile all'indirizzo internet: www.fondazioneleonemoressa.org/new/wp-content/uploads/2018/07/16.07.2018-Sole24Ore-Badanti.pdf.
- Oecd, 2017, *Health at a Glance 2017: Oecd Indicators*, Oecd Publishing, disponibile all'indirizzo internet: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2017_health_glance-2017-en.
- Pasquinelli S. (a cura di), 2015, *Primo rapporto sul lavoro di cura in Lombardia. Gli anziani non autosufficienti*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Pavolini E., 2015, *How Many Italian Welfare States are there?*, in Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), *The Italian Welfare State in a European Perspective*, Policy Press, Bristol.
- Ranci C. e Pavolini E. (a cura di), 2013, *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe. Investigating Institutional Change and Social Impacts*, Springer, New York.
- Ranci C. e Pavolini E., 2015, *Le politiche di welfare*, il Mulino, Bologna.
- Rolls L., Seymour J.S., Froggatt K.A. e Hanratty B., 2010, *Older People Living Alone at the End of Life in the UK: Research and Policy Challenges*, «Palliative Medicine», vol. 25, n. 6, pp. 650-657.
- Saraceno C. e Keck W., 2010, *Can we Identify Intergenerational Policy Regimes in Europe?*, «European Societies», vol. 12, n. 5, pp. 675-696.
- Sixsmith A. e Sixsmith J., 2008, *Ageing in Place in the United Kingdom*, «Ageing International», n. 32, pp. 219-235.
- Sixsmith J., Sixsmith A., Malmgren F nge A., Naumann D., Kucsera C., Tomson S., Haak M., Dahlin-Ivanoff S. e Woolrych R., 2014, *Healthy Ageing and Home: The Perspectives of Very Old People in Five European Countries*, «Social Science & Medicine», vol. 106, pp. 1-9.
- Tidoli R., 2014, *Residenzialità leggera e Rsa/Rsd aperte: possibili opportunità e insidie da evitare*, disponibile all'indirizzo internet: www.lombardiasociale.it/2014/01/13/residenzialita-leggera-e-rsarsd-aperte-possibili-opportunita-e-insidie-da-evitare/.

Who, 2017, *Age-Friendly Environments in Europe. A Handbook of Domains for Policy Action*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0011/359543/AFEE-handbook.PDF.

RPS

Marco Arlotti

Abitare inclusivo: servizi di welfare tra emergenza e innovazione

Carla Moretti

RPS

La povertà abitativa è un fenomeno inserito nella più ampia cornice dell'esclusione sociale e richiede una diversa strutturazione delle politiche sociali che obbliga a uscire dai confini tradizionali dei vari ambiti. Le nuove forme di offerta abitativa, rivolte a persone con redditi molto bassi o con difficoltà di integrazione, associano in molti

casi la soluzione di alloggio temporaneo con l'accompagnamento sociale. In questo contributo verranno presentati gli elementi emersi in un'indagine realizzata nel comune di Ancona, volta ad analizzare le esperienze di abitare inclusivo, attuate nel territorio, nell'ambito del forte disagio abitativo.

1. Welfare e povertà abitativa

La ristrutturazione delle politiche abitative sociali in Europa, negli anni della stagione neoliberale, ha dato origine a una riduzione dell'edilizia sociale (Tosi, 2014). Le forme convenzionali sono state sostituite da nuove forme di offerta abitativa sociale. Da un lato si è verificata una progressiva copertura dei livelli medio-bassi o intermedi della domanda, dall'altro è aumentato un settore di offerta «molto sociale», costituito da «una gamma di prodotti intermedi tra l'edilizia sociale tradizionale e le strutture di accoglienza e di emergenza, destinati alle situazioni di grande disagio, spesso accompagnati dall'offerta di prestazioni sociali aggiuntive rispetto alla sistemazione alloggiativa» (ivi, 2014, p. 24).

Uno studio condotto dal network europeo Cecodhas¹ (2012) rileva che in media il 6% della popolazione europea vive in situazioni di *housing deprivation*, cioè in abitazioni sovrappopolate, con condizioni igienico-sanitarie o strutturali inadeguate. I paesi più colpiti sono quelli dell'Europa dell'Est (con percentuali che vanno dal 12,2% dell'Estonia al 28,6% della Romania), mentre, al lato opposto, troviamo quelli del Nord (dallo 0,5% dei Paesi Bassi all'1,3% della Danimarca). L'Italia (7,3%) e la Grecia (7,6%) sono gli unici paesi dell'Ue-15 a superare la soglia media del 6% (Lodi Lozzini, 2013a).

¹ European Federation of Public Cooperative & Social Housing.

La seconda indagine sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema realizzata in Italia (Istat, 2015)² stima che sono 50.724 le persone senza dimora; rispetto al 2011 si è allungata la durata, sono aumentate le quote di chi lo è da più di due anni (dal 27,4% al 41,1%) e di chi lo è da oltre quattro (dal 16% sale al 21,4%).

È difficile individuare una definizione universalmente condivisa della povertà abitativa a causa della variabilità che questa assume nei diversi paesi (Tosi, 2009; Lodi Rizzini, 2013a). Il Feantsa³ ha elaborato una definizione⁴ che cerca di uniformare i differenti approcci nazionali attraverso un'interpretazione estensiva che va oltre il concetto di *homelessness* sulla base del presupposto che l'uso di definizioni restrittive produce politiche inefficienti, non in grado di riconoscere la varietà delle situazioni di disagio e dei percorsi personali che conducono dentro e fuori la condizione di povertà abitativa.

La concezione teorica sottesa alla definizione Ethos è, infatti, che la *homelessness* sia una condizione transitoria e dinamica che richiede politiche in grado di coglierne, oltre alla concreta manifestazione, i fattori di vulnerabilità⁵.

Tosi (2016) evidenzia la presenza di un limite strutturale riguardo alla logica che è alla base delle politiche: l'essere incentrate sull'idea di inserimento.

² Lo studio è stato realizzato a seguito di una convenzione tra Istat, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (fio.Psd) e Caritas Italiana.

³ Feantsa: Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris. Una organizzazione non governativa, nata nel 1989, che ha istituito al proprio interno un osservatorio sulla *homelessness* che si occupa di pubblicare un rapporto annuale sulla condizione dei senza dimora nell'Unione europea basato sui rapporti nazionali scritti da esperti provenienti dai paesi membri.

⁴ La definizione fa riferimento alla tipologia Ethos (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion), elaborata dall'Osservatorio europeo sull'*homelessness*.

⁵ Gli autori della definizione identificano quattro categorie di fattori: strutturali (processi economici, mutamenti in atto nei mercati del lavoro); istituzionali (in particolare la mancanza di supporto sociale da parte dell'attore pubblico, compresa la carenza di politiche abitative); relazionali (problemi nella struttura familiare o isolamento dal punto di vista delle relazioni sociali); personali (genere, etnia, disabilità fisica o mentale e in generale tutte quelle caratteristiche, ascritte o acquisite, che, interagendo con gli altri fattori citati, diventano barriere che limitano la piena applicazione dei diritti di cittadinanza).

Il termine inserimento «veicola un'ideologia ottimistica dell'integrazione» (*ivi*, p. 70) e sottovaluta le difficoltà di integrazione per molte persone; inoltre contiene l'ipotesi di una selezione dei possibili candidati e le popolazioni vulnerabili hanno diverse probabilità di accedere alle misure abitative.

In molte situazioni i progetti di inserimento, che prevedono sistemazioni temporanee, non sfociano nell'autonomia abitativa e sociale, e frequente è il permanere in uno stato di precarietà. I meccanismi selettivi nelle modalità di accesso sono presenti anche nelle misure ad hoc che incontrano dei limiti di funzionamento che le rendono inefficaci o inapplicabili per una parte dei potenziali destinatari (*ivi*, 2016). Nella gestione dei servizi «l'accesso alle risorse, anziché costituire una preconditione per l'integrazione di soggetti che non sono in grado di conseguire da soli un'autonomia, diventa un premio per chi dimostra di avere i "numeri" per riuscire a conseguire gli obiettivi di emancipazione che gli vengono posti come traguardo da raggiungere, sulla base di una considerazione delle sole risorse personali» (Morlicchio, 2012, pp. 89-90).

Per molte persone l'inserimento non avviene perché il sostegno offerto non è sufficiente o non è appropriato. Le situazioni di grande fragilità hanno bisogno di sostegni finanziari importanti e, eventualmente, di un accompagnamento che aiuti a ritrovare l'autonomia (Tosi, 2016).

In merito al rapporto tra politiche abitative e welfare, l'analisi «può essere circoscritta a quella parte del sistema abitativo che esula dal mercato e che rientra a tutti gli effetti tra i servizi di welfare, ossia all'edilizia sociale e agli *housing allowances*, o può essere ampliata per leggere la funzione che l'abitazione (nelle sue diverse forme di godimento) svolge in relazione al sistema di welfare e le connessioni tra i due» (Bronzini, 2014, p. 31). Ricerche in tale ambito (Stephens e al., 2010) evidenziano che un buon sistema di welfare ha maggiori possibilità di proteggere i cittadini da situazioni di esclusione abitativa: «l'affitto sociale» produce modesti effetti sulla *affordability*; invece produce forti miglioramenti quando si coniuga con un sistema di *housing allowances*.

Le soluzioni abitative più frequentemente attivate nelle situazioni di estrema povertà sono i centri di pronta accoglienza, le sistemazioni temporanee per il singolo nucleo o in coabitazione, gli alloggi di emergenza sociale. Tali soluzioni pongono alcune questioni sulla qualità delle abitazioni in riferimento a tre aspetti (Tosi, 2016): il carattere temporaneo, la scarsa qualità e precarietà delle sistemazioni, la separazione dal «normale» sistema abitativo. È essenziale, pertanto, individuare modalità che elaborino positivamente tali questioni.

Nella costruzione delle politiche il carattere temporaneo viene giustificato come offerta di emergenza o come offerta di transizione, in attesa di una sistemazione autonoma; a tal fine, affinché un'offerta temporanea sia accettabile, occorre assicurare che la soluzione sia effettivamente temporanea. Pertanto è importante facilitare il passaggio a sistemazioni abitative normali, offrendo aiuti finanziari e normativi e, per le situazioni più difficili, varie forme di accompagnamento (Biasin, 2010; Moretti, 2015, 2017). Per le situazioni di maggiore vulnerabilità il passaggio a un alloggio ordinario può essere particolarmente difficile. Le interpretazioni sociali legate al sistema dell'alloggio temporaneo, afferma Tosi (2016), possono ostacolare o rallentare l'uscita dal temporaneo. Tra queste, i principi alla base del *continuum of care*: l'idea che l'inserimento debba passare per diverse fasi e che l'autonomia abitativa richieda un periodo di apprendimento; inoltre c'è la tendenza a considerare l'alloggio transitorio come un passaggio obbligato e a fare dell'accompagnamento sociale la condizione per l'accesso all'abitazione.

In merito alla questione della qualità delle sistemazioni, per una valutazione adeguata è essenziale fare riferimento all'ordinarietà dell'abitare, sia in merito alle forme o tipologie abitative sia alle diverse componenti relative alle condizioni abitative. Gli elementi problematici, pertanto, possono riguardare, oltre la qualità fisica delle abitazioni, aree degradate e zone svantaggiate.

Riguardo all'aspetto relativo allo scostamento degli alloggi temporanei dalle forme abitative individuali/familiari a favore di forme condivise è importante rilevare che, se da un lato per le popolazioni vulnerabili sono da privilegiare sistemazioni ordinarie, dall'altro è necessario che i principi abitativi che vengono associati alla casa ordinaria siano realizzabili anche con forme diverse da essa (ivi, 2016), sia nelle abitazioni «in comune» sia in quelle di accoglienza, assicurando alcuni aspetti: luoghi non stigmatizzati, qualità abitativa, sostegno ai residenti che ne hanno bisogno, temporaneità della sistemazione.

Il settore abitativo rivolto a persone escluse, per ragioni di reddito, dall'accesso all'edilizia pubblica o con difficoltà di integrazione si caratterizza per la presenza di differenti soluzioni (strutture di prima e seconda accoglienza, abitazioni temporanee, alloggi di emergenza) gestite prevalentemente dagli enti locali e dal terzo settore. A tal fine è importante che le diverse esperienze siano coordinate dai comuni, al fine di favorire «il formarsi di un vero e proprio “stile” di intervento locale, collaudato e relativamente stabile nei principi, seppur aperto nelle prassi operative» (Olagnerò, 2012, p. 159).

2. Le risposte all'emergenza abitativa nel comune di Ancona: un'indagine sulle esperienze attuate

Le iniziative rivolte alle situazioni di forte disagio abitativo, realizzate nel comune di Ancona a partire dal 2014, nascono dall'esigenza di ripensare le politiche sociali per la cittadinanza (Giovagnoni, 2016), anche a seguito dell'aumento delle situazioni di fragilità e di povertà rilevate dai servizi sociali e dalle agenzie del terzo settore. Emerge inoltre che, «differentemente dal passato, ciò che caratterizza la condizione di bisogno è il perdurare nel tempo delle varie situazioni di criticità: difficoltà di reperire una nuova occupazione, impossibilità a pagare un affitto, impossibilità a stipulare nuovi contratti di locazione ecc., tutte condizioni che generano incertezze non più limitate a particolari situazioni temporanee, ma creano uno stato di tensione e insicurezza nel tempo» (*ivi*, 2016, p. 2). Si è resa necessaria, pertanto, l'attivazione di un percorso che potesse offrire risposte in grado di affrontare i problemi abitativi, attuando servizi di accompagnamento all'autonomia e formule alternative «replicabili», come la coabitazione tra nuclei (*ivi*, 2016). A tal fine l'amministrazione comunale, a partire da un confronto con i soggetti territoriali (cooperative, associazioni, volontariato, università), ha avviato un tavolo di co-progettazione volto a individuare gli interventi da promuovere nell'ambito del disagio abitativo.

La collaborazione tra il comune di Ancona e il Centro di ricerca e servizio sull'integrazione socio-sanitaria (Criss) dell'Università Politecnica delle Marche, avviata da alcuni anni a seguito dell'attuazione di progetti sulla mediazione sociale abitativa (Bronzini e Moretti, 2015), ha reso possibile la realizzazione di un'indagine volta ad analizzare i servizi attuati nel territorio comunale nell'ambito del forte disagio abitativo. A tal fine, nel periodo luglio-settembre 2018, sono state effettuate complessivamente otto interviste a testimoni privilegiati⁶. In merito ai progetti di autonomia abitativa, rivolti alle situazioni di forte disagio socio-

⁶ L'indagine ha coinvolto i seguenti professionisti: un'assistente sociale e due educatrici dell'Unità operativa inclusione; un'assistente sociale dell'Unità operativa servizi abitativi; un'assistente sociale dell'Unità operativa disabili, il presidente di una fondazione che accoglie persone con disabilità, una psicologa del Dipartimento di salute mentale, la dirigente dei servizi sociali. Le dimensioni di analisi rilevate nelle interviste riguardano: le caratteristiche delle diverse tipologie di abitazioni temporanee, le modalità di accesso, i beneficiari, le relazioni tra le famiglie e con gli altri abitanti del condominio/quartiere, gli interventi degli operatori, il raccordo con i servizi del territorio, i punti di forza, le criticità e le prospettive.

economico, sono stati rilevati i seguenti aspetti: le fasi del percorso abitativo e l'accompagnamento all'autonomia abitativa, le traiettorie dei processi inclusivi, i punti di forza e di criticità dell'abitare temporaneo.

A. Le fasi del percorso abitativo, le famiglie e l'accompagnamento

Il percorso che il comune di Ancona sta sperimentando riguardo all'emergenza abitativa comprende «fasi» successive di autonomia abitativa. Tali fasi includono differenti soluzioni abitative: un centro di pronta accoglienza; due strutture di seconda accoglienza, una per soli uomini e l'altra per donne vittime di violenza, sole o con figli; alcuni appartamenti che consentono la coabitazione di persone e di nuclei familiari; gli alloggi di emergenza sociale che accolgono singoli nuclei familiari.

In merito alla coabitazione, dal 2014 sono state impiegate complessivamente sette realtà abitative: un ampio locale, che ha accolto sette nuclei familiari, e sei appartamenti che hanno consentito la coabitazione di due-tre famiglie; attualmente sono utilizzati cinque appartamenti.

Riguardo agli alloggi di emergenza sociale, circa 180, il comune ha avviato la riorganizzazione del servizio e la definizione di un nuovo regolamento, al fine di rendere più adeguati l'accesso e l'utilizzo di tali alloggi. In riferimento alle specificità delle diverse fasi, si rileva che le persone e i nuclei familiari possono accedere agli appartamenti di coabitazione sia provenendo dalle strutture di seconda accoglienza, sia a seguito di richiesta diretta ai servizi sociali del comune; gli assistenti sociali propongono alle famiglie tale possibilità dopo aver effettuato una valutazione complessiva della situazione. La permanenza in coabitazione, prevista per un periodo di un anno, non richiede il contributo economico delle famiglie, in quanto le spese per la gestione dell'appartamento e per la vita quotidiana sono sostenute dal comune, con l'apporto, per i pasti, delle associazioni locali.

Dopo questo periodo le famiglie possono accedere agli alloggi di emergenza. Ciò è possibile quando la famiglia riesce ad avere un reddito per le spese dell'affitto e delle utenze. La durata della concessione dell'alloggio è temporanea e la famiglia, nel frattempo, deve presentare domanda per l'assegnazione di una abitazione di edilizia pubblica. Quest'ultima, pertanto, costituisce la fase successiva del percorso di autonomia abitativa, insieme ad altre possibili soluzioni, individuate dalle stesse famiglie. L'assegnazione di un alloggio è parte di un progetto complessivo con la famiglia, a cui collaborano i diversi servizi del territorio. Le soluzioni abitative sopra delineate sono rivolte principalmente a persone e a famiglie

con gravi problemi socio-economici e abitativi, seguite dai servizi sociali del comune e/o dai servizi sanitari. Le educatrici attuano un progetto educativo volto a sostenere le famiglie nelle problematiche relative al lavoro e alle funzioni genitoriali. In tal senso una educatrice evidenzia: «Sono situazioni sempre caratterizzate dell'emergenza, a volte è la forte esigenza di un'abitazione a far decidere le famiglie ad accettare la coabitazione [...] molte volte sono persone che si sentono proprio in debito con i figli e con la famiglia e quindi con un dispiacere, una tristezza forte» (int. 3). Le educatrici, inoltre, effettuano interventi di mediazione, in particolare nelle situazioni di coabitazione, al fine di promuovere il dialogo e la collaborazione. Le difficoltà di relazione emergono maggiormente negli appartamenti più piccoli, in cui due o tre famiglie devono condividere spazi quali la cucina e il bagno; è importante, quindi, che il periodo di permanenza non superi quello di un anno «per poter vivere l'esperienza in maniera pacifica» (int. 3).

Il passaggio a un alloggio di emergenza sociale è vissuto positivamente dalle famiglie, in quanto percepiscono come un importante elemento evolutivo il poter vivere una situazione di «normalità abitativa» in un singolo appartamento e non in un contesto di coabitazione.

B. Le traiettorie non lineari dei processi inclusivi

Al fine di promuovere processi di inclusione è essenziale che l'attenzione sia rivolta, oltre che alle relazioni tra le persone e le famiglie che vivono in coabitazione, ai contesti territoriali nei quali gli appartamenti sono situati, sia in riferimento agli specifici condomini, sia in relazione alle diverse zone abitative della città. Nell'attuale offerta abitativa gli operatori evidenziano che gli appartamenti di coabitazione sono «di buona qualità» e situati in aree residenziali. Riguardo agli alloggi di emergenza, invece, emerge che molti di essi hanno bisogno di lavori importanti di manutenzione e sono distribuiti nelle diverse zone della città, alcuni in aree periferiche problematiche.

Diversi aspetti influiscono nei rapporti con gli altri condòmini e con gli abitanti del quartiere. In merito ai progetti di coabitazione, dall'indagine emergono elementi significativi su cui porre attenzione; la costruzione di relazioni è un percorso complesso che richiede tempi e modalità differenti. Un elemento importante da considerare è il «rispetto della privacy». A volte sono le stesse famiglie che chiedono agli operatori di non comunicare ai condòmini il progetto abitativo nel quale sono inseriti, in altre situazioni, invece, è possibile avviare un confronto con gli altri inquilini prima dell'inserimento delle famiglie nelle abitazioni.

Un altro aspetto su cui si soffermano gli operatori riguarda l'opportunità di considerare l'eventuale presenza nel condominio di altre situazioni di disagio. In tal senso viene evidenziata una situazione in cui, nello stesso condominio, un appartamento era stato già assegnato a persone immigrate, inserite in un progetto Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), e ciò ha reso più difficile l'accoglienza delle famiglie in coabitazione. Un'educatrice afferma: «Anche quando le famiglie sono attente al rispetto delle regole, ci sono stati dati dei messaggi, spostateli, metteteli fuori in periferia e non metteteli qui in centro [...] perché ci inquinano il quartiere» (int. 2).

Riguardo agli alloggi di emergenza sociale, nelle nuove assegnazioni «c'è proprio un lavoro di valutazione, siccome spesso sono contesti che conosciamo, mettiamo la mamma con il bambino in un contesto di un condominio piuttosto che... potrebbero esserci situazioni più particolari di fragilità» (int 7).

Un aspetto che influisce nella relazione con gli altri abitanti, inoltre, è la temporaneità del periodo abitativo, in quanto essa rende più difficile l'integrazione e la continuità dei rapporti con gli altri residenti, in particolare in alcune situazioni di forte disagio personale e familiare. Considerando le diverse realtà abitative, solo in alcune situazioni le famiglie si sono inserite nel quartiere, e ciò è stato possibile soprattutto in quelle realtà in cui il percorso è stato facilitato dall'attivazione dei soggetti presenti nel territorio (associazioni, parrocchie, Caritas ecc.).

Riguardo ai processi di inclusione, pertanto, ciò che emerge è un insieme di traiettorie possibili, strettamente connesse alle specificità delle famiglie e dei contesti abitativi di riferimento, specificità su cui è necessario porre attenzione al fine di definire le azioni più adeguate da promuovere.

C. L'abitare temporaneo: punti di forza e di criticità

Le esperienze attuate nel comune di Ancona si pongono l'obiettivo di offrire soluzioni abitative differenziate e di promuovere, mediante i servizi, azioni di accompagnamento verso un'autonomia abitativa al fine di accogliere un numero elevato di persone.

Le diverse soluzioni abitative proposte consentono di offrire una risposta immediata alle situazioni di emergenza, oltre a dare «in un qualche modo dignità alla persona, la possibilità di avere uno spazio proprio da cui cominciare a ricostruire, a ripartire per un futuro» (int. 8). È un percorso in continua rimodulazione che prevede situazioni differenti in base alle esigenze delle persone.

Un altro aspetto positivo evidenziato riguarda la nuova organizzazione

dei servizi sociali. Il comune di Ancona ha ridefinito le unità operative relative a ciascuna area e ha individuato un responsabile per ciascuna di esse; il personale assegnato alla specifica area fa riferimento al responsabile e al dirigente dei servizi sociali. La costituzione di équipes e tavoli di lavoro tra le diverse aree su tematiche specifiche favorisce i processi di integrazione tra gli operatori.

Riguardo al disagio abitativo, l'area è attribuita all'Unità operativa inclusione, ad eccezione degli alloggi di emergenza sociale che sono di competenza dell'Unità operativa servizi abitativi; le responsabili delle due unità operative collaborano con le altre aree riguardo alle tematiche abitative che coinvolgono altri ambiti (disabilità, anziani ecc.).

In merito alle criticità, un elemento sottolineato dagli operatori riguarda il prolungamento del periodo di permanenza in coabitazione, elemento che può esasperare le relazioni. In tali situazioni è necessario un monitoraggio costante per individuare in modo tempestivo le tensioni e i segnali di disagio. Inoltre è importante che le situazioni familiari siano eterogenee: «Non tutti con problematiche estreme perché poi hanno poche risorse, quando sei in un problema grande non riesci tanto a dare una mano a un'altra persona perché devi uscire te stesso da un problema estremo» (int. 3).

Un altro elemento di criticità rilevato riguarda l'ampiezza e la struttura degli appartamenti disponibili, a volte non adeguati per la coabitazione. L'urgenza di dare una risposta abitativa a famiglie in situazioni di forte precarietà può portare a utilizzare delle soluzioni non sempre adatte allo specifico nucleo familiare.

D. I percorsi di autonomia abitativa delle persone con disabilità

Nell'indagine sono emerse anche alcune esperienze significative di coabitazione realizzate nell'ambito della disabilità. Si è ritenuto importante, quindi, dedicare a tale ambito un paragrafo specifico, in quanto nelle situazioni di disabilità l'autonomia abitativa assume delle caratteristiche che si differenziano dalle situazioni di emergenza abitativa in cui possono trovarsi le persone che vivono un grave disagio socio-economico. In particolare l'esperienza di coabitazione si differenzia sia per le modalità di accesso, sia per la durata del periodo di permanenza.

In riferimento alla persona con disabilità, l'autonomia abitativa si inserisce in un percorso di *empowerment* volto al raggiungimento di una autonomia complessiva della persona: prendersi cura di sé, scegliere e decidere, vivere una vita il più possibile indipendente; la coabitazione può facilitare tale percorso.

Le esperienze attuate nel comune di Ancona evidenziano alcuni elementi significativi. Riguardo all'accesso alle soluzioni in coabitazione è importante che le persone abbiano già avuto la possibilità di conoscersi e condividere momenti di vita quotidiana mediante la partecipazione a iniziative organizzate dalle associazioni e/o dai servizi socio-sanitari. È fondamentale, inoltre, che il passaggio alla coabitazione sia graduale, prevedendo, quindi, sperimentazioni di brevi periodi, sostenute da un accompagnamento, da parte di operatori e/o volontari, volto a promuovere l'aiuto reciproco nell'affrontare le difficoltà.

In merito alla durata, le soluzioni di coabitazione che coinvolgono le persone con disabilità sono parte di «un progetto di vita» pensato in una prospettiva di continuità nel tempo, pur permanendo una flessibilità che deve, necessariamente, tener conto dei cambiamenti che possono intervenire negli anni, correlati alla situazione di disabilità.

Nel territorio comunale, in riferimento alla disabilità psichica, il Dipartimento di salute mentale ha avviato due soluzioni abitative, ciascuna con tre persone, in cui una di loro ha preso in affitto un appartamento. Tali esperienze sono rivolte «ai pazienti nuovi, che comunque hanno fatto il percorso riabilitativo e che vorremmo far uscire attraverso questa forma del co-housing, cioè dell'affitto condiviso» (int. 4).

Riguardo alle situazioni di disabilità intellettiva medio-lieve, a partire dal 2014 è stata realizzata una esperienza di coabitazione che ha accolto cinque persone, già inserite in contesti lavorativi; l'esperienza, avviata dai volontari di una associazione, è stata attuata mediante la costituzione di una fondazione. Alcuni elementi hanno favorito l'esito positivo della coabitazione, tra questi la precedente conoscenza, maturata negli anni, delle persone coinvolte nel progetto (persone con disabilità, famiglie e volontari), che ha consentito di promuovere percorsi di vicinanza, solidarietà e sostegno. Ciò ha facilitato il distacco graduale dalle famiglie e l'accesso al percorso di autonomia abitativa dei propri familiari. In merito ai processi di inclusione sociale, sia in riferimento alle persone con disabilità psichica, sia in relazione all'esperienza di coabitazione che accoglie persone con disabilità intellettiva, i percorsi di integrazione sono collegati soprattutto all'attività lavorativa delle persone e alle iniziative realizzate dall'associazione. Afferma un operatore: «L'integrazione avviene più che con la casa attraverso lo strumento del lavoro» (int. 4). Inoltre, riguardo all'affitto degli appartamenti, nelle situazioni di disagio psichico sono emerse alcune difficoltà con le agenzie immobiliari e con i proprietari, i quali non hanno più dato la disponibilità ad affittare un appartamento quando è stata comunicata loro la finalità del progetto.

Nell'ambito della disabilità si rilevano alcuni punti di forza e di criticità relativi alla normativa. La legge nazionale n. 112/2016, «Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare», prevede, tra i vari interventi, un finanziamento triennale per la realizzazione di progetti di coabitazione, denominati «Dopo di noi», rivolti a persone con disabilità grave. Tali progetti, considerati una importante opportunità di autonomia abitativa, incontrano, però, diverse difficoltà nelle fasi attuative, in quanto la normativa vincola il finanziamento solo a coloro che hanno una disabilità grave, in presenza di figure genitoriali anziane o non più in grado di svolgere la loro funzione genitoriale o assenti. A tal fine un'assistente sociale sottolinea che «il progetto invece merita di essere costruito nel tempo. L'idea è quella di preparare i giovani oggi per un futuro dopo di noi, domani, quindi una sorta di accompagnamento [...]. Questa è una cosa che stiamo pensando a cui destinare delle abitazioni per poter provare formule di questo tipo» (int. 5).

3. Osservazioni conclusive

I nuovi fenomeni di povertà abitativa non possono essere affrontati attraverso le politiche tradizionali, ma richiedono una diversa strutturazione delle politiche sociali che obbliga a uscire dai confini tradizionali dei vari ambiti: politiche abitative, inserimento lavorativo, politiche socio-assistenziali (Tosi, 2006; Lodi Rizzini, 2013b; Deriu, 2015). La casa ha un ruolo fondamentale nel benessere individuale e familiare delle persone ed è l'ambito nel quale trova risposta un'ampia gamma di bisogni primari e attorno al quale si costruiscono azioni e relazioni sociali (Palvarini, 2006; Ascoli e Sgritta, 2015). È necessario, pertanto, integrare nella questione abitativa anche le problematiche di inclusione, mediante un coordinamento tra i settori di *policy* (Lodi Rizzini, 2013a). La sperimentazione delle diverse soluzioni abitative nel comune di Ancona ha evidenziato la necessità di una integrazione tra i diversi settori; in tal senso significative sono le seguenti parole: «Quando devi fare incontrare i diversi mondi diventa tutto più problematico e difficile, perché c'è l'urbanistica, c'è il progetto legato alla città, al patrimonio [...]» (int. 8). Sono necessarie, inoltre, maggiori risorse per le situazioni di forte disagio o urgenza.

Per un welfare abitativo accettabile (Tosi, 2016, p. 98) è importante introdurre elementi di welfare generale, misure di contrasto della povertà,

che potrebbero svolgere un ruolo essenziale nell'*housing*. Una misura universale di sostegno al reddito (Ranci Ortigosa, 2016) che dovrebbe interagire con quelle destinate al miglioramento della protezione abitativa per le situazioni più fragili. Afferma Tosi (2016, p. 104): «Senza un sistema di welfare “attorno”, molte politiche risulterebbero difficili o impossibili, oppure scarsamente efficaci [...]. Un sistema di welfare “attorno” protegge dalle implicazioni negative delle misure ad hoc: l'abbassamento della qualità abitativa, la stigmatizzazione e i rischi di ulteriore emarginazione che possono accompagnare le politiche molto sociali».

I comuni svolgono un ruolo centrale nella gestione dell'attuale crisi economica (Kazepov, 2009; Lodi Rizzini, 2013a); negli ultimi anni, per rispondere alle crescenti problematiche abitative, si stanno attivando con proposte innovative, in raccordo con altri soggetti locali (Sgritta, 2017). Proposte che possono nascere in modo spontaneo a livello locale o che possono essere il frutto della progettazione degli attori politico-amministrativi, oppure, anche, che possono coincidere con mix variabili di auto-organizzazione sociale e investimenti istituzionali (Bifulco, 2015, pp. 7-8).

In tale contesto la prospettiva in cui si muove il comune di Ancona, nel settore dell'emergenza abitativa ma anche negli altri ambiti, è quella di implementare un sistema di co-progettazione, coinvolgendo le agenzie del terzo settore già attive a livello locale e promuovendo una rete impegnata a costruire processi di solidarietà e cooperazione.

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U. e Sgritta G.B., 2015, *Introduzione. Segni di investimento sociale in Italia?*, in Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G.B., *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.
- Biasin C., 2010, *L'accompagnamento*, Franco Angeli, Milano.
- Bifulco L., 2015, *Welfare locale e città inclusiva: diversità, partecipazione, innovazione sociale*, in *Rapporto sulle città 2015. Metropoli attraverso la crisi*, «Working papers. Rivista online di Urban@it», n. 1.
- Bronzini M., 2014, *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, Carocci, Roma.
- Bronzini M. e Moretti C., 2014, *La gestione della diversità e del conflitto nell'edilizia pubblica*, «Welfare e Ergonomia», n. 1, pp. 97-113.
- Deriu F., 2015, *Introduzione. Le politiche della casa come un asset strategico di investimento sociale?*, in Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G.B., *Investire nel sociale. La*

- difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.
- Giovanconi S., 2016, *Co-housing come risposta all'emergenza abitativa*, Paper presentato alla IX Conferenza Espanet Italia, *Modelli di welfare e modelli di capitalismo. Le sfide per lo sviluppo socio-economico in Italia e in Europa*, Macerata, 22-24 settembre.
- Istat, 2015, *Le persone senza fissa dimora. Anno 2014*, Report, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, fio.Psd, Caritas Italiana, Istat.
- Kazepov Y., 2009, *La sussidiarizzazione delle politiche sociali in Italia*, in Kazepov Y. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma, pp. 11-38.
- Lodi Rizzini C., 2013a, *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*, in Maino F. e Ferrera M. (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, pp. 237-271.
- Lodi Rizzini C., 2013b, *Il ruolo dell'integrazione nelle politiche abitative: il caso del social housing*, Paper presentato alla Conferenza Espanet, *Italia, Europa: Integrazione sociale e integrazione politica*, Rende, 19-21 settembre.
- Moretti C., 2015, *La mediazione sociale abitativa nei contesti di edilizia pubblica: un'esperienza attuale*, in Appetecchia E. (a cura di), *Idee e movimenti comunitari*, Viella, Roma, pp. 281-296.
- Moretti C., 2017, *Politiche abitative pubbliche e welfare locale, nuove sfide per il servizio sociale*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 109-120.
- Morlicchio E., 2012, *Sociologia della povertà*, il Mulino, Bologna.
- Olagnero M., 2012, *L'innovazione nelle politiche abitative*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 151-164.
- Palvarini P., 2006, *Il concetto di povertà abitativa: rassegna in tre definizioni*, Working Paper del dottorato in Studi europei urbani e locali, Università di Milano-Bicocca.
- Ranci Ortigosa E., 2016, *Verso un welfare dei diritti. Disegno, criteri e contenuti della riforma da noi proposta*, «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 3, pp. 2-6.
- Sgritta G.B., 2017, *Volontariato e innovazione*, in Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, il Mulino, Bologna, pp. 275-304.
- Stephens M., Fitzpatrick S., Elsinga M., van Steen G. e Chzhen Y., 2010, *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Bruxelles.
- Tosi A., 2006, *Povert  e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie delle politiche*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 61-78.
- Tosi A., 2009, *Senza dimora, senza casa: note di ricerca*, in Brandolini A., Saraceno C. e Schizzerotto A., *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povert , salute, abitazione*, disponibile all'indirizzo internet: www.fondazionegorrieri.it.

- Tosi A., 2014, *Quale sociale per le politiche abitative sociali*, in Fondazione Giovanni Michelucci (a cura di), *Case e non-case. Povertà abitative in Toscana*, Seid, pp. 23-36.
- Tosi A., 2016, *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*, Mimesis Edizioni, Milano-Udine.

RPS

ABITARE INCLUSIVO: SERVIZI DI WELFARE TRA EMERGENZA E INNOVAZIONE

La situazione abitativa a Roma e in Italia. Analisi, traiettorie e politiche

Chiara Davoli

RPS

Disagio e vulnerabilità abitativa rappresentano fattori specifici della povertà; per lungo tempo il fenomeno è stato ampiamente trascurato sia nell'ambito delle riflessioni teoriche sia dalle politiche sociali. Oggi sta riemergendo una nuova

questione abitativa come conseguenza di trasformazioni socio-economiche che moltiplicano situazioni di rischio ed emergenza. Questo contributo ha l'obiettivo di analizzare la situazione abitativa, con uno specifico focus sulla città di Roma.

1. Premessa

Ci troviamo in una società in cui innumerevoli eventi possono intaccare le tradizionali sicurezze, generando situazioni di rischio e fragilità: improvvisa perdita del lavoro, riduzione dell'orario lavorativo, reddito basso, lunghi periodi di disoccupazione, ingenti spese improvvise, malattie ecc.; rispetto al passato, il rischio di «cadute» e «ricadute» in situazioni di disagio è più frequente (Olagnero, 1998). Il fenomeno dell'impoverimento non è più un fatto marginale, determinato da circostanze «anormali», ma può colpire anche la popolazione non-esclusa (Negri, 2006). Già nel giugno 2010 il Consiglio europeo ha dovuto adottare la Strategia Europa 2020 che impone il raggiungimento di alcuni standard di crescita e benessere, tra cui la riduzione di almeno 20 milioni di persone a rischio povertà ed esclusione. Siamo ancora lontani dal raggiungimento di quest'obiettivo: secondo i dati Eurostat¹, un quarto della popolazione europea vive in condizioni di indigenza e aumenta la forbice delle disuguaglianze tra i paesi (Davoli, 2015; Atkinson, 2015); in Italia, oltre il 28% della popolazione è a rischio povertà o esclusione: pari a oltre 18 milioni di persone.

Se nel mondo di ieri la stabilità occupazionale, i modelli di protezione sociale, le reti di supporto e i sistemi familiari stabili garantivano un po' di sicurezza sociale (Morlicchio, 2012; Castel, 1997), nel mondo di oggi

¹ Dati Eurostat, 2018, disponibili all'indirizzo internet: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.

la «quotidianità si fa “normalmente” insicura» (Negri, 2006, p. 14). La precarizzazione lavorativa, la difficile conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare, l'invecchiamento della popolazione, le trasformazioni della struttura familiare e dei supporti di prossimità, le opportunità di accesso alla casa incidono sulla struttura delle disuguaglianze sociali e abitative (Ranci, 2008). Inoltre, le dinamiche economiche, la ristrutturazione del welfare e le azioni di policy messe in campo dai diversi governi non hanno permesso di affrontare e superare adeguatamente questa emergenza. A partire da questa premessa, il presente contributo propone un focus sulla città di Roma con l'obiettivo di cogliere le forme di povertà abitativa che stanno riemergendo e osservare eventuali squilibri territoriali all'interno dei diversi municipi. Nel secondo paragrafo, si fa un breve excursus delle politiche di *housing* e della situazione abitativa in Italia; nel terzo paragrafo, si analizzano le principali fonti secondarie per osservare la struttura patrimoniale, le dinamiche immobiliari, i livelli di disagio e di vulnerabilità abitativa della Capitale. Infine, nel quarto paragrafo, si riporta un'analisi di sintesi sulla nuova questione abitativa che sta emergendo a Roma e nelle principali città italiane e una riflessione conclusiva sul tipo di intervento delle politiche sociali.

2. La questione abitativa e le politiche per la casa

In Italia non c'è una politica sistematica sul tema della casa che sia in grado di cogliere e affrontare le diverse sfumature con cui si presenta il problema (Tosi, 2008). Oggi la questione abitativa si dispiega lungo due situazioni estreme che vanno dalla grave esclusione («i senza casa») a circostanze di stress economico e di difficoltà al risparmio che aumentano il rischio di caduta in condizioni abitative problematiche (ad esempio, ritardi nel pagamento delle utenze, delle rate del mutuo o del canone di locazione).

Il quadro attuale del nostro paese rispecchia le scelte e le vicende passate. Sin dal secondo dopoguerra c'è stata una preferenza accordata alla proprietà dell'abitazione: dallo slogan della Dc «meglio proprietari che proletari», è prevalsa un'ideologia privatistica che ha puntato a far diventare proprietarie di case anche le famiglie a basso reddito. Sono state effettuate scelte politiche di sostegno al credito e agevolazioni fiscali per l'accesso alla proprietà² e investimenti di edilizia sovvenzionata inferiori a quelli di altri paesi anche nel periodo di espansione economica

² Legge n. 715/1950, legge n. 892 del 1986 «legge Goria», prestito diretto per

(Minelli, 2004; Tosi, 2008). A metà degli anni '80 si contavano solo 125 mila abitazioni di edilizia residenziale pubblica, a fronte delle 600 mila che erano state previste dal piano decennale³ (Graziani, 2005). Dagli anni '90, inizia a prevalere l'idea di «fare cassa» per il risanamento del debito pubblico: vengono applicate molte disposizioni in materia di privatizzazione, cartolarizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Come mostrano i dati di Federcasa (2014), il ricavato dalle vendite, lontano dai prezzi di mercato, non è stato sufficiente a costruire nemmeno un terzo del patrimonio venduto. Anche l'offerta residenziale destinata ad alcune categorie di lavoratori (poste, ferrovie, etc.) e le case degli enti previdenziali (Inps, ex Inpdap) subisce un graduale e massiccio processo di dismissione⁴. La legge n. 431 del 1998, che disciplina le locazioni e il rilascio degli immobili a uso abitativo⁵, completa la liberalizzazione del mercato delle locazioni e alimenta dinamiche d'innalzamento degli affitti e di espulsione verso aree più periferiche (Graziani, 2005).

Da bene d'uso e d'investimento, oggi l'abitazione è diventata un bene di lusso. Per cinquant'anni la curva dei redditi delle famiglie italiane è sempre stata sopra i prezzi di vendita delle abitazioni, dei canoni di locazione, delle spese per i consumi (Cresme - Riuso, 2012). Negli ultimi tre decenni la tendenza inizia a invertirsi e, a partire dalla recessione economica, i problemi di accesso alla casa e di sovraccarico dei costi diventano insormontabili per gran parte della popolazione. Si diffonde un fenomeno definibile «malessere da-problema-casa» (Olagnero, 2010), generato da stress e sofferenza dovuti allo sforzo di ottimizzare le risorse a disposizione.

Nel 2017 la quota maggiore della spesa è per la casa, che assorbe il 35% del totale: nell'ultimo anno i costi per abitazione, acqua, elettricità e altri combustibili sono pari a 898 euro mensili (Istat, 2018). Se si calcolano le variazioni della spesa media mensile per l'abitazione e di quella media mensile totale delle famiglie italiane, in rapporto al 1997, osserviamo che la spesa per la casa (incluse le utenze) è cresciuta molto di più del totale.

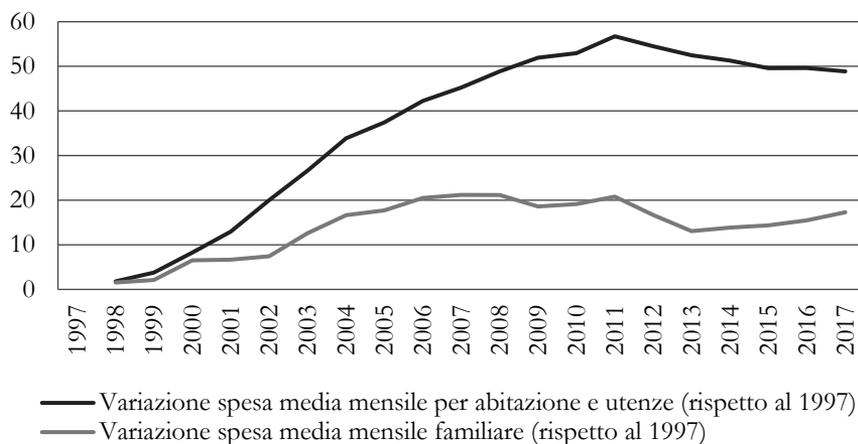
l'acquisto della prima casa; le leggi n. 865/1971, n. 891/1986, n. 179/1992.

³ La legge numero 457 del 1978 sul piano decennale per l'edilizia residenziale pubblica che stanziava fondi per interventi di costruzione di edifici di edilizia residenziale sovvenzionata e il recupero del patrimonio pubblico.

⁴ D.lgs. n. 104 del 1996 recante disposizioni per l'avvio della dismissione degli enti previdenziali.

⁵ Legge n. 431 del 1998.

Figura 1 - Andamento congiunto della variazione della spesa media mensile per l'abitazione e la spesa media mensile totale, in rapporto al 1997 (valori in euro correnti)



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Istat.

Negli ultimi dieci anni è gradualmente aumentata la percentuale di popolazione che vive in affitto a prezzi di mercato (passando dal 12,8% nel 2007 al 16,8% nel 2016) e che si è indebitata per acquistare una casa (dal 13,5% al 15,9%)⁶. All'opposto si registra un calo delle famiglie che abitano in un alloggio a canone concordato e di proprietari di case senza mutuo. Questo vuol dire che è aumentato il numero di famiglie che sostiene spese più alte per il mantenimento dell'abitazione e che vive in uno stato di maggiore vulnerabilità e stress economico. Infatti, il sovraccarico dei costi per la casa è maggiore per chi si trova in affitto (65,5%) o paga un canone sociale (22,7%); mentre si abbassa notevolmente per i proprietari di casa (14% per i proprietari con mutuo e 7,6% per chi è senza mutuo)⁷. L'affitto medio a livello nazionale è intorno ai 400 euro: nei comuni metropolitani i canoni sono mediamente più alti rispetto alle zone lontane dai grandi centri urbani. Le famiglie in casa di proprietà con mutuo sostengono una spesa media di 574 euro mensili⁸. Se l'accesso al credito e alla prima casa diventa difficile, le opportunità abitative dipendono sempre di più dalle risorse economiche e materiali trasferite dalle famiglie, così come riscontrabile nella maggior parte dei

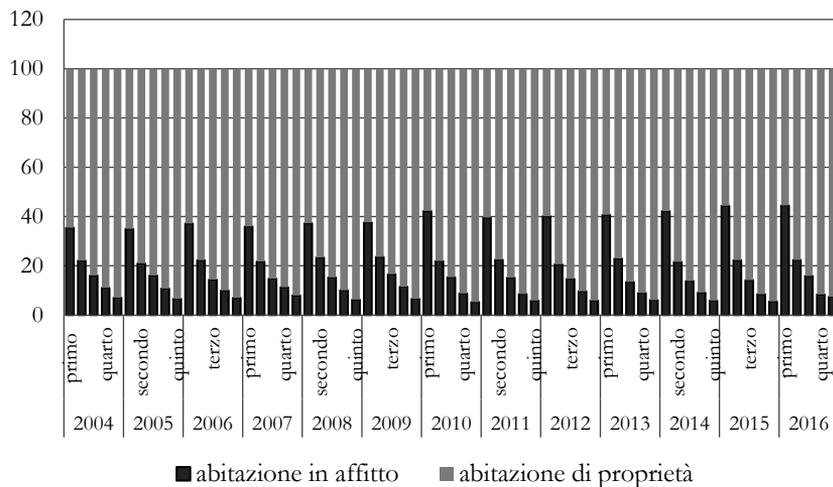
⁶ Dati Eu-Silc disponibili on-line nell'anno 2018.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Questa voce di spesa rimane sommersa nelle statistiche perché è considerata un investimento e non un costo che grava sul reddito.

paesi dell'Europa mediterranea (Olagnero, 1998; Allen e al., 2004; Minelli, 2004; Poggio, 2005). Questa «trasmissione» tende a riprodurre la struttura delle disuguaglianze sociali (Filandri, 2012). «Nel corso degli ultimi 40 anni – osserva Baldini – non è cambiata la quota di famiglie appartenenti al primo quintile che vive in affitto, sempre attorno al 40 per cento, mentre tra i quintili più elevati la fuga verso la proprietà è stata ben più rilevante» (2010, pp. 407-408). Dal 2004 al 2016 le famiglie che vivono in affitto sono soprattutto quelle più povere (primo quintile) e, nel corso del tempo, è diminuita la quota di quelle a basso reddito che vivono in abitazioni di proprietà.

Figura 2 - Titolo di godimento dell'abitazione per quintile di reddito (anni 2004-2016)

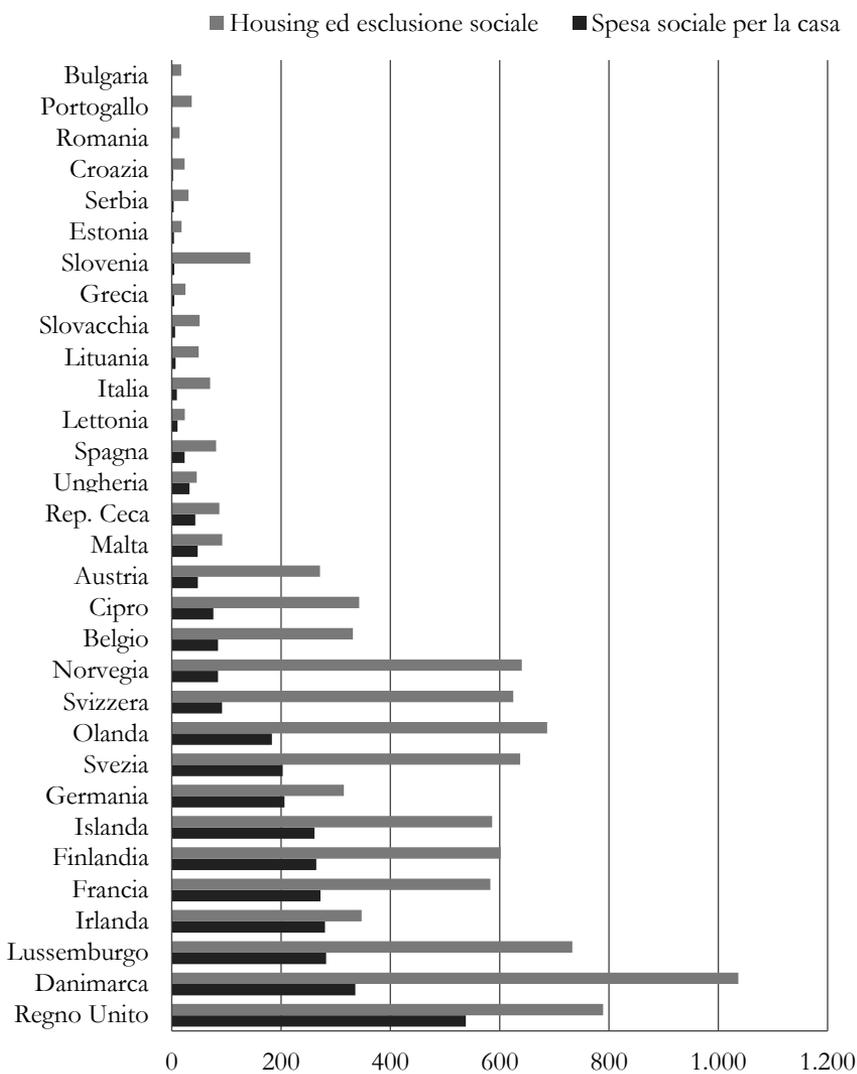


Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Eurostat - Eu-Silc.

Per quanto riguarda il confronto europeo relativo alla spesa per la casa, l'Italia si trova agli ultimi posti, insieme alla Grecia, al Portogallo e ai paesi dell'Est di recente entrata nell'Ue. Il *social housing* è molto carente rispetto ai paesi del Centro-Nord Europa, dove è maggiore la tutela del diritto all'abitare.

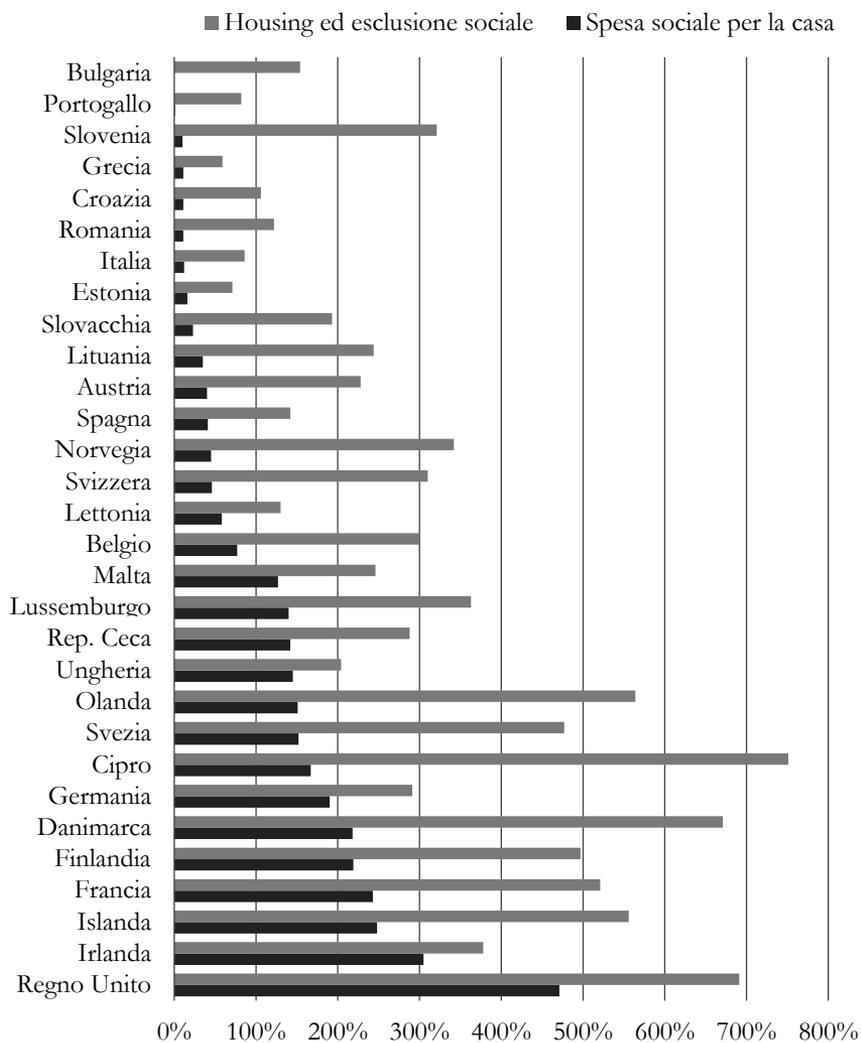
Nel nostro paese le politiche abitative rappresentano un ambito residuale; è soprattutto grazie alle pratiche informali, al ruolo solidale e al trasferimento di risorse svolto dalle famiglie italiane che la questione abitativa non è sfociata in una drammatica emergenza. Questo meccanismo di trasmissione intergenerazionale, tuttavia, è destinato a interrompersi poiché si è spezzata l'illusione di un benessere in aumento.

Figura 3 - Spesa sociale per la casa, euro per abitante (anno 2015)



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Eurostat - Esspros.

Figura 4 - Spesa sociale per la casa, percentuale sul totale della spesa per protezione sociale (anno 2015)



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Eurostat - Esspros.

3. La casa a Roma

Gli studi sulla povertà abitativa prendono in esame alcune principali categorie di indicatori: a) titolo di godimento (casa in affitto o di proprietà); b) quota di spesa per l'abitazione; c) affollamento (numero componenti della famiglia per metro quadro); d) qualità dell'abitazione (danni strutturali, umidità, scarsa luminosità); e) caratteristica dell'abitazione (tipo di alloggio, presenza del riscaldamento, spazi esterni, problemi con utenze).

Queste variabili permettono di esplorare il problema lungo la dimensione del disagio abitativo in cui versano le famiglie che vivono in un appartamento sovraffollato rispetto alle proprie esigenze, con servizi essenziali insufficienti o in situazione di stress economico (Graziani, 2005). Molti di questi aspetti, tuttavia, non permettono di cogliere adeguatamente la dimensione della vulnerabilità, che si associa a condizioni di vita caratterizzate da livelli di fragilità sociali che accrescono il rischio di cadere in situazioni più critiche (Ranci, 2008); possiamo definire la vulnerabilità abitativa come uno stato di «sofferenza senza disagio» (Olagnero, 1998).

Tabella 1 - Articolazione concettuale del problema abitativo

Problema abitativo	
Disagio abitativo	Vulnerabilità abitativa
<ul style="list-style-type: none"> Alta incidenza della spesa per l'abitazione sul reddito (più del 25% del reddito) Sovraffollamento Deficit qualità abitazione: alloggio non idoneo, mancanza di riscaldamento, problemi strutturali, umidità, scarsa luminosità, ecc. Rischio di sfratto 	<ul style="list-style-type: none"> Stress economico intermittente: alternanza tra momenti di bassa e alta incidenza della spesa per l'abitazione sul reddito Tendenza al risparmio Sofferenza abitativa a causa di adattamento a condizioni abitative non adeguate alle esigenze personali e familiari Rischio di cadere in una situazione di disagio abitativo

Nei paragrafi che seguono esamineremo la situazione abitativa a Roma per cogliere la portata e l'evoluzione del problema casa e comprendere in che direzione si dovrebbero muovere le amministrazioni locali.

3.1 Il quadro sociale e abitativo

Prima di analizzare gli indicatori sulla situazione abitativa, osserviamo la mappa dell'Indice di disagio sociale che fornisce una misura sintetica delle possibili criticità sociali nella Capitale, considerando il livello di occupazione e scolarizzazione⁹.

I quartieri del quadrante est, che si estendono anche fuori dal Grande raccordo anulare (San Basilio, Tiburtino, Pietralata, Prenestino-Casilino, Tor Bella Monaca, Torre Angela, ecc.), presentano un maggior grado di *potenziale esposizione* a situazioni di disagio. In particolare il municipio VI (Torrespaccata, Torre Maura, Giardinetti-Tor Vergata, Acqua Vergine, Lunghezza, Torre Angela, Borghesiana, ecc.) è quello con il più alto indice di disagio sociale, con valori più alti sia della media comunale che nazionale. Registrano un'esposizione al disagio sociale più attenuata, ma sempre alta, i municipi collocati a nord-ovest e a sud-ovest (Primavalle, Aurelio, Boccea, Trullo, Magliana, Acilia, Ostia, ecc.). I quartieri centrali e quelli a sud (Centro storico, Parioli, Salario Trieste, Nomentano, Ostiense, Garbatella, Eur, Laurentino, Appio Latino, ecc.), ma anche i quartieri storicamente più borghesi collocati a nord (Giustiniana, Foro Italico, Labaro, Montesacro, ecc.), hanno più bassi livelli di disagio socio-occupazionale.

Per quanto riguarda la situazione patrimoniale, dal 2001 al 2011, le abitazioni sono aumentate circa del 10% (1.259.649). Si contano 122.258 alloggi vuoti, il 10% in meno rispetto al conteggio di dieci anni prima. Roma si colloca al quinto posto per la percentuale di case vuote rispetto al totale nazionale (9,4%), dopo Bari, Venezia, Genova e Bologna.

Tra i grandi comuni italiani, la Capitale si posiziona al secondo posto (dopo Genova) per il numero di abitazioni di proprietà: circa due terzi delle famiglie (808.061). I nuclei in affitto sono il 20,7% (111.904) e sono concentrati soprattutto in quei quartieri che presentano valori più alti di Indice di disagio sociale. Al contrario, le case di proprietà si trovano nei municipi più benestanti e con bassa concentrazione di marginalità socio-economica (II, VIII, XI e XII)¹⁰.

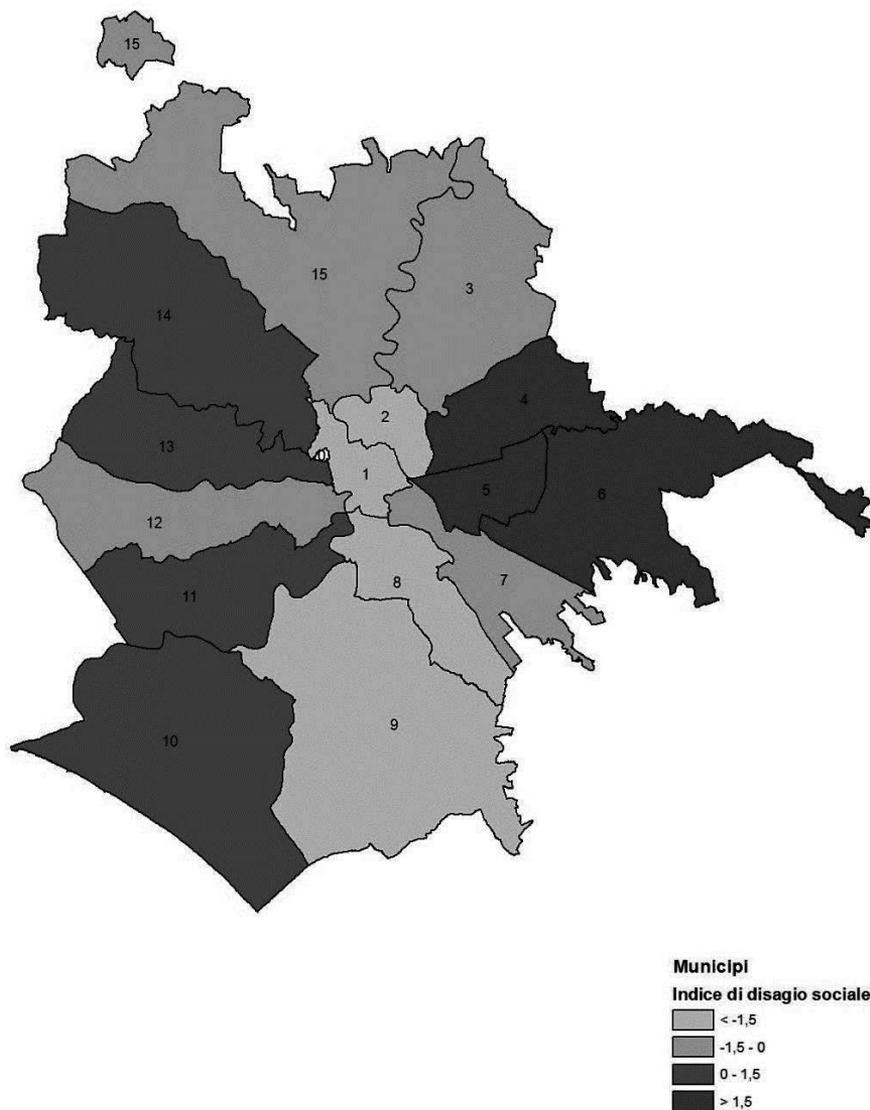
⁹ L'Indice di disagio sociale (Ids) è la media ponderata degli scostamenti dei valori di alcuni indicatori calcolati sull'area interessata rispetto ai corrispondenti valori medi calcolati a livello comunale (sulla base dei dati del censimento del 2011): a) tasso di disoccupazione, b) tasso di occupazione, c) tasso di concentrazione giovanile, d) tasso di scolarizzazione. I valori vanno da 0 (pari alla media comunale, quindi basso Ids) a valori maggiori di 0 (Ids maggiore del corrispondente indice medio di Roma).

¹⁰ Ufficio statistico Comune di Roma, 2017.

Figura 5 - Indice di disagio sociale su media Roma (dati censimento 2011) per Municipio

RPS

LA SITUAZIONE ABITATIVA A ROMA E IN ITALIA



Fonte: Elaborazione Ufficio di statistica di Roma Capitale su dati Istat - 15° censimento.

Tabella 2 - Caratteristiche del patrimonio abitativo a Roma (anno 2011)

Numero di abitazioni censite					
<i>Valori assoluti</i>		<i>Incremento intercensuario 2001-2011</i>			
1.259.649		+11,9%			
Abitazioni occupate da residenti					
<i>Valori assoluti</i>		<i>Incremento intercensuario 2001-2011</i>			
1.137.391		+9,4%			
Abitazioni vuote					
<i>Valori assoluti</i>		<i>% rispetto al totale</i>			
106.914		9,4%			
Altri tipi di alloggi (baracca, tenda, caravan, camper, cantine e altre sistemazioni semipermanenti o improvvisate)					
<i>Valori assoluti</i>	<i>Incremento intercensuario 2001-2011</i>	<i>Numero di altri tipi di alloggio rispetto al totale delle abitazioni occupate (valori per mille)</i>	<i>Famiglie che occupano l'alloggio ad altro titolo</i>		
4.569	210,3%	4,01	9,6%		
Numero di edifici					
<i>Utilizzati</i>	<i>Non utilizzati (perché cadenti, in rovina o in costruzione)</i>		<i>Totale</i>		
171.211	2.909		174.120		
Titolo di godimento					
<i>Proprietà</i>		<i>Affitto</i>		<i>Altro titolo</i>	
<i>Valori assoluti</i>	<i>%</i>	<i>Valori assoluti</i>	<i>%</i>	<i>Valori assoluti</i>	<i>%</i>
800.061	69,7%	239.437	20,7%	111.904	9,6%

Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Istat - 15° censimento.

I dati intercensuari registrano una diminuzione dei residenti nelle zone del centro allargato e un aumento della popolazione nei quartieri più periferici che si estendono verso il Racordo: in dieci anni, nella così detta «città storica»¹¹ la popolazione residente è diminuita dello 0,6% a

¹¹ L'idea di una zona centrale allargata, che si espande oltre le mura storiche della città, viene definita dal Piano regolatore generale «Città Storica»: «Il valore storico si estende, infatti, oltre le mura Aureliane ed è attribuito a tutti gli insediamenti

fronte di un aumento di 4 punti percentuali nelle altre zone. Inoltre, il numero di abitazioni a uso residenziale è cresciuto di 8,9 punti percentuali nelle zone più periferiche rispetto al centro allargato, in cui si osserva la costante trasformazione del tessuto sociale in fulcro di attività terziarie e turistiche.

3.2 Dinamiche immobiliari e sovraccarico economico

Le analisi compiute dall'Osservatorio del mercato immobiliare (2017) mostrano una dinamica di espansione della città; le transazioni immobiliari residenziali, anche se rimangono di numero maggiore all'interno della città metropolitana, presentano un tasso di variazione medio annuo maggiore nelle zone dell'hinterland. Questo fenomeno si verifica: 1) per l'aumento dei prezzi delle abitazioni nelle zone più centrali della città, che spinge a trovare soluzioni più economiche e confacenti alle esigenze familiari; 2) perché si costruiscono nuovi edifici in territori non saturi di aree edificabili.

Relativamente all'anno 2016, Roma presenta il mercato immobiliare più caro (3.103 euro al mq)¹²; i quartieri al di fuori del Grande raccordo anulare registrano valori immobiliari più bassi, mentre le macroaree centrali e semicentrali hanno valori che si aggirano tra i 6 mila e i 4 mila euro al mq¹³. Poiché il potere di acquisto delle famiglie e la capacità di risparmio sono ancora molto ridotti, chi può permettersi di comprare casa tende ad andare nelle zone più periferiche ed esterne. Questo rappresenta un vero processo di espulsione dal fulcro centrale della città, soprattutto delle classi meno agiate¹⁴ (Glass, 1964; Atkinson, 2000; Graziani, 2005; Ranaldi, 2014). Le zone centrali e semicentrali, che un

otto-novecenteschi e di architettura contemporanea rappresentativi dell'identità e della memoria della comunità. All'interno della città storica sono individuati i diversi tipi di tessuto (medievale, rinascimentale, ottocentesco, ecc.), gli edifici e i complessi speciali e i diversi tipi di spazi aperti».

¹² Osservatorio del mercato immobiliare, Agenzie delle entrate.

¹³ Centro storico (5.962 euro al mq) con un differenziale pari a 1,93 volte la media comunale, Parioli-Flaminio (5.406 euro al mq), Prati-Trionfale (4.465 euro al mq) e Salaria-Trieste-Nomentano (4.281 euro al mq).

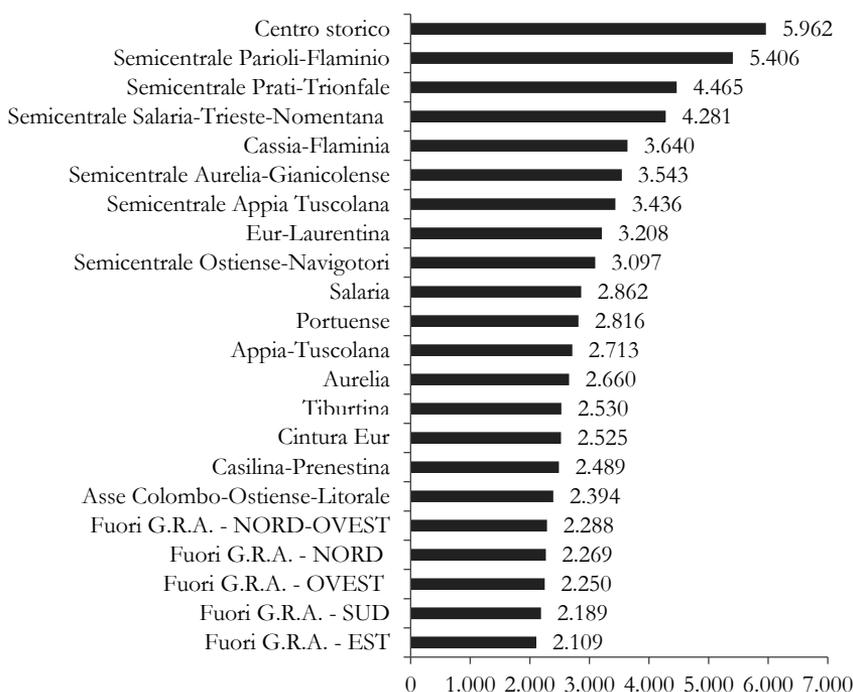
¹⁴ In letteratura il processo di espulsione è definito con il termine *gentrification*, che è stato introdotto dalla sociologa britannica Ruth Glass nel 1964 per spiegare i cambiamenti verificatisi in alcuni quartieri di Londra nel periodo di pieno boom economico. Non esiste una definizione univoca; il concetto viene usato per indicare un insieme di processi urbanistici e sociali (riqualificazioni urbane, innalzamento dei valori immobiliari, cambiamento d'uso di esercizi commerciali, ecc.)

tempo ospitavano quartieri popolari e residenziali (come Trastevere, Garbatella, ecc.), sono destinate a trasformarsi in luoghi d'interesse economico, culturale e turistico. Chi non riesce ad accedere al credito per l'acquisto della casa si rivolge al mercato degli affitti: a Roma nel 2016 il numero di contratti d'affitto registrati è aumentato dell'1,3% rispetto al 2015 e ha riguardato un milione di abitazioni¹⁵.

RPS

Chiara Davoli

Figura 6 - Le quotazioni del mercato immobiliare a Roma Capitale (anno 2016)



Fonte: Elaborazione Ufficio metropolitano di statistica su dati Agenzia delle entrate - Osservatorio del mercato immobiliare.

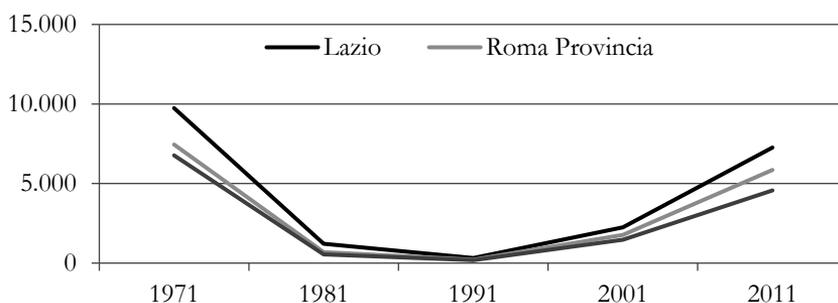
La spesa media dell'affitto costituisce più di un quarto del reddito medio delle famiglie romane; dopo Milano, Roma è il centro urbano con

che cambiano la composizione di un quartiere e producono l'espulsione delle classi popolari verso zone più periferiche.

¹⁵ Dati tratti dall'ultimo rapporto immobiliare dell'Osservatorio immobiliare dell'Agenzia delle entrate e dall'Abi. Dal 2004 il Ministero degli Interni ha sospeso la rilevazione sui contratti di locazione.

l'affitto medio più alto (823 euro), distaccandosi notevolmente da Genova, capoluogo metropolitano con il canone medio più basso (422 euro). In generale, nei grandi comuni le rate di affitto o mutuo sono superiori di 200 euro rispetto ai centri più piccoli e la spesa per abitazione e utenze rappresenta il 41% della spesa totale dei beni non alimentari.

Figura 7 - Serie storica abitazioni e altri tipi di alloggi occupati da persone residenti



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Istat - 15° censimento.

3.3 Qualità dell'abitazione

Oggi, rispetto al passato in cui molte famiglie vivevano in edifici auto-costruiti, baracche, case sovraffollate e prive di servizi igienici essenziali (Ferrarotti, 1970; Ginsborg, 1989), le condizioni abitative sono tendenzialmente migliorate sia dal punto di vista del fabbisogno abitativo sia della qualità. Tuttavia, si registrano problemi strutturali poiché due edifici residenziali ogni 100 sono in pessimo stato; l'indice di affollamento delle abitazioni¹⁶ è medio-alto (0,7)¹⁷. Inoltre, negli ultimi anni si osserva un aumento del 210,3% del ricorso a soluzioni di sopravvivenza in alloggi fortuiti (4.559 famiglie), come roulotte-caravan, tenda, camper, baracca, garage, cantina o altre sistemazioni semi-permanenti o improvvisate. Roma è la terza città – dopo Napoli e Bari – con il più alto numero di sistemazioni non convenzionali (1,7 ogni 1.000 abitanti); la maggior

¹⁶ Rapporto percentuale tra le abitazioni occupate con meno di 40 mq e oltre 4 componenti o con 40-59 mq e oltre 5 componenti o con 60-79 mq e oltre 6 componenti e il totale delle abitazioni occupate.

¹⁷ Cfr. *La città del disagio abitativo e del degrado edilizio*, in <https://www.urbanindex.it/citt%C3%A0/la-citta-del-disagio-abitativo-e-del-degrado-edilizio/>.

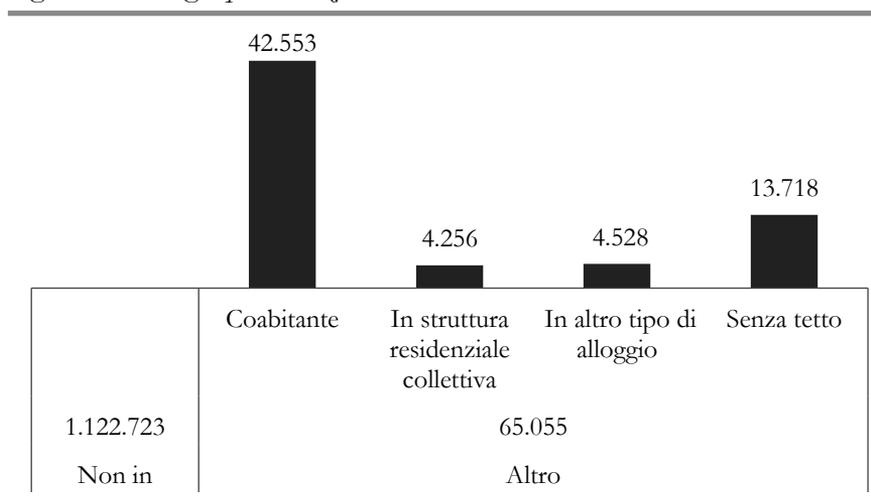
parte si trova nei quartieri che registrano più alte criticità socio-economiche, ma anche nelle zone più centrali della Capitale.

Per quanto riguarda il tipo di situazione abitativa, la maggior parte della popolazione non coabita, ma ben 42.553 famiglie dividono con altri nuclei il medesimo alloggio, 4.256 risiedono in strutture residenziali collettive e 18.246 si trovano in condizioni di marginalità abitativa.

RPS

Chiara Davoli

Figura 8 - Famiglie per situazione abitativa



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Istat - 15° censimento.

La tabella di seguito riporta alcuni indicatori relativi alla situazione abitativa per municipio; le case in affitto e sovraffollate sono concentrate nei quartieri del quadrante est (municipi IV, V e VI) dove l'Indice di disagio sociale (Ids) e l'Indice di disagio edilizio (Ide)¹⁸ è superiore al resto della città¹⁹.

¹⁸ L'indice di disagio edilizio serve ad analizzare la situazione abitativa dei comuni e la qualità dell'ambiente urbano. L'indice è determinato dal rapporto tra gli edifici residenziali in uno stato di conservazione pessimo o mediocre e il totale degli edifici residenziali nel comune di Roma. Se l'indice è pari ad 1, il disagio edilizio del municipio è pari al disagio medio della città.

¹⁹ L'Ide risulta alto anche nei municipi in cui sono presenti più edifici storici e antichi, come ad esempio il municipio I.

Tabella 3 - Indicatori di sintesi per municipio, Roma

Municipi	Superficie per abitante (mq)	Famiglie in case di proprietà (%)	Ids RM	Ide RM
I	48,4	63,0	-2,28	1,68
II	51,8	71,2	-4,51	0,88
III	39,8	67,7	-0,55	1,21
IV	36,6	64,8	1,87	1,31
V	34,5	69,2	2,33	1,05
VI	34,3	65,8	4,96	1,04
VII	38,9	73,7	-0,53	0,65
VIII	44,2	69,8	-1,72	0,47
IX	41,8	73,5	-2,53	1,35
X	38,0	70,9	0,62	0,83
XI	38,1	67,3	1,12	1,28
XII	41,3	73,8	-1,34	1,01
XIII	38,9	68,9	0,32	0,93
XIV	39,5	69,1	0,21	0,91
XV	44,6	69,4	-1,39	0,73
Roma	40,1	69,3	0,00	1,00

Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati Istat - 15° censimento.

3.4 Le procedure di sfratto in Italia e a Roma

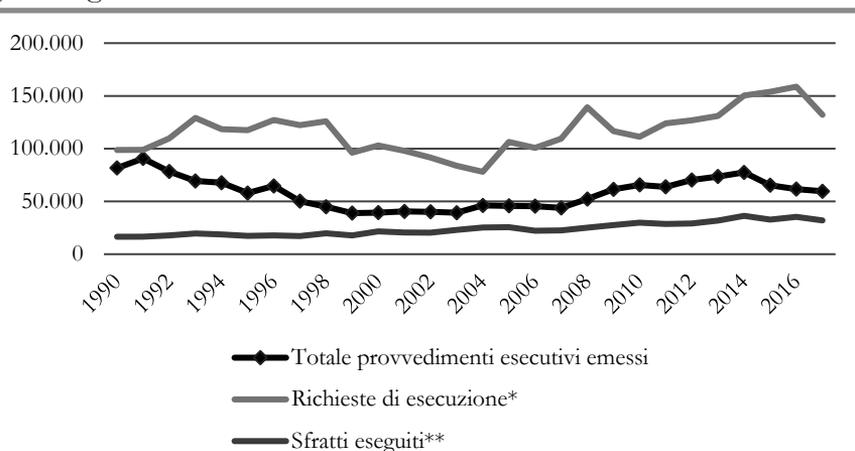
La tensione che si registra nel mercato immobiliare e l'aumento delle vulnerabilità economiche si ripercuotono soprattutto sulle famiglie in affitto, che sono generalmente quelle a basso reddito o di nuova formazione (a parte gli studenti fuori sede e i lavoratori non residenti), ovvero quelle che non riescono ad accedere alla casa di proprietà e sono più esposte al rischio di «morosità» (Sistan - Città metropolitana di Roma, 2017). Anche se dall'inizio degli anni '90 ai primi 2000 l'andamento delle procedure di sfratto in Italia è in declino – passando da 81.685 provvedimenti esecutivi emessi nel 1990 ai 39.406 nel 2000 –, se si guarda più attentamente il dato, si nota un aumento della vulnerabilità abitativa causata da stress economico: il numero di sfratti per morosità, ovvero per incapacità di adempire al pagamento del canone di affitto, aumenta da 21.609 del 1990 a 25.412 del 2000. A livello nazionale il numero di sfratti rimane tendenzialmente invariato: inizia a crescere dal 2004, arrivando a un picco nel 2008, anno in cui i provvedimenti esecutivi di rilascio degli immobili ammontano a 52.033 (di cui 41.008 per morosità) pari al 18,6% in più rispetto all'anno precedente. Dall'inizio della recessione economica fino al 2014 la situazione si fa

sempre più critica; solo negli ultimi tre anni si registra un leggero calo: nel 2015 i provvedimenti emessi sono 65.344, nel 2016 se ne contano 61.718 e nel 2017 calano fino a 50.609. Tuttavia la numerosità degli sfratti è ritornata ai livelli degli anni '90, ma con un aumento netto dei provvedimenti emessi a causa del ritardo nel pagamento dell'affitto: più del 200% dal 1995 al 2017. Nel 2017 si conta uno sfratto ogni 419 famiglie residenti.

Il 46% degli sfratti si verifica nelle città più grandi, il 39,7% si è registrato nelle dieci città metropolitane²⁰. Il numero dei provvedimenti è pari a 24.547, circa 3 mila in più rispetto all'anno precedente. Roma è la città con più sfratti per morosità; mentre si colloca al secondo posto, dopo Torino, per la quantità di sfratti sul numero di famiglie.

Nel corso degli ultimi quindici anni si osserva una situazione molto critica nella fase iniziale della recessione economica. La tensione abitativa si attenua intorno al 2010, ma ricomincia una leggera risalita tra il 2014 e il 2015. Le motivazioni sono spesso legate a difficoltà economiche delle famiglie.

Figura 9 - Serie storica provvedimenti esecutivi di sfratto, richieste di esecuzione, sfratti eseguiti in Italia



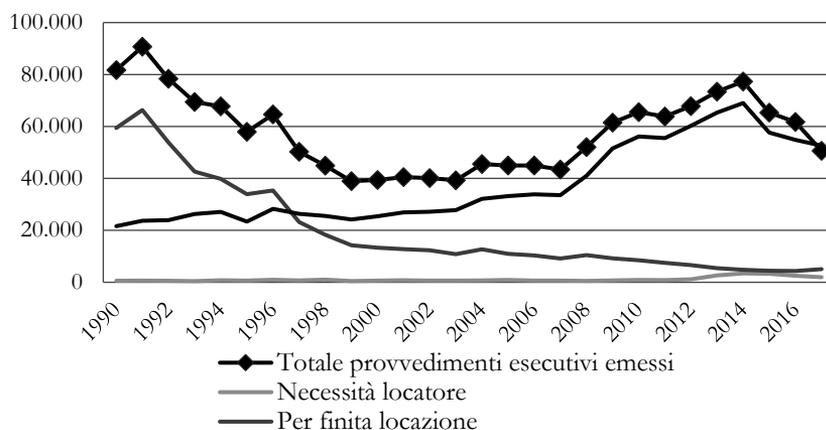
Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati dell'Ufficio centrale di statistica del Ministero dell'Interno.

* Presentate all'ufficiale giudiziario.

** Con l'intervento dell'ufficiale giudiziario.

²⁰ Roma, Milano, Torino, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Napoli, Bari e Reggio Calabria.

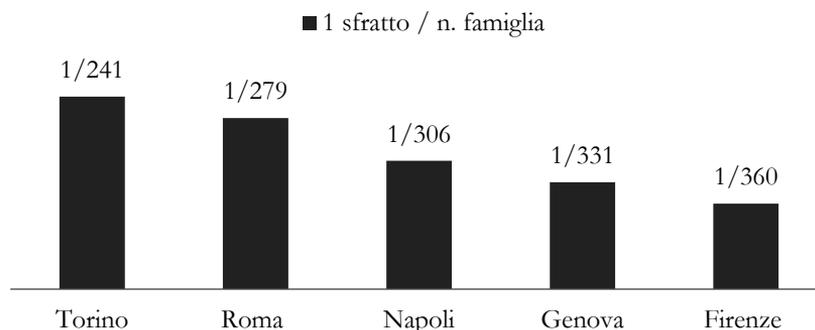
Figura 10 - Serie storica cause sfratto sul totale dei provvedimenti emessi in Italia



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati dell'Ufficio centrale di statistica del Ministero dell'Interno.

Nota: Per l'anno 2017 i dati sono incompleti.

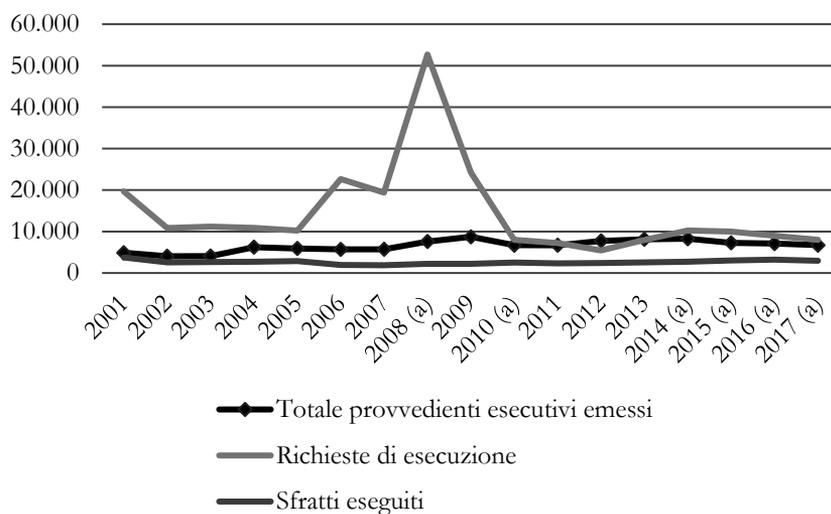
Figura 11 - Rapporto tra i provvedimenti di sfratto emessi e il numero delle famiglie residenti. Città metropolitane (Anno 2016)



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati dell'Ufficio centrale di statistica del Ministero dell'Interno.

Negli ultimi quindici anni a Roma si è verificato mediamente uno sfratto ogni 280 famiglie residenti. Un numero che ci dà la portata della grave emergenza abitativa che, ormai, si protrae da tanti anni in assenza di interventi di politiche sociali.

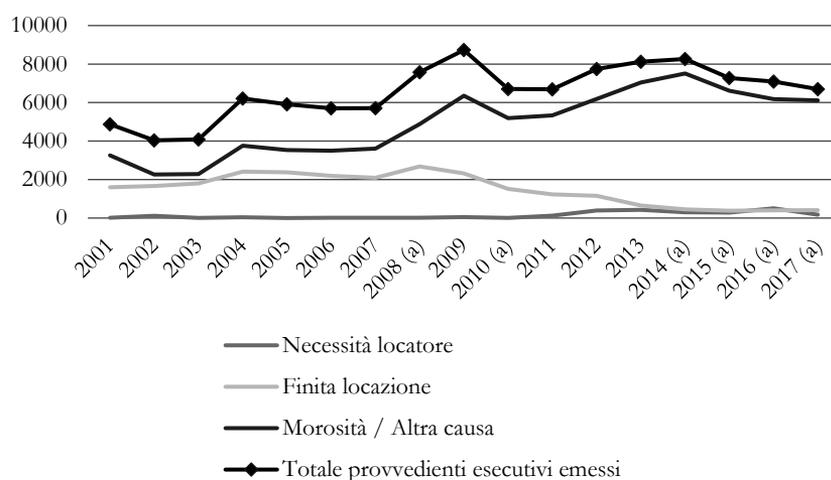
Figura 12 - Serie storica provvedimenti esecutivi di sfratto, richieste di esecuzione, sfratti eseguiti a Roma



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati dell'Ufficio centrale di statistica del Ministero dell'Interno.

(a) Dati incompleti.

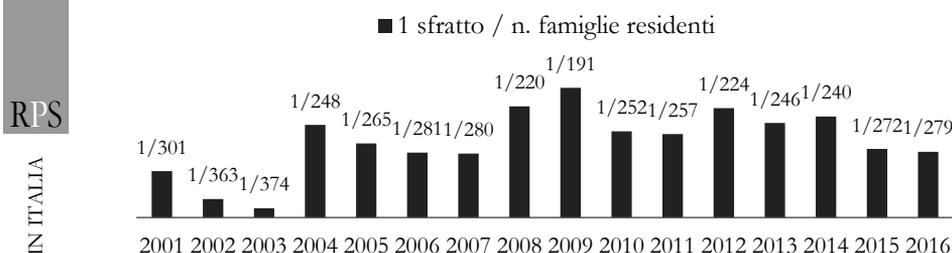
Figura 13 - Serie storica cause sfratto sul totale dei provvedimenti emessi a Roma



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati statistici del Ministero dell'Interno.

(a) Dati incompleti.

Figura 14 - Rapporto provvedimenti di sfratto emessi e numero di famiglie residenti a Roma



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su dati statistici del Ministero dell'Interno.

4. Osservazioni conclusive

Una prima analisi del contesto romano ci ha permesso di comprendere quali connessioni si instaurano tra impoverimento socio-economico e situazione abitativa. Esaminando i dati sul patrimonio abitativo, il mercato immobiliare romano e l'indice di disagio sociale, si è evidenziata una divisione della città sulla base della condizione sociale degli abitanti (cfr. par. 3.1 e 3.3). I quartieri con una bassa esposizione a situazioni di esclusione e marginalità socio-economica presentano un mercato della casa più oneroso e quindi meno accessibile alle fasce più deboli della domanda abitativa. Nei quartieri più disagiati e periferici continuano a concentrarsi le famiglie con redditi più bassi, chi non riesce ad acquistare una casa in mancanza di garanzie minime per accedere al mutuo, i gruppi sociali più poveri ed emarginati.

Nel confronto con le altre città metropolitane italiane, Roma è la città con il mercato immobiliare più caro, è seconda sia per l'affitto medio più alto sia per il numero di sfratti in rapporto al numero di famiglie residenti; si colloca al terzo posto per il numero di sistemazioni fortuite e provvisorie e al quinto per la quantità di abitazioni vuote.

Negli ultimi anni l'aumento dei costi abitativi ha sovraccaricato economicamente le famiglie. L'emergenza sfratti (cfr. par. 3.4), che ha colpito soprattutto le città di grande e media dimensione, ha costretto il governo, nel 2013, a istituire la figura del «moroso incolpevole»²¹. Istituzioni locali

²¹ Il d.l. n. 102/2013 ha istituito un fondo destinato agli inquilini «morosi incolpevoli»; i successivi decreti prevedono la ripartizione della disponibilità complessiva per sei anni successivi dall'entrata in vigore della legge in proporzione al numero di provvedimenti di sfratto per morosità emessi, dando il 30% alle regioni Piemonte,

e nazionali hanno dovuto tamponare il problema destinando dei contributi sociali ai soggetti che rischiano di perdere casa per la consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare²² causata da motivi di natura strutturale e congiunturale (licenziamento, part-time forzato, ristrutturazioni aziendali, ecc.) o da eventi traumatici (malattia grave e improvvisa). A Roma, come nel resto del paese, il settore edilizio ha puntato soprattutto alla costruzione di alloggi destinati alla vendita, producendo una saturazione delle abitazioni in affitto e un aumento dei canoni di locazione. Negli ultimi vent'anni, il tasso medio annuo di crescita degli edifici residenziali del comune di Roma è stato tra i più alti d'Italia; sono stati costruiti e completati decine di migliaia di nuovi alloggi (mediamente 7 mila l'anno, secondo i dati del Cresme); tuttavia, poiché la vulnerabilità e l'instabilità socio-economica sono aumentate, il ciclo espansivo del mercato immobiliare non ha incrociato adeguatamente i bisogni delle persone (Caudo e Sebastianelli, 2007). All'aumento dei prezzi per la casa si è registrata un'inflexione dell'andamento dei redditi, che ha diminuito la capacità di spesa delle famiglie (Nomisma, 2010). Come mostra l'analisi del mercato delle vendite e degli affitti (cfr. par. 3.2), le famiglie hanno ritenuto più conveniente spostarsi verso le zone periferiche della Capitale o nell'hinterland romano. Al contempo, da anni non si costruiscono nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica (tranne la zona Ponte di Nona). A Roma, gli alloggi Erp (Edilizia residenziale pubblica)²³ sono 72.327 (il 5,7% delle abitazioni totali), di questi 45.981 sono costruiti e gestiti dall'Ater²⁴ e 22.729 dal Comune²⁵.

Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Campania, Puglia e Sicilia, e il 70% alle regioni e province autonome.

²² Perdita del lavoro per licenziamento, riduzione dell'orario di lavoro in seguito ad accordi aziendali o sindacali, cassa integrazione ordinaria o straordinaria, mancato rinnovo di contratti a termine o di lavoro atipici, cessazioni di attività libero-professionali o di imprese registrate, malattia grave, infortunio o decesso di un componente del nucleo.

²³ Gli alloggi di Edilizia residenziale pubblica, anche dette *case popolari*, sono abitazioni di proprietà pubblica a canone agevolato per nuclei in disagio abitativo. La gestione, l'assegnazione e la determinazione del canone di locazione (calcolato in base alla condizione economica e al numero dei componenti del nucleo familiare assegnatario) degli alloggi di Erp sono regolati da leggi regionali.

²⁴ L'Ater (Azienda territoriale per l'edilizia residenziale) è un ente pubblico di natura economica strumentale della Regione, preposto alla costruzione e alla gestione del patrimonio pubblico loro affidato. Oltre all'Ater, anche i comuni sono enti che gestiscono il patrimonio pubblico.

²⁵ Dati Roma Capitale e Ater tratti da <http://mapparoma.blogspot.it>.

RPS

Chiara Davoli

RPS

LA SITUAZIONE ABITATIVA A ROMA E IN ITALIA

In questo scenario abitativo l'amministrazione comunale attua interventi per le situazioni più emergenziali attraverso politiche di sostegno per i più poveri (ad esempio, il contributo all'affitto, la morosità incolpevole e il «buono casa», servizi di assistenza alloggiativa temporanea). Invece, i casi più estremi e marginali sono affrontati come una questione di ordine pubblico. Ed è quello che la cronaca ci racconta quotidianamente: sfratti eseguiti con duri interventi delle forze dell'ordine, sgomberi delle baraccopoli (come quello dei rifugiati nella tendopoli di via Scorticabove) e delle migliaia di famiglie occupanti di case²⁶. La circolare del Ministero degli Interni del 1° settembre 2018 sull'occupazione arbitraria di immobili e di terreni predispone degli indirizzi per rinforzare la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, incentivando gli sgomberi e incaricando le amministrazioni locali di valutare e risolvere eventuali situazioni di conclamato disagio abitativo, ma in assenza di sufficienti contenitori e alloggi pubblici.

La crisi abitativa, come osservato finora, non riguarda solo le categorie tradizionalmente svantaggiate (le famiglie sfrattate, quelle in graduatoria per un alloggio pubblico o che non hanno potuto comprare un alloggio cartolarizzato), ma coinvolge anche le famiglie «borderline» con redditi medio-bassi che rimangono escluse dal mercato delle compravendite oppure le famiglie che non presentano i requisiti per accedere a un alloggio di edilizia residenziale pubblica e, al contempo, non sono in grado di sostenere gli alti livelli degli affitti. Sia a Roma che nel resto d'Italia le fasce di popolazione «a rischio» sono ben più consistenti di quelle «escluse» e le situazioni di vulnerabilità si estendono anche a categorie e gruppi sociali che prima erano protetti. Nonostante questa evidenza, governi e amministrazioni locali sembrano non voler tutelare queste categorie di persone e continuano a delegare la risoluzione del problema alle famiglie stesse. A parte tamponare una situazione di emergenza, poco o nulla è stato fatto per affrontare la nuova questione casa. Come evidenza anche l'Ufficio di statistica Roma Capitale, «l'insufficienza delle politiche abitative destinate alle fasce sociali medio-basse, la carenza di un'offerta di abitazioni in locazione a prezzi accessibili, l'esiguità del patrimonio di edilizia sociale pubblica sono tra i fattori alla base della criticità che la questione abitativa assume nel nostro paese ed in particolare nelle grandi aree urbane» (Sistan – Città metropolitana di Roma, 2017, p. 44). Perciò è prioritaria la strutturazione di un ampio ventaglio di policy che sia in grado di tutelare il diritto alla

²⁶ Cfr. Davoli (2018).

casa, ammortizzare i rischi sociali e ridurre i divari territoriali; le risorse andrebbero redistribuite attraverso interventi che siano in grado di rispondere ai diversi bisogni delle varie categorie sociali (anziani soli, famiglie a basso reddito ma sopra la soglia di povertà, immigrati, studenti fuori sede, ecc.), prima che le situazioni di vulnerabilità e stress economico si tramutino in situazioni di emarginazione e grave disagio. Oltre che alla costruzione e alla assegnazione di nuovi alloggi popolari, il comune di Roma e le altre realtà locali dovrebbero incentivare nuove formule di abitare che vadano oltre quelle tradizionali e che prevedano un maggior coinvolgimento degli attori sociali: l'autorecupero, l'autocostruzione, il *co-housing*, l'*housing* cooperativo, ecc. Ma, oltre a questi interventi di *housing*, sarebbe necessario attuare politiche che affrontino le difficoltà economiche e lavorative delle persone (come misure di supporto o integrazione al reddito) dal momento che si è rilevato come i problemi abitativi siano collegati a svantaggi e instabilità reddituali. Agli studiosi il compito di attrezzarsi per cogliere adeguatamente il problema e ottenere finalmente l'iscrizione della nuova questione abitativa nelle agende politiche.

RPS

Chiara Davoli

Riferimento bibliografici

- Allen J., Barlow J., Leal J., Thomas M. e Padovani L., 2004, *Housing and Welfare in Southern Europe*, Blackwell, Oxford.
- Atkinson R., 2000, *Measuring Gentrification and Displacement in Greater London*, «Urban Studies», vol. 37, n. 1, pp. 149-165.
- Atkinson B.A., 2015, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare*, Raffaello Cortina, Milano.
- Baldini M., 2010, *Le politiche abitative in Italia*, «Il Mulino», n. 3, pp. 407-415.
- Castel R., 1997, *Diseguaglianze e vulnerabilità sociale*, «Rassegna italiana di Sociologia», n. 38, pp. 41-56.
- Caudo G. e Sebastianelli S., 2007, *Per la casa passa la città: Roma e la nuova questione abitativa*, Egea-Università Bocconi Editore, Milano.
- Cresme - Riuso, 2012, *Città, mercato e rigenerazione 2012. Analisi di contesto per una nuova politica urbana*, disponibile all'indirizzo internet: www.ordinearchitetti.mi.it/download/file/11103.
- Davoli C., 2015, *Essere o voler essere? Paradossi, povertà e disuguaglianze nelle società dei diritti umani*, in Bisi S., *Umani diritti. Teoria e prassi delle libertà fondamentali*, Bordeaux, Roma, pp. 77-123.
- Federcasa, 2014, *Abitazioni sociali Motore di sviluppo – Fattore di coesione*, disponibile all'indirizzo internet: http://www.federcasa.it/documenti/archivio/Federcasa_DOSSIER_alloggio_sociale_agg_04_2014.pdf.

- Ferrarotti F., 1970, *Roma da capitale a periferia*, Laterza, Bari.
- Filandri M., 2012, *Classi sociali e abitazioni in Italia*, in Checchi D. (a cura di), *Disuguaglianze diverse*, il Mulino, Bologna, pp. 217-350.
- Ginsborg P., 1989, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943-1988*, Einaudi, Torino.
- Glass R., 1964, *Aspects of Change*, in Brown-Saracino J., 2010, *The Gentrification Debates: a Reader*, Routledge, New York, pp. 19-30.
- Graziani A., 2005, *Disagio abitativo e nuove povertà*, Alinea, Firenze.
- Istat, 2018, *Spesa per consumi delle famiglie*, «Statistiche Report», disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it.
- Minelli A., 2004, *Le politiche per la casa: centro e periferia*, «Amministrare», n. 2, pp. 213-239.
- Morlicchio E., 2012, *Sociologia della povertà*, il Mulino, Bologna.
- Negri N., 2006, *La vulnerabilità sociale. I fragili orizzonti delle vite contemporanee*, «Animazione sociale», n. 8, pp. 14-19.
- Nomisma, 2010, *La condizione abitativa in Italia. Dalle esperienze di housing sociale alla risposta del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e del Piano Casa. 2° Rapporto Nomisma*.
- Olagnero M., 1998, *I muri e le barriere. Il disagio abitativo tra crisi del welfare, crisi del mercato e trasformazioni della famiglia*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 29, pp. 43-74.
- Poggio T., 2005, *La casa come area di welfare*, «Polis», n. 2, pp. 279-305.
- Ranaldi I., 2014, *Gentrification in parallelo. Quartieri tra Roma e New York*, Aracne, Roma.
- Ranci C., 2008, *Vulnerabilità sociali e nuove disuguaglianze*, «Sociologia del lavoro», n. 110, pp. 161-171.
- Sistan - Città metropolitana di Roma, 2017, *Le dotazioni strutturali*, in *Rapporto Statistico sull'area metropolitana romana 2017*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.cittametropolitanaroma.gov.it/homepage/ufficio-statistica/pubblicazioni/rapporti-annuali-2/>.
- Tosi A., 2008, *Nuove povertà abitative e nuovi requisiti di efficacia per le politiche della casa*, «Questione giustizia», n. 1, pp. 115-124.
- Ufficio statistico Comune di Roma, 2017, *La situazione abitativa a Roma Capitale e nella Città Storica*, disponibile all'indirizzo internet: www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/La_situazione_abitativa_a_RC_e_nella_CS_2011_X.pdf.

Coabitazione intergenerazionale: due studi di caso a confronto in Italia e Taiwan

Fiorenza Deriu

RPS

A Taiwan così come in Italia la percentuale di persone proprietarie di un alloggio è ampiamente maggioritaria rispetto a coloro che vivono in affitto (Taiwan 84% nel 2010, Italia 67% nello stesso anno) e i prezzi delle abitazioni sono molto elevati, nonostante la crisi del 2008.

Entrambi i paesi hanno favorito gli investitori privati esponendosi a forti speculazioni edilizie e a un aumento delle quote di alloggi vacanti. Questo studio affronta

con un approccio quali-quantitativo il tema della coabitazione tra persone non appartenenti allo stesso nucleo familiare e di generazioni diverse in due paesi, l'Italia e Taiwan, entrambi interessati da un crescente invecchiamento della popolazione, da una sempre più evidente criticità di giovani e anziani nell'accesso al diritto all'abitare e da politiche abitative pubbliche ancora residuali rispetto al mercato privato delle compravendite e delle locazioni.

1. Introduzione. So far, so close

L'Italia e Taiwan, così distanti geograficamente e culturalmente, presentano delle forti similarità con riferimento sia ai trend demografici sia alle politiche abitative, trovandosi entrambi a dover fronteggiare delle comuni sfide che richiedono scelte di policy coraggiose.

Entrambi i paesi non hanno destinato particolare attenzione alle politiche abitative pubbliche. Taiwan, se confrontato con altri paesi dell'Est asiatico, presenta livelli di investimento pubblico in questo settore estremamente bassi, avendo optato per una politica del *laissez faire* che ha portato il valore e i prezzi delle case a livelli senza precedenti. Si consideri che a Taiwan appena lo 0,08% di tutto lo stock abitativo (circa 6.000 alloggi) è destinato a persone socialmente svantaggiate e il 2,27% (circa 170.000 alloggi) a persone con disagio economico (Chang e Yuan, 2013). Nonostante le recenti politiche del paese stiano rivolgendo maggiore attenzione a questo ambito di policy, lo stock abitativo pubblico non raggiunge il 3%. Anche in Italia lo stock di edilizia residenziale pubblica e di *social housing* rappresenta appena il 4% di tutto lo stock abitativo nazionale (Housing Europe, 2010).

A Taiwan così come in Italia la percentuale di persone proprietarie di un alloggio è ampiamente maggioritaria rispetto a coloro che vivono in affitto (Taiwan 84% nel 2010, Italia 67% nello stesso anno) e i prezzi delle abitazioni sono molto elevati, nonostante la crisi del 2008. Entrambi i paesi hanno favorito gli investitori privati esponendosi a forti speculazioni edilizie e a un aumento delle quote di alloggi vacanti.

Eppure il bisogno di alloggi in affitto è crescente e il disagio di ampie fasce di popolazione sempre più urgente: si pensi ai giovani e agli anziani, ad esempio.

Questo studio affronta con un approccio quali-quantitativo il tema della coabitazione tra persone non appartenenti allo stesso nucleo familiare e di generazioni diverse in due paesi, l'Italia e Taiwan, entrambi interessati da un crescente invecchiamento della popolazione, da una sempre più evidente criticità di giovani e anziani nell'accesso al diritto all'abitare e da politiche abitative pubbliche ancora residuali rispetto al mercato privato delle compravendite e delle locazioni. Attraverso l'analisi comparativa di due casi di studio, chi scrive si propone di contribuire al dibattito sulla coabitazione intergenerazionale, offrendo ai *policy maker* delle indicazioni su come accompagnare il tempo dell'invecchiamento con soluzioni abitative intermedie tra il modello familiare e quello comunitario.

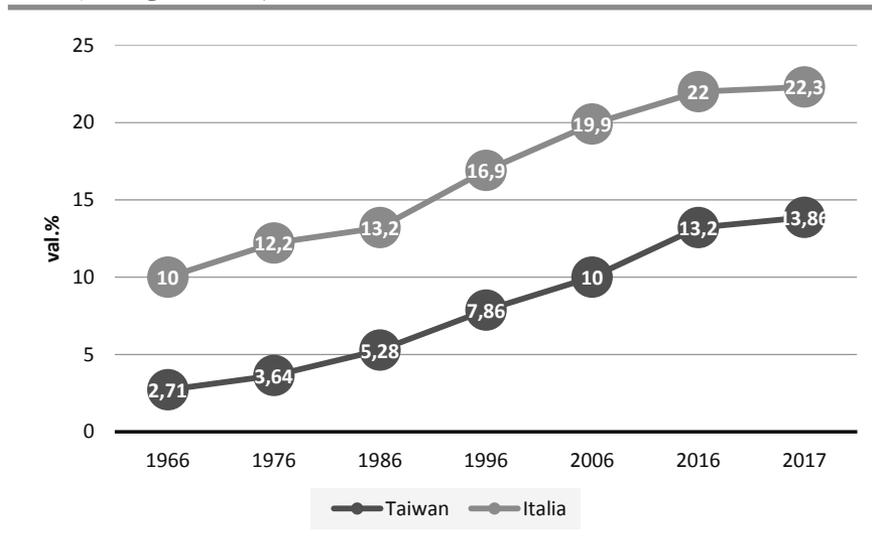
2. I contesti di riferimento

Se l'Italia è il più vecchio paese in Europa, con una speranza di vita che nel 2016 ha raggiunto gli 81 anni per gli uomini e gli 85,6 per le donne (Eurostat, 2018), Taiwan è quello che nel panorama dell'Est-asiatico sta invecchiando più rapidamente. Negli ultimi 50 anni, infatti, la sua popolazione di 65 anni e più è cresciuta di 7,8 volte, passando dalle 353 mila unità del 1966, pari al 2,71% della popolazione totale, ai 3,267 milioni del 2017, pari al 13,86% (figura 1). Si stima, inoltre, che impiegherà appena altri otto anni per completare la transizione verso una *super-aged society*¹, ben due in meno, quindi, di quanto sia occorso al Giappone, il paese più vecchio al mondo (Ogawa e Matsukura, 2007). In Italia, nello stesso arco temporale, la popolazione compresa in quella stessa fascia di età è più che raddoppiata, passando dal 10% del 1966 al 22,3% della

¹ Ogawa e Matsukura definiscono *super-aged societies* quelle società in cui la percentuale di persone di 65 anni e più supera il 20% della popolazione totale.

popolazione totale del 2017 (figura 1 – Eurostat, 2018); e quella di 80 anni e più è addirittura quadruplicata crescendo dall'1,6% al 6,8%.

Figura 1 - Popolazione di 65 anni e più in Italia e a Taiwan – serie storica 1966-2017 (valori percentuali)



Fonte: Eurostat database, 2018 per l'Italia. Department of Statistics, Moi, 2018 per Taiwan.

Il rapido invecchiamento di questi due paesi è dovuto all'effetto congiunto della accresciuta longevità, che si lega al progresso medico e all'avanzamento delle conoscenze in campo scientifico; e al drastico declino dei tassi di fecondità, pari a 1,3 in Italia e a 1,17 a Taiwan, dovuto in buona parte alle comuni difficoltà economiche che ostacolano i progetti di vita indipendente delle giovani coppie ivi residenti, rendendo difficile l'accesso a un alloggio dignitoso.

Vivere a lungo non costituisce certo un problema; ma lo può diventare se con l'avanzare degli anni la salute si deteriora e le condizioni di vita si fanno difficili. In Italia, ad esempio, un uomo che a 65 anni ha una speranza di vita di circa 20, può attendersi di vivere senza alcuna disabilità per più della metà degli anni restanti (oltre 10), a differenza delle donne che possono attendersi di vivere senza disabilità appena il 40% dei 22 anni a loro disposizione. Le persone anziane possono, inoltre, trovarsi nella condizione di perdere il proprio alloggio, di non poter più sostenere le spese della casa in cui vivono, di avere bisogno di aiuto e assistenza nello svolgimento di alcune attività della vita quotidiana, pur mantenendo la propria autonomia.

In Italia il 28% degli anziani di 65 anni e più vive da solo (Istat, 2017); ben l'80% di essi in case di proprietà ed è sempre più in aumento la quota di coloro che vivono in alloggi di grandi dimensioni, in edifici vetusti, costruiti per lo più tra gli anni cinquanta e sessanta (AeA, 2015). Queste persone si trovano spesso nella condizione di non riuscire a sostenere i costi legati all'abitazione, anche perché il 50% dei pensionati in Italia percepisce meno di 1.000 euro al mese.

A Taiwan gli anziani della stessa fascia di età che vivono soli sono appena l'11%; ben il 64% vive con i propri figli e nipoti; il 21% con il coniuge (Ministry of Health and Welfare, 2015). Ciò è dovuto in larga parte all'ampia diffusione dei valori del confucianesimo, in base ai quali è previsto che siano le nuove generazioni a prendersi cura dei propri genitori. Tuttavia, i cambiamenti economici e il sempre maggiore coinvolgimento delle donne nel mercato del lavoro stanno contribuendo al mutamento dei tradizionali assetti familiari. Per cui il difficile accesso alla casa da parte di persone anziane sole e dei giovani costituisce una sfida che il governo e le amministrazioni locali di Taiwan hanno solo di recente iniziato ad affrontare con politiche ad hoc.

Ma quali sono i fattori che rendono così difficile a giovani e anziani la realizzazione del proprio diritto all'abitare a Taiwan come in Italia?

La prima e più importante agenzia di *advocacy* per i diritti all'abitare di Taiwan, il Social Housing Advocacy Consortium, costituito dalla Tsuei Ma Ma Foundation e da Ours², individua sei nodi critici delle politiche abitative di Taiwan. I primi tre consistono: negli elevatissimi prezzi delle case (prezzi delle case/reddito 9,35); nell'alta quota di alloggi sfitti (10,35%); nell'alta percentuale di alloggi di proprietà (84,23%) (*Three Highs*). I secondi tre sono costituiti da: i bassi livelli di tassazione sulle proprietà (1/10 delle tasse negli Usa); la contenuta dimensione del mercato delle locazioni (ca. 10%); il limitato stock di edilizia pubblica (0,1%) (*Three Lows*) (tabella 1).

Si tratta di criticità in buona parte ravvisabili anche in Italia, seppur con qualche differenza legata alla peculiarità del contesto (Tabella 1). Anche qui, infatti, l'abitazione di proprietà è ampiamente più diffusa della locazione e, nonostante la decrescita dei prezzi del mercato immobiliare a partire dalla crisi del 2008 (-20%), l'accesso al mercato privato delle compravendite e delle locazioni rimane estremamente difficile; la tassazione sulla proprietà è contenuta ma le misure fiscali introdotte per favorire l'affitto delle seconde case non hanno contribuito ad abbattere

² Organization for Urban Re-construction-s.

significativamente la percentuale delle case non occupate, la cui percentuale è ben più alta di quella rilevata a Taiwan (22,3%). Inoltre, in Italia come a Taiwan, lo stock di *housing* pubblico e sociale è estremamente contenuto (3,7%), tra i più bassi in Europa, mostrandosi inadeguato ad affrontare i bisogni di quel 20% di popolazione che non può permettersi l'acquisto di una casa.

Tabella 1 - Indicatori di popolazione e dell'assetto delle politiche abitative in Italia e a Taiwan

Indicatori	Italia	Taiwan
Area (km ²)	302.073 (2016)	36.193 (2017)
Popolazione (in migliaia)	60.666 (2016)	23.547 (2017)
Densità abitativa	201 ab/km ²	650 ab/km ²
Numero famiglie (in migliaia) 2016	25.854	8.507
Dimensione media delle famiglie - 2016	2,3	2,7
Numero abitazioni (in migliaia)	25.783 (2014)	8.602 (2015)
Numero abitazioni edilizia sociale e pubblica	963.000 (2014)	8.921 (2017)
Percentuale di edilizia sociale/pubblica sul totale	3,70%	0,10%
Alloggi di proprietà in %	67,7% (2014)	84,2% (2017)
Alloggi in affitto in %	20,7% (2014)	tra 7% e 15% (2017)
Alloggi non abitati/vuoti	22,30%	10,40%
Salario medio mensile	1.580 euro	39.953 Ntd 1.118 euro
Prezzo medio alloggi	Roma 3.031euro/m ²	New Taipei Center da 437.300 a 918.000 Ntd/ping da 12.244 a 25.704 euro

Alla base delle similarità riscontrate tra l'Italia e Taiwan vi sono fattori culturali, economici e politici. Le politiche abitative sono state improntate in entrambi i paesi a modelli di tipo capitalistico e di mercato che hanno reso del tutto residuali le politiche di *housing* pubblico. Allo stesso modo, le misure di assistenza alle persone anziane e di promozione dei giovani a una vita indipendente fuori dalla famiglia di origine sono state fortemente influenzate da modelli di welfare improntati a sistemi familiari tradizionali, sostenuti dalle due tradizioni filosofico-religiose prevalenti: il cattolicesimo in Italia e il confucianesimo (ovvero ruisimo) a Taiwan. Ne è conseguito che, quando le trasformazioni familiari hanno iniziato a interessare a velocità diverse entrambi i paesi, rendendo meno coese le reti familiari di supporto, la soluzione istituzionale per

gli anziani è risultata prevalente; mentre ai giovani non è rimasto che prolungare la loro permanenza in famiglia. Di fronte agli evidenti limiti di queste soluzioni, sono state ricercate misure di tipo diverso che consentissero alle persone anziane di vivere più a lungo in casa, evitando solitudine e isolamento sociale, e ai giovani di accedere a soluzioni abitative più economiche. La coabitazione intergenerazionale costituisce in tal senso un approccio innovativo al soddisfacimento del bisogno delle persone anziane di mantenersi autosufficienti il più a lungo possibile e dei giovani nella ricerca di un alloggio dignitoso a «costi accessibili», a partire da modelli di abitare leggero, basati su solidarietà reciproca e mutuo aiuto.

3. *Le politiche abitative in Italia e a Taiwan a confronto*

Fin dal secondo dopoguerra la casa a Taiwan è sempre stata considerata una merce da scambiare liberamente sul mercato privato, *dominus* cui prioritariamente affidare la risposta ai bisogni abitativi della popolazione (*commodification*) (Chen e Bih, 2014). Lo Stato ha, quindi, incoraggiato costantemente i cittadini all'acquisto di alloggi sul mercato privato giustificando tale indirizzo con la necessità di promuovere lo sviluppo economico del territorio (Chen, 2016). A tal fine, ha agevolato l'accesso ai mutui bancari a quanti ne facessero richiesta e, in accordo con le grandi banche, ha erogato generosi sussidi per il pagamento di interessi, nonché dismettendo buona parte dello stock di alloggi pubblici, vendendo a prezzi inferiori a quelli di mercato (fino al 1999 sono stati dismessi 170.000 alloggi pari al 2% dello stock disponibile) (Social Housing Advocacy Consortium Ours, 2017). Questa politica è stata sostenuta dalla diffusione di tre falsi miti: a) la proprietà è il motore dello sviluppo economico del paese; b) la questione abitativa attiene esclusivamente alla sfera privata e quindi lo Stato è sollevato da qualsiasi responsabilità sociale; c) il diritto alla casa si fonda sulla proprietà.

Gli investimenti in *housing* pubblico e sociale si sono così ridotti al minimo, il mercato delle locazioni è rimasto a lungo senza alcuna regolamentazione e nel tempo sono andate viepiù accentuandosi difficoltà e discriminazioni nell'accesso alla casa (Social Housing Advocacy Consortium Ours, 2017). La locazione si inseriva in questo quadro quale soluzione temporanea, di transizione verso la proprietà del bene casa. Le forme abitative informali e le occupazioni erano viste come un male da sradicare (Social Housing Advocacy Consortium Ours, 2017).

Di fronte alle crescenti difficoltà della popolazione a trovare un alloggio decoroso, nel 1989 il movimento sociale per l'abitare «Snails without a Shell» ha avviato una protesta contro l'ennesimo aumento dei prezzi delle case, riunendo oltre 40.000 persone nella Sezione 4 di Zhong Hsiao East Road, il luogo con i prezzi più alti in assoluto nel paese (Chen, 2011). Obiettivo della protesta, la rivendicazione del diritto all'acquisto di una casa (*Right to Buy*), con la richiesta al governo di contenere l'aumento dei prezzi, costruire più *housing* pubblico e rispondere al bisogno alloggiativo della popolazione. Il governo rispose favorendo l'accensione dei mutui con un incremento dei sussidi e con la costruzione di nuovo *housing* pubblico destinato però alla vendita e non alla locazione. La protesta, di fatto messa a tacere per diversi anni, riprende vigore nel 2010, in concomitanza con le elezioni locali in vista per l'anno successivo, quando da una indagine del governo emerge che il tema di maggior scontento della popolazione consisteva proprio nelle politiche abitative. In quegli anni in seno a «Snails without a Shell» si erano costituite due organizzazioni civili, Tsuei Ma Ma Foundation for Housing and Community e Urban Re-s (Ours), grazie alle quali l'azione civile si era fatta più stabile e continuativa e soprattutto aveva spostato l'accento della rivendicazione dal *Right to Buy* (diritto di proprietà) al *Right to House* (diritto all'abitare). La richiesta al governo verteva quindi sull'accesso a un alloggio dignitoso, sull'assunzione di responsabilità nel proteggere il diritto all'abitare, sulla necessità di offrire alloggi in affitto a persone economicamente e socialmente svantaggiate.

Nel 2010 dieci organizzazioni non-profit hanno fondato il «Social Housing Advocacy Consortium» grazie al quale in sei anni sono state portate avanti una serie di iniziative che hanno indotto il governo di Taiwan a intraprendere una nuova stagione di politiche nel campo dell'*housing* pubblico e sociale, per la prima volta ufficialmente incluso nell'agenda di governo.

A tal proposito è bene chiarire alcune definizioni che marcano una decisa differenza nell'uso dei concetti di *housing* sociale e pubblico tra Taiwan, l'Italia e il panorama europeo. A Taiwan l'*housing* sociale è stato sempre fortemente stigmatizzato, perché associato alla povertà e all'indigenza. L'*housing* sociale ha sempre costituito una soluzione alloggiativa per persone economicamente svantaggiate, per mezzo di abitazioni realizzate con bassi standard costruttivi e per questo di scarso valore (Chou e Wang, 2004). Quando a Taiwan si parla di *housing* sociale l'immagine dell'edilizia residenziale pubblica italiana è quella che meglio gli corrisponde.

Dovendo quindi rispondere alle richieste dei movimenti per l'abitare locali, il governo nazionale ha scelto di indicare con *housing* pubblico un'edilizia sociale in locazione per mix di popolazione, prevalentemente a medio e, in minor parte, a basso reddito, realizzata però con elevati standard qualitativi (Chen e Chen, 2011). Il *public housing* di Taiwan si fonda sul concetto chiave di Smart City, prevedendo, ad esempio, servizi di assistenza tecnologici per le persone anziane (*smart silver care housing*), servizi pubblici di comunità all'interno degli edifici (*public housing community services*), linee guida contenenti standard per la realizzazione di edilizia pubblica smart (*smart public housing guideline*). Gli edifici di edilizia pubblica sono, inoltre, parte di una Smart Cloud che offre servizi ai cittadini, agli affittuari e agli amministratori. Pertanto, l'*housing* pubblico di Taiwan, realizzato esclusivamente con finanziamento pubblico, si avvicina maggiormente all'*housing* sociale italiano ed europeo, quanto meno per gli elevati standard costruttivi.

In Italia, infatti, l'*housing* sociale consiste in una edilizia sociale di mercato, promossa da privati con contributi pubblici parziali e/o in natura, per la realizzazione di interventi integrati diretti a un mix sociale di destinatari (Cdp Sgr, 2018)³ e di destinazioni d'uso (affitto sociale, affitto a riscatto, residenze temporanee, vendita convenzionata, libero mercato, spazi commerciali e di servizio).

Fatto questo dovuto chiarimento, sarà più facile comprendere perché, a partire dal 2014, si sia fatta ancora più pressante la protesta della società civile di Taiwan che, unendo le forze di ben cento organizzazioni, ha dato vita al movimento Housing Movement 2.0, il quale portò 10.000 persone a protestare ancora una volta in strada sul diritto all'abitare, coinvolgendo direttamente anche i sindaci di quattro grandi città.

Così dalle ultime elezioni del 2016 il governo ha avviato una seria e sistematica azione di sviluppo di *social* e *public housing*, prevedendo oltre alla realizzazione di 200.000 alloggi di *public housing* nei successivi otto anni, la definizione di misure di supporto e protezione delle persone più svantaggiate con canoni accessibili. Dei 200.000 alloggi, ben 80.000 saranno procurati attraverso un innovativo programma di Social Housing Head Leasing, per l'utilizzo degli alloggi vuoti per il mercato delle locazioni (Dpt. Urban Development di Taipei, 2018)⁴.

³ Si tratta per lo più di quella «fascia grigia» di popolazione, troppo ricca per rientrare nelle graduatorie Erp e troppo povera per accedere al mercato privato delle locazioni.

⁴ L'Head Leasing si basa sulla triangolazione tra i proprietari privati di alloggi vuoti (Head Lease), un certo numero di intermediari autorizzati dal governo (Head Lessors)

Anche in Italia la storia delle politiche abitative segue un percorso simile, quanto meno nei suoi effetti. L'elevata percentuale di famiglie che vivono in case di proprietà è stata sostenuta da vari fattori: anzitutto l'assenza di politiche abitative pubbliche a sostegno del mercato delle locazioni e delle fasce di popolazione più svantaggiate. Le famiglie si sono di fatto trovate ad avere poche alternative alla proprietà (Poggio e Boreiko, 2017). La casa rappresentava un bene su cui investire per il futuro proprio e dei propri figli, un bene da lasciare in eredità alla generazione successiva. Le banche hanno anche per lungo tempo assicurato mutui a tassi di interesse vantaggiosi e questo ha contribuito alla diffusione della proprietà, almeno tra le famiglie della media e alta borghesia. Il mercato delle locazioni, del tutto residuale, ha rappresentato la soluzione abitativa per le fasce di popolazione economicamente più deboli, per quanto anche questo segmento di mercato abbia iniziato a crescere con la sostanziale liberalizzazione dei canoni negli anni novanta, divenendo difficilmente accessibile per molte famiglie (Poggio e Boreiko, 2017). Attualmente è possibile siglare contratti a canone concordato che consentono, a prezzi più bassi di quelli di mercato, di accedere ad una casa in affitto con vantaggi fiscali per entrambe le parti contraenti. Inoltre, sulla base della legge 431/98 è previsto un sussidio all'affitto, erogato sulla base della prova dei mezzi, che tuttavia costituisce un supporto del tutto marginale per le famiglie beneficiarie non solo per il modesto ammontare dell'importo ma anche per i costanti ritardi nella sua erogazione.

In Italia l'edilizia residenziale pubblica (Erp) si distingue in edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata. L'Erp in senso stretto, quello che potremmo assimilare al *social housing* di Taiwan, è l'edilizia sovvenzionata. In base al Rapporto Nomisma⁵, lo stock Erp nel 2014 ammontava a circa 792.000 alloggi di enti pubblici (Ater o similari) e da circa 200.000 alloggi di proprietà dei comuni (Unione inquilini, 2018): del tutto insufficienti a rispondere al bisogno di oltre 650.000 famiglie in graduatoria per l'assegnazione di un alloggio di edilizia sovvenzionata. Dei 792.000 alloggi circa 45.000 erano a riscatto e 742.000 in locazione. Di questi risultavano assegnati appena l'86%; i rimanenti erano sfitti per motivi di inagibilità o perché occupati abusivamente (Nomisma-Federcasa, 2015; Cassa depositi e prestiti, 2017). Lo stock di alloggi

incaricati di favorire l'incontro tra domanda e offerta di alloggi sociali, e i cittadini in condizioni di grave disagio abitativo (Dpt. Urban Development di Taipei, 2018). Tsuei Ma Ma Foundation è uno dei principali Head Lessors di Taipei.

⁵ Rapporto commissionato da Federcasa, 2015.

risulta inoltre indebolito dalle ingenti privatizzazioni che hanno portato alla dismissione di buona parte del patrimonio abitativo pubblico. Ciò a fronte dell'eliminazione del Fondo Gescal e alla promozione di politiche di *social housing* che, senza i dovuti controlli, rischiano di esporsi a giochi speculativi di privati, sfumando nel concetto di edilizia sociale la impellente necessità di un *housing* pubblico. Nel 2008, infatti, l'introduzione del Sistema integrato di fondi immobiliari (Sif) ha consentito l'avvio del fia, Fondo investimenti per l'abitare, che opera nel settore dell'Edilizia privata sociale (Eps), per la realizzazione di alloggi e servizi rivolti a quella fascia di popolazione che non trova nel mercato le risposte ai propri bisogni. L'Eps si basa su partenariati pubblico-privati diretti a realizzare soluzioni abitative non di tipo Erp ma per un mix di destinazioni d'uso, tra cui in via prevalente quello che è definito «alloggio sociale». In base ai dati pubblicati da Cdp Sgr, ad agosto 2017 erano state approvate delibere per 2,352 miliardi di euro di cui 1,733 miliardi per progetti definitivi e 0,619 per allocazioni dinamiche; gestiti da 31 fondi immobiliari locali ad opera di 9 Sgr impegnate nella realizzazione di 275 progetti che a fine 2020 dovranno consegnare 20.000 alloggi sociali (Cassa depositi e prestiti, 2017). Dei 20.000 alloggi, l'85% sarà a destinazione «sociale»; il 6,6% per residenze temporanee; il 3% per libero mercato; il 5,3 per commercio e servizi. Dell'85% di alloggi sociali, il 72% sarà dato in locazione; il 15% in vendita convenzionata; il restante 13% in locazione con riscatto. Nonostante l'ingente entità di fondi investiti, il contributo di queste realizzazioni sul disagio abitativo espresso dai richiedenti Erp resta del tutto marginale, come riconosciuto dalla stessa Cdp (Cassa depositi e prestiti, 2017). L'edilizia agevolata e convenzionata resta quindi tra le forme oggi più diffuse di investimento privato con cofinanziamento ovvero contributi pubblici di natura urbanistica o fiscale, per il rilascio di alloggi in locazione o proprietà a canoni/prezzi calmierati (tra il 20 e il 60% dell'affitto di mercato) ovvero definiti in convenzione.

4. *La coabitazione intergenerazionale e altro: esperienze a confronto*

Di fronte a due paesi caratterizzati dal rapido invecchiamento della popolazione, dalla crescente vulnerabilità socio-economica delle generazioni più giovani e da politiche abitative pubbliche ancora molto deboli e sbilanciate a favore degli investitori privati, con questo studio si è cercato di individuare e analizzare, a Taiwan così come in Italia, alcune esperienze innovative di coabitazione intergenerazionale messe in campo per

rispondere specificamente al diritto all'abitare di giovani e anziani. Con il termine coabitazione si intendono forme di convivenza su base temporanea incentrate sulla condivisione dello stesso alloggio da parte di persone che non siano legate da relazioni di parentela (Costa, 2015). La coabitazione intesa come soluzione abitativa intergenerazionale prende avvio in Europa sul finire degli anni ottanta e si sviluppa nel corso degli anni novanta in paesi pionieri come la Spagna e la Germania, seguiti dall'Austria e dal Regno Unito (Martínez-Román e al., 2001). Si tratta di programmi che, con modalità e formule almeno in parte differenziate da paese a paese, prevedono il mutuo aiuto tra persone anziane, che desiderano continuare a vivere nel proprio alloggio con l'avanzare degli anni (*householder*), e persone più giovani, spesso studenti, in cerca di un alloggio a prezzi moderati (*homesharer* – SharedLives Plus, 2017-2018). La persona anziana decide di condividere la propria abitazione a titolo gratuito o a fronte della corresponsione di un modico canone mensile con giovani studenti o lavoratori che, in cambio, offrono parte del proprio tempo (min. 10 ore settimanali) per lo svolgimento di alcuni compiti, come fare la spesa, sbrigare pratiche amministrative, cucinare, riordinare gli ambienti, ma anche solo per un po' di compagnia (passeggiate, chiacchierate, letture, ecc.) e vicinanza nelle ore notturne, durante le quali gli anziani sono maggiormente esposti al rischio di incidente o malessere (SharedLives Plus, 2017-2018). Con questi programmi è possibile fronteggiare la solitudine che spesso caratterizza la vita in età anziana, riducendo sensibilmente il rischio di isolamento sociale. Di conseguenza la qualità della vita degli attori coinvolti e dei loro familiari migliora significativamente. L'attenzione degli studiosi su questi programmi si è tradotta in numerosi studi e rapporti fino ai primi anni del duemila, ma è andata scemando negli anni successivi. Solo negli ultimi anni il dibattito scientifico ha ripreso vigore, al fine di individuare soluzioni innovative di abitare capaci di coniugare i bisogni socioeconomici e relazionali di alcune fasce di popolazione (Danesi, 2019; Costa, 2015).

La ricerca sul campo si è avvalsa prevalentemente di una metodologia qualitativa, basata sullo studio di casi, condotta attraverso la raccolta di materiale documentale; la realizzazione di *site-visits*⁶; interviste in profondità a

⁶ Le *site-visits* alla nuova e vecchia Angkang Community sono state realizzate il 16 luglio 2018; Da-Long Senior House il 13 luglio 2018; Suang-Lien Elderly Centre il 17 luglio 2018. La *site-visit* presso la Casa «Alla Vela» di Trento è stata effettuata in data 21 settembre 2018. Non è stato possibile visitare gli appartamenti di Sanxia, Green and Silver Programme, ma è stato intervistato un *key informant*, Jerry Wang, indicato da Allen Chan, presidente di The Organization of Urban Re-s (OURs).

testimoni privilegiati delle istituzioni locali⁷, della società civile⁸ e delle strutture oggetto di studio⁹; un *focus group*¹⁰; interviste a studiosi che hanno una conoscenza approfondita dei contesti oggetto di studio¹¹.

⁷ Workshop e *site-visit* con i dirigenti e funzionari del Dipartimento di Urban Development e quello di Social Welfare di Taipei City, 16 luglio 2018. Shu-Yun Hsiao, Chief of the Division of Social Assistance of the Department of Social Welfare of Taipei City Government; Li-Li Chang senior specialist of the Department of Urban Development, Taipei City Government.

⁸ Interviste a Ping Yi Lu, executive director di Tsuei Ma Ma Foundation e Deputy Chairperson del Social Housing Advocacy Consortium; ad Allen Chan Research Fellow di The Organization of Urban Re-s (OURS), 17 luglio 2018. Intervista a Ching-Lun Chang, director della Northern Region Senior Citizen's Home, ministry of Health and Welfare 13 luglio 2018.

⁹ In data 21 settembre 2018 è stata effettuata l'intervista alla presidente della Cooperativa Sad, dottoressa Daniela Bottura, ideatrice del progetto della Casa «Alla Vela»; all'assistente familiare della casa, signora Iole. In data 28 settembre 2018 è stata condotta l'intervista a distanza a Jerry Wang, co-founder di 9Floor Co-Living Apt.

¹⁰ Il *focus group* è stato condotto in data 21 settembre 2018 con le sei donne anziane residenti presso la Casa «Alla Vela» di Trento, in presenza di una responsabile della Coop. Sad e delle due assistenti familiari della casa. Al *focus group* con le sei coabitanti anziane hanno preso parte Patrizia, responsabile della struttura, e Franca, assistente familiare, per fare in modo che si stabilisse un clima di fiducia e assicurare il raggiungimento dell'obiettivo.

¹¹ Intervista al professor Chin-Oh Chang della National Chengchi University, Dpt. Od Land Economics, Taipei, 3 luglio 2018; contatti via mail con il professor T.Y.Chao della National Cheng-Kung University, Dpt. Of Urban Planning, Tainan; professor Yueh-Ching Chou della National Yang-Ming University, Institute of Health and Welfare Policy, Taipei. Si tratta di studiosi accademici, noti a livello internazionale per i loro studi sulle politiche abitative a Taiwan, contattati in occasione della ricerca. Grazie a questi colleghi è stato possibile effettuare visite e interviste agli attori di interesse per la ricerca.

Per la conduzione delle interviste è stata predisposta una traccia tematica diversa per responsabili di progetto e operatrici/ori (quando previsti) delle strutture. La traccia per project manager si compone di 7 sezioni dedicate all'approfondimento a) delle origini delle idee progettuali; b) dell'assetto della partnership pubblico/privato; c) delle caratteristiche delle soluzioni abitative e dei coabitanti; d) degli aspetti organizzativo-gestionali; e) del ruolo svolto da operatori/trici, professionals o volontari nell'offerta di servizi alla comunità coabitante. La traccia per le figure delle assistenti familiari comprende la descrizione della giornata-tipo; i bisogni delle coabitanti; i conflitti; il clima e l'atmosfera della casa; i punti di forza e le opportunità; le criticità e le sfide del vivere quotidiano. Per le *site-visits* è stato predisposto un form osservazionale, nel quale sono stati registrati tutti gli elementi

L'esperienza oggetto di approfondimento a Taiwan riguarda una giovane start-up, 9Floor Co-Living Apartments, avviata nel 2005 con l'intento di ricostruire un tessuto comunitario all'interno dell'alienante contesto urbano di Taipei. Il «Green and Silver Cohabitation Project», frutto della partnership con la Peking University di Taipei e il comune di New Taipei City, ha costituito specifico oggetto di studio. In Italia è stata analizzata l'esperienza della Casa «Alla Vela» di Trento, in cui convivono un gruppo di tre studentesse e sei donne anziane, realizzata su progetto della Cooperativa Sad e annoverato nel 2015 tra le 11 migliori pratiche a livello europeo (Unece, 2015).

4.1 Lo studio di caso a Taiwan

Come anticipato al paragrafo 2, nonostante a Taiwan prevalga ancora oggi una cultura familiare che si ispira ai principi del Confucianesimo, i cambiamenti legati allo sviluppo economico hanno portato a un mutamento degli assetti familiari: così le cosiddette «three-generation families», caratteristiche delle regioni rurali, si sono frammentate. I giovani si sono spostati nelle grandi città e gli anziani, quando non hanno deciso di restare da soli, si sono spostati insieme ai propri figli (Chao e Yang, 2011). Nelle grandi aree metropolitane è più facile quindi incontrare «second generation families», anche perché i giovani, e in particolare le giovani coppie, incontrando sempre maggiori ostacoli nell'accesso ad un alloggio dignitoso, a causa dei prezzi elevati del mercato e

di interesse del centro/struttura visitati: la posizione; le condizioni dell'edificio; gli spazi privati e comuni; le aree verdi; l'atmosfera generale; la gentilezza e disponibilità dell'eventuale personale operante per la fornitura di servizi ai coabitanti; le dotazioni materiali della casa; le risorse culturali. Anche per il *focus group* con le residenti della Casa «Alla Vela» è stata predisposta una traccia di conduzione diretta a ricostruire il percorso che le coabitanti hanno fatto per giungere alla decisione di lasciare la propria casa; a conoscere le attività svolte, quelle preferite e quelle meno gradite; il rapporto con le altre coabitanti e con le eventuali altre persone della casa; il rapporto con la comunità circostante. La conduzione del *focus group* con le anziane coabitanti della Casa «Alla Vela» è risultata piuttosto complessa soprattutto per la tensione emotiva che, dopo una certa età, accresce la sensibilità delle partecipanti rispetto ad alcuni temi, oltre al fatto che la memoria può produrre un effetto distorsivo in alcune narrazioni. Fattori di cui non si può non tener conto nella fase di interpretazione e decodifica dei contenuti del *focus*. Tutte le interviste, compreso il workshop con il Dipartimento del Welfare Sociale e dello Urban Development di Taipei e il *focus group*, sono state registrate. Un ricco dossier fotografico documenta l'attività svolta sul campo.

della mancanza di *housing* pubblico e sociale, tendono a restare in casa più a lungo (similmente a quanto accade in Italia). Esiste tuttavia il problema di quelle persone anziane sole che possono trovarsi nel corso della loro vecchiaia nella condizione di cercare invano un alloggio in affitto dove vivere e di quei giovani che, per motivi personali o di studio, si trovano a vivere lontano dalla famiglia di origine. In questo senso la coabitazione diventa una risposta possibile.

Tuttavia, per far fronte alla domanda di alloggi delle persone anziane, la strategia che in primis il governo di Taiwan ha scelto di percorrere è stata quella «di mercato». Avendo intravisto in questo bisogno delle potenzialità per il mercato, a partire dal 2004 ha spinto e favorito gli investitori privati a impegnarsi su questo fronte per la realizzazione di strutture residenziali. A fronte dello scarso successo di questa iniziativa di policy, il programma è stato interrotto nel 2008. La via percorsa dal governo non è stata però quella di elaborare una diversa strategia di policy, quanto quella di abbandonare una fetta di mercato dimostratasi meno remunerativa di quanto ci si aspettasse.

Nel corso delle interviste ai rappresentanti del Dipartimento del Welfare e dello Sviluppo Urbano, ai *key informant* del mondo accademico e ai rappresentanti della società civile è stato chiesto se esistessero progetti o esperienze di coabitazione dirette a rispondere alle domande di alloggi delle persone anziane sole. In un primo momento la risposta è stata negativa. Nel corso, però, del successivo approfondimento è emersa l'esistenza di alcuni progetti intergenerazionali, di iniziativa privata ma in collaborazione con alcune istituzioni pubbliche (università e amministrazioni locali), diretti a rispondere in via prioritaria alla domanda di alloggi di giovani studenti e/o lavoratori di base a Taipei. A detta degli intervistati gli anziani entravano in questi progetti solo indirettamente e subordinatamente al soddisfacimento del bisogno alloggiativo dei giovani.

Di fatto, l'analisi della più importante realtà operante su Taiwan, 9Floor Co-Living Apt ha evidenziato come la sua *mission* fosse quella di ricostruire comunità in una realtà urbana alienata e alienante come Taipei, per affermare il principio per cui la casa non è un mero bene materiale, una merce di scambio, uno strumento di arricchimento, ma un tessuto di relazioni. 9Floor Co-living Apt, pur essendo partita da una platea giovane di potenziali clienti, ha sviluppato la sua *mission* guardando, senza distinzioni di età, attività lavorativa e background culturale, alla creazione di opportunità di incontro e condivisione di esperienze di vita. 9Floor incoraggia le persone a ripensare lo spazio abitativo cercando di reimmaginarne le possibilità di utilizzo. «A 9Floor, il soggiorno può

diventare uno spazio di co-working, la cucina può essere aperta per i pasti in comune, il balcone può diventare uno spazio per il caffè e leggere ecc.», così recita la presentazione di questa start up sul suo website. Questo è anche il motivo per cui i fondatori di 9Floor preferiscono definire i loro alloggi come spazi *co-living*, piuttosto che come *co-housing*. Alcuni appartamenti funzionano come delle residenze temporanee, dove è possibile fermarsi da uno a sei mesi, con possibilità di prolungamento della locazione; altri sono delle vere e proprie comunità di co-vita.

Tra le soluzioni innovative proposte da 9Floor c'è SanXia, il «Green and Silver Cohabitation Project», realizzato a New Taipei City dal New North City Government Urban and Rural Development Bureau in partnership con la Peking University nel quartiere Three Old Gorges di Taipei quale soluzione di *youth social housing*.

I principali obiettivi di questo progetto intergenerazionale, il primo in assoluto a Taiwan, consistono nella capitalizzazione dell'esperienza della popolazione locale, nell'apporto di sensibili benefici per giovani e anziani, e nella realizzazione di una più agevole esperienza di locazione. Sussiste un contratto tra 9Floor Co-Living Apt e il Comune di New Taipei City: la parte pubblica, responsabile di fornire ai cittadini in condizioni economiche disagiate soluzioni abitative accessibili, è proprietaria degli immobili; mentre 9Floor, compagnia che si occupa del management di *asset* immobiliari destinati al vivere comunitario (*co-living, co-housing*), è responsabile della loro gestione, del potenziamento e del marketing. Il Comune di New Taipei City sta cercando di introdurre delle innovazioni rispetto alle modalità tradizionali di risposta ai problemi alloggiativi di ampie fasce di popolazione in difficoltà, come le persone anziane, le donne sole, i lavoratori immigrati, ecc.¹²

Per essere ammessi alla coabitazione i richiedenti devono dimostrare di essere motivati ad affrontare tale esperienza e di essere consapevoli di cosa comporti convivere con persone che non si conoscono e che, per di più, appartengono a generazioni diverse. Il processo di costruzione della fiducia tra i coabitanti costituisce un fattore chiave del successo dell'esperienza. Per questo motivo i richiedenti devono inviare una lettera in cui formulare il proprio *statement of purpose*, precisando perché desiderano vivere insieme ad altre persone, se hanno già coabitato con persone sconosciute in precedenza, come pensano di vivere in futuro e come ritengono di poter affrontare i conflitti con gli altri¹³. Una volta

¹² Intervista a Jerry Chang.

¹³ Riferisce Jerry Chang: «The trust building process is the key for strangers to live

superata la fase di valutazione dello *statement of purpose*, i richiedenti sono invitati a sostenere un'intervista *face to face* con il personale di 9Floor Co-Living Apt. I criteri con cui sia gli anziani sia i giovani sono scelti sono: il grado di coinvolgimento nel tessuto comunitario; le capacità comunicative e di gestione dei conflitti ed eventuali precedenti esperienze di convivenza.

Il vivere insieme a SanXia si realizza attraverso un processo scandito dalle seguenti fasi: il *consensus*, la condivisione e la costruzione comune. Negli appartamenti di SanXia convivono persone di età diverse, appartenenti a generazioni anche molto distanti tra loro. Perché si costruisca *consensus* occorre promuovere una conoscenza profonda tra i futuri coabitanti: la vita comune si basa infatti sulla comprensione e la condivisione degli interessi di ciascuno. Su tali basi si costruisce un solido rapporto di fiducia. L'autonarrazione e l'ascolto costituiscono parte integrante di questo processo. Per favorire la reciproca conoscenza ogni coabitante è invitato a scrivere una lettera sulla propria storia agli altri coinquilini, oppure un elenco di parole significative per sé, attraverso le quali condividere il proprio vissuto con gli altri.

Per realizzare l'obiettivo della condivisione, sono adottate delle tecniche volte a infrangere le barriere generazionali, a individuare punti di incontro e occasioni di cooperazione nella vita quotidiana, dentro e fuori la casa, costruendo reti di rapporti con la comunità circostante. Fin dalla fase di organizzazione degli spazi ciascun coabitante è invitato a disegnare sulla pianta della casa un cerchio negli spazi e negli ambienti in cui preferisce svolgere specifiche attività, intrattenersi con gli altri, leggere, studiare, lavorare, ecc. Lo spazio di co-abitazione è così disegnato in base alle diverse funzioni che sarà chiamato a svolgere. Si decide insieme quali siano i beni materiali necessari ai coabitanti: dalla tv al divano, al computer, allo stereo ed altro; quali le dotazioni culturali, come la disponibilità di un piano, di una chitarra, di libri. I manager di 9Floor Co-Living Apt seguono da vicino tutte queste fasi di costruzione del tessuto comunitario del gruppo di futuri coabitanti.

Anche semplici incombenze quotidiane, come fare la spesa, cucinare e praticare sport, possono diventare opportunità di reciproco arricchimento per giovani e anziani. Nella casa ci si aiuta a vicenda, condividendo lo

together. Like the experience of applying for master degree, first, the applicants are asked to submit the statement of purpose, like why they want to live here, how was the experience they live with strangers before, what's the living scenario they thought in the future, how to deal with conflict with others».

svolgimento di molte attività che consentono a giovani e anziani di arricchire la propria esperienza di vita: alcuni giovani, aiutando nel fare la spesa le/i coinquiline/i più anziane/i, hanno l'opportunità di apprendere semplici ma efficaci strategie di risparmio senza rinunciare alla qualità dei prodotti acquistati, oppure di scoprire angoli nuovi della città e la storia della propria comunità muovendosi tra i vicoli del quartiere. Anche il cucinare insieme ha i suoi vantaggi: si possono scambiare ricette e sperimentare piatti nuovi (noodles fatti in casa, sushi, pollo o bamboo).

La vita dentro la casa, dunque, si costruisce insieme, ridefinendosi continuamente anche nel rapporto con l'ambiente e con la comunità circostante. Almeno una volta a settimana, nel week end, negli spazi comuni dell'appartamento si organizzano dei workshop, ai quali i coabitanti possono invitare amici e conoscenti, per riflettere o informarsi su temi di vario interesse: alimentazione, salute, cultura, ecc. In questo modo il gruppo di coabitanti crea e rafforza le proprie risorse relazionali, ampliando al contempo i contatti con la comunità circostante.

Anche le regole della convivenza, almeno in parte, sono decise insieme. A fronte di un impegno formale di accettazione delle regole di rispetto delle persone e degli spazi condivisi siglato al momento della stipula del contratto di locazione, i coabitanti possono decidere insieme di fissare ulteriori norme per regolamentare la convivenza.

Gli alloggi non sono particolarmente costosi, se si considera il mercato immobiliare di Taipei e i servizi di cui i coabitanti possono fruire. Il canone versato all'amministrazione di New Taipei City è un 20% inferiore rispetto al canone di mercato. A titolo di esempio, il costo mensile di una stanza può variare da 10-11.000 Ntd/mese fino a 20-25.000 Ntd/mese, corrispondenti rispettivamente a 300,00 e 600,00 euro.

A tali importi va ad aggiungersi una cifra forfettaria di 1.100 Ntd/mese per le spese di elettricità, gas e acqua. 9Floor dispone di un management che si occupa di intervenire per la manutenzione e le riparazioni di eventuali guasti o malfunzionamenti delle dotazioni degli alloggi. Per quanto concerne poi il rapporto con i familiari, a Taipei, possono essere ospitati in stanze ad hoc, destinate a tale uso; ovvero possono essere alloggiati in stanze a locazione temporanea.

La coabitazione intergenerazionale a Taipei costituisce comunque una realtà agli esordi, la prima e unica a Taiwan in collaborazione con un soggetto pubblico. Una frontiera di nuova sperimentazione, anche se decisamente promettente in quelli che potranno essere i suoi sviluppi. Al momento, infatti, le altre esperienze *di co-living*, come ad esempio

quelle di Tainan (a sud di Taiwan), si configurano essenzialmente come imprese di mercato che offrono residenze temporanee a prezzi di locazione leggermente più bassi di quelli di mercato.

Il futuro sviluppo di formule di coabitazione intergenerazionali accessibili ai più dipenderà molto dalle possibilità di realizzazione che saranno offerte nell'ambito delle politiche abitative pubbliche di altri governi locali.

4.2 *Lo studio di caso in Italia*

La Casa «Alla Vela» nasce in via sperimentale nel 2014 ad opera della Cooperativa sociale Sad di Trento, sulla base di un *progetto di co-housing o «abitare collaborativo» intergenerazionale in cui anziani e giovani vivono sotto lo stesso tetto e condividono non solo gli spazi della Casa ma soprattutto un'arricchente esperienza di vita*, ideato dalla Cooperativa Sad (Coop. Sad, 2018).

Le prime studentesse hanno iniziato a vivere alla «Vela» già dall'ottobre del 2013; poi, gradualmente, si è proceduto all'inserimento delle donne anziane, completato nel 2014. Come ricorda Daniela Bottura, presidente della Cooperativa Sad¹⁴, i primi risultati del progetto si sono resi evidenti già a distanza di un mese: le anziane, entrate nella Casa con un quadro regressivo serio, hanno in breve tempo riconquistato la voglia di vivere, migliorando fisicamente e cognitivamente molte delle loro funzionalità¹⁵. La convivenza sostiene la solidarietà e il mutuo aiuto tra le coinquiline: accade così che se una di loro non si senta bene, le altre le portino un tè o un caffè in camera e si intrattengano con lei per farle compagnia.

La *mission* della Casa «Alla Vela» si avvicina molto nei suoi principi ispiratori all'esperienza di 9Floor Co-Living Apt: Daniela Bottura tiene infatti a sottolineare come la Casa «Alla Vela» non sia una casa di riposo ma una vera e propria casa¹⁶. L'accento è posto sull'esperienza di vita che la condivisione di spazi, tempi e risorse può generare. In questo contesto le persone sono messe al centro e le loro eventuali fragilità

¹⁴ La cooperativa Sad opera da 28 anni sul territorio trentino nell'assistenza domiciliare.

¹⁵ Una delle prime coabitanti, ormai deceduta, aveva lavorato come sarta per una vita, ma all'ingresso nella Casa «Alla Vela» non cuciva più da tempo. All'interno della casa ha ripreso gradualmente a cucire, facendo gli orli o piccoli rammendi agli abiti delle ragazze e delle altre coabitanti. Aveva sentito che poteva ancora essere utile a qualcuno.

¹⁶ Intervista a Daniela Bottura del 21 settembre 2018.

sono trasformate in risorsa per la comunità. Trattandosi di un progetto basato sulla relazione, va realizzato su numeri piccoli, motivo per cui la casa ospita sette donne anziane (over 85), tre giovani studentesse e due assistenti familiari. Al momento della *site-visit*¹⁷ le coabitanti anziane erano solo sei. La casa può ospitare solo donne, per via dell'organizzazione degli spazi privati interni: infatti i bagni non sono privati ma comuni, una scelta la cui ratio risiede nella necessità di stimolare le donne a uscire dalle proprie stanze e accrescere le occasioni di incontro con le altre coinquiline. Sebbene all'avvio della sperimentazione si sia tentata la strada della coabitazione mista, dopo poco tempo è stato necessario abbandonarla, in quanto la condivisione dei bagni costituiva oggetto di frequenti conflitti interni alla casa¹⁸.

La struttura si sviluppa su tre piani: oltre alle stanze delle coabitanti, sono presenti spazi comuni come l'ampia cucina con sala pranzo, un salotto/giardino d'inverno, piccoli soggiorni ai piani, un'ampia terrazza attrezzata per consentire alle residenti di passeggiare all'aperto, uno spazio verde dove le signore possono dedicarsi al giardinaggio e alla cura di un piccolo orto in vasche di plastica, e infine un'ampia mansarda con angolo cottura, destinata ad ospitare feste, laboratori (bricolage, pittura), attività fisiche (ginnastica dolce) molto apprezzate dalle residenti, sessioni formative per il personale della cooperativa.

Le due signore che hanno aperto le porte delle loro stanze in occasione della visita si sono comportate come delle padrone di casa con i loro ospiti, condividendo un viaggio di ricordi fatto di oggetti cari e di immagini denso della memoria di un passato sempre presente.

L'idea della Casa è stata sviluppata a partire da uno studio che la Cooperativa Sad ha condotto per conoscere le esigenze delle persone anziane di Trento¹⁹: l'incapacità di affrontare la solitudine dopo una certa età, di gestire le piccole incombenze del vivere quotidiano (fare la spesa, cucinare) e soprattutto di affrontare la notte sono le criticità che l'indagine ha fatto emergere con maggiore frequenza. Si tratta di difficoltà che favoriscono un più rapido invecchiamento, rendendo inevitabile il passaggio alla casa di riposo. Tutte le donne ospiti della Casa «Alla

¹⁷ 21 settembre 2018.

¹⁸ I ragazzi, infatti, non destinavano particolare cura e attenzione al riordino di tali spazi comuni dopo l'uso, nonostante le norme della casa lo prevedessero per il rispetto degli/le altri/e coabitanti.

¹⁹ In origine la Casa doveva ospitare un centro per malati di Alzheimer, tuttavia una serie di impedimenti burocratici ha costretto la Cooperativa Sad a rinunciare a questo progetto e a individuare una nuova destinazione d'uso.

Vela», eccetto una, vivevano sole prima di fare questa scelta. L'ammissione alla Casa «Alla Vela» non è preclusa a coloro che hanno qualche deficit o limitazione motoria purché non presentino problemi cognitivi, in quanto la relazione è alla base dell'esperienza di coabitazione. La formula adottata è, infatti, quella del «welfare generativo», un sistema cioè che si fonda sulla capacità di creare relazioni forti e durevoli, rapporti aperti alla comunità esterna alla coabitazione, per la più efficace realizzazione di servizi e interventi diretti alla comunità intera.

La sperimentazione, partita a livello provinciale, ha suscitato l'attenzione della comunità nazionale e internazionale, essendo considerata tra le 11 migliori pratiche riscontrate a livello europeo nel settore delle politiche per l'assistenza alla popolazione anziana (Unece, 2015)²⁰. Il principale limite della Casa, tuttavia, risiede nel fatto di essere una struttura privata alla quale a oggi il pubblico non partecipa in nessun modo. Le coabitanti, che versano una retta di 1.600 euro al mese, non usufruiscono di specifici contributi da parte dell'amministrazione locale, per quanto per la maggior parte di esse la pensione non sia sufficiente a coprire la spesa, tanto che sono i figli e le figlie a integrare la differenza. Eppure questo sistema di convivenza riduce sensibilmente i costi dell'amministrazione pubblica locale per l'assistenza domiciliare, sanitaria, sociale ed economica di queste persone anziane²¹. Per tale ragione, la giunta provinciale di Trento ha stabilito all'art. 28 della delibera n. 1118 d.l. 29 giugno 2018 una integrazione alla legge provinciale 6/1998²², con l'introduzione dell'art. 8 bis dedicato alle «Forme di coabitazione tra anziani» al di fuori del nucleo familiare di appartenenza. L'articolo prevede la «concessione di un contributo a parziale copertura della spesa sostenuta per l'acquisizione di servizi socio-assistenziali volti a favorire l'autonomia abitativa». La delibera muove dal riconoscimento del rilevante contributo di tali forme di coabitazione nell'evitare, nel ritardare e nel prevenire processi di istituzionalizzazione della persona anziana. Si tratta di una delibera importante per rispondere a una delle principali sfide della Casa «Alla Vela» e cioè la sua possibilità di aprirsi anche a quelle persone anziane che da sole, o anche con l'aiuto dei familiari, non siano in grado di sostenere le spese della retta mensile.

²⁰ <http://www.unece.org/population/ageing/policybriefs.html>.

²¹ Uno studio della Cooperativa Sad ha stimato che per ogni persona anziana residente presso la Casa «Alla Vela» la provincia autonoma di Trento risparmia intorno ai 25.000 euro l'anno, nella logica della *sharing economy*.

²² L.p. 6/98 su «Interventi a favore degli anziani e delle persone non autosufficienti o con gravi disabilità».

A tale delibera ha fatto seguito il 6 luglio scorso quella di approvazione del nuovo «Catalogo dei servizi socio-assistenziali», al cui interno sono previste formule residenziali di «Abitare leggero» (del. 1184/2018) alle quali è possibile ricondurre la Casa «Alla Vela». Si tratta di formule di coabitazione volte a facilitare la conservazione delle capacità e dell'autonomia della persona, alla tutela della propria intimità, al mantenimento dei rapporti familiari e amicali, alla conservazione delle abitudini e degli interessi di vita. L'Abitare leggero comprende forme di coabitazione in cui le persone vivono sotto lo stesso tetto, in locali separati, condividendo gli spazi comuni della casa. È previsto talora un supporto leggero per la facilitazione della convivenza e del lavoro di rete con i servizi e la comunità locale. Anche questa delibera, sulla scia della precedente, completa il processo di graduale inclusione di formule di coabitazione nel sistema dei servizi socio-assistenziali. L'attuazione di queste delibere è attesa per il 2019.

Nella Casa «Alla Vela» il supporto leggero al vivere quotidiano è assicurato dalla presenza di due assistenti familiari, originarie entrambe del Trentino²³, che vivono con le anziane e le giovani residenti, occupandosi di fare la spesa, di cucinare, di svolgere la pulizia degli ambienti, ma anche partecipando alle attività ricreative svolte nella casa (ginnastica dolce, giardinaggio, ecc.), condividendo il tempo dei pasti chiacchierando tra buone amiche. Un educatore completa lo staff della Casa, dedicandosi all'organizzazione delle attività pomeridiane delle coabitanti, condotte anche grazie alla collaborazione di altri attori che arricchiscono il tessuto comunitario, come i familiari, i volontari, i vicini, le associazioni operanti sul territorio.

Le attività interne alla Casa, così come quelle esterne, sono coordinate dalla Cooperativa Sad: *dalla lettura del giornale alle passeggiate nei dintorni, da esercizi di ginnastica dolce a feste di compleanno* (Coop. Sad, 2018). Attività dirette a mantenere salde le capacità cognitive delle coabitanti e ad assicurare un più elevato livello di qualità della loro vita. Altre attività si

²³ L'origine trentina delle assistenti familiari aiuta le anziane coabitanti ad aprirsi con maggiore fiducia, in quanto si sentono comprese nelle loro abitudini, usanze, tradizioni e cultura. Con loro possono parlare in dialetto, discutere sulle ricette dei piatti del giorno. Tutte le coabitanti nel corso del *focus group* hanno sottolineato la propria origine, citandola in fase di presentazione come primo tratto significativo della propria persona. Ciò non esclude che le assistenti familiari possano essere di altra origine; tuttavia, in tal caso, occorrerà tener bene in conto la necessità di una formazione mirata delle operatrici su questi aspetti culturali della tradizione locale del territorio.

RPS

COABITAZIONE INTERGENERAZIONALE: DUE STUDI DI CASO A CONFRONTO IN ITALIA E TAIWAN

aprono alla comunità esterna come ad esempio la celebrazione eucaristica del giovedì, alla quale partecipano anche le anziane del vicinato; le visite al centro diurno di Trento; le castagnate, ma anche le serate a tema su argomenti di interesse sociale: Daniela Bottura evidenzia l'incontro con la polizia postale per la prevenzione nell'uso di Internet. Un incontro al quale la comunità circostante, soprattutto le giovani coppie con figli, ha risposto molto positivamente con una elevata partecipazione. Segno di una fiducia che la Casa ha dovuto «conquistarsi» col tempo, superando una certa diffidenza che caratterizza il tessuto comunitario trentino. «Abbiamo fatto fatica all'inizio... – afferma Daniela Bottura – come i veri trentini quando entri in un paese tu sei lo straniero anche se abiti a Trento... siamo entrati in punta di piedi... abbiamo esperienza, abbiamo fatto cose importanti a Mattarello, in Val di Non, ci conoscono, siamo trentini». La parrocchia ha costituito una importante cinghia di trasmissione per veicolare nel vicinato le iniziative della Casa aperte all'esterno; lo stesso dicasi per un vicino hotel, il cui bar è frequentato da locali e dove la responsabile della Casa lascia le brochure e le locandine degli eventi in programma.

A Trento i familiari possono fare visita in qualsiasi momento alle anziane residenti e queste possono eventualmente ospitare un parente nella propria stanza. I familiari possono ovviamente contribuire in modo più o meno attivo anche all'organizzazione di iniziative esterne.

A supporto, infine, di una adeguata assistenza sanitaria preventiva delle coabitanti, ogni mese è prevista la visita del medico di base; una volta a settimana quella dell'infermiera, per il controllo del piano di somministrazione farmaci, la misurazione della pressione e i prelievi (quando necessari); della nutrizionista per il controllo del regime dietetico calibrato sulle eventuali patologie e intolleranze delle coabitanti.

In tale contesto si inserisce la relazione tra persone anziane e studentesse che corre su un doppio binario, nel senso che le anziane sostengono la riflessione delle giovani, mentre queste ultime stimolano la curiosità e l'apprendimento degli anziani. La Casa «Alla Vela» si fa quindi motore di quelle risorse attive rappresentate dalle persone anziane, impegnate nella conservazione e valorizzazione delle loro competenze e capacità residue.

L'intergenerazionalità, elemento di innovazione di questo progetto, costituisce anche la sua seconda sfida, sempre attuale. La convivenza tra giovani e anziani non è affatto scontata e richiede una attenta selezione a monte delle prime così come delle seconde. Le giovani nella maggior parte dei casi sono studentesse universitarie fuori sede che necessitano

di un alloggio per il periodo di frequenza. Generalmente il ricambio si ha ogni due anni, perché le giovani che scelgono la coabitazione «Alla Vela» è la prima volta che vivono distanti dalla loro famiglia di origine e sono gli stessi genitori a preferire questa forma alloggiativa, considerando la Casa più sicura rispetto ad altre soluzioni abitative. A fronte di una riduzione del costo dell'alloggio alle giovani è chiesto di contribuire al vivere comunitario dedicandosi alle signore più anziane nel tempo libero e per il disbrigo di alcune attività pratiche del quotidiano. Accade, tuttavia, che con il progredire del loro inserimento nel tessuto comunitario universitario le giovani preferiscano spostarsi nel centro di Trento, dove è per loro più facile incontrare i propri amici. Un elemento che limita le occasioni di incontro tra le giovani e le anziane consiste nel fatto che, trattandosi di studentesse, il tempo trascorso a casa è limitato ad alcuni momenti della giornata, ad esempio la cena, che tuttavia le ragazze possono consumare al loro piano, nella propria cucina. Per favorire le sinergie tra coabitanti, nel corso del fine settimana le giovani, in base alla disponibilità accordata, partecipano ad alcune attività ricreative.

La Casa «Alla Vela» permette di creare comunità, non tanto come relazioni legate ad una collocazione geografica o spaziale, quanto piuttosto basate sul senso di comunità e quindi ad esempio sull'appartenenza, sul riconoscimento, su processi partecipativi, sulla responsabilità ed altro. Il principale valore della Casa «Alla Vela» è quindi racchiuso nelle relazioni e nel senso di comunità (Coop. Sad).

4.3 Spunti per una riflessione comparativa

I due casi oggetto di studio, simili nella loro idea ispiratrice e nella loro *mission*, presentano delle peculiarità che li rendono profondamente differenti nel loro modo di realizzare la coabitazione intergenerazionale (Tabella 2).

Se è vero, infatti, che entrambe le esperienze partono dall'intento di recuperare il senso comunitario dello stare e del vivere insieme, sostenendo un tessuto relazionale che non si ferma alle/ai coabitanti, aprendosi al territorio circostante, è altrettanto vero che le formule realizzative sono connotate dalla dicotomia pubblico/privato.

Nel caso di studio di Taipei la coabitazione si realizza nel punto di incontro, ma non di intersezione, tra pubblico e privato. Il che significa che, sebbene sostenga l'iniziativa fornendo gli alloggi da destinare a questa soluzione abitativa, il governo pubblico si pone come parte contraente, quale committente pubblico in un rapporto bilaterale, di tipo commerciale con 9Floor Co-Living Apt, alla quale sono demandate le

responsabilità di gestione dei contratti di locazione, di selezione dei coabitanti, di manutenzione degli alloggi e di marketing. Nulla nel contratto fa riferimento ad attività di animazione, mediazione, facilitazione, assistenza del vivere comunitario.

Nel caso di Trento, riconducibile esclusivamente alla sfera privata in ordine alla sua messa in opera, si ravvisa, di fatto, nella conduzione e gestione della Casa, una feconda intersezione tra privato, territorio e terzo settore. Per quanto la Casa «Alla Vela» resti una struttura privata, occorre evidenziare come sia riuscita a costruire una rete di supporto territoriale a sostegno del progetto di coabitazione intergenerazionale delle sue residenti. Il virtuoso lavoro di collaborazione con le risorse pubbliche del territorio e quelle del terzo settore si fa di tuttata evidenza nelle attività organizzate all'interno e all'esterno della casa (col contributo di volontari, dell'educatore e delle assistenti familiari), nonché nel collegamento con alcuni servizi sanitari leggeri del territorio attivati a fini preventivi (medico di base, infermiera, nutrizionista). Alle attività possono anche prendere parte i familiari delle *ospiti*²⁴. A Sanxia le attività svolte nella casa e le iniziative culturali e ricreative aperte alla comunità sono frutto della condivisione di scelte maturate in seno al gruppo dei coabitanti, nonché del loro impegno diretto nell'organizzazione e gestione, sulla base del principio della reciproca collaborazione e del mutuo scambio.

Non v'è dubbio che si tratti di una coabitazione in senso stretto: tuttavia a Sanxia i coabitanti «anziani» sono mediamente molto più «giovani» delle coabitanti della Casa «Alla Vela», dove le residenti sono tutte over 85enni. Per quanto si tratti di donne estremamente presenti a se stesse, autonome nei loro spostamenti e nelle loro necessità (seppur con l'aiuto di bastoni e girelli), restano pur sempre delle «grandi anziane» per le quali è necessaria la presenza di un facilitatore affinché riescano a cooperare²⁵.

²⁴ Si noti che è così che le coabitanti sono definite sul sito del progetto. L'utilizzo di questa espressione calerebbe maggiormente con riferimento a una casa di riposo piuttosto che a una coabitazione.

²⁵ A sostegno di tale conclusione si riporta l'esperienza vissuta da chi scrive nel corso dello svolgimento delle attività ricreative del pomeriggio del 21 settembre. Alle 17,00, come previsto dal programma settimanale, è giunto presso la Casa un volontario, per svolgere alcune attività di gioco e intrattenimento con le coabitanti. Insieme alle signore si è deciso di giocare a nomi, cose, fiori, città. I fogli sono stati predisposti dal volontario e dall'assistente familiare e dopo una breve descrizione delle regole del gioco si è proceduto alla sua conduzione. Era di tutta

Inoltre, mentre Sanxia nasce in risposta al disagio alloggiativo dei giovani, e in particolare di giovani studenti, per arrivare poi agli anziani solo indirettamente, attraverso la realizzazione di un progetto pilota, il *Green and Silver Programme*, nel caso della Casa «Alla Vela», il progetto si propone di fornire una risposta innovativa ai bisogni di assistenza e cura leggeri per le persone anziane e le loro famiglie, e solo secondariamente di supportare le generazioni più giovani. Per di più 9Floor Co-Living Apt è una giovane *start-up* operante sul mercato per la realizzazione di soluzioni di *co-housing* e coabitazione, sebbene non con finalità speculative ma con scopi sociali.

Non nasce, quindi, con una vocazione ai servizi, come è invece per la Cooperativa sociale Sad operante nel settore dell'assistenza domiciliare dal 1980, ma con l'obiettivo di sviluppare e diffondere comunità di *co-housing* e *co-living* a Taiwan.

La Casa «Alla Vela» si configura molto più come una soluzione abitativa intermedia tra *Ageing in place* e la casa di riposo o residenza sanitaria assistita. Infatti, il vivere da soli nella propria abitazione, superata una certa età e in assenza di un diffuso sistema di servizi domiciliari, può diventare estremamente rischioso, soprattutto la notte. Il rischio di cadute o incidenti domestici costituisce una delle principali cause di morte in età anziana. Sanxia si profila maggiormente come una soluzione alternativa al vivere da soli per «giovani anziani» o comunque persone al di sotto dei 75 anni. 9Floor si presenta come uno stile di convivenza molto più vicino alla definizione canonica di coabitazione. La presenza nella Casa di Trento delle assistenti familiari, del tutto assente nella realtà di Taipei, sembrerebbe confermare questa conclusione. Una figura simile a quella delle assistenti familiari è, invece, presente nelle residenze pubbliche e private per anziani di Taipei, come ad esempio a Da Long²⁶ e a Suang Lien²⁷ (Chao e Yang, 2011). La Casa «Alla Vela» si configura, quindi, come una soluzione che si colloca a metà strada

evidenza che senza un aiuto di una terza persona le signore non sarebbero state in grado da sole di svolgere quel gioco che, invece, le ha divertite, consentendo loro al contempo di provare le loro abilità e capacità. Era necessario, infatti, indicare loro dove inserire la parola, ricordare loro la lettera in gioco, dare qualche piccolo suggerimento a chi restava un po' indietro, aiutarle nella gestione dei punteggi. Insomma, è bastato poco perché potessero svolgere un'attività di grande beneficio per mantenere vivida la loro memoria e salute cognitiva. La presenza del volontario è stata però fondamentale perché l'attività si svolgesse.

²⁶ Da Long, residenza pubblica per anziani, Taipei City.

²⁷ Suang Lien, residenza privata per anziani, Taipei City.

tra la residenza per anziani e la coabitazione: infatti, essa costituisce da un lato una soluzione ai problemi di assistenza per le famiglie di persone anziane, in parte ancora autosufficienti, dall'altro un contesto di vita in cui le persone anziane ritrovano una serie di stimoli e sollecitazioni nella coabitazione con inquiline di età, background e storie diverse.

Certo, non si tratta di una soluzione accessibile ai più, anche se la provincia autonoma di Trento ha approvato due importanti delibere nel 2018 che sembrerebbero offrire anche a persone anziane meno abbienti la possibilità di versare l'affitto richiesto grazie a un contributo economico.

Il legame dei coabitanti con la comunità del territorio appare molto meno formalizzata a Taipei di quanto non sia a Trento. A Taipei, infatti, la partecipazione della comunità alle iniziative dei coabitanti è veicolata soprattutto da questi ultimi e dalle loro reti; nel caso di Trento, l'aggancio della comunità passa attraverso il personale della cooperativa impegnato nell'animazione della casa. D'altronde l'età delle persone anziane che vivono nella residenza di Trento va dagli 85 anni in su, mentre a Taipei i coabitanti anziani sono in genere più «giovani». A Taipei nelle abitazioni in *co-living* non sono presenti volontari e tanto meno educatori che, invece, a Trento operano svolgendo compiti ben definiti, tanto che ad essi, insieme agli assistenti famigliari, è affidata l'organizzazione della loro giornata e la loro cura.

5. Conclusioni

Al termine di questa riflessione è possibile individuare alcuni aspetti sui quali i *policy makers* dovrebbero soffermarsi nella progettazione e realizzazione di soluzioni di coabitazione intergenerazionale:

- a) prevedere intersezioni e partnership tra pubblico e privato sociale;
- b) considerare giovani e anziani paritariamente popolazione target dell'intervento;
- c) prevedere processi di costruzione della comunità coabitante basati sulla reciproca conoscenza dei suoi membri su interessi, abitudini, preferenze, per sostenere l'instaurarsi di un clima di fiducia;
- d) includere forme di supporto alla comunità dei coabitanti da far intervenire al mutare delle condizioni di autonomia dei membri più anziani;
- e) potenziare la sfera della condivisione delle decisioni e di formulazione delle proposte;
- f) prevedere canoni accessibili anche, e soprattutto, a fasce di popolazione in condizioni di vulnerabilità e fragilità economica.

Tabella 2 - Quadro sinottico per il confronto tra i due studi di caso

	9Floor Co-Living Apt - Sanxia - Green and Silver Cohabitation Project Taipei	Casa «Alla Vel» - Trento
Mission	Ricostruire il senso di comunità in realtà urbane alienanti; recuperare e rafforzare il tessuto relazionale tra le persone.	Welfare generativo: un sistema che si fonda sulla capacità di creare relazioni forti e durevoli, rapporti aperti alla comunità esterna alla coabitazione, per la più efficace realizzazione di servizi e interventi diretti alla comunità intera.
Modello realizzativo	Partnership pubblico/privato, contratto di collaborazione tra 9Floor Co-Living Apt Start-up e il New Taipei City Government; partnership esterna al contratto con la Peking University. Gli alloggi sono di proprietà del comune di New Taipei City; 9Floor Co-Living Apt gestisce tali <i>asset</i> immobiliari.	Solo privato. Si tratta di un progetto ideato e realizzato dalla Coop. Sad con proprie risorse, senza alcun finanziamento o contributo pubblico. Nel 2019 è prevista l'erogazione di contributi a integrazione delle quote da versare per vivere in queste forme residenziali di «Abitare leggero».
Popolazione target	Diretto a giovani studenti e lavoratori e ad anziani autosufficienti; progetto <i>cross-generational</i> .	Diretta alle persone anziane sole, per offrire loro uno spazio di relazione simile alla loro casa; indirettamente a giovani studentesse.
Condizioni della popolazione target	persone autosufficienti, motivate all'esperienza della coabitazione, integrate nel tessuto comunitario.	Diretta a persone autosufficienti ma con limitata autonomia. Persone dotate di capacità cognitive e relazionali. Sostegno al lavoro di cura delle famiglie.
Iniziative interne/esterne alla coabitazione	Iniziative interne ed esterne al gruppo coabitante ad esclusiva iniziativa dei coinquilini.	Iniziative programmate e gestite dalla Coop. di servizio con il supporto delle giovani studentesse, degli operatori (nutrizionista, educatore), volontari, familiari delle coabitanti. Per le iniziative esterne alla Casa si utilizzano mezzi di trasporto messi a disposizione dalla cooperativa.
Presenza di operatori/trici sociali	Assenza di operatori sociali. Il gruppo coabitante condivide e gestisce in autonomia il disbrigo delle necessità quotidiane. Autogestione.	Presenza di assistenti familiari e altri operatori impegnati nel disbrigo di necessità quotidiane (nutrizionista, educatore, volontari, medico, infermiera, ecc.).
Rapporti con la comunità esterna	Il collegamento con la comunità del territorio è voluto e determinato da iniziative del gruppo coabitante.	L'apertura alla comunità circostante è molto più strutturata e comunque guidata e gestita dagli operatori della Coop.
Costi	20% più bassi di un canone di mercato. Da 300 a 600 euro al mese per stanza, più le spese per utenze.	1.600 euro mensili, comprensivi del vitto e dell'assistenza di due assistenti familiari; di volontari per i laboratori pomeridiani; assistenza infermieristica settimanale; visita del medico di base mensile; consulenza della dietista.
Modalità di accesso e ammissione	<i>Statement of purpose</i> e intervista <i>face to face</i> con facilitatori di 9Floor Co-Living Apt.	Le famiglie o le persone anziane stesse contattano la Coop. Sad che, se ci sono posti disponibili, può valutare se procedere con un incontro preliminare alla decisione di ammissione.

RPS

COABITAZIONE INTERGENERAZIONALE: DUE STUDI DI CASO A CONFRONTO IN ITALIA E TAIWAN

Resta poi da chiedersi quale delle due soluzioni discusse in questo studio possa costituire una più efficace e sostenibile risposta, soprattutto nel lungo termine, ai bisogni alloggiativi delle generazioni più giovani così come di quelle più anziane. Il confronto di queste esperienze mette in luce molte potenzialità e limiti di entrambi i modelli.

Il modello di coabitazione di Taipei, senza dubbio quello maggiormente aderente alla definizione scientifica di coabitazione, solleva non pochi dubbi sulla sua sostenibilità nel tempo. A fronte della inevitabile e progressiva riduzione dell'autonomia dei coabitanti più anziani, Sanxia non prevede alcun tipo di servizio di assistenza, cura o supporto a sostegno delle attività del vivere quotidiano. Il coinvolgimento dell'amministrazione pubblica, pur presente, resta sullo sfondo, ponendosi essenzialmente come un fornitore di spazi efficienti di *smart living* per persone di diverse generazioni a prezzi del 20% più vantaggiosi rispetto al mercato. La soluzione della Casa «Alla Vela», meno aderente in senso stretto ai principi della coabitazione, sembra, da parte sua, costituire una risposta più solida in prospettiva, soprattutto perché costruita entro un'idea di welfare che fa comunità, coinvolgendo attivamente attori sociali diversi: le generazioni, se si considerano gli abitanti; gli attori locali, se si considerano il sistema sanitario territoriale e il settore non profit; i cittadini, se si considerano gli operatori, i volontari e le famiglie. Il modello trentino costituisce in tal senso una importante innovazione nell'ambito delle politiche per la terza e quarta età, in quanto individua la risposta a specifici bisogni che emergono con l'avanzare degli anni, in associazione a quelli di altre fasce di popolazione più giovane, che necessitano di soluzioni abitative temporanee. Si pensi non solo agli studenti, ma anche ai lavoratori che risiedono in altre regioni o città.

Tuttavia, è plausibile ritenere che i modelli di Taiwan e di Trento non rappresentino tanto due risposte alternative a uno stesso problema, quanto invece una soluzione unitaria al mutare dei bisogni delle persone nel loro corso di vita. Si potrebbe aggiungere che queste soluzioni consentono di posticipare la transizione da una fase del corso di vita all'altra, rallentando il processo di invecchiamento cognitivo e funzionale; mantenendo la persona anziana in salute; valorizzandola come risorsa per gli altri e contrastando il processo di ripiegamento su se stessi, di chiusura agli altri e di progressivo isolamento che con il passare degli anni può avvenire in chi rimane a vivere solo.

Ma quali potrebbero essere gli attori in grado di portare avanti questo sistema di interventi? Non v'è dubbio che le organizzazioni del terzo settore operanti nel campo socio-assistenziale e socio-sanitario possano

costituire gli interlocutori privilegiati di un sistema pubblico di governance locale motivato a inserire questi interventi nella propria agenda di governo. Si tratta di organizzazioni che hanno non soltanto una lunga esperienza sul campo, ma soprattutto un forte radicamento sul territorio: come evidenziato dall'esperienza della Casa «Alla Vela», queste organizzazioni e istituzioni sono conosciute dagli abitanti del posto, conoscono i loro bisogni, sanno come inserirsi anche con soluzioni nuove in tessuti comunitari, a volte chiusi all'innovazione e alla sperimentazione, dispongono di risorse umane qualificate.

La coabitazione di Sanxia è senza dubbio un auspicabile modello di co-vita tra persone giovani e «giovani anziani» autosufficienti (65-70 anni): un'esperienza che può rendere più agevole il passaggio a soluzioni di «Abitare leggero» in cui siano previste figure di supporto al vivere quotidiano, come nel «modello trentino» della Casa «Alla Vela». Appare plausibile ritenere che il combinato ricorso a queste forme di accompagnamento del processo di invecchiamento, che rispondono a esigenze specifiche che insorgono con il progredire dell'età, possano costituire la vera sfida non solo degli investimenti che i governi decideranno di intraprendere nell'ambito delle future politiche abitative ma anche dello stesso sistema di welfare.

Riferimenti bibliografici

- AeA, Auser, Spi-Cgil, 2015, 2° *Rapporto sulle condizioni abitative degli anziani in Italia che vivono in case di proprietà*, a cura di Claudio Falasca, basi dati fornite dall'Istat.
- Cassa depositi e prestiti, 2014, *Social Housing. Il mercato immobiliare in Italia: focus sull'edilizia sociale*, Cdp.
- Cassa depositi e prestiti, 2017, *Housing sociale. Stato attuale in Italia e nei principali paesi Europei*, Cdp Investimenti Sgr.
- Cecodhas Housing Europe, 2012, *Alloggio sociale europeo. Gli ingranaggi del settore*.
- Chang C.O. e Chen M.C., 2011, *Taiwan: Housing Bubbles and Affordability*, in Bardhan A., Edelstein R.H. e Kroll C.A. (a cura di), *Global Housing Markets. Crises, Policies, and Institutions*, Kolb Series in Finance.
- Chang C.O. e Yuan S.M., 2013, *Public Housing Policy in Taiwan*, in Chen J. e al. (a cura di), *The Future of Public Housing: Ongoing Trends in the East and the West*, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, pp. 85-101.
- Chao T.Y. e Yang Y.Y., 2011, *Ageing in Place: Successful Housing Community for Elderly in Taiwan – A case study of Taipei City*, 3rd World Planning Schools Congress, Perth.

- Chen Y.L., 2011, *New Prospects for Social Rental Housing in Taiwan: The Role of Housing Affordability Crises and the Housing Movement*, «International Housing Journal of Housing Policy», vol. 11, n. 3, pp. 305-318.
- Chen Y.L., 2016, *Gender and the Housing «Question» in Taiwan*, «Acme: An International Journal for Critical Geographies», vol. 15, n. 3, pp. 639-658.
- Chen Y.L. e Bih H.D., 2014, *The Pro-Market Housing System and Demographic Change in Taiwan*, in Doling J. e Ronald R. (a cura di), *Housing East Asia*, Palgrave Macmillan, a division of Macmillan Publishers Limited.
- Chen J.M. e Chen L.R., 2011, *Housing Policy and Social Housing in Taiwan*, International Housing and Construction Conference & Exhibition, Città del Capo, Sudafrica.
- Chou Y.C. e Wang Y.Y., 2004, *Taiwanese Housing Policies from Authoritarian to Democratic: Possible Effects of New Housing Policies*, International Conference on «Adequate and Affordable Housing for All», University of Toronto, Canada.
- Costa G., 2015, *I programmi organizzati di coabitazione intergenerazionale, aspetti comparati*, «Territorio», n. 75, pp. 51-58, doi: 10.3280/TR2015-075005.
- Danesi G., 2019, *Abitare Solidale. Pratiche ed esperienze di coabitazione sociale*, Cesvot, Firenze.
- Department of Urban Development of Taipei City, 2018, Documento fornito all'autrice in occasione della site-visit e del workshop organizzato presso la struttura di public housing della nuova Angkang community.
- Ducharme M.N., 2004, *Les pratiques organisées d'habitation partagée au Québec*, disponibile al sito internet: www.habitation.gouv.qc.ca.
- Housing Europe, 2017, *The State of Housing in the EU 2017*, The European Federation of Public, Cooperative and Social Housing, Bruxelles.
- Istat, 2017, *Anziani: Le condizioni di salute in Italia e nell'Unione Europea*, Statistiche Report, Anno 2015.
- Martínez-Román M.A., Kreikemeier A.L., Murcia J. e Redero Bellido O., 2001, *Homeshare Europe. Alojamiento compartido a cambio de ayuda en Europa*, «Alternativas: Cuadernos de trabajo social», vol. 9, pp.87-104.
- Ministry of Health and Welfare, R.O.C. Taiwan, 2015, *Report of the Senior Citizen Condition Survey 2013*, Ministry of Health and Welfare, Taipei.
- Nomisma-Federcasa, 2016, *Dimensione e caratteristiche del disagio abitativo in Italia e ruolo delle aziende per la casa*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.nomisma.it>.
- Ogawa N. e Matsukura R., 2007, *Ageing in Japan: The Health and Wealth of Older Persons*, United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures, 31 agosto-2 settembre 2005, Mexico City, United Nations, New York, pp. 199-220.

- 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.
- SharedLives Plus - The UK network for shared lives and sharehome, 2018, *Homeshare Uk Annual Report, 2017-2018*, disponibile all'indirizzo internet: https://homeshareuk.org/wp-content/uploads/2018/09/SOS_Homeshare_Full-2018-lo-res.pdf.
- Social Housing Advocacy Consortium Ours, 2017, *Social Housing in Taiwan: Background, Analysis, and Issues*, Ministry of the Interior, R.O.C. Taiwan, fornito all'autrice dal Presidente di Ours; slides consultabili su slideshare.
- Szumien M., 2016, *Community Building in Social-Mix Public Housing: Participatory Planning of Angkang Redevelopment Plan*, «Procedia Social and Behavioural Sciences», n. 222, pp. 755-762.
- Yu C.M. e Chen P.F., 2018, *House Prices, Mortgage Rate, and Policy: Megadata Analysis in Taipei*, «Sustainability», vol. 10, n. 4, doi: 10.3390/su10040926.
- Unione Inquilini, 2018, *Documento introduttivo XV Congresso Nazionale*, 18-20 maggio, Hotel Santa Chiara - Chianciano Terme.

L'abitare condiviso letto con la teoria dei commons: due possibili scenari di sviluppo

Silvia Sitton

RPS

L'articolo utilizza il paradigma economico dell'homo cooperans e l'impianto teorico delle common-pool resources per analizzare l'abitare condiviso come infrastruttura abilitante di processi di produzione di beni relazionali, quali fiducia, senso di appartenenza, reciprocità, cooperazione, benessere sociale, costruiti a partire dal coinvolgimento degli abitanti e dalla loro capacità di agire collettivamente.

Nella seconda parte dell'articolo sono illustrati due possibili scenari di sviluppo dell'abitare condiviso: da un lato il cooperative ecosystem,

ancorato al paradigma dell'homo cooperans, nel quale i beni relazionali diventano collettivi e producono valore sociale diffuso, dall'altro le community-oriented islands paragonabili a monadi comunitarie, che trattengono al loro interno i beni relazionali che vengono prodotti limitando notevolmente l'impatto sulla società. Condizione necessaria affinché si realizzi lo scenario di ecosistema collaborativo è poter contare su una regia istituzionale orientata alla condivisione e governata da logiche pubbliche, cosa che oggi sembra ancora mancare in Italia.

1. Premessa

Nel corso dei tre anni di dottorato¹ è stato possibile studiare da vicino moltissime esperienze di abitare condiviso e approfondire natura e potenzialità di quel prefisso *co-* dietro il quale si nascondono azioni collettive, processi comunitari, pratiche di condivisione, comportamenti collaborativi e progetti cooperativi.

La ricerca ha fatto emergere come l'abitare condiviso possa essere interpretato nei termini di una infrastruttura abilitante e partecipante di processi di coproduzione di beni relazionali quali fiducia, senso di appartenenza,

¹ Nell'ambito del dottorato di ricerca in Lavoro, sviluppo e innovazione svolto presso l'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia nel periodo 2014-2016 è stato possibile studiare modelli e dinamiche dell'abitare condiviso in Italia. L'articolo sintetizza alcune conclusioni della ricerca sul campo realizzata tra il 2015 e il 2016 in 42 contesti di abitare condiviso in Italia (Sitton, 2017).

reciprocità, cooperazione, benessere sociale, costruiti a partire dal coinvolgimento degli abitanti e dalla loro capacità di agire collettivamente. Questa lettura è basata sul modello di *homo cooperans* (Bowles e Gintis, 2011) ancorato al paradigma dell'economia civile, una sorta di «berlino intellettuale» che consente di vedere l'intera economia e società come una faccenda di cooperazione e reciprocità (Zamagni, 2015) ed è giustificata dall'esistenza di «anomalie» comportamentali di soggetti che in particolari condizioni scelgono strategie non individualmente razionali, secondo il paradigma dell'*homo economicus* di Smith, orientato dal *self-interest* in un quadro di egoismo e utilitarismo (Bruni e Zamagni, 2015).

La spiegazione di queste anomalie è il focus dell'analisi di Elinor Ostrom che apre la strada a «modelli di scelta razionale di seconda generazione», attraverso i quali cercare di capire come passare da azioni individuali indipendenti ad azioni coordinate collettive per ottenere benefici maggiori: i suoi studi dimostrano che il modo migliore è costruire forme auto-organizzate di gestione comunitaria (Ostrom, 1990 [2006]), cosa che accade in maniera spontanea nei progetti di *cobousing*.

Per questo motivo, utilizzando l'impianto teorico della Ostrom, l'analisi si è focalizzata sulle modalità di produzione in contesti di abitare condiviso di beni collettivi di natura relazionale da parte di gruppi di abitanti che si auto-organizzano, allo scopo di approfondire i meccanismi regolativi che attivano comportamenti cooperativi e i modelli organizzativi che assicurano la sostenibilità di queste esperienze.

Il tema ha una portata più ampia di quella che assume se lo si lascia chiuso nel terreno dell'abitare, perché le dinamiche relazionali che si innescano e la gestione condivisa degli aspetti pratici che riguardano il «mondo casa» hanno la potenzialità di creare valore sociale diffuso per la collettività: tale interpretazione apre a uno scenario di *cooperative ecosystem* in cui le esperienze auto-organizzate di abitare condiviso possono essere considerate organizzazioni cooperative che, attraverso la produzione di beni relazionali, diffondono valore sociale e rendono le città sistemi più aperti (Sennett, 2018). In un sistema interconnesso tale valore sociale si contamina con quello prodotto da altre organizzazioni cooperative e si trasforma in una risorsa collettiva, identificabile come il capitale sociale di un territorio (Putnam, 1993).

Affinché questo avvenga è però necessario un esplicito ruolo pubblico, capace di ribaltare la condizione di arretramento dello Stato nella produzione di welfare e nella costruzione di spazi pubblici, su cui invece le forme auto-organizzate di condivisione si sono sviluppate (Bricocoli e de Leonardis, 2014): la mediazione istituzionale è infatti funzionale a

rendere la condivisione un dispositivo rivolto alla generalità dei cittadini e governato con logiche pubbliche, scongiurando il rischio di costruire comunità chiuse e forme occulte di esclusione sociale, come nello scenario delle *community-oriented islands*².

2. Che cos'è l'abitare condiviso

L'abitare condiviso è uno di quei concetti per i quali non esiste una definizione univoca. In generale sotto questa etichetta rientrano esperienze abitative molto diverse, accomunate dal fatto di ricercare modelli di «vita insieme». Il grado di condivisione degli spazi fisici e delle pratiche di vita quotidiana scelto dagli abitanti³ determina il posizionamento delle esperienze su una scala che va dal comunitarismo più radicale, passando per esperienze di semplice buon vicinato, fino a modelli di *gated community*, basati sul godimento comune ma esclusivo di particolari beni e servizi (beni di club). Spesso alle esperienze di abitare condiviso viene dato un nome specifico a scopo più comunicativo che funzionale, per cercare di trasmettere in una parola la filosofia che sta dietro a scelte e processi complessi. Così ad esempio «ecovillaggio» automaticamente rimanda a concetti quali la vita a contatto con la natura, l'attenzione all'ambiente e l'autosussistenza; allo stesso modo il concetto di *gated community* è legato a elementi di sicurezza, protezione, sorveglianza ed esclusività.

Rispetto a «ecovillaggio» e *gated community*, il termine *cobousing* nel nostro paese è ancora più indefinito e viene usato indistintamente per indicare modelli di abitare condiviso anche molto diversi tra loro: dalla coabitazione di più persone – in particolare studenti o giovani lavoratori – nello stesso appartamento a forme più strutturate di abitare condiviso promosse dal basso da gruppi di abitanti, in cui nello stesso stabile si trovano alloggi privati e spazi comuni riservati ai residenti, fino a modelli

² *Cooperative ecosystem* e *community-oriented islands* sono i nomi dati ai due scenari costruiti sulla base di quanto osservato nel corso della ricerca empirica. La descrizione dettagliata dei progetti concreti di abitare condiviso riconducibili a uno o all'altro scenario è contenuta nella mia tesi di dottorato.

³ Il livello di condivisione dipende da diverse variabili, tra le quali assumono particolare importanza la disponibilità fisica di spazi comuni, la genesi del progetto (che può nascere dal basso come comunità intenzionale o invece essere promosso da un soggetto esterno che guida il processo e orienta la definizione delle regole di convivenza), la tipologia di gestione (autogestita o affidata a un soggetto esterno) e l'assetto proprietario (proprietà privata, affitto, proprietà indivisa).

che integrano la dimensione individuale degli alloggi e quella collettiva degli spazi comuni con una dimensione pubblica fatta di servizi e attività aperti all'esterno, come nel caso degli interventi di *social housing community-oriented* promossi in Italia dal sistema dei fondi immobiliari⁴.

Negli ultimi anni la letteratura specialistica (Tummers, 2015; Bresson e Tummers, 2014; Krokfors, 2012; Lafond, Honeck e Suckow, 2012, Sampieri, 2011) si sta in generale orientando verso l'individuazione di «termini ombrello» generici, sotto i quali ricomprendere le diverse forme di abitare condiviso. Uno di questi è il *collaborative housing*, definito un modello abitativo autogestito, caratterizzato da gradi diversi di condivisione (spazi, servizi, attività) tra nuclei familiari autonomi e da una forte partecipazione degli abitanti durante tutto il processo di pianificazione, costruzione/ristrutturazione e gestione dell'intervento. Si tratta di modelli flessibili, nei quali lo spirito di gruppo e l'orientamento all'autogestione consentono di costruire ambienti adatti a diverse tipologie di famiglie, e che nella pratica si sono spesso tradotti in forme ibride di gestione, prevedendo ad esempio il coinvolgimento di partner istituzionali in progetti con chiare finalità di sostegno sociale.

In questo contributo per abitare condiviso intendo l'insieme dei modelli abitativi caratterizzati, oltre che da spazi comuni a disposizione dei residenti, da forme di auto-organizzazione e da un qualche livello di condivisione tra nuclei familiari indipendenti.

Tali caratteristiche incoraggiano da punti di vista diversi (spazi fisici, partecipazione ad attività comuni e gestione del contesto residenziale) lo sviluppo di relazioni interpersonali tra i residenti, che diventano un elemento distintivo e qualificante dell'abitare condiviso. Nei casi più evoluti l'investimento negli aspetti relazionali, attraverso l'offerta di servizi e altre attività aperte all'esterno, è funzionale a coinvolgere anche i non residenti, sviluppando una «condivisione di vicinato» utile a costruire città più inclusive e collaborative.

L'approccio *community and sharing-oriented* si avverte a partire dalle caratteristiche progettuali degli edifici, che nei contesti di abitare condiviso generalmente prevedono una ricca dotazione di spazi comuni e un design teso a favorire gli incontri e la socializzazione tra residenti.

Oltre al design spaziale, gli interventi di abitare condiviso sono orientati

⁴ Le tre dimensioni – individuale, collettiva e pubblica – caratterizzano anche alcune grandi occupazioni abitative, che in questo modo diventano dispositivi interessanti, da rivalutare anche per accompagnare processi di rigenerazione urbana, facendo leva sul riuso temporaneo come strumento per assegnare immobili dismessi.

a sviluppare un senso di comunanza e a consolidare rapporti di reciprocità, nella direzione di promuovere pratiche quotidiane di condivisione e mutuo aiuto tra gli abitanti: la progettazione partecipata dell'intervento, la creazione di gruppi di acquisto condominiali, esperimenti di *car-sharing*, costruzione di orti o giardini collettivi, gestione condivisa dei bambini, sistemi informali di scambio, condivisione di pranzi, cene e altri momenti conviviali, creazione di gruppi di lavoro per l'autogestione del condominio sono infatti tutte attività che vengono abitualmente organizzate in questi contesti abitativi.

Per queste sue caratteristiche l'abitare condiviso è considerato utile anche per favorire un atteggiamento aperto e di collaborazione rispetto al vicinato (Droste, 2015; Fromm, 2012) e contribuire alla diffusione di pratiche di sostenibilità ambientale: da sistemi di efficientamento energetico alla condivisione delle auto, ad una particolare attenzione per il riuso e il riciclo (Marckmann, Gram-Hanssen, Christensen, 2012; Meltzer, 2005). D'altra parte non mancano gli scettici, che considerano l'abitare condiviso un fenomeno di nicchia, caratterizzato nel tempo da frequenti abbandoni per i «corti circuiti che spesso si verificano tra dimensione personale e ruoli collettivi» (Ceccarelli, 2015) oppure lo annoverano tra le forme di «*enclaves private*», formate da gruppi chiusi che si trincerano dentro le proprie case per difendersi dall'esterno, secondo una logica di club che può alimentare processi di segregazione sociale (Chiodelli, 2010).

In Italia esistono diversi progetti di abitare condiviso, anche se ancora poco conosciuti (Sitton, 2017). Si tratta di esperienze sporadiche e indipendenti, alle quali manca una cornice istituzionale in cui inserirsi: solitamente sono progetti *resident-driven*, promossi dal basso, da gruppi di persone che si riuniscono intorno all'idea di provare a sviluppare «un modo diverso di abitare», più appagante da un punto di vista relazionale, inclusivo da un punto di vista sociale, sostenibile da un punto di vista ambientale e, grazie al controllo diretto del processo costruttivo da parte degli abitanti, teoricamente più accessibile anche economicamente.

In questo universo abitativo non censito rientrano *cobousing*, ecovillaggi, ma anche esperienze più «estreme», costruite intorno a situazioni di emergenza, come le occupazioni illegali a scopo abitativo di immobili in disuso. A queste si aggiungono i progetti etichettabili genericamente come *social housing community-oriented* promossi da soggetti istituzionali, sia pubblici che privati, che cercano di includere nel loro modello le logiche di condivisione, partecipazione e relazionalità tipiche delle forme più spontanee di abitare condiviso, per orientare lo sviluppo di interventi abitativi incentrati su coesione sociale e pratiche collaborative.

Nonostante il ricco panorama di esperienze analizzato metta in luce l'estrema varietà di declinazioni che può assumere l'abitare condiviso, i progetti realizzati hanno in comune un impianto costruito intorno ai due concetti di autogestione – per quanto riguarda gli aspetti organizzativi – e condivisione di spazi e risorse comuni.

A seconda del modello abitativo il gradiente di condivisione attivato va da un livello massimo – in cui, oltre a coabitare nella stessa casa, si condividono scelte di vita importanti e dove spesso sono in vigore sistemi di proprietà collettiva e forme di gestione comunitaria delle entrate economiche – a un livello minimo, in cui vengono messi in comune solo alcuni spazi o beni, senza che questo costituisca un obbligo alla relazione con gli altri o al loro utilizzo.

Figura 1 - Il gradiente di condivisione all'interno delle esperienze di abitare condiviso



Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice su casi studio analizzati direttamente e tratti dalla letteratura.

Come illustrato nella figura 1, tra la massima e la minima condivisione ci sono gradazioni intermedie, in cui la combinazione tra spazi comuni e pratiche spontanee di autogestione tra gli abitanti diventa il fertilizzante per sviluppare forme di cooperazione e mutuo aiuto. Quando si limita alla messa in comune di spazi od oggetti, la condivisione viene definita «bassa», in quanto costituisce solo una potenzialità, necessaria

ma da sola insufficiente per attivare livelli di cooperazione maggiore. Tale forma di condivisione si basa sul principio economico del *save by sharing*, che prevede un'allocatione diversa di risorse sottoutilizzate per aumentare il loro sfruttamento: l'uso di questo modello spiazza la proprietà privata, come teorizzato dagli studiosi della *sharing economy* e del consumo collaborativo (Botsman e Rogers, 2010), che vedono in queste pratiche di condivisione (trapano e lavatrice nei *cobousing* sono i due esempi più ricorrenti) la dimostrazione che il possesso come valore è in crisi e che la nostra società è entrata in quella che Rifkin ha definito l'era dell'accesso (Rifkin, 2000).

Forme di condivisione più strutturate sono quelle che obbligano anche a una relazione con gli altri, come nei casi in cui si opta per la gestione collettiva di piccole manutenzioni relative alla casa, o in cui sono previsti momenti ricreativi comuni, o ancora quando si strutturano servizi auto-organizzati a favore degli abitanti⁵.

Un livello ancora più elevato di condivisione si instaura quando vengono auto-organizzati servizi di supporto agli abitanti, per facilitare la conciliazione di tempi di vita e di lavoro o per alleggerire i bisogni di cura delle singole famiglie. L'esempio classico, molto diffuso nei *cobousing* nordeuropei, è la preparazione dei pasti, attraverso i *cooking team*, che prevedono una partecipazione obbligatoria in cucina, ma un'adesione volontaria al servizio. In altri contesti sono state attivate sperimentazioni di *car-pooling* condominiale, cercando di ottimizzare gli spostamenti e ridurre il parco auto mettendo alcuni mezzi in comune, oppure sono state organizzate modalità per fare acquisti collettivi e risparmiare su costi e tempi della spesa individuale.

In molti condomini collaborativi vengono attivati servizi informali di scambio di vestiti, forme di gestione condivisa dei bambini, che giocano, fanno i compiti, vanno a fare sport insieme, assistiti a turno dai genitori. In sostanza, la condivisione di livello medio è quella che attiva incontri e produce beni relazionali: in questo caso è più appropriato parlare di forme di *pooling* (invece che di *sharing*) *economy*, in quanto la condivisione supera la semplice messa in comune di risorse, ma ne produce di nuove, attraverso il meccanismo del «fare insieme», indispensabile per sviluppare fiducia, reciprocità e cooperazione (Ostrom, Gardner e Walker, 1994).

⁵ Tra le attività ricreative rientrano ad esempio cene collettive, feste, momenti di gioco dei bambini, cineforum. Le attività di manutenzione sono legate soprattutto alla sistemazione delle aree verdi, alla cura dell'orto, alle pulizie generali, ma possono riguardare anche la costruzione di arredi per gli spazi comuni, allestimenti particolari, tinteggiature o manutenzioni impiantistiche.

RPS

L'ABITARE CONDIVISO LETTO CON LA TEORIA DEI COMMONS: DUE POSSIBILI SCENARI DI SVILUPPO

Le *common-pool resources* non sono infatti disponibili in natura, ma si materializzano grazie allo scambio relazionale che si attiva per produrle: la gestione condivisa e auto-organizzata dei bambini è un esempio di *common-pool resource* che ha funzionamenti e logiche diverse da chi eroga servizi di baby-sitter.

Infine, il livello di condivisione più alto è quello che presuppone l'adesione di tutto il gruppo a valori comuni, che plasmano il comportamento dei singoli in una direzione unitaria. Normalmente questa tipologia di condivisione si ritrova in esperienze di comunitarismo radicale, a matrice ideologica o spirituale, dove alcune scelte su ambiti personali quali l'educazione dei figli, l'alimentazione o la gestione del denaro diventano regola. In questo caso la condivisione è giustificata dall'adesione a un modello di vita comune, e da questo è dipendente: ciò significa che l'uscita dal gruppo di un suo componente, che di solito avviene per contrasto sui principi ideali, spesso determina per chi esce anche l'abbandono di pratiche di condivisione di livello più basso, rendendo questi modelli non particolarmente funzionali come dispositivi per produrre cambiamenti negli stili di vita e per coinvolgere soggetti esterni.

3. *L'abitare condiviso come processo di produzione di beni collettivi*

Considerare l'abitare condiviso come infrastruttura abilitante di processi produttivi di beni collettivi relazionali (fiducia, reputazione, reciprocità) che a loro volta attivano dinamiche cooperative è un'interpretazione teorica modulata sull'approccio proposto per lo studio delle *common-pool resources* da Elinor Ostrom (Ostrom, 1990 [2006]) che si è focalizzata sulle modalità di produzione dei beni collettivi da parte di comunità che si auto-organizzano, sui meccanismi regolativi che attivano comportamenti cooperativi e sulle forme organizzative che assicurano la sostenibilità di questi processi.

Prima degli importanti risultati ottenuti da Ostrom nessuno era riuscito a risolvere il *social dilemma*, ossia quei casi in cui gli individui agiscono in maniera indipendente per massimizzare la propria utilità immediata, arrivando in questo modo a risultati peggiori di quelli che avrebbero ottenuto se avessero adottato strategie coordinate comuni: la «tragedia dei beni collettivi» (Hardin, 1968), così come il famoso «dilemma del prigioniero», dimostra che strategie razionali di massimizzazione dell'utilità individuale portano, in situazioni di *social dilemma*, a risultati irrazionali, producendo «trappole senza sbocco». Per fronteggiare queste situazioni

paradossali nel tempo sono state adottate fundamentalmente due strategie alternative estreme: da un lato forme di collettivizzazione basate su uno stretto controllo pubblico, dall'altro modelli di privatizzazione assoluta, entrambe considerate dai loro sostenitori «l'unica via» per risolvere i problemi legati all'uso condiviso di risorse collettive.

L'idea che chi ha a che fare con risorse collettive non sia in grado di autoregolarsi in base ad accordi volontari o all'internalizzazione di regole di condotta o norme sociali si basa sul presupposto errato che gli esseri umani agiscano solo in modo razionale, strumentale ed egoista: l'osservazione della realtà fa infatti emergere diverse situazioni regolate da comportamenti cooperativi, che i modelli di razionalità assoluta non riescono a spiegare.

Ciò ha alimentato la consapevolezza della necessità di sviluppare «modelli di scelta razionale di seconda generazione», basati su razionalità e comportamento morale limitati (Ostrom, 1998): quando agli individui è data la possibilità innanzitutto di comunicare tra loro, poi di progettare la propria struttura organizzativa, definendo insieme regole di funzionamento e rapporti di cooperazione, è possibile evitare le «trappole senza sbocco» teorizzate dalla «tragedia dei beni comuni» di Hardin (Hardin, 1968), e fare emergere una concezione di cittadinanza attiva, basata sul concetto di *local empowerment*, rispetto a quella «tragica» che vede i cittadini come consumatori passivi di scelte fundamentalmente fatte e disfatte da altri.

I modelli di scelta a razionalità limitata sono giustificati anche dall'adesione alle norme sociali, le quali sono fortemente dipendenti dall'ambiente in cui vengono prodotte. Questo è molto chiaro nei contesti di abitare condiviso, dove sono diffusi valori di solidarietà, collaborazione e sostenibilità: qui la quotidianità di godere dei benefici derivanti dal comportamento generalizzato basato su questi valori influisce, aumentandola, sulla probabilità di adottare in futuro comportamenti simili – ad esempio accorgimenti volti al risparmio energetico, attenzione per acquisti di prodotti locali o per pratiche di riuso, predisposizione all'accoglienza – e sulla propensione a fidarsi degli altri.

Tra le norme sociali un posto di primo piano lo occupa la reciprocità che può essere utilizzata con successo per ottenere benefici in classiche situazioni di *social dilemma* (Bowles e Gintis, 2011). La reciprocità è nel modello di Ostrom legata a reputazione e fiducia da una stretta relazione di interdipendenza, che produce comportamenti cooperativi, e a sua volta determina azioni *better than rational*. Introducendo nell'analisi la relazione di reciprocità, Ostrom si oppone alla dicotomia centralizzazione-

privatizzazione tipica dei modelli di scelta razionale e propone un modello organizzativo con cui passare da azioni individuali indipendenti ad azioni coordinate collettive. La teoria delle *common-pool resources* che sistematizza questo approccio complica sia la soluzione privatistica sia quella centralistica con l'idea di comunità e dimostra che il fattore discriminante per indurre gli attori a cooperare è il sistema di regole che tali attori utilizzano per relazionarsi, e che è possibile arrivare a risultati diversi dalle inesorabili tragedie se le regole sono definite dagli attori stessi invece che imposte da soggetti esterni. Flessibilità e adattabilità nel tempo del sistema di regole ed elevato grado di autonomia dei partecipanti anche nella definizione dei meccanismi di controllo e monitoraggio appaiono quindi le caratteristiche più influenti per produrre e gestire in maniera duratura risorse collettive.

Questo impianto teorico può essere felicemente applicato all'abitare condiviso, che in questo modo diventa il modello sociale, l'infrastruttura abilitante, per pensare l'abitare come *asset* strategico per lo sviluppo di legami fiduciari, forme di collaborazione e solidarietà, sistemi di comunicazione orizzontale e servizi condivisi autogestiti.

4. Cooperative ecosystem e community-oriented islands: due possibili scenari di sviluppo

A seconda del paradigma economico che utilizziamo per interpretare la realtà (modelli di scelta a razionalità assoluta e *homo economicus* vs modelli di scelta a razionalità limitata e *homo cooperans*), si possono ipotizzare due scenari di sviluppo dell'abitare condiviso nel nostro paese: da un lato il *cooperative ecosystem*, ancorato al paradigma dell'*homo cooperans*, nel quale i beni relazionali diventano collettivi, dall'altro le *community-oriented islands* paragonabili a monadi comunitarie, che al loro interno producono una grande quantità di beni relazionali, i quali però rimangono chiusi nei loro confini, in una logica tipica dei beni di club, caratteristici delle *gated communities*.

Il panorama italiano dell'abitare condiviso è oggi molto simile allo scenario delle *community-oriented islands*, in cui coaguli isolati di comunità solidali *resident-driven* punteggiano il territorio, senza però riuscire a sviluppare connessioni con altri coaguli, per raggiungere la massa critica necessaria a produrre città solidali. I progetti di abitare condiviso infatti sono promossi quasi sempre dal basso, da gruppi di persone con elevato capitale culturale spesso impegnate nel sociale che, partendo da una critica al modello atomizzato di abitare occidentale, costruiscono una

loro risposta *tailor-made* alla crisi della socialità e all'individualismo dilagante intorno a una diversa idea di abitare: il loro bisogno di luoghi di relazione sociale prende forma insieme al processo collettivo e partecipato di realizzazione di una «casa aumentata», in cui accanto agli alloggi privati si costruiscono luoghi di incontro, si attrezzano spazi comuni, si organizzano servizi condivisi. I modelli di abitare condiviso così strutturati esprimono quindi il tentativo di ricostruire un sistema di relazioni di vicinato e spazi di aggregazione che nelle nostre città sono oggi sensibilmente depotenziati rispetto al passato⁶.

Il rischio reale di questo approccio è creare anche involontariamente forme di «nuovo tribalismo», comunità chiuse ed esclusive caratterizzate al proprio interno da alti livelli di condivisione e collaborazione, che però circolano solo tra chi ha in un qualche modo ottenuto i diritti di accesso⁷. Lo stesso succede per la produzione di beni relazionali, che coinvolge principalmente i componenti della comunità, come se fiducia, reputazione, reciprocità si alimentassero in un circuito chiuso, limitato al perimetro dell'isola. È quello che si può riscontrare in diversi progetti di *cobousing* ed ecovillaggi realizzati nel nostro paese, dove, nonostante le intenzioni iniziali dei promotori fossero diverse, il risultato è costituito spesso da gruppi omogenei di persone con un'idea originaria di condivisione democratica e inclusiva, che nei fatti diventano poco permeabili e aperti all'esterno⁸.

Quello che rende lo scenario della *community-oriented island* qualcosa da correggere è proprio il tradimento nei fatti degli obiettivi iniziali che stanno dietro questi progetti di *cobousing* e abitare condiviso, come se il

⁶ Cristina Bianchetti parla a questo proposito di «spazi pubblici ma non per tutti», riferendosi a spazi condivisi entro cerchie ristrette, costruiti secondo la logica dell'*entre nous* (Bianchetti e Cogato Lanza, 2014).

⁷ Ad una conclusione simile arriva anche Chiodelli (2010), il quale analizza le caratteristiche distintive del *cobousing* per dimostrare provocatoriamente l'affinità di questo modello con quello di tradizione americana delle *gated communities*, comunità private, il più possibile autonome e indipendenti rispetto all'esterno, realizzate in aree residenziali nelle quali l'accesso è consentito solo a chi vi abita. Per approfondimenti sulle *gated communities* si rimanda a McKenzie (1996).

⁸ Una cosa simile si inizia a notare anche nei recenti tentativi pubblici di realizzare *cobousing* con finalità sociali, destinati ad esempio a utenti appartenenti a fasce deboli (migranti, mamme sole con bambini, ex carcerati, ecc.) o soggetti con esigenze specifiche comuni (disabili, anziani, ecc.), che nella pratica rischiano di assomigliare più a ghetti che a residenze collaborative dove creare nuove relazioni, forme di mutuo aiuto e scambio con la città.

risultato di chiusura e isolamento fosse in qualche modo condizionato da variabili esterne. Provo a spiegare meglio questo pensiero illustrando lo scenario del *cooperative ecosystem*. Un ecosistema è per definizione un sistema aperto formato da organizzazioni interconnesse che agiscono in modo coordinato per produrre insieme nuove risorse che alimentano uno sviluppo e un benessere sistemico. In questo contesto le esperienze auto-organizzate di abitare condiviso possono essere considerate organizzazioni cooperative che, attraverso la produzione di beni relazionali, diffondono valore sociale. In un sistema interconnesso tale valore sociale si contamina con quello prodotto da altre organizzazioni cooperative e si trasforma in una risorsa collettiva per il territorio. L'enzima di questo processo sono le relazioni tra le persone, dalla cui qualità dipende la quantità di valore sociale generato. L'abitare, se inteso in senso condiviso e collaborativo, può diventare un acceleratore dei processi produttivi di beni relazionali, pratiche di condivisione e comportamenti cooperativi che intervengono nell'ecosistema urbano, valorizzando gli spazi pubblici, i servizi di welfare, le opportunità culturali e sociali di cui le città sono dotate.

Per questa ragione è importante da un lato investire su politiche abitative integrate e trasversali, dall'altro ingaggiare le persone capaci di avviare processi produttivi di beni relazionali collettivi. Infatti, affinché questi processi si attivino, sono necessarie due condizioni: la prima è trovare più persone disponibili a investire individualmente in termini di tempo ed energie in progetti di abitare condiviso, visto che tale investimento è indispensabile per attivare meccanismi cooperativi di produzione di valore sociale. Il livello di impegno personale richiesto per partecipare agli incontri e alle riunioni e i tempi lunghi che caratterizzano la realizzazione di un *cobousing* sono infatti un'importante barriera all'ingresso per molti potenziali interessati che, se rimangono esclusi, limitano l'impatto sulla società di fiducia, collaborazione, reciprocità e altri beni relazionali che si creano all'interno del *cobousing*, generando risorse molto più simili a beni di club che a beni comuni.

La seconda condizione funzionale a superare i confini delle *community-oriented islands* e a gettare le basi per la realizzazione di un ecosistema cooperativo dipende dalla possibilità di sviluppare interconnessioni tra soggetti diversi, capaci di attivare piccoli cambiamenti messi in atto da minoranze profetiche come base per costruire grandi cambiamenti istituzionali. La logica che c'è dietro a questo concetto è quella che Ezio Manzini chiama *disruptive normality* (Manzini, 2016), in base alla quale pratiche di condivisione considerate normali nei progetti di abitare condiviso

– come i gruppi di acquisto solidali⁹ o il *car-sharing* – diventano *disruptive* se diffuse in altri contesti più tradizionali, attraverso azioni di mediazione istituzionale¹⁰. Le relazioni sociali lavorative, scolastiche, sportive che i coabitanti hanno con «normali» cittadini sono il modo più efficace per creare la reputazione e la fiducia necessarie ad avvicinare questi ultimi a esperienze di condivisione, mutuo aiuto ed economia circolare verso le quali altrimenti si sarebbero difficilmente avvicinati.

Affinché si realizzi questo processo *disruptive* è importante avere un'infrastruttura capace di abilitare le interconnessioni. Tale infrastruttura a mio parere può essere promossa solo dal sistema pubblico, che attraverso procedure, norme, servizi e politiche di sviluppo può costruire filiere collaborative trasversali, con cui coinvolgere anche persone «normali» in percorsi di innovazione istituzionale orientati a costruire città solidali. Un esempio di intervento pubblico per promuovere forme di abitare condiviso capace di ampliare i possibili destinatari e far incontrare intorno a un progetto residenziale tipologie diverse di soggetti interessati alla condivisione è Porto15, il primo progetto di *cobousing* ad iniziativa interamente pubblica rivolto a giovani under 35 e realizzato a Bologna. In questa sperimentazione le istituzioni sono riuscite ad applicare il processo *resident-driven* tipico dell'abitare condiviso all'interno di procedure pubbliche per loro natura rigide e standardizzate e a utilizzarlo in maniera virtuosa per selezionare e formare i futuri abitanti alla vita all'interno di un *cobousing*, lavorando su tematiche interconnesse ma differenti dall'abitare, come appunto mobilità, consumi, mutuo aiuto, attività sociali e culturali, autoproduzione, sostenibilità energetica.

Anche alcune esperienze di abitare collaborativo promosse dai fondi immobiliari grazie alle risorse di Cassa depositi e prestiti, con il coordinamento di Fondazione Housing Sociale, vanno nella direzione di creare ecosistemi cooperativi, cercando sia di costruire comunità coese

⁹ I Gruppi di acquisto solidale (Gas) sono formati da gruppi di famiglie che si mettono insieme per fare acquisti, principalmente di prodotti alimentari o di largo consumo, comprando direttamente dai produttori. Oltre che per risparmiare, la ratio dei Gas è soprattutto legata a un approccio critico al consumo basato sulla volontà di applicare i principi di equità, solidarietà e sostenibilità agli acquisti individuali.

¹⁰ In linguaggio ostromiano si direbbe che il fine è trasformare la struttura sociale attuale, in cui individui non organizzati prendono decisioni indipendenti, in una struttura in cui individui organizzati agiscono insieme in maniera coordinata per produrre risorse collettive.

di abitanti consapevoli, sia di dialogare con gli altri soggetti del territorio, in una relazione aperta e osmotica¹¹.

Nel passaggio da uno scenario di *community-oriented islands* al *cooperative ecosystem* si realizza la valorizzazione pubblica del patrimonio sociale cooperativo che si costruisce in quei modelli abitativi nei quali la condivisione è la modalità scelta per produrre nuove forme di welfare locale. Per far sì che non rimangano soluzioni fai da te esclusive, come nei modelli di beni di club, è importante che i decisori politici siano consapevoli delle implicazioni pubbliche e dei benefici di strutturare politiche orientate a infrastrutturare un ecosistema cooperativo, e agiscano di conseguenza, in particolare partendo dalla sperimentazione di nuovi modelli di abitare.

L'abitare condiviso infatti, pensato per favorire momenti di vita in comune e per rendere più semplice la quotidianità delle famiglie, sembra essere un terreno ideale per ottenere una diffusione trasversale della cooperazione, funzionale a costruire un ecosistema: attiva infatti meccanismi generativi di relazioni, benessere, *capabilities*, welfare a una dimensione locale e comunitaria.

In tale concezione l'abitare assume inoltre una valenza produttiva, in cui elementi tradizionalmente separati, quali lavoro, attività di cura e casa, vengono riuniti nell'ambiente domestico e danno vita a soluzioni di riattivazione sociale su scala urbana.

Come illustrato sopra, questo concetto di abitare condiviso e produttivo per realizzarsi ha bisogno da un lato di considerare l'abitare come un processo produttivo aperto¹², dall'altro di un'infrastruttura pubblica attorno alla quale riorganizzare e integrare casa, lavoro e welfare.

L'infrastruttura pubblica è la città aperta, porosa e dinamica teorizzata da Sennett, che a scala diversa ripropone caratteristiche e funzionamenti tipici dell'abitare condiviso: in entrambi i casi al centro ci sono gli scambi e le relazioni tra le persone, partecipazione e autogestione, soluzioni capaci di far incontrare bisogni diversi e mescolare funzioni, architetture leggere e modificabili nel tempo, spazi di confine costruiti su bordi permeabili, mentre al contrario oggi le città sono sistemi chiusi, suddivisi in settori non comunicanti costruiti intorno all'isolamento

¹¹ Nella mia tesi di dottorato è approfondito il caso di «Cenni di cambiamento», progetto avanzato di *social housing* collaborativo, esemplificativo di questo ambizioso tentativo di orientare le politiche abitative verso uno scenario di *cooperative ecosystem* (Sitton, 2017).

¹² Cfr. anche Turner, convinto sostenitore dell'abitare autogestito, in riferimento a *Housing as a Verb* (Turner e Fitcher, 1972).

funzionale dello *zoning*, dove gli scambi sono ridotti al minimo e la diversità è vista come un pericolo (Sennett, 2018).

Il modello abitativo riflette e definisce il modello di società e di vivere comune: per questo investire nell'abitare condiviso, che promuove cooperazione e relazioni tra soggetti diversi, è un modo utile per rendere le città sistemi più aperti e in questo modo costruire anche una società migliore.

Riferimenti bibliografici

- Bianchetti C. e Cogato Lanza E., 2014, *Les Grottes, Genève. Un pubblico che non è per tutti*, in *Territori nella crisi*, Rapporto di ricerca interno, disponibile all'indirizzo internet: <https://territoridellacondivisione.wordpress.com/2014/06/12/territories-in-crisis-mid-term-report>.
- Botsman R. e Rogers R., 2010, *What's Mine is Yours. How Collaborative Consumption is Changing the Way We Live*, HarperCollins, Londra.
- Bowles S. e Gintis H., 2011, *A Cooperative Species. Human Reciprocity and its Evolution*, Princeton University Press, Princeton.
- Bresson S. e Tummers L., 2014, *L'habitat participatif autogéré en Europe: vers des politiques alternatives de production de logements?*, «Métropoles», n. 15, disponibile all'indirizzo internet: <https://journals.openedition.org/metropoles/4960>.
- Bricocoli M. e de Leonardi O., 2014, *Le protezioni sociali ravvicinate. Sogni e incubi*, in Bianchetti C. (a cura di), *Territori della condivisione*, Quodlibet, Macerata.
- Bruni L. e Zamagni S., 2015, *L'economia civile*, il Mulino, Bologna.
- Ceccarelli P., 2015, *Introduzione* in Gresleri J., *Esperienze internazionali di abitare condiviso*, Plug_in, Genova.
- Chiodelli F., 2010, *Cobousing vs gated communities? Un'analisi tassonomica della coabitazione*, «Urbanistica», vol. 141, pp. 79-85.
- Droste C., 2015, *German Co-Housing: an Opportunity for Municipalities to Foster Socially Inclusive Urban Development?* «Urban Research & Practice», vol. 8, n. 1, pp. 79-92.
- Fromm D., 2012, *Seeding Community: Collaborative Housing as a Strategy for Social and Neighbourhood Repair*, «Built Environment», vol. 38, n. 3, pp. 364-394.
- Hardin G., 1968, *The Tragedy of the Commons*, «Science», vol. 162, n. 3859, pp. 1243-1248.
- Krokkfors K., 2012, *Co-Housing in the Making*, «Built Environment», vol. 38, n. 3, pp. 309-314.
- Lafond M., Honeck T. e Suckow C., 2012, *Self-Organized, Community-Oriented, Sustainable*, in *CoHousing Cultures. Handbook for Self-Organized, Community-oriented and Sustainable Housing*, id22, Jovis-Verlag, Berlino.

- Manzini E., 2016, *The Case for «Disruptive Normality»*, articolo pubblicato su «Shareable» il 24 ottobre, disponibile all'indirizzo internet: www.shareable.net/blog/the-case-for-%E2%80%9Cdisruptive-normality%E2%80%9D.
- Marckmann B.M.M., Gram-Hanssen K. e Christensen T.H., 2012, *Sustainable Living and Co-Housing: Evidence from a Case Study of Eco-Village*, «Built Environment», vol. 38, n. 3, pp. 413-429.
- McKenzie E., 1996, *Privatopia: Homeowner Associations and the Rise of Private Residential Governments*, Yale University Press, Yale.
- Meltzer G., 2005, *Sustainable Community: Learning from the Cohousing Model*, Trafford Publishing, Bloomington, Indiana, Usa.
- Ostrom E., 1990, *Governing the Commons*, Cambridge University Press, Cambridge (trad. it.: 2006, *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia).
- Ostrom E., 1998, *A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action*, «The American Political Science Review», vol. 92, n. 1, pp. 1-22.
- Ostrom E., Gardner R. e Walker J., 1994, *Rules, Games and Common-Pool Resources*, The University Michigan Press, Ann Arbor.
- Putnam R.D., 1993, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Rifkin J., 2000, *L'era dell'accesso*, Mondadori, Milano.
- Sampieri A. (a cura di), 2011, *L'abitare collettivo*, Franco Angeli, Milano.
- Sennett R., 2018, *Building and Dwelling. Ethics for the City*, Penguin Random House, UK.
- Sitton S., 2017, *L'abitare condiviso in Italia. Premesse teoriche, esperienze pratiche e scenari di sviluppo*, Tesi di dottorato, ciclo XXIX, Fondazione Marco Biagi e Dipartimento di Economia dell'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia, disponibile all'indirizzo internet: www.dropbox.com/s/0qwm7atey2wvxnl/170505TESI_SITTON.pdf?dl=0.
- Tummers L., 2015, *Introduction to the Special Issue: Towards a Long-Term Perspective of Self-Managed Collaborative Housing Initiatives*, «Journal of Urban Research and Practice», vol. 8, n. 1, pp. 1-4.
- Turner J. e Fichter R., 1972, *Freedom to Build, Dweller Control of the Housing Process*, Collier Macmillan, New York.
- Zamagni N., 2015, *L'economia civile come berillo intellettuale*, short paper 9/2015 Aiccon, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.aiccon.it/pubblicazione/leconomia-civile-berillo-intellettuale>.

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.abitareeanziani.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>.

ATTUALITÀ
Pensioni d'oro e previdenza
complementare in Italia

Le pensioni di importo elevato: un'analisi distributiva sull'archivio amministrativo Inps

Massimo Antichi e Carlo Mazzaferro*

RPS

L'articolo esplora le caratteristiche distributive delle pensioni di importo elevato in Italia.

L'analisi è realizzata sui dati amministrativi del casellario delle pensioni dell'Inps per l'anno 2017, da cui sono stati selezionati i soggetti che hanno maturato un reddito pensionistico di importo superiore a 65 mila euro annuali. I dati sono arricchiti da informazioni sulle carriere contributive che hanno generato le pensioni da lavoro per la popolazione dei pensionati con reddito più elevato.

Le caratteristiche distributive della popolazione esaminata sono valutate alla luce dei concetti di equità verticale, progressività ed equità attuariale.

Sotto il primo profilo si evidenzia una forte concentrazione del reddito pensionistico negli ultimi due

percentili della popolazione. Sotto quello della equità previdenziale i dati mostrano la presenza di una netta correlazione negativa tra importo del reddito in prossimità del pensionamento e tasso di sostituzione a parità di condizioni sull'età di pensionamento. In termini di equità attuariale è presente una forte correlazione negativa tra importo del reddito permanente e rendimento implicito della pensione e una relazione negativa tra età di pensionamento e vantaggio per il pensionato, spiegata principalmente dalla progressività della formula retributiva. I risultati dell'analisi possono essere di aiuto per valutare quale sia il criterio più opportuno da adottare nel caso di proposte di ricalcolo delle pensioni in essere.

1. Introduzione

L'articolo si propone di esaminare le caratteristiche distributive delle pensioni di «importo elevato» nel panorama pensionistico italiano e le

* Desideriamo ringraziare Mariella Cozzolino, Angelo Marano e Stefano Toso per i commenti e i consigli. Un ringraziamento anche a Elio Bellucci per la fornitura dei dati longitudinali. La realizzazione del lavoro è stata possibile grazie alle sponsorizzazioni e alle erogazioni liberali a favore del programma di ricerca «Visitinps Scholars». Le opinioni espresse nel lavoro non coinvolgono in alcun modo l'Inps e sono di completa responsabilità degli autori.

RPS

LE PENSIONI DI IMPORTO ELEVATO: UN'ANALISI DISTRIBUTIVA SULL'ARCHIVIO AMMINISTRATIVO INPS

implicazioni della scelta del concetto di equità da utilizzare in presenza di proposte di ricalcolo delle medesime. Su questo tema, e in particolare sull'opportunità di procedere a una revisione verso il basso dell'importo delle prestazioni più elevate, si è sviluppato nel corso degli ultimi mesi, soprattutto sulla stampa e nelle dichiarazioni pubbliche di membri del legislativo e dell'esecutivo, un serrato e interessante dibattito. Una proposta di legge¹ mira a regolamentare un taglio alle pensioni di importo superiore ai 90 mila euro annuali sulla base del principio dell'equità attuariale. La dimensione del taglio alla quota retributiva delle prestazioni in essere dipenderebbe dalla distanza tra l'età effettiva di pensionamento e un'età ritenuta «normale», fissata retroattivamente². Le risorse così ottenute verrebbero utilizzate per alzare l'importo delle pensioni più basse, segnatamente di quelle integrate al minimo, e delle pensioni sociali. La proposta di legge presenta quindi esplicite finalità redistributive. Una valutazione dell'impatto finanziario della proposta, così come di alcuni suoi limiti, è stata presentata in «Itinerari previdenziali» (2018) e da Tito Boeri (2018). Il governo ha annunciato di voler portare in discussione in Parlamento la questione delle «pensioni d'oro» e della loro riduzione. Al momento della stesura di questo lavoro non sono ancora noti i dettagli normativi del provvedimento annunciato dall'esecutivo. In questo lavoro evidenziamo tre dimensioni rispetto alle quali è possibile costruire e valutare una proposta di intervento sulle pensioni in essere di importo elevato: l'equità verticale, la progressività del sistema di computo delle pensioni e l'equità attuariale. La prima prospettiva prende come riferimento la distribuzione corrente dei redditi da pensione. La seconda parte dalla relazione tra l'importo della pensione e il reddito da lavoro in prossimità degli anni del pensionamento. La terza valuta la relazione, lungo tutto il ciclo di vita degli assicurati, tra contributi versati e pensioni ricevute. La scelta del criterio di equità cui ispirare la regola per il taglio sulle pensioni in essere, al netto di valutazioni relative alla legittimità³ e alla fattibilità di tale tipo di provvedimento,

¹ Ci riferiamo alla proposta di legge n. 171 presentata alla Camera dei deputati in data 6 agosto 2018, «Disposizioni per favorire l'equità attraverso il ricalcolo, secondo il metodo contributivo, dei trattamenti pensionistici superiori a 4.500 euro mensili, a prima firma degli onorevoli D'Uva e Molinari.

² L'età di pensionamento usata come riferimento per il computo del ricalcolo parte da 63 anni e 7 mesi per chi è andato in pensione tra l'1.1.1974 e il 31.12.1976 e arriva a 67 anni per i lavoratori che accederanno al pensionamento a partire dall'1.1.2019.

³ Su questo aspetto è da rimarcare come la Corte Costituzionale sia ripetutamente intervenuta sul tema, con indirizzi non sempre coerenti tra loro.

determina automaticamente anche la sua dimensione e la distribuzione degli oneri tra i soggetti potenzialmente interessati dal provvedimento. Un requisito importante affinché si possa disegnare un intervento efficace è comunque la conoscenza delle caratteristiche distributive delle pensioni oggetto della riduzione. L'utilizzo delle banche dati dell'Inps risulta da questo punto di vista di fondamentale aiuto.

2. Le banche dati utilizzate e l'analisi descrittiva

I risultati presentati in questo contributo utilizzano due fonti di dati provenienti dagli archivi amministrativi dell'Inps: i) le informazioni del casellario delle pensioni per gli anni 1995-2017; ii) le informazioni retrospettive sui redditi che hanno generato le pensioni da lavoro per i pensionati che nel 2017 hanno avuto un reddito pensionistico imponibile di importo superiore ai 65 mila euro lordi. Se la prima banca dati presenta elementi informativi pressoché completi rispetto alle caratteristiche delle pensioni e dei pensionati, la seconda è più incompleta e richiede, ai fini della costruzione degli indicatori distributivi che verranno presentati nel seguito del lavoro, una serie di ipotesi di lavoro e di procedure statistiche ed econometriche che verranno via via presentate e discusse. La lacunosità dei dati retrospettivi pone peraltro in seria discussione la possibilità di effettuare operazioni corrette di «ricalcolo» delle componenti retributive delle prestazioni, soprattutto per quanto riguarda le posizioni precedenti il 1995, anno di introduzione del sistema contributivo.

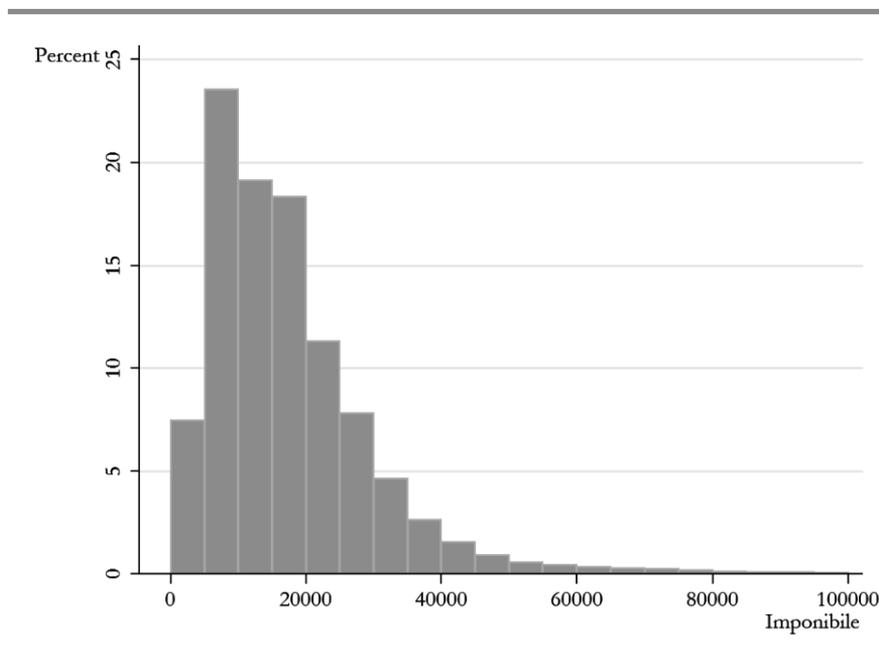
Insieme ai dati di fonte Inps, alcune informazioni aggiuntive sono state necessarie in fase di elaborazione dei risultati. In particolare abbiamo utilizzato le informazioni storiche sul tasso di inflazione italiano della Banca d'Italia per calcolare i valori reali delle prestazioni e dei contributi per la pensione e i conseguenti indicatori intertemporali e di progressività e le tavole di mortalità retrospettive dell'Istat. I valori delle aliquote contributive per gli anni passati sono quelli presenti nella normativa pensionistica a partire dagli anni '70.

I pensionati oggetto di indagine sono quelli che nel corso del 2017 hanno percepito un reddito da pensione (inteso come somma di tutte le prestazioni pensionistiche ricevute in capo a un soggetto) superiore a 65 mila euro lordi. Questo valore corrisponde a un reddito pensionistico lordo mensile pari a 5 mila euro. Sulla base delle informazioni disponibili nell'archivio amministrativo dell'Inps i soggetti che rispettavano

questa condizione nel 2017 sono stati 202.922, circa l'1,2% del totale dei pensionati. A questi fanno capo 347.450 prestazioni. Questo significa che per ogni pensionato appartenente alla popolazione selezionata in media sono disponibili 1,71 prestazioni, un valore più alto del corrispondente rapporto quando questo venga calcolato su tutta la popolazione dei pensionati e pari a 1,42.

La figura 1 mostra la distribuzione del reddito pensionistico imponibile nel corso del 2017, nell'intervallo compreso tra 0 e 100.000 euro ed evidenzia come, in termini quantitativi, i pensionati oggetto di indagine appartengano alla coda estrema della distribuzione.

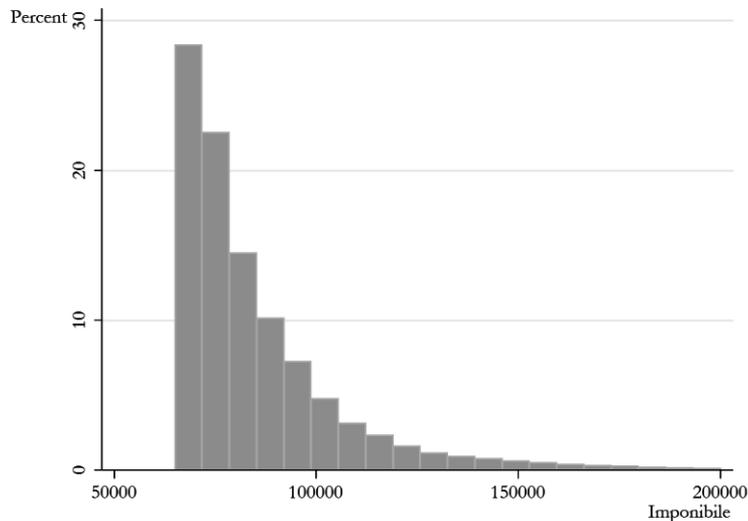
Figura 1 - Distribuzione dei pensionati in relazione al loro reddito pensionistico imponibile Irpef annuale



Fonte: Elaborazione su Archivi Visitinps.

La figura 2 è una rappresentazione grafica della distribuzione dei soli redditi pensionistici di importo elevato da cui si desume meglio la forma della concentrazione nella parte finale della distribuzione del reddito da pensione.

Figura 2 - Distribuzione del reddito da pensione quando questo è maggiore di 65 mila euro annuali



Fonte: Archivi Visitinps.

La tabella 1 riporta il valore medio e quello di alcune posizioni nella distribuzione del reddito pensionistico per genere, classe di età e numero di pensioni. Quanto al genere, la componente maschile della popolazione è nettamente prevalente. Gli uomini sono infatti pari all'83% del totale. I 2/3 della popolazione avevano più di 70 anni nel 2017, mentre più della metà della popolazione possiede due o più pensioni. Il valore medio della pensione è per tutte le tipologie esaminate superiore a quello mediano, mentre non si notano, al netto di quella di genere, differenze sostanziali nel livello medio del reddito tra le categorie presentate.

La tabella 2 presenta la composizione delle prestazioni pensionistiche imponibili dei pensionati con redditi più elevati secondo la loro tipologia. Le tre forme dominanti sono le pensioni di vecchiaia, quelle di anzianità e le pensioni ai superstiti⁴.

⁴ Il numero delle pensioni di vecchiaia risulta distorto dal fatto che nelle gestioni pubbliche non viene fatta distinzione tra prestazioni di vecchiaia e di anzianità. Quanto all'importo delle prestazioni di vecchiaia esse sono influenzate dalla presenza di prestazioni supplementari che, essendo di valore più ridotto, comportano un abbassamento della media.

LE PENSIONI DI IMPORTO ELEVATO: UN'ANALISI DISTRIBUTIVA SULL'ARCHIVIO AMMINISTRATIVO INPS

Tabella 1 - Reddito pensionistico lordo per genere, classe di età e numero di pensioni

Genere	Numero	Quota sulla popolazione	Importo medio	Importo mediano	25° percentile	75° percentile
Donne	35.307	17,4%	82.112	75.474	69.558	86.894
Uomini	167.615	82,6%	87.019	78.992	72.278	93.048
<i>Classe di età</i>						
Fino a 60 anni	2.855	1,4%	83.324	76.850	69.993	87.057
Da 61 a 65	23.593	11,6%	83.462	77.160	71.035	88.340
Da 66 a 70	55.461	27,3%	84.487	77.475	70.569	90.368
Da 71 a 75	45.260	22,3%	87.005	79.152	71.486	92.932
Da 76 a 80	39.390	19,5%	88.387	79.152	71.073	94.633
Da 81 a 85	36.263	17,9%	87.253	78.479	70.765	94.032
<i>Numero pensioni</i>						
1	85.807	42,3%	84.776	76.906	70.359	89.103
2	87.703	43,2%	87.703	79.004	71.348	93.131
>=3	29.412	14,5%	89.884	81.017	71.624	97.216
Totale	202.922	100%	86.166	78.281	70.929	91.992

Fonte: Elaborazione su Archivi Vistimps.

Tabella 2 - Tipologie di pensione presenti nei redditi pensionistici superiori a 65 mila euro

Tipologia	Numero	Quota sul totale	Importo medio della pensione
Vecchiaia	240.036	69,2%	48.605
Anzianità	59.607	17,2%	75.031
Prepensionamento	756	0,2%	57.500
Invalidità	1.549	0,4%	36.564
Inabilità	206	0,1%	59.396
Sup. da assicurato	2.111	0,6%	17.600
Sup. da pensionato	38.654	11,1%	27.795
Ind. diretta	1.273	0,3%	4.213
Ind. indiretta	122	0,1%	13.881
Pensione di guerra	2.741	0,8%	18.279

Fonte: Elaborazione su Archivi Visitinps.

3. L'equità verticale

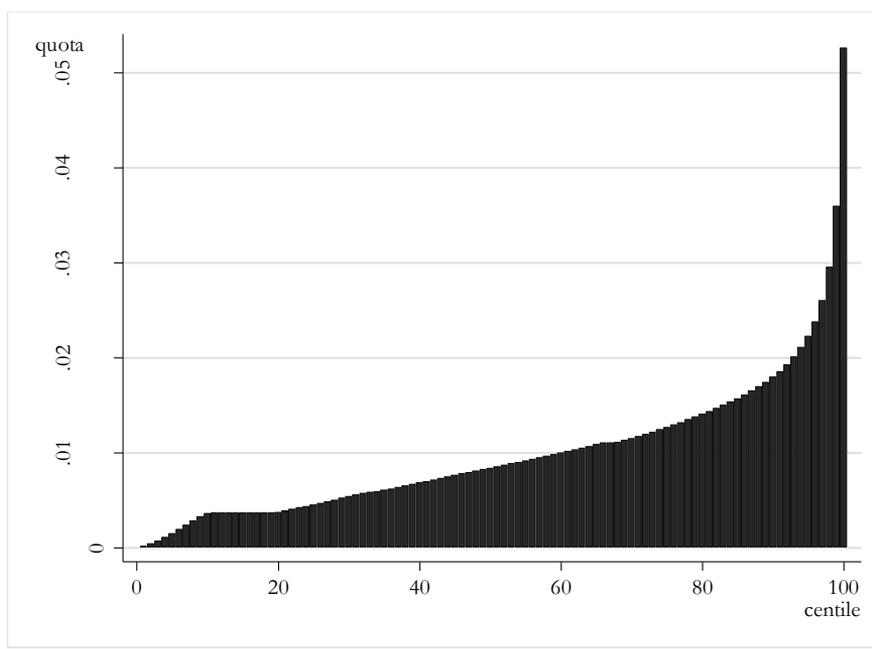
Un intervento perequativo sulle pensioni di importo elevato basato sul principio dell'equità verticale ha come obiettivo la riduzione della distanza tra i redditi pensionistici. A questo riguardo è interessante partire dal confronto tra il reddito pensionistico della popolazione studiata e quello della parte residua dell'universo dei pensionati. Il reddito pensionistico imponibile medio del primo gruppo è pari a 86.166 euro. Il reddito da pensione, comprensivo delle prestazioni assistenziali ed esenti da Irpef, della popolazione residuale dei pensionati è invece pari a 16.045 euro. Il rapporto tra i due valori, primo grezzo indicatore di distanza tra i loro redditi pensionistici, è pari a 5,37.

La spesa per l'Istituto pensionistico sostenuta per finanziare i redditi pensionistici elevati è, al lordo delle imposte personali, pari a 17,5 miliardi di euro, ovvero il 6,4% della spesa totale. I corrispondenti pensionati sono invece l'11,19% del totale dei percettori di pensione. Dividendo la popolazione dei pensionati in centili di reddito da pensione è possibile

dare una rappresentazione grafica di come si ripartisce il reddito pensionistico. La figura 3 evidenzia l'intensità della concentrazione negli ultimi percentili della popolazione. Il risultato è coerente con altre evidenze empiriche, le quali sottolineano come la concentrazione del reddito da pensione nei decili più elevati sia rimasta costante e alta per tutto il periodo 1995-2016 (Inps, 2018).

Una misura sintetica dell'impatto distributivo della presenza delle pensioni di importo elevato infine può essere desunta dal calcolo dell'indice di Gini dei redditi da pensione sulla popolazione dei pensionati. Il valore dell'indice è pari a 0,368 quando viene calcolato su tutta la popolazione dei pensionati e scende a 0,347 se dalla popolazione dei pensionati si tolgono quelli con reddito pensionistico superiore a 65 mila euro. Questi numeri, seppure espressi in termini individuali e non famigliari, come richiederebbe una adeguata analisi distributiva, danno una ulteriore misura della distanza dei pensionati ricchi rispetto alla parte residua della popolazione all'interno dell'archivio Inps.

Figura 3 - Quota di reddito pensionistico detenuto dai percentili della distribuzione



Fonte: Elaborazione su Archivi Visitinps.

La dimensione delle risorse ricavabili da un prelievo proporzionale applicato sul reddito pensionistico per i percentili più alti della distribuzione è rappresentata nella tabella 3. Accanto ad ogni percentile, a partire dal 90°, abbiamo riportato il valore più basso del reddito pensionistico di quel percentile. Ogni numero nella tabella rappresenta il gettito che deriverebbe dalla tassazione fino al percentile corrispondente. Il primo termine a sinistra della terza colonna ad esempio dice che tassando il reddito pensionistico all'1% a partire da quelli che si trovano nel 90° percentile, e quindi con un reddito pensionistico di almeno 2.412 euro lordi mensili, il gettito sarebbe pari a 744 milioni di euro.

Tabella 3 - Gettito di un prelievo proporzionale in relazione al numero dei percentili e dell'aliquota

Percentile	Pensione mensile minima nel percentile	Gettito con imposta dell'1%	Gettito con imposta dell'1,5%	Gettito con imposta del 2%
90	2.412	744	1.116	1.486
91	2.490	697	1.046	1.393
92	2.572	649	974	1.297
93	2.678	599	899	1.197
94	2.801	547	821	1.093
95	2.948	492	739	984
96	3.126	435	652	869
97	3.369	373	560	746
98	3.737	306	459	611
99	4.381	229	344	458
100	5.514	136	204	272

Nota: Valori in euro nella seconda colonna, in milioni di euro nelle altre.

Fonte: Elaborazione su Archivi Visitinps.

La tabella 2 ha evidenziato come la quota più importante del reddito da pensione dei percettori di redditi pensionistici elevati è quella che deriva dalle prestazioni di anzianità e vecchiaia. Per ogni pensionato, quindi, dopo aver aggregato le prestazioni della medesima tipologia ed ente, abbiamo ordinato le pensioni dalla più alta alla più bassa. Una volta definita la pensione prevalente abbiamo escluso tutti coloro che, pur

appartenendo all'insieme di pensionati percettori di reddito pensionistico elevato, non hanno una pensione prevalente che sia di vecchiaia o anzianità. Dopo queste selezioni il campione risulta composto da 187.659 individui. La tabella 4 riporta il numero, la quota sul totale e il valore medio delle prestazioni in questione.

Tabella 4 - Caratteristiche delle pensioni di lavoro dei percettori di redditi da pensione superiori a 65 mila euro annui

	Numero	Quota sul totale	Importo medio
<i>Genere</i>			
Donne	22.094	11,8%	72.639
Uomini	165.565	88,2%	80.833
<i>Decorrenza</i>			
Fino al 1995	20.493	10,9%	70.834
dal 1996 al 2000	24.717	13,2%	76.070
dal 2001 al 2005	32.704	17,4%	79.761
dal 2006 al 2010	51.443	27,4%	81.586
dal 2010 al 2015	45.343	24,2%	82.722
dopo il 2015	12.959	6,9%	84.869
<i>Età di pensionamento</i>			
Fino a 55 anni	9.920	5,3%	71.660
da 56 a 60	65.286	34,8%	75.871
da 61 a 65	75.916	40,5%	79.775
oltre 65	36.537	19,4%	89.570
<i>Ente</i>			
Fpld	24.779	13,2%	75.916
Autonomi	2.232	1,2%	59.393
Sostitutive	2.873	1,5%	99.216
Dirigenti	35.999	19,2%	76.599
Pubblici	96.554	51,5%	96.554
Altri	25.222	13,4%	25.222

Nota: La categoria residuale «Altri» include pensioni erogate da 17 gestioni. Tra le più importanti segnaliamo Aerogestioni, Dipendenti Presidenza Consiglio dei ministri, Regione Sicilia, Inpgi, Cassa forense, Ordine dei medici, Gestione dei commercialisti e Gestione dei notai.

Fonte: Elaborazione su Archivi Visitinps.

La tabella permette di notare che l'importo medio delle pensioni cresce con la data di decorrenza e in maniera molto evidente con l'età di pensionamento e in presenza di soggetti che hanno lavorato come dirigenti oppure nel settore pubblico. Oltre alla prevalenza numerica della componente maschile poi risultano molto presenti le tipologie del settore pubblico, dei dirigenti e di coloro che sono andati in pensione tra i 60 e i 65 anni.

4. *L'equità previdenziale*

In questa sezione analizziamo la distribuzione dei tassi di sostituzione delle pensioni da lavoro di importo più elevato. Solitamente questo indicatore, definito come il rapporto tra il primo importo della pensione ricevuta e l'ultimo della retribuzione ottenuta da un individuo, è utilizzato per valutare l'adeguatezza di un sistema pensionistico. La sua distribuzione all'interno di una popolazione può però essere anche utilizzata per valutare, seppure in maniera indiretta, il grado di equità previdenziale e quindi la progressività del sistema pensionistico. Intuitivamente un sistema pensionistico è progressivo quando la relazione tra il tasso di sostituzione e il livello reale della retribuzione in prossimità del pensionamento è negativa. In altri termini se al crescere della retribuzione il grado di copertura offerto dal sistema pensionistico è decrescente, siamo in presenza di un sistema che, dopo il pensionamento, tutela maggiormente i percettori di redditi più bassi rispetto a quelli con redditi più elevati.

Alcuni aspetti metodologici devono essere rimarcati prima di passare all'analisi dei risultati.

1. In termini teorici il tasso di sostituzione è un indicatore uniperiodale, che poco si presta a una valutazione intertemporale del sistema pensionistico. Esso infatti non dice nulla di quanto accade a un individuo durante la sua fase di pensionamento. Differenti modalità di indicizzazione delle prestazioni pensionistiche possono infatti, a parità di tasso di sostituzione iniziale, prefigurare esiti anche molto differenti in termini di convenienza, adeguatezza e sostenibilità di un sistema pensionistico.
2. Il confronto tra tassi di sostituzione e distribuzione dei redditi deve essere fatto il più possibile a parità di condizioni con riferimento alle situazioni che portano gli individui al pensionamento, in particolare a quelle relative ad anzianità contributiva ed età di pensionamento. In caso contrario il tasso di sostituzione potrebbe essere influenzato da elementi che rendono le carriere contributive differenti e quindi la distribuzione dei medesimi all'interno della popolazione esaminata

non sarebbe una buona misura del grado di progressività/regressività del sistema.

3. In termini più empirici il computo del tasso di sostituzione espresso come rapporto tra il primo importo della pensione e l'ultimo della retribuzione presenta problematiche legate al fatto che non necessariamente il reddito da lavoro e la pensione sono percepiti per 12 mesi nei due anni usati per il computo del tasso di sostituzione. Questo può essere conseguenza di un pensionamento iniziato in corso d'anno, oppure di vuoti contributivi a loro volta spiegati da inattività e/o disoccupazione. Per ovviare a questo problema calcoliamo il tasso di sostituzione come il rapporto tra il valore medio delle prime 5 (ove possibile) annualità pensionistiche e delle ultime 5 (ove possibile) annualità di retribuzione. In questo modo le discontinuità e le erraticità nel calcolo del tasso di sostituzione derivanti dalla variabilità dei dati in prossimità del pensionamento risultano attenuate.

Al fine di ottenere una stima dei tassi di sostituzione i dati dei pensionati del 2017 sono stati arricchiti delle informazioni sui valori passati delle pensioni e delle retribuzioni. A questo fine abbiamo utilizzato le informazioni provenienti dal casellario delle pensioni per il periodo 1995-2016 e i dati desunti dagli estratti conto degli attivi. La numerosità della popolazione di riferimento risulta sensibilmente ridotta rispetto a quella presentata nel paragrafo precedente. La ragione principale risiede, come anticipato nel paragrafo 2, nella lacunosità delle informazioni relative alla carriera contributiva per un numero significativo di osservazioni, soprattutto dei pensionati che appartengono alle gestioni pubbliche e di quelli che hanno avuto accesso al pensionamento prima del 1995. Per non distorcere i calcoli relativi al tasso di sostituzione abbiamo infatti eliminato dalle elaborazioni tutte le osservazioni per le quali non erano disponibili osservazioni sui redditi passati da lavoro e quelle in cui queste medesime informazioni erano presenti in maniera non continua o episodica. In particolare abbiamo espunto dall'analisi tutti gli individui per i quali verificchiamo un'incoerenza tra l'informazione relativa al primo anno di versamento contributivo e la ricostruzione della medesima informazione con i dati disponibili. Abbiamo anche eliminato dall'analisi tutte le osservazioni per le quali erano disponibili meno di 10 anni di contribuzione.

La figura 4 presenta la distribuzione dei tassi di sostituzione della popolazione con pensioni elevate con quello di un'estrazione casuale della popolazione complessiva dei pensionati del 2017 per i quali la procedura di computo del tasso di sostituzione è la medesima. L'aspetto più

interessante del confronto deriva dall'osservazione che, nella popolazione con pensioni di importo elevato, è più elevata la quota di individui per i quali il tasso di sostituzione è inferiore al 50%. Si tratta di circa il 40% delle osservazioni, a fronte di una quota intorno al 5% nel caso della popolazione complessiva. Due sono presumibilmente i fattori che contribuiscono a spiegare questa sostanziale differenza: la presenza di forme di integrazione della pensione nel caso di prestazioni di importo più basso e la progressività nella formula di calcolo della pensione retributiva che imputa coefficienti di rendimento decrescenti ai redditi di importo più elevato. Come ricordato sopra, tuttavia, il semplice confronto tra popolazioni eterogenee per età di pensionamento e anzianità contributiva non permette ancora di trarre conclusioni precise sulla questione qui esaminata.

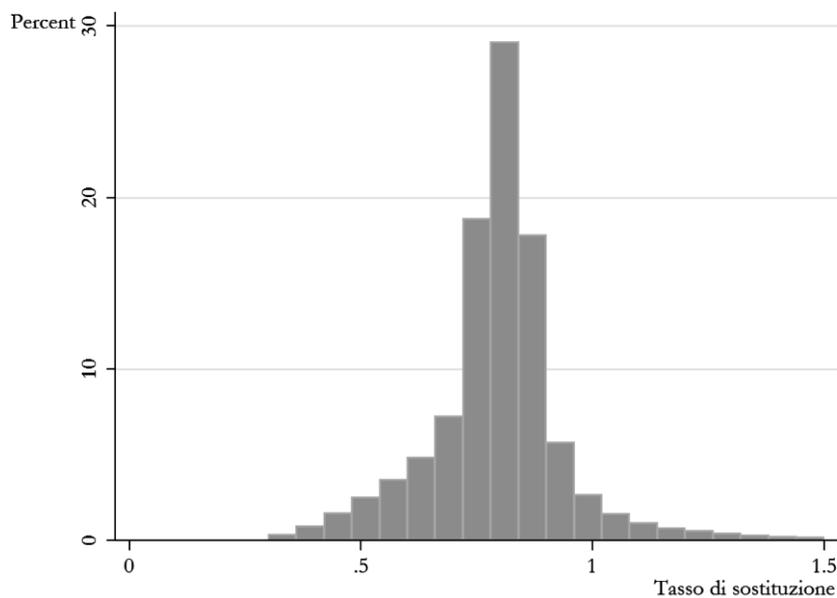
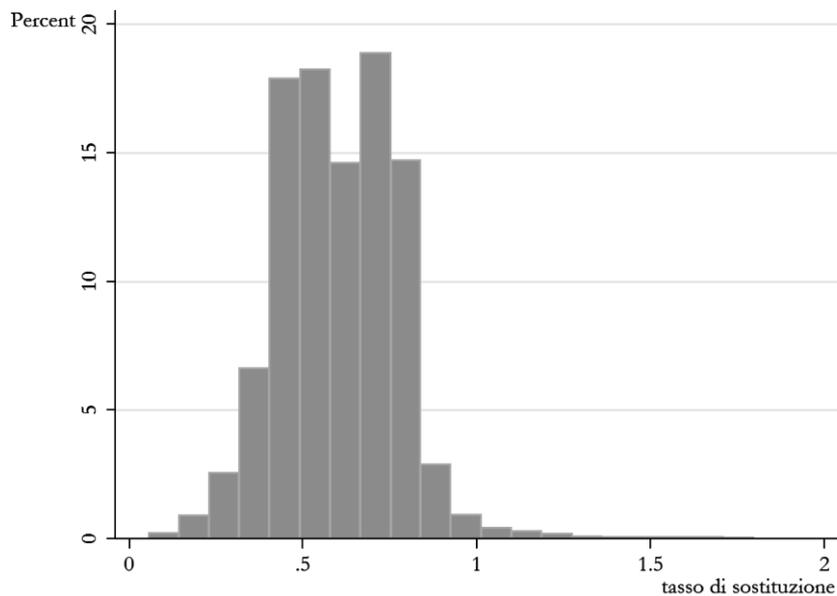
Nella tabella 5 riportiamo il valore medio del tasso di sostituzione per alcune caratteristiche dei pensionati. La dimensione del campione è decisamente inferiore. In particolare, come già riportato sopra, risultano penalizzate le osservazioni relative alle date di pensionamento più lontane nel tempo e ai soggetti appartenenti al settore pubblico. Il tasso di sostituzione medio risulta più alto per le donne e crescente in relazione alla data di decorrenza della pensione dell'età di pensionamento. Le pensioni del settore pubblico hanno tassi di sostituzione nettamente più alti rispetto a quelli ottenuti dalle altre gestioni. Alcuni risultati, apparentemente controintuitivi, rispetto a quanto presentato sui valori assoluti delle prestazioni, trovano due ordini di spiegazione. Da un lato la progressività della regola di computo della pensione contributiva spiega perché il tasso di sostituzione sia in media più basso dove l'importo delle pensioni è più alto. Dall'altro alcune tipologie di pensionati, segnatamente quelli del settore pubblico, hanno potuto godere in passato di coefficienti di rendimento più elevati rispetto alle altre gestioni e questo potrebbe spiegare il più alto tasso di sostituzione in questi casi. La figura 5 presenta graficamente la relazione tra decili di reddito reale in prossimità della pensione e tasso di sostituzione medio all'interno dei decili. La progressività della formula retributiva, che penalizza soprattutto i percettori di pensione con reddito pensionabile superiore a 70 mila euro, contribuisce a spiegare questi fenomeni.

La relazione negativa tra livello del tasso di sostituzione e livello del reddito reale prima della pensione rimane confermata per sottoinsiemi della popolazione aggregati rispetto al genere e all'età di pensionamento. Sebbene con intensità differente, l'elemento è comune a tutti i gruppi esaminati.

RPS

LE PENSIONI DI IMPORTO ELEVATO: UN'ANALISI DISTRIBUTIVA SULL'ARCHIVIO AMMINISTRATIVO INPS

Figura 4 - Distribuzione del tasso di sostituzione nella popolazione con pensioni elevate (sopra) e nell'universo dei pensionati (sotto)



Fonte: Elaborazione su Archivi Visitinps.

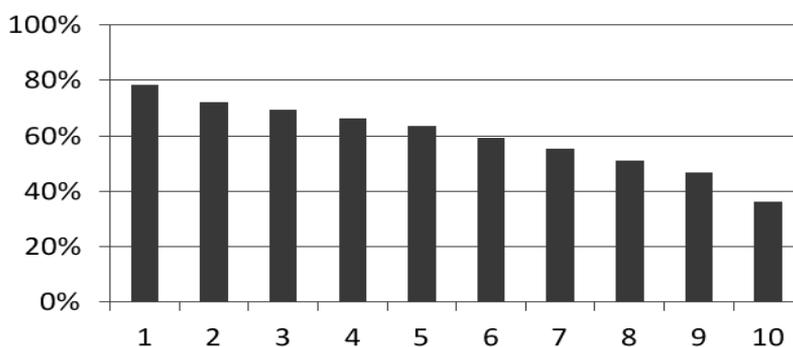
Tabella 5 - Valore medio del tasso di sostituzione tra i pensionati con pensioni elevate

	Numero	Quota sul totale	Tasso di sostituzione medio
<i>Genere</i>			
Donne	6.083	14,5%	67,9%
Uomini	35.971	85,5%	59,2%
<i>Decorrenza</i>			
Fino al 1995	3.330	7,9%	51,0%
Dal 1996 al 2000	3.919	9,3%	51,7%
Dal 2001 al 2005	4.382	10,4%	50,1%
Dal 2006 al 2010	8.812	20,9%	60,0%
Dal 2010 al 2015	16.974	40,4%	66,7%
Dopo il 2015	4.637	11,1%	65,5%
<i>Età pensionamento</i>			
Fino a 55 anni	1.830	1,1%	53,9%
Da 56 a 60	12.591	14,1%	54,8%
Da 61 a 65	19.518	43,3%	60,0%
Oltre 65	8.115	41,6%	71,5%
<i>Ente</i>			
Fpld	7.400	42,7%	51,3%
Autonomi	789	33,8%	54,7%
Sostitutive	1.121	8,3%	68,5%
Dirigenti	8.184	15,2%	45,7%
Pubblici	17.955		72,1%
Altri	6.605		56,4%

Numero di osservazioni: 42.054.

Fonte: Elaborazione su Archivi Visitinps.

Figura 5 - Relazione tra decili di reddito prima del pensionamento e tasso di sostituzione



Fonte: Elaborazioni su Archivi Visitinps.

5. L'equità attuariale

Un sistema pensionistico rispetta il principio dell'equità attuariale quando la somma dei contributi versati e quella delle pensioni ricevute da ognuno dei suoi partecipanti è uguale in valore attuale. L'uguaglianza tra le due poste può essere definita solo *ex ante* e per coorte. Inoltre se il rendimento implicito di un sistema pensionistico siffatto è pari alla crescita della massa retributiva, che in un sistema a ripartizione serve a finanziare le pensioni, allora all'equità attuariale si affianca anche la sostenibilità del sistema (Palmer, 2006). Una possibile ratio per individuare la dimensione del taglio alla parte retributiva delle prestazioni in essere, richiamato ad esempio nel testo della proposta di legge n. 178, può essere quella di ricondurre le prestazioni verso un miglior rispetto di questa condizione.

Anche nel caso dell'equità attuariale, come in quello dei tassi di sostituzione, vi sono alcune questioni di metodo e di misura da evidenziare prima di passare all'analisi empirica.

La scelta del tasso implicito di rendimento a cui le pensioni in essere dovrebbero tendere è cruciale al fine della determinazione dell'importo dei tagli (o della definizione dell'ammontare dei trasferimenti). Essa è evidentemente «politica», nel senso che determina la platea dei soggetti potenzialmente interessati dal provvedimento in base a un esplicito giudizio di valore. Vi possono essere strade alternative a questo riguardo. Il tasso di rendimento interno attribuito ai piani pensionistici delle pensioni elevate calcolate con la regola retributiva potrebbe essere coerente: i) con la dinamica corrente e prospettica della massa retributiva in modo da rendere sostenibile la spesa per pensioni della sezione di popolazione interessata dalla politica; ii) con il tasso interno di rendimento assicurato alla parte residua della popolazione pensionata con la medesima età, in modo da assicurare il medesimo trattamento a individui nati negli stessi anni; iii) con il tasso di rendimento vigente nel momento del passaggio al sistema contributivo al fine di essere in linea con un disegno di equità nella transizione dal sistema retributivo a quello contributivo. Il punto fondamentale, e non scontato, è che la scelta del tasso interno di rendimento non è automatico e implica differenti profili redistributivi nell'ipotesi che i tagli alle pensioni siano ad esso collegati.

Una misura che ha come obiettivo la ricostituzione dell'uguaglianza del tasso interno di rendimento prefigura una riduzione nell'importo della pensione annuale che dovrebbe essere, a parità di altre condizioni, inversamente correlato con la vita attesa al momento in cui il taglio della

pensione interviene. In altri termini la base imponibile effettiva su cui effettuare il taglio è la somma residua delle pensioni che il pensionato si attende di ricevere in base alla sua età, mentre quella sulla quale viene determinato l'ammontare da restituire è la somma complessiva delle pensioni a partire dall'anno del pensionamento. Evidentemente al crescere dell'età del pensionato la base imponibile effettiva si restringe e quindi la dimensione del taglio cresce, a parità di altre condizioni.

La valutazione corretta della dimensione del taglio richiede la possibilità di misurare tutti i flussi contributivi versati dal pensionato e utili alla maturazione della pensione. Non è sufficiente quindi avere come unico riferimento l'età di pensionamento, ma occorre conoscere anche l'importo complessivo dei contributi versati. Sotto questo secondo profilo è evidente che la presenza di carenze informative sui versamenti contributivi passati costituisce un vincolo forte alla realizzabilità dell'obiettivo. È del resto evidente che la registrazione completa della posizione contributiva dei lavoratori è necessaria in un sistema contributivo, mentre non lo è necessariamente in uno di tipo retributivo, come è stato il sistema pensionistico italiano dagli anni '60 del secolo scorso fino al 1995⁵. È inoltre opportuno sottolineare come il concetto stesso di aliquota contributiva assuma una rilevanza molto più forte nell'ambito della regola contributiva, quando al contrario essa è meno centrale nel sistema retributivo.

Al fine di arricchire la dimensione della popolazione esaminata, ma con l'obiettivo di non apportare eccessive distorsioni, abbiamo proceduto a una parziale imputazione dei redditi da lavoro mancanti. La procedura di imputazione è stata effettuata per coprire i contributi mancanti solo per i lavoratori per i quali è presente almeno il 90% delle informazioni reddituali necessarie al computo della pensione. In particolare abbiamo utilizzato i coefficienti stimanti da regressioni Ols del logaritmo del reddito dei soggetti con pensioni superiori a 65 mila euro su un polinomio quadratico dell'età, distinguendo per genere ed ente pensionistico privato o pubblico, per imputare i dati mancanti. Al fine di minimizzare la distorsione i parametri della regressione sono stati utilizzati per modellare la pendenza del profilo per età dei redditi negli anni in cui questa informazione era assente, a partire dal dato di reddito più vicino a quello mancante.

⁵ La questione della lacunosità dei dati retrospettivi nel caso di passaggio da sistemi retributivi a sistemi contributivi non è una peculiarità italiana. Per una visione più ampia si veda Palmer (2006).

RPS

LE PENSIONI DI IMPORTO ELEVATO: UN'ANALISI DISTRIBUTIVA SULL'ARCHIVIO AMMINISTRATIVO INPS

La dimensione del campione su cui sono realizzate le statistiche intertemporali risulta comunque ancora più ridotta rispetto a quello utilizzato nell'analisi dei tassi di sostituzione. Questo dipende dal fatto che abbiamo utilizzato con particolare cautela la procedura di imputazione dei redditi, limitandola solo ai soggetti di cui si possedeva una quota molto alta di redditi «veri». La dimensione del campione e il maggior numero di ipotesi necessarie alla costruzione dell'indicatore utilizzato per valutare l'equità attuariale pongono quindi maggiori limiti alle conclusioni che verranno raggiunte. Tuttavia i risultati sembrano sufficientemente solidi e coerenti con quelli del paragrafo precedente.

L'indicatore utilizzato per valutare la distanza dall'equità attuariale è il Net Present Value Ratio, ovvero il rapporto tra il valore attuale delle pensioni ricevute da un individuo nel corso della sua vita e il valore attuale della contribuzione versata dal medesimo per ottenere la pensione. Tutti i valori utilizzati per il computo di questo indicatore sono espressi in termini reali, a prezzi costanti. Per la stima dell' $Npvr$ è necessario avere a disposizione la stima dell'aspettativa di vita dell'individuo al pensionamento, che abbiamo estratto dalle tavole di mortalità retrospettive dell'Istat. Per la stima della contribuzione abbiamo tenuto conto dell'evoluzione normativa della contribuzione pensionistica a partire dal 1970. Gli importi della pensione sono stati proiettati in avanti per un numero di anni pari a quello corrispondente all'aspettativa di vita nel momento del pensionamento tenendo conto della potenziale perdita di valore reale legata alla non completa indicizzazione delle prestazioni all'inflazione. Abbiamo stimato che questa sia pari al 10% in media per ogni pensionato. Non abbiamo invece tenuto in considerazione i flussi futuri di pensionamento che potrebbero essere generati nel caso in cui la prestazione generi una reversibilità e neppure del fatto che, in media, i percettori di redditi e pensioni più elevati hanno un'aspettativa di vita maggiore rispetto alla parte residua della popolazione. Con riferimento alla reversibilità è evidente che una sua esplicita considerazione nelle stime avrebbe contribuito ad aumentare il valore dell' $Npvr$ per gli individui sposati, con conseguenti effetti distributivi a favore delle coppie e in particolare delle donne sposate. Non abbiamo scelto un unico tasso di sconto per calcolare l' $Npvr$, ma presentiamo una batteria di differenti risultati in relazione a valori alternativi per questo parametro. Un valore di $Npvr > 1$ indica un guadagno dell'«investimento pensionistico» rispetto a quanto realizzabile con un piano di investimento finanziario della medesima durata che abbia come rendimento interno il valore implicito nel tasso di sconto utilizzato. Al fine

di ricostituire l'equità attuariale la distanza del valore dell' N_{pvr} rispetto ad 1 dovrebbe essere usata per definire l'ammontare complessivo di taglio o di sussidio.

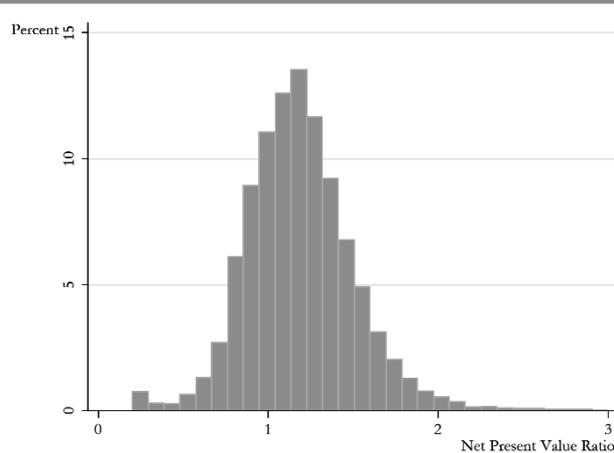
Tabella 6 - Sensitività della quota di popolazione con $N_{pvr} > 1$ rispetto al tasso di sconto reale

Tasso di sconto	Quota della popolazione con $N_{pvr} > 1$
0,5%	90,2%
1,0%	82,6%
1,5%	70,4%
2,0%	54,4%
2,5%	33,6%

Fonte: Elaborazione su Archivi Visitinps.

I risultati della tabella mettono bene in evidenza il ruolo cruciale giocato dalla scelta del tasso di sconto nella determinazione del criterio di equità attuariale. Tale scelta, è bene ricordarlo in questo contesto, non è tecnica, ma politica. In sintesi la quasi totalità della popolazione esaminata avrebbe ragione di essere sottoposta ad un taglio che riduca la sperequazione attuariale del sistema solo nell'ipotesi che il rendimento implicito attribuito alle pensioni dopo il taglio sia pari a 0,5%. Tale valore appare sostanzialmente in linea o al massimo leggermente inferiore alla dinamica attesa della massa retributiva attesa nei prossimi decenni.

Figura 6 - Distribuzione dell' N_{pvr} con tasso di sconto pari all'1%



Fonte: Elaborazione su Archivi Visitinps.

RPS

LE PENSIONI DI IMPORTO ELEVATO: UN'ANALISI DISTRIBUTIVA SULL'ARCHIVIO AMMINISTRATIVO INPS

Scelte differenti producono risultati diversi. Ad esempio con un tasso di rendimento implicito del 1,5%, coerente con il disegno del legislatore al momento dell'introduzione del sistema contributivo nel 1995, la quota di individui con una pensione più che equa dal punto di vista attuariale scende al 70% circa.

La tabella che segue presenta invece la stima del valore medio dell'*Npvr* per alcune caratteristiche della popolazione. La maggiore aspettativa di vita determina il valore più alto per le donne rispetto agli uomini. Il sistema retributivo aumenta il vantaggio intertemporale quanto minore è l'età di uscita dal mercato del lavoro: coerentemente con questa caratteristica l'*Npvr* è maggiore quanto minore è l'età di pensionamento. Quando infine la popolazione dei pensionati viene divisa per ente pensionistico, emerge con chiarezza il forte vantaggio, anche in termini intertemporali, goduto dai pensionati del settore pubblico e il più basso valore dell'*Npvr* per i dirigenti per i quali la progressività della formula retributiva contribuisce a ridurre i vantaggi attuariali. In termini generali il valore dell'*Npvr* non appare particolarmente elevato, almeno nelle comparazioni con altri lavori di stima realizzati su popolazioni più ampie (Castellino e Fornero, 2001).

Tabella 7 - Npvr per caratteristiche della popolazione. Tasso di sconto a 1,5%

	<i>Npvr</i>	Numero	Quota sulla popolazione
<i>Genere</i>			
Donne	1,36	2.898	16,1%
Uomini	1,08	15.611	83,9%
<i>Decorrenza</i>			
Fino al 1995	0,98	48	0,3%
Dal 1996 al 2000	1,33	81	0,7%
Dal 2001 al 2005	1,30	379	2,7%
Dal 2006 al 2010	1,11	3.590	19,3%
Dal 2010 al 2015	1,13	9.665	52,5%
Dopo il 2015	1,19	4.804	25,9%
<i>Età pensionamento</i>			
Fino a 55 anni	1,39	91	0,5%
Da 56 a 60	1,25	3.912	21,0%
Da 61 a 65	1,10	12.637	68,1%
Oltre 65	1,03	1.927	10,4%
<i>Ente</i>			
Fpld	1,08	5.318	28,6%
Autonomi	1,16	863	4,6%
Sostitutive	1,51	243	1,3%
Dirigenti	1,01	3.273	17,6%
Pubblici	1,33	7.265	39,0%
Altri	0,49	1.647	8,9%

Numero di osservazioni: 18.609. *Fonte:* Elaborazione su Archivi Visitinps.

L'aspetto più interessante è quello che contribuisce di più a spiegare i risultati della tabella 7 è la relazione negativa tra il valore medio dell'Npvr e il decile di reddito permanente, misurato come il valore medio del reddito corrente che ricostruisce il reddito vitale degli individui, presentato in tabella 8. Assieme alla posizione nel decile di reddito permanente abbiamo anche riportato il valore del reddito pensionistico medio dei soggetti che si trovano nei decili. La tabella permette di evidenziare come l'Npvr decresca al crescere del reddito permanente. Per gli ultimi tre decili della distribuzione il valore dell'Npvr è già pari o inferiore a 1, valore che assicura l'equità attuariale.

Tabella 8 - Npvr per decili di reddito permanente. Tasso di sconto all'1,5%

Decile	Reddito permanente	Npvr
1	67.000	1,35
2	71.000	1,27
3	78.000	1,22
4	84.000	1,19
5	89.000	1,13
6	95.000	1,08
7	102.000	1,02
8	112.000	1,00
9	128.000	0,94
10	196.000	0,85

Fonte: Elaborazione su Archivi Visitinps.

Al fine di isolare in maniera più appropriata gli effetti delle variabili di controllo disponibili nella banca dati sull'indicatore di equità attuariale abbiamo poi effettuato una regressione Ols i cui risultati sono riportati nella tabella 8. I coefficienti della regressione sono tutti significativi e del segno atteso. In particolare l'Npvr appare influenzato negativamente dall'età di pensionamento. Al crescere della seconda il primo diventa sempre minore. Una debole relazione positiva è invece presente tra anzianità contributiva e Npvr. Le variabili residue del modello sono espresse sotto forma di *dummies* e quindi vanno interpretate come una misura dello scostamento della categoria rappresentata rispetto a quella omessa. Si tratta di un pensionato uomo, andato in quiescenza prima del 2000, appartenente a una gestione Inps e situato nel decile più basso della distribuzione. Le pensioni erogate più lontano nel tempo sono quelle che presentano un Npvr più elevato. Allo stesso modo appartenere al settore pubblico assicura una situazione di vantaggio rispetto ai

lavoratori assicurati presso l'Inps. Dello stesso segno è la relazione tra pensioni di anzianità e pensioni di vecchiaia. Molto forte infine appare la relazione rispetto alla posizione nei decili di reddito permanente. All'aumentare del decile infatti aumenta lo svantaggio misurato in termini di indicatore di equità attuariale.

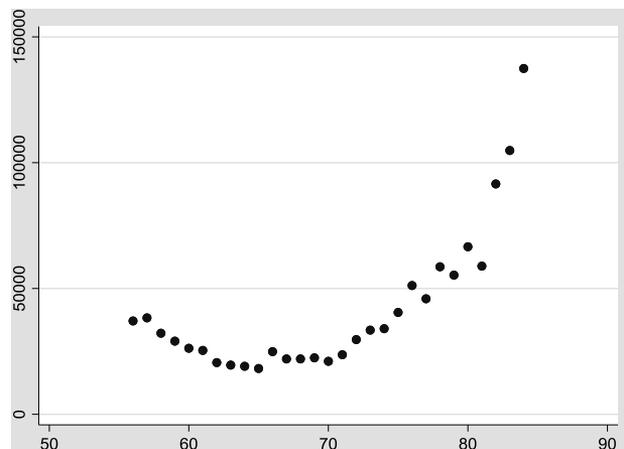
Tabella 9 - Regressione dell' N_{pvr} rispetto alle variabili di controllo presenti nella banca dati

Variabili	Coefficiente	Errore standard
Età pensione	-0,039	0,0006
Anni di contribuzione	0,002	0,0003
Donna	0,127	0,0044
Fra il 1996 e il 2010	-0,331	0,0099
Dopo il 2010	-0,333	0,0096
Inpdap	0,353	0,0063
Pensione di anzianità	0,106	0,0064
2° decile	-0,211	0,0073
3° decile	-0,311	0,0073
4° decile	-0,358	0,0073
5° decile	-0,401	0,0073
6° decile	-0,431	0,0074
7° decile	-0,455	0,0074
8° decile	-0,486	0,0070
9° decile	-0,530	0,0076
10° decile	-0,608	0,0078
Costante	3,834	0,0433

Fonte: Elaborazione su dati Visitinps. $R^2 = 0,553$; numero di osservazioni: 18.609.

La figura 7 presenta infine una quantificazione di un aspetto problematico di procedure come quella descritta nel testo. Poiché la ricostituzione dell'equità attuariale presuppone che l'oggetto da aggiustare non sia la pensione annuale, bensì il valore complessivo delle pensioni ricevute nel corso della vita, la presenza nella popolazione di individui di età differente, ma soprattutto di vita attesa differente, lascia i medesimi con una base imponibile su cui calcolare la tassa/sussidio che dipende negativamente, a parità di altre condizioni, proprio dalla vita attesa. Questo di fatto significa che i soggetti più anziani hanno meno tempo per pagare o ricevere quanto dovuto al fine di riportare ad 1 il loro N_{pvr} . Conseguentemente la figura mette in evidenza che l'importo netto medio del trasferimento che ricostituisce l'equità attuariale è una funzione fortemente crescente con l'età effettiva del pensionato. Si tratta di un ulteriore aspetto di problematicità che provvedimenti di ricalcolo delle prestazioni in essere portano necessariamente con sé.

Figura 7 - Importo medio del taglio netto in relazione all'età dei pensionati nel 2017



Fonte: Elaborazione su Archivi Visitinps.

6. Conclusioni

L'articolo ha esaminato le caratteristiche distributive delle pensioni di importo elevato in Italia. Utilizzando come riferimento differenti principi di equità, l'analisi empirica consente di trarre alcune conclusioni che possono essere utili nel dibattito di policy sull'opportunità di intervenire sulle pensioni in essere, segnatamente quelle di importo elevato.

- Sotto il profilo dell'equità verticale i redditi pensionistici degli ultimi due percentili della distribuzione presentano una concentrazione elevata. Un trasferimento di reddito pensionistico da questi percentili a quelli più bassi porterebbe a una riduzione della concentrazione nella distribuzione dei redditi da pensione a costi che potrebbero non essere proibitivi per i soggetti interessati dalla contribuzione. Per ottenere risorse sufficienti a realizzare redistribuzioni importanti sotto il profilo dell'ammontare delle risorse disponibili pare tuttavia necessario alzare in maniera non trascurabile l'aliquota del contributo sui redditi pensionistici più alti oppure allargare sensibilmente la platea dei pensionati che dovrebbero contribuire al trasferimento.
- Sotto il profilo della progressività la parte della distribuzione dei redditi pensionistici esaminata ha associato prestazioni da lavoro che subiscono già una forma di prelievo progressivo a seguito della modalità con cui l'aliquota di rendimento decresce nella componente

retributiva della pensione. Per questa ragione un prelievo su questa componente delle prestazioni accentuerebbe il grado di progressività del sistema pensionistico italiano nell'unico tratto in cui esso è attualmente presente. Un prelievo sulle pensioni in oggetto rischierebbe di portare la progressività a un livello molto maggiore rispetto a quello realizzato dal sistema fiscale su tutti gli altri redditi.

- Sotto il profilo dell'equità attuariale la scelta del tasso di rendimento interno cui adeguare le pensioni correnti è cruciale per definire gli effetti di un intervento improntato a questo principio. Il caso in cui il *policy maker* voglia fissare questo livello a un valore vicino alla stima relativa alla dinamica di lungo termine della massa contributiva e quindi coerente con il tasso interno di rendimento in media atteso dai lavoratori correnti prefigura una situazione nella quale un intervento sulle pensioni correnti è giustificato nella grande maggioranza delle prestazioni. La quota di pensioni che non rispettano l'equità attuariale scende però in maniera non trascurabile se il tasso di sconto utilizzato è quello implicito nel computo corrente delle pensioni contributive. La differente vita residua dei pensionati e la progressività della formula retributiva mettono in evidenza aspetti di problematicità nell'applicazione di questo principio, anche al netto della difficoltà a reperire tutte le informazioni necessarie al calcolo della pensione con principi attuarialmente equi.

Riferimenti bibliografici

- Boeri T., 2018, *Audizione informale sulle proposte di legge C 294, C 310 e C 1071 recanti disposizioni per favorire l'equità del sistema previdenziale*, disponibile sul sito del Senato della Repubblica: www.camera.it.
- Castellino O. e Fornero E., 2001, *La riforma del sistema previdenziale italiano*, il Mulino, Bologna.
- Centro studi e ricerche itinerari previdenziali, 2018, *Osservazioni sulla proposta di ricalcolo delle pensioni*, Approfondimento 2018, disponibile all'indirizzo internet: www.itinerariprevidenziali.it.
- Cozzolino M. e Mazzaferro C., 2018, *La redistribuzione nel sistema pensionistico italiano*, in Inps, *Rapporto Annuale 2018*, Roma.
- Palmer E., 2006, *Conversion to Ndc's Issues and Model Transition to Ndc's - What Is Fair Treatment of Acquired Rights?*, in Holzman R. e Palmer E. (a cura di), *Pension Reform. Issues and Prospects for non-financial Defined Contribution (Ndc) Schemes*, The World Bank, Washington Press, Washington.

La previdenza complementare in Italia. Un quadro di sintesi del sistema e le tendenze in atto

Lucia Anselmi

RPS

L'articolo presenta un quadro aggiornato del sistema di previdenza complementare in Italia con riguardo alle principali dimensioni del settore (adesioni, contributi, costi, investimenti). Ci si sofferma in particolare sui comportamenti degli iscritti rispetto ai fattori che determinano l'entità della prestazione a scadenza, valorizzando il ruolo che i diversi attori del sistema (fondi pensione, parti sociali, soggetti incaricati

della raccolta, oltre all'Autorità di vigilanza) possono svolgere per favorire l'adozione di scelte di partecipazione adeguate. La parte finale è dedicata all'attuazione della Direttiva 2016/2341, cd. «Iorp II», volta a irrobustire la struttura di governo dei fondi pensione e a innalzare il livello dell'informativa agli iscritti, evidenziando in particolare il contributo che questa può dare al rafforzamento dei processi di investimento.

1. Introduzione

L'allungamento delle aspettative di vita e l'esigenza di ridurre il peso della spesa pensionistica sui bilanci pubblici hanno reso necessario per gli Stati rivedere l'architettura dei sistemi previdenziali, introducendo soluzioni in grado di coniugare efficacemente sostenibilità degli oneri e adeguatezza delle prestazioni.

Costituisce oramai elemento acquisito che un sistema pensionistico equo e sostenibile debba basarsi almeno su due pilastri: il primo, di natura obbligatoria, assicurato dallo Stato; l'altro, in genere di natura volontaria, affidato all'iniziativa privata e sul quale, in ragione della rilevanza della funzione sociale assolta, lo Stato svolge un ruolo di controllo.

I rapporti funzionali tra i diversi pilastri risentono fortemente delle singole realtà nazionali, non solo in termini normativi (primariamente la legislazione sociale e del lavoro e la legislazione tributaria) ma anche in termini di dimensioni. Ciò nondimeno, anche l'Unione europea sta giocando su questo tema un ruolo importante, favorendo un processo di rivisitazione della complessiva architettura dei sistemi previdenziali nazionali, diffondendo *best practices*, promuovendo l'avvicinamento delle soluzioni al fine di tutelare e rafforzare la libera circolazione dei lavoratori.

Il presente contributo intende presentare i risultati dell'analisi svolta dall'Autorità di vigilanza con riferimento all'anno appena trascorso, guardando alle principali dimensioni del settore¹.

La Covip (Commissione di vigilanza sui fondi pensione), in qualità di Autorità unica di vigilanza sul settore della previdenza complementare, traccia periodicamente, nella propria Relazione annuale, un quadro del sistema quale contributo a migliorare e consolidare il settore, rafforzandone la capacità di corrispondere ai bisogni del paese. Grazie a un sistema di raccolta dei dati tra i più avanzati anche a livello europeo, introdotto nel 2015 e ora a pieno regime, tale quadro è oggi anche più completo e puntuale e consente di mettere a disposizione dei fondi pensione, delle parti sociali e del decisore politico elementi di informazione di maggior dettaglio.

2. *La previdenza complementare in Italia: un quadro d'insieme*

La Relazione Covip predisposta nel 2018 scatta una fotografia dettagliata: alla fine del 2017 operano in Italia 415 forme pensionistiche complementari. Gli iscritti al sistema sono 7,6 milioni, con un flusso di contributi nell'anno pari a 14,9 miliardi di euro e risorse complessive che superano i 162 miliardi di euro. La dimensione patrimoniale si presenta importante, rappresentando il 9,5% del Pil e il 3,7% delle attività finanziarie delle famiglie.

Il livello delle adesioni non appare invece del tutto soddisfacente.

La Covip ha potuto quest'anno analizzare in modo più puntuale i comportamenti degli iscritti, a partire dal fenomeno delle cosiddette «adesioni multiple», cioè quei casi in cui a uno stesso soggetto fanno capo più posizioni previdenziali. Sulla base di tale distinzione vengono ora elaborati i dati acquisiti, così da distinguere il numero delle posizioni in essere da quello dei soggetti iscritti e da rilevare la distribuzione delle platee tra le differenti forme pensionistiche e gli spostamenti che intervengano tempo per tempo tra le stesse.

Alla fine del 2017 le posizioni complessivamente aperte presso forme pensionistiche complementari sono circa 8,3 milioni (circa 8,5 a metà del 2018), corrispondenti a circa 7,1 milioni di soggetti (7,8 milioni a metà del 2018). Le nuove adesioni (al netto dei trasferimenti di iscritti tra diverse forme pensionistiche) sono state nel complesso 679.000.

¹ In ogni caso le considerazioni qui espresse sono da ritenersi mere opinioni dell'Autore.

I nuovi ingressi nel comparto dei fondi pensione negoziali (al netto dei trasferimenti tra fondi della stessa tipologia) sono stati 287.000, contro i 141.000 dei fondi pensione aperti e i 275.000 dei Pip. Nei fondi pensione preesistenti, caratterizzati da un più elevato grado di «maturità», la crescita delle adesioni resta naturalmente contenuta, pari nel 2017 a circa 24.000 unità.

Tabella 1 - La previdenza complementare in Italia nel 2017. Dati di sintesi (dati di fine 2017; flussi annuali per contribuiti; importi in milioni di euro)

	Fondi	Posizioni in essere		Iscritti		Risorse destinate alle prestazioni		Contributi	
		Numero	Var. % 2017/16	Numero	Var. % 2017/16	Importi	Var. % 2017/16	Importi	Var. % 2017/16
Fondi negoziali	35	2.804.633	8,0	2.761.623	7,8	49.456	7,7	4.787	3,5
Fondi aperti	43	1.374.205	9,2	1.343.159	9,2	19.145	12,0	1.912	9,1
Fondi pensione preesistenti	259	643.341	-1,5	610.490	-1,5	58.996	2,5	3.779	0,7
Pip «nuovi»	77	3.104.209	7,7	2.969.187	7,6	27.644	16,6	4.058	8,6
<i>Totale</i>	<i>415</i>	<i>7.961.829</i>	<i>7,2</i>	<i>7.248.829</i>	<i>6,8</i>	<i>155.321</i>	<i>7,6</i>	<i>14.544</i>	<i>4,9</i>
Pip «vecchi»		390.311		390.311		6.978		329	
<i>Totale generale</i>		<i>8.298.969</i>	<i>6,6</i>	<i>7.585.969</i>	<i>6,1</i>	<i>162.299</i>	<i>7,3</i>	<i>14.873</i>	<i>4,5</i>

Nota: Gli iscritti si riferiscono al numero di individui con una o più posizioni in essere presso forme pensionistiche complementari e sono al netto delle duplicazioni a livello di tipologia di forma; sono esclusi i pensionati. Le posizioni in essere si riferiscono al numero di rapporti di partecipazione complessivamente aperti presso forme pensionistiche complementari.

Le risorse destinate alle prestazioni comprendono: l'attivo netto destinato alle prestazioni (Andp) per i fondi negoziali, i fondi aperti e i fondi preesistenti dotati di soggettività giuridica; i patrimoni di destinazione ovvero le riserve matematiche per i fondi preesistenti privi di soggettività giuridica; le riserve matematiche costituite a favore degli iscritti presso le imprese di assicurazione per i fondi preesistenti gestiti tramite polizze assicurative; le riserve matematiche per i Pip di tipo tradizionale e il valore delle quote in essere per i Pip di tipo *unit linked*. I Pip «nuovi» sono conformi al d.lgs. 252/2005. I Pip «vecchi» sono stati istituiti prima della riforma del 2005 e non sono stati successivamente adeguati al d.lgs. 252/2005. Per indisponibilità dei dati le posizioni dei Pip «vecchi» sono ipotizzate uguali agli iscritti.

I totali includono Fondinps e, per quanto riguarda gli iscritti, sono al netto delle posizioni multiple. Il totale generale esclude inoltre le duplicazioni dovute agli iscritti che aderiscono contemporaneamente a Pip «nuovi» e «vecchi», e quindi non corrisponde alla somma delle singole voci riportate nella tavola.

Fonte: Covip, *Relazione per l'anno 2017*.

La significatività del dato relativo ai fondi negoziali, tornati recentemente a crescere dopo qualche anno di rallentamento, è il risultato delle

RPS

LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE IN ITALIA. UN QUADRO DI SINTESI DEL SISTEMA E LE TENDENZE IN ATTO

scelte operate dalle fonti istitutive in sede di rinnovi contrattuali. In molti Ccnl sono state infatti inserite previsioni volte a realizzare un'adesione automatica al fondo pensione, che riguarda tutti i lavoratori ai quali il contratto collettivo trova applicazione e dà luogo al versamento obbligatorio di un contributo da parte del datore di lavoro.

Considerando che il tasso di adesione alle forme pensionistiche complementari, misurato come rapporto tra il numero di iscritti e la forza di lavoro, non raggiunge il 30%, si tratta di colmare un gap tuttora ampiamente significativo, soprattutto in alcuni settori (pubblico impiego, piccole e medie imprese) e con riferimento alla popolazione femminile e alle fasce di lavoratori più giovani. È una situazione a cui contribuiscono senz'altro fattori strutturali in qualche modo esterni al sistema di previdenza complementare, quali i problemi di crescita economica del paese, le faticosità del mercato del lavoro, le difficoltà delle imprese. Concorrono però anche altri elementi, quali una certa mancanza di fiducia nei mercati finanziari, che la crisi degli ultimi anni non ha certo contribuito a superare, una informazione insufficiente, talvolta anche complicata, e purtroppo, in parallelo, anche talune campagne «di disinformazione».

Permangono distanze importanti nei tassi di partecipazione per genere: il 31,4% dei maschi contro il 25,4% delle femmine; per età: rispetto a un tasso medio del 28,9%, la partecipazione sotto i 35 anni è del 18,9% per essere poi crescente fino a raggiungere il 39% nella fascia di età più matura (tra 55 e 64 anni); per area geografica, nella quale si conferma la maggiore adesione del Nord, con picchi nelle regioni ove operano anche fondi pensione ad ambito territoriale (Val d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Veneto), nel Friuli-Venezia Giulia e in Lombardia, mentre spostandosi verso il Sud la partecipazione decresce, toccando valori minimi (21%) in Calabria e Sardegna.

Per una diffusione più ampia ed equilibrata della previdenza complementare molto ancora si può fare. Per soluzioni e iniziative in grado di dare nuovo slancio al sistema occorre guardare non solo alle istituzioni competenti ma anche – e soprattutto – alle parti sociali, ai fondi pensione, agli operatori di mercato, alle associazioni di categoria, ai soggetti e alle strutture incaricate della raccolta delle adesioni, per la responsabilità che ciascuno porta secondo il proprio ruolo.

L'automatismo introdotto dalla contrattazione collettiva costituisce una valida soluzione per avvicinare i lavoratori dipendenti ai fondi di riferimento e testimonia la sensibilità e la consapevolezza delle organizzazioni di rappresentanza sindacale e datoriale rispetto all'importanza

della previdenza complementare. La diffusione che il meccanismo, inizialmente sperimentato nel comparto dell'edilizia, sta ora registrando mediante l'inclusione anche in altri importanti settori conferma l'attualità del tema.

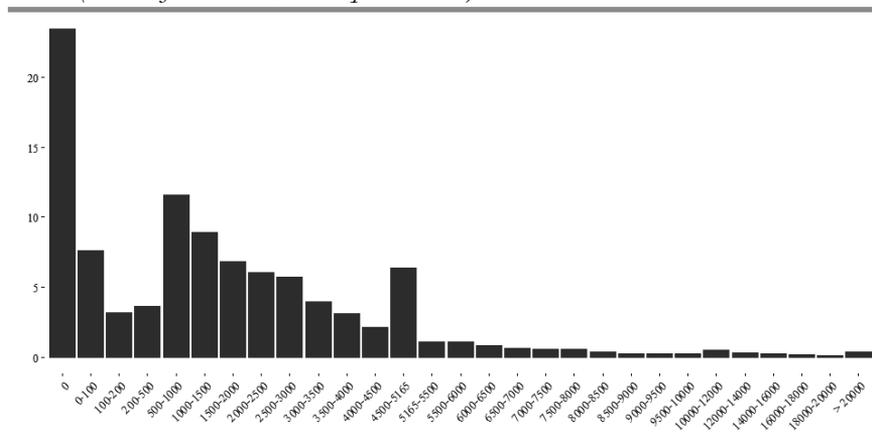
Ciò nondimeno, le posizioni individuali alimentate con il solo contributo contrattuale possono risultare insufficienti ad assicurare una prestazione finale adeguata. Una simile situazione è ben presente all'Autorità di vigilanza, che già in fase di introduzione del meccanismo da parte dei singoli fondi interessati valuta con attenzione l'insieme delle iniziative che le fonti istitutive e i fondi stessi intendono attuare al fine di promuovere da parte del lavoratore una partecipazione più piena e consapevole nonché le modalità con le quali programmano di verificare l'efficacia delle stesse.

3. Le scelte di partecipazione degli iscritti ai fondi pensione

Il tema della adeguatezza delle scelte di partecipazione, a partire dal livello della contribuzione, merita d'altronde una attenta riflessione anche in termini più generali. Il nostro sistema pensionistico complementare, infatti, opera pressoché integralmente seguendo il principio della contribuzione definita, nel quale la prestazione spettante a scadenza è determinata da entità, continuità e durata dei versamenti effettuati e dalla redditività netta della gestione, influenzata principalmente dal livello dei costi e dal profilo di rischio-rendimento dell'investimento. Le scelte e i comportamenti che attengono a tali aspetti sono pertanto determinanti. Come è noto, un lavoratore dipendente che aderisce a una forma pensionistica istituita nell'ambito del proprio contratto di lavoro, oltre a poter versare un proprio contributo e il Tfr maturando, ha diritto a un contributo a carico del datore di lavoro. Il contributo aziendale ordinariamente previsto in tutti gli accordi istitutivi di forme pensionistiche collettive costituisce di per sé un elemento di vantaggio, visto che, in assenza dell'adesione al fondo, non è diversamente dovuto. Ad aumentare il vantaggio della partecipazione interviene poi lo Stato, consentendo all'iscritto di portare in deduzione dal reddito una somma corrispondente al totale dei contributi versati dal lavoratore e dall'azienda, nel limite di euro 5.164,57.

Sulla base delle elaborazioni pubblicate dalla Covip, la distribuzione degli iscritti totali per classi di versamento presenta la struttura rappresentata nel grafico che segue.

Figura 1 - Forme pensionistiche complementari. Iscritti totali per classi di versamento (dati di fine 2017; valori percentuali)



Fonte: Covip, Relazione per l'anno 2017.

Dalla rappresentazione si colgono immediatamente talune dinamiche. In primo luogo, emerge come i flussi contributivi individuali si pongano al di sotto, anche ampiamente, del limite di deducibilità fiscale. Si individua anche chiaramente una quota non irrilevante di soggetti che nell'anno non hanno effettuato alcun versamento: si tratta di circa il 23,5% del totale. Il fenomeno degli iscritti non versanti risulta molto significativo nelle forme pensionistiche «di mercato», vale a dire nei fondi pensione aperti e nei Pip, con quote rispettivamente pari al 37% e al 30% dei relativi iscritti; maggiore continuità di contribuzione si ritrova invece nei fondi pensione negoziali e preesistenti, con quote di iscritti non versanti pari, rispettivamente, al 15% e al 15,5%. La platea di quanti contribuiscono con risorse più limitate (fino a 500 euro l'anno) va sostanzialmente ricondotta agli effetti delle adesioni automatiche, rendendo con ciò evidente la necessità che alle stesse consegua poi l'attivazione degli altri possibili flussi di versamento.

Occorrono iniziative organizzate e ad ampia diffusione, anche di carattere strutturale, che facilitino il raggiungimento della platea dei lavoratori, innalzino il livello di inclusione previdenziale e favoriscano una partecipazione qualificata. Generare maggiore attenzione e consapevolezza nei lavoratori circa l'utilità dell'adesione nonché la valutazione di adeguatezza del livello di contribuzione e delle opportunità che conseguono dalla scelta di partecipazione attiva al sistema è compito che vede in prima linea le organizzazioni sindacali, le aziende e gli stessi fondi pensione, nonché, più in generale, quanti operano ai fini della raccolta delle adesioni.

Va peraltro ricordato che una maggiore inclusione previdenziale è anche la finalità della previsione, introdotta dall'art. 1, comma 38, lett. a, della legge 4 agosto 2017, n. 124, in materia di conferimento del Tfr alla previdenza complementare. La disposizione, infatti, consentendo alle parti istitutive dei fondi di prevedere che al finanziamento delle forme pensionistiche complementari possa concorrere anche una quota del Tfr maturando, anziché l'intero flusso, è tesa a rimuovere talune rigidità che possono ostacolare una più piena partecipazione contributiva specie nelle imprese di minori dimensioni, nelle quali le adesioni continuano a essere assai contenute e, in particolare in un periodo di crisi economica come quello recente, anche il ruolo di autofinanziamento che il Tfr svolge per l'impresa può effettivamente costituire un deterrente.

Anche una volta introdotti meccanismi di adesione più automatici e sviluppate iniziative in grado di favorire una piena contribuzione, l'aderente deve poi essere in grado di compiere scelte appropriate rispetto alle proprie esigenze pensionistiche.

L'adeguatezza delle scelte in fase di adesione – e poi nell'intero corso del rapporto di partecipazione al fondo – costituisce una componente essenziale, in grado di influenzare in modo anche molto significativo il risultato finale.

Su tale aspetto, importanti iniziative sono state assunte dalla Covip, la quale ha ritenuto anche necessario mettere in campo strumenti specifici e mirati, facilmente fruibili dagli aderenti. Guardando agli sviluppi più recenti, il riferimento è in particolare agli strumenti di comparazione dei costi e al Questionario di autovalutazione, che gli aderenti sono chiamati a compilare nella fase di iscrizione al fondo e che intende – tra l'altro – costituire un aiuto nella scelta della linea di investimento nella quale far confluire i contributi.

4. Gli interventi della Covip per agevolare il confronto dei costi

I costi costituiscono un elemento di valutazione assai rilevante, in quanto determinano una riduzione della posizione individuale dell'iscritto. Considerando peraltro la durata del periodo di partecipazione al fondo, che potrebbe essere anche di decenni, costi elevati possono avere un impatto anche considerevole sulla prestazione pensionistica a scadenza. La questione è da tempo oggetto di analisi di parte dell'Autorità di vigilanza, che già in fase di attuazione della riforma del 2005 aveva imposto ai fondi l'elaborazione e la diffusione di un Indicatore sintetico dei

costi (Isc), che esprime in modo semplice e immediato l'incidenza dei costi sulla posizione individuale dell'iscritto. L'indicatore è calcolato utilizzando una metodologia standardizzata, omogenea per tutte le tipologie di forme pensionistiche complementari e dunque in grado di favorire la confrontabilità.

L'Isc è calcolato con riferimento a una figura-tipo di aderente e a diversi orizzonti temporali (2, 5, 10 e 35 anni), ipotizzando il versamento di un contributo annuo di 2.500 euro e un rendimento annuo del 4%. Nel calcolo sono inseriti tutti i costi applicati dal fondo, con esclusione di quelli non ricorrenti o non quantificabili *a priori*, quali ad esempio quelli collegati all'esercizio di prerogative individuali (come una richiesta di anticipazione della posizione individuale nel corso della fase di accumulo), le commissioni di incentivo, gli oneri di negoziazione, o comunque oneri collegati a eventi o situazioni non prevedibili. Tecnicamente, esso esprime la misura di riduzione del rendimento annuo per l'iscritto-tipo rispetto a un investimento con caratteristiche analoghe ma privo di costi.

Tabella 2 - Fondi pensione e Pip «nuovi». Indicatore sintetico dei costi (dati di fine 2017; valori percentuali)

	Indicatore sintetico dei costi (Isc)			
	2 anni	5 anni	10 anni	35 anni
Fondi pensione negoziali	1,0	0,6	0,4	0,3
<i>Minimo</i>	0,5	0,3	0,2	0,1
<i>Massimo</i>	3,0	1,4	0,9	0,6
Fondi pensione aperti	2,3	1,6	1,3	1,2
<i>Minimo</i>	0,5	0,5	0,5	0,1
<i>Massimo</i>	5,1	3,4	2,8	2,4
Pip «nuovi»	3,9	2,7	2,2	1,8
<i>Minimo</i>	1,0	0,9	0,6	0,4
<i>Massimo</i>	6,5	4,9	4,1	3,5

Nota: L'indicatore sintetico dei costi a livello di forma previdenziale è ottenuto aggregando, con media semplice, gli indicatori dei singoli comparti.

Fonte: Covip, *Relazione per l'anno 2017*.

La tabella 2 sintetizza i valori degli Isc delle forme pensionistiche complementari; la stessa evidenza – già in prima battuta – la dispersione

dei valori, maggiormente evidente nei periodi più brevi che in quelli più lunghi per la diversa incidenza che hanno i costi fissi su una posizione individuale che si assume crescente nel tempo.

Dall'analisi degli *Isc* relativi alle diverse forme pensionistiche complementari e alle differenti linee di investimento da ciascuna proposte – analisi che la Covip svolge con continuità e i cui risultati sono da anni riportati nelle Relazioni annuali dell'Autorità – risulta un chiaro collegamento tra il valore dell'indicatore e la politica di investimento adottata, nel senso che a maggiori quote di investimento azionario tendenzialmente corrispondono valori di *Isc* più elevati.

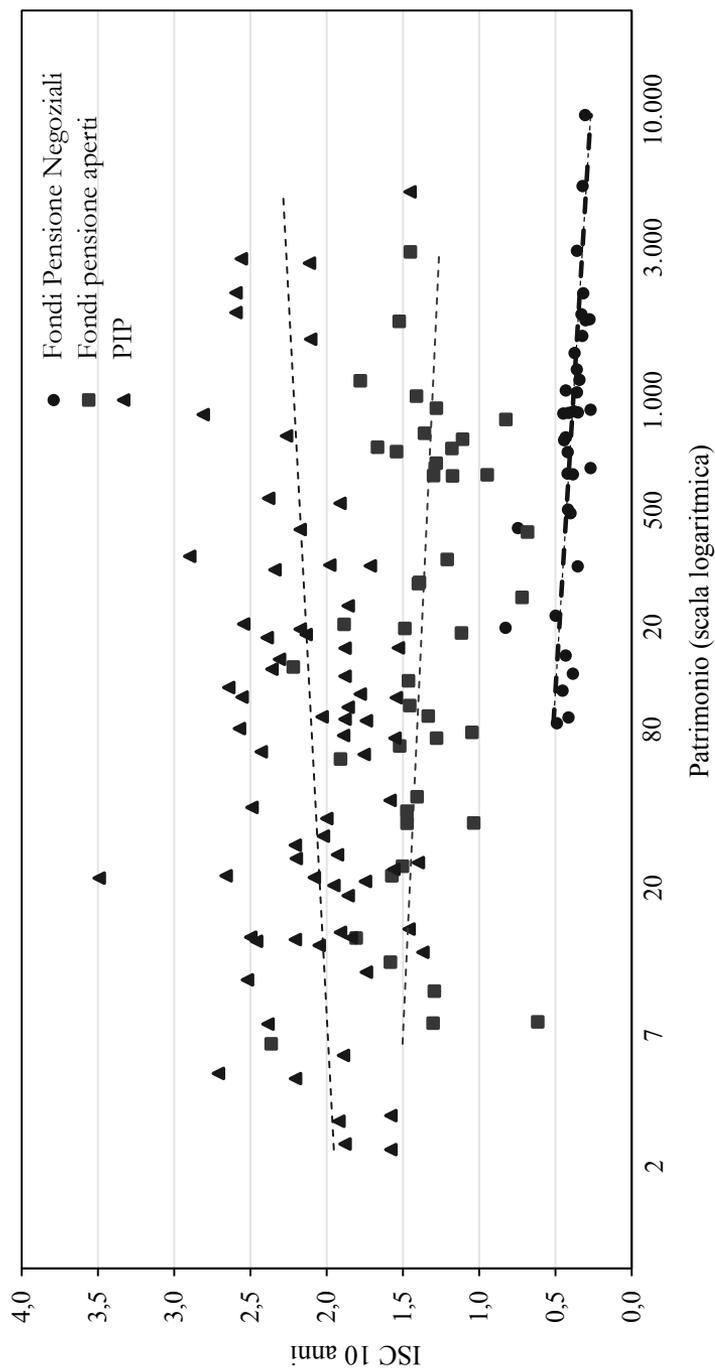
Una componente importante del livello dei costi è tuttavia rappresentata anche dall'utilizzo di reti di vendita professionali, in particolare impiegate per la raccolta delle adesioni a fondi pensione aperti e *Pip*, e che è in parte anche la ragione della maggiore onerosità di queste forme. La presenza di reti di vendita, la cui remunerazione è collegata – talvolta anche mediante sistemi di incentivo – all'andamento della raccolta, spiega anche la minore sensibilità delle forme «di mercato» rispetto alle dimensioni del patrimonio.

Dalle elaborazioni dell'Autorità di vigilanza, ottenute mettendo in relazione i valori dell'*Isc* a 10 anni con le dimensioni patrimoniali delle relative linee di investimento, emerge il diverso «comportamento» dei fondi pensione negoziali, dei fondi pensione aperti e dei *Pip*. In primo luogo, pur risultando, per i fondi pensione aperti e per i fondi negoziali, una relazione inversa tra consistenza patrimoniale e livello di onerosità, la figura 2 mostra chiaramente come la dispersione dei valori dell'indicatore sia, per i primi, molto significativa mentre risulta assai contenuta per i secondi. Tale circostanza conferma in primo luogo, per i fondi istituiti dalla contrattazione collettiva, una relazione positiva tra dimensione e costi. Andamento affatto diverso si coglie invece per i *Pip* per i quali, pur in presenza di casi di onerosità più ridotta, la retta di regressione assume un andamento crescente, evidenziando come a dimensioni maggiori non necessariamente si associno costi più contenuti.

Se si mette in relazione quanto sopra con la distribuzione della platea degli iscritti tra le diverse forme pensionistiche, si nota tuttavia come le scelte di partecipazione siano scarsamente guidate dal livello di onerosità. Ovviamente i costi non sono l'unico elemento da considerare; chiaramente rilevano altre circostanze quali la prossimità all'iscritto e quindi una maggiore facilità di interlocuzione tra questi e il fondo, la qualità dei servizi, il livello di redditività della gestione finanziaria, per citarne alcune.

LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE IN ITALIA. UN QUADRO DI SINTESI DEL SISTEMA E LE TENDENZE IN ATTO

Figura 2 - Fondi pensione e Pip «nuovi» - Relazione fra Isc a 10 anni e patrimonio (dati di fine 2017; valori percentuali)



Fonte: Covip, Relazione per l'anno 2017.

Tabella 3 - Forme pensionistiche complementari. Iscritti per condizione professionale (dati di fine 2017)

	Lavoratori dipendenti		Lavoratori autonomi		Altri iscritti	
	Posizioni in essere	Iscritti	Posizioni in essere	Iscritti	Posizioni in essere	Iscritti
Fondi pensione negoziali	2.611.289	2.572.681	5.089	5.075	188.255	183.867
Fondi pensione aperti	737.190	721.262	383.847	373.321	253.168	248.576
Fondi pensione preesistenti	564.492	536.030	15.292	14.374	63.557	60.086
Pip «nuovi»	1.923.414	1.841.154	635.384	597.688	545.411	530.345
<i>Totale</i>	<i>5.863.584</i>	<i>5.316.520</i>	<i>1.039.612</i>	<i>952.937</i>	<i>1.051.084</i>	<i>979.372</i>
Pip «vecchi»	137.037	137.037	134.197	134.197	119.077	119.077
<i>Totale generale</i>	<i>5.980.892</i>	<i>5.426.279</i>	<i>1.160.089</i>	<i>1.073.414</i>	<i>1.157.987</i>	<i>1.086.275</i>

Nota: I totali includono Fondimps e, per quanto riguarda gli iscritti, sono al netto delle posizioni multiple. Il totale generale esclude le duplicazioni dovute agli iscritti che aderiscono contemporaneamente a Pip «nuovi» e «vecchi» e quindi non corrisponde alla somma delle singole voci riportate nella tavola.

La voce «altri iscritti» comprende: i soggetti che hanno perso i requisiti di partecipazione al fondo ovvero hanno raggiunto i requisiti per pensionamento nel regime obbligatorio; i soggetti che sono fiscalmente a carico di altri; tutti gli altri soggetti non riconducibili alle precedenti tipologie.

Per indisponibilità dei dati le posizioni dei Pip «vecchi» sono state ipotizzate uguali agli iscritti.

Fonte: Covip, *Relazione per l'anno 2017*.

Colpisce, tuttavia, la dimensione della partecipazione dei lavoratori dipendenti alle forme di tipo individuale, in genere più onerose, tanto più se si considera che un lavoratore dipendente che, in luogo dell'adesione a una forma collettiva, opti per una individuale perde di norma il diritto al versamento di un contributo aziendale: fatto, questo, che pure dovrebbe giocare un ruolo nella scelta e potrebbe compensare, quantomeno in parte, altre eventuali utilità.

Né si può sostenere che la distribuzione di cui sopra sia il frutto di doppie sottoscrizioni. Questa possibilità, che pure poteva essere fino a qualche tempo fa presa in considerazione, cade ora davanti all'evidenza che i dati Covip forniscono.

Da quest'anno, infatti, l'Autorità di vigilanza pubblica anche dati puntuali sul fenomeno delle adesioni multiple (cioè sui soggetti che, per varie ragioni, si trovano ad essere titolari di due o anche più posizioni individuali) e sulle sovrapposizioni per tipologia di forma pensionistica. Ebbene, la distribuzione delle posizioni multiple risulta quella che segue nella tabella 4, dalla quale è evidente che il fenomeno, per quanto esistente, si contiene ad un livello ragionevolmente accettabile (il totale degli iscritti con più di una posizione è di circa 660.000).

Tabella 4 - Forme pensionistiche complementari. Iscritti con posizioni multiple (dati di fine 2017)

	Fondi negoziali	Fondi aperti	Fondi preesistenti	Pip «nuovi»	Totale
Fondi pensione negoziali	36.262	68.071	8.561	210.256	323.150
Fondi pensione aperti		24.495	21.073	83.396	197.035
Fondi pensione preesistenti			27.041	23.273	79.422
Pip «nuovi»				102.668	419.593
Totale iscritti con posizioni doppie					614.108
Totale iscritti con posizioni almeno triple					46.853
Totale iscritti con posizioni multiple					660.961

Nota: I totali includono anche Fondinps e sono al netto delle posizioni multiple e quindi non corrispondono alla somma delle singole voci riportate nella tavola. Sono esclusi i Pip «vecchi».

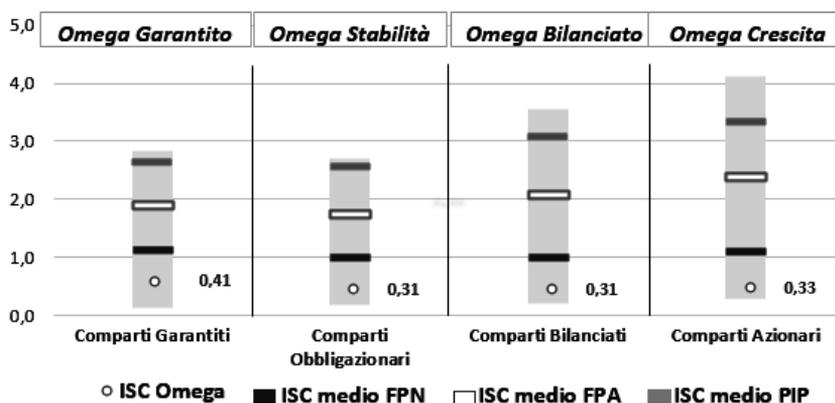
Fonte: Covip, *Relazione per l'anno 2017*.

Avvertendo l'esigenza di una maggiore attenzione dei lavoratori al profilo dell'onerosità della partecipazione alle forme pensionistiche complementari, nel 2016 la Covip ha introdotto – tra l'altro – una informazione comparativa sui costi, realizzata integrando gli elementi che i fondi pensione sono tenuti a riportare nelle note informative. In questi documenti si ritrova ora, in veste grafica, la rappresentazione degli Isc a 10 anni delle diverse linee di investimento confrontata con i valori medio, minimo e massimo riscontrati negli indicatori che fondi della medesima tipologia (ad esempio, fondi pensione negoziali) applicano per comparti di investimento della medesima categoria (garantiti, obbligazionari puri, obbligazionari misti, bilanciati e azionari).

L'informazione si presenta in genere nella forma che segue ed è caratterizzata da visibilità e immediatezza di percezione.

Il grafico è inserito nella «Scheda dei costi», che deve essere consegnata al momento dell'adesione e che contiene tutte le informazioni necessarie per poter valutare i costi associati alla partecipazione al fondo. Sempre in tema di costi, le nuove regole introdotte valorizzano altresì la comparazione delle diverse Schede dei costi al fine del confronto tra la forma pensionistica complementare cui il lavoratore intende aderire con quella, collettiva o individuale, alla quale esso già fosse eventualmente iscritto.

Figura 3 - Rappresentazione dell'onerosità del fondo pensione «Omega» rispetto alle altre forme pensionistiche (periodo di permanenza 10 anni)



Fonte: Covip, Esempio di nota informativa per i fondi pensione negoziali.

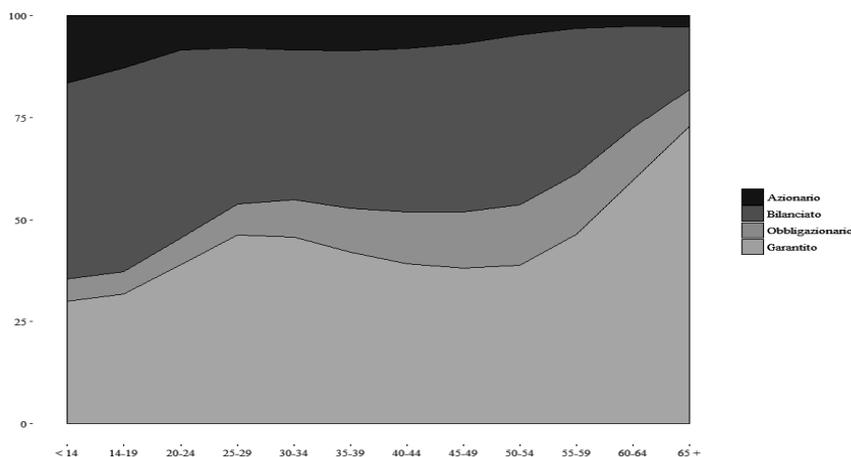
Con analogo intento, e guardando a una fruizione anche più ampia, la Covip ha poi, più di recente, reso disponibile sul proprio sito il «Comparatore dei costi», uno strumento informatico interattivo che permette a chiunque sia interessato di verificare il livello di onerosità di differenti linee di investimento – di uno stesso fondo o di fondi distinti – producendo grafici con caratteristiche analoghe a quelle sopra descritte, nonché i link utili ad accedere alle schede dei costi dei fondi pubblicate nei relativi siti web.

Tutto quanto sopra può costituire un passo in avanti nella direzione di una migliore tutela del risparmio previdenziale e una maggiore significatività delle prestazioni.

5. Le scelte di investimento

Continuando ad affrontare il tema dell'adeguatezza delle scelte di partecipazione, altro profilo importante è quello delle scelte di investimento. Guardando alla distribuzione degli iscritti per tipologia di linea di investimento, alla fine del 2017 la situazione si presenta come illustrato nel grafico che segue.

Figura 4 - Forme pensionistiche complementari. Iscritti per profilo di investimento e classi di età (dati di fine 2017; valori percentuali)



Fonte: Covip, *Relazione per l'anno 2017*.

La scelta di investimento è elemento qualificante della partecipazione; l'opzione per un profilo di rischio-rendimento non appropriato può dare luogo a un «costo» a scadenza anche molto rilevante, in termini di prestazione più ridotta rispetto a quella conseguibile con una scelta maggiormente appropriata. Tale vicenda può costituire il risultato dell'assunzione di un rischio eccessivo in prossimità del pensionamento, posto che il periodo di partecipazione residuo potrebbe non consentire il recupero di eventuali perdite. Una scelta troppo conservativa quando la distanza dal pensionamento è ancora lunga – opzione che caratterizza le scelte di oltre un quarto della popolazione «più giovane» – comporta invece un rischio nella forma di una perdita di opportunità; stante il maggiore livello di costo dei comparti garantiti e in generale l'andamento dei tassi di interesse di questi ultimi anni, salvo ripensamenti nel corso del rapporto di partecipazione, potrebbe infatti tradursi per i giovani

iscritti in pensioni complementari ben più contenute di quelle alle quali avrebbero potuto ragionevolmente aspirare.

Anche su questo aspetto il ruolo che gli operatori possono avere è centrale: guidare correttamente le scelte di partecipazione perché l'aderente, pur nella propria libertà di valutazione, assuma decisioni appropriate. In alternativa, un supporto per una corretta allocazione delle posizioni viene dall'introduzione di opportune soluzioni di *default*, che allorchino i contributi degli iscritti in funzione dell'orizzonte temporale al pensionamento, e/o di meccanismi cosiddetti *life-cycle*, nei quali, secondo percorsi e modalità predefiniti, le scelte dell'aderente vengono automaticamente reindirizzate da profili di investimento più rischiosi a profili più prudenti all'avvicinarsi della quiescenza.

Ad ogni modo, anche su questo profilo la Covip ha cercato di intervenire introducendo, in sede di revisione delle regole sulla raccolta delle adesioni, operata nel 2016, l'obbligo per tutte le forme pensionistiche di somministrare all'aderente un «Questionario di autovalutazione». Si tratta di uno strumento volto, da una parte, a conseguire una finalità educativa, mediante la formulazione di domande tese a richiamare l'attenzione sulla conoscenza dei fondi pensione e sulle attese circa la pensione di base, e, dall'altra, a «orientare» l'aderente nella scelta della linea di investimento (non già in termini di indirizzo, ovviamente, quanto piuttosto di «contributo alla consapevolezza»), mediante domande sulla capacità di risparmio personale, sull'orizzonte temporale al pensionamento e sulla propensione al rischio. Le risposte di questo secondo set danno luogo a un punteggio che, sulla base di una griglia di corrispondenza predefinita, richiama la categoria di comparto «consigliata».

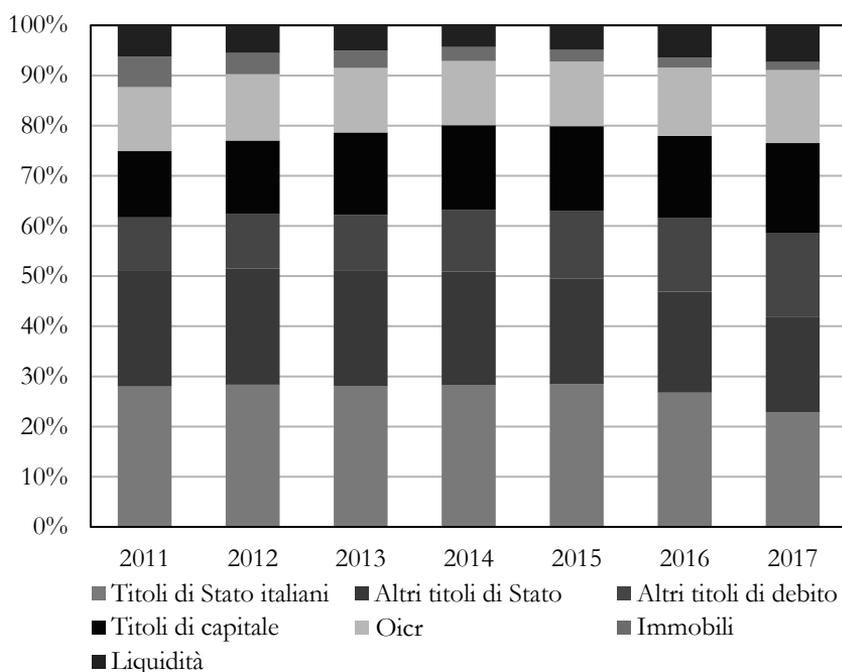
6. Il ruolo dei fondi pensione quali investitori istituzionali

Il livello di maturità finora raggiunto dal sistema dei fondi pensione è ben sintetizzato nella dimensione delle risorse a essi affluite. Oltre 155 miliardi di euro a fine 2017 (saliti a oltre 165 miliardi a metà 2018), per oltre i due terzi concentrati nel settore dei fondi pensione negoziali e preesistenti e solo per la restante parte nelle forme di mercato (circa 19 miliardi nei fondi pensione aperti e circa 29 miliardi nei Pip). Tale dimensione esprime un'importante potenzialità, soprattutto se si tiene conto della funzione che i fondi pensione possono svolgere in quanto investitori. I fondi giocano infatti nel nostro sistema economico un doppio ruolo. Se, da una parte, a essi è assegnata una funzione sociale, essendo preordinati a concorrere al «benessere» degli individui, a supporto

dello Stato, dall'altra essi assumono anche una rilevanza finanziaria, in quanto intermediari di risparmio e in particolare – in considerazione della struttura tipica delle loro «passività», sostanzialmente di lungo termine – quali investitori istituzionali.

È peraltro in tale ruolo che i fondi pensione sono in questi anni ripetutamente sollecitati a effettuare «investimenti nell'economia reale»: espressione, questa, forse un po' impropria ma con la quale si intende generalmente richiamare il ruolo che i fondi possono giocare nel sostegno alla crescita economica del paese, convogliando risparmio verso iniziative e attività con caratteristiche di minore liquidabilità e orizzonti di redditività più ampi.

Figura 5 - Forme pensionistiche complementari. Composizione degli investimenti negli anni 2011-2017 (dati di fine anno)



Fonte: Covip, Relazione per l'anno 2017.

Rispetto a questo profilo, va detto che negli ultimi tempi i fondi sembrano interrogarsi con maggiore consapevolezza, a ciò indotti anche da situazioni di mercato che impongono di ricercare redditività in strumenti meno «tradizionali».

I più recenti dati disponibili sulla composizione dei portafogli dei fondi attestano una tendenza a una maggiore diversificazione per tipologia di titoli.

In questo ambito, dalle informazioni pubblicate dall'Autorità di vigilanza emerge anche una leggera tendenza a incrementare gli investimenti nelle imprese italiane, riallocando in particolare risorse finora concentrate nei titoli di Stato. Nell'ultimo quinquennio, la quota di investimenti in titoli privati italiani, tuttora pressoché integralmente costituita da titoli quotati, è passata dal 2,5% al 3,2%, mantenendosi quindi ancora molto contenuta, anche tenendo conto che l'investimento in titoli domestici, compresi quelli governativi, pesa sul complesso delle risorse per circa il 25,7%.

L'investimento in titoli con prospettive reddituali più lontane nel tempo e minore liquidabilità presuppone tuttavia, da parte dei fondi, adeguata competenza e organizzazione. E se è vero che i fondi pensione italiani hanno ora raggiunto, nella media, un livello di maturità che consente di avviare con serietà riflessioni al riguardo, un ulteriore sforzo resta necessario.

7. Uno sguardo in prospettiva: l'attuazione della Direttiva Iorp II

Su tale percorso, un contributo potrà venire dall'attuazione della Direttiva (Ue) 2341/2016, relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali (cd. Direttiva Iorp II). La Direttiva, finalizzata a facilitare la mobilità transfrontaliera dei lavoratori degli Stati membri, interviene a modificare la precedente Direttiva 2003/41/CE (Direttiva Iorp I) e mira, come già la precedente, a un'armonizzazione minima delle forme pensionistiche di natura collettiva, concentrando in particolare l'attenzione sul rafforzamento della governance dei fondi e sui presidi di trasparenza nei confronti degli iscritti.

Anche nei lavori che hanno portato all'adozione di tale atto, peraltro avvenuta nel semestre di presidenza italiano della Commissione europea, è emerso come il nostro sistema di previdenza complementare si presenti, nel contesto europeo, già evoluto e sia caratterizzato da un livello di modernità che in termini generali lo rende in buona misura allineato e per alcuni aspetti (in primo luogo, appunto la trasparenza) all'avanguardia nell'Ue.

Dal recepimento della Direttiva scaturiranno tuttavia nuove esigenze e adempimenti a carico dei fondi pensione, soprattutto in materia di

RPS

LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE IN ITALIA. UN QUADRO DI SINTESI DEL SISTEMA E LE TENDENZE IN ATTO

organizzazione interna, volti al rafforzamento della capacità di assumere e monitorare i rischi e a un innalzamento del livello di qualità dei processi decisionali. Ciò, a miglior presidio della solidità degli stessi e della loro capacità di rispondere efficacemente al bisogno pensionistico dei lavoratori.

In particolare, i fondi dovranno – tra l'altro – istituire specifiche funzioni cosiddette «fondamentali», quali una funzione di gestione dei rischi, una funzione di revisione interna e, ove coerente con le caratteristiche del fondo, una funzione attuariale, nell'ambito di un sistema di gestione dei rischi preordinato a individuare, misurare, monitorare, gestire e segnalare periodicamente i rischi a cui il fondo pensione è o potrebbe essere esposto, dotandosi al riguardo di apposite politiche scritte.

Tali funzioni dovranno essere affidate a soggetti in possesso di adeguati requisiti professionali, che ne assumono le responsabilità e – in circostanze definite – possono anche interloquire direttamente con l'Autorità di vigilanza oltre che essere direttamente passibili di sanzione nel caso di inosservanza degli obblighi assunti.

Tutto quanto sopra dovrà essere realizzato così da assicurare assetti proporzionati alla dimensione, alla natura, alla portata e alla complessità delle attività di ciascun fondo pensione.

I fondi dovranno inoltre definire un'adeguata politica di remunerazione delle persone che effettuano la gestione, di quelle che svolgono le funzioni fondamentali e del personale le cui attività professionali hanno un impatto rilevante sul profilo di rischio del fondo medesimo.

La Covip è chiamata ad assicurare un efficace e ordinato adeguamento del settore, contribuendo a guidare con rigore e autorevolezza il percorso di irrobustimento dei fondi ma rendendo nel contempo concreto il principio di proporzionalità sopra richiamato e adeguato l'assetto delle tutele per gli iscritti. Ciò non solo nella fase di prima applicazione delle nuove regole ma anche a regime, nello svolgimento continuo dell'attività di vigilanza, per presidiare l'adeguatezza degli assetti organizzativi, elevare il livello di qualità dei processi decisionali, la capacità di gestione dei rischi, l'ampiezza e l'efficacia delle misure di trasparenza nei confronti degli iscritti effettivi e potenziali e dei beneficiari.

L'obiettivo è realizzare un sistema di previdenza complementare più diffuso e più solido, che possa giocare pienamente ed efficacemente il proprio ruolo nel complessivo sistema di welfare di questo paese.

La previdenza complementare negoziale a vent'anni dalla sua nascita tra difesa dei principi fondanti e bisogni di innovazione

Salvatore Casabona

RPS

Il sistema di previdenza complementare nei suoi principi fondanti (libertà e volontarietà di adesione, nesso di relazione con la previdenza pubblica, ecc.), nel ruolo della contrattazione collettiva (costituzione della forma di natura negoziale, regolamentazione e promozione delle adesioni, ecc.), così come il sostegno fiscale nella fase di accumulo e nell'accesso alla prestazione previdenziale a vent'anni dalla nascita, merita

una riflessione sulla validità dell'attuale normativa al fine di meglio rafforzare questo strumento in relazione alle future prestazioni previdenziali. Dopo aver tracciato un quadro dell'offerta di previdenza complementare, delle innovazioni legislative e dell'evoluzione della gestione finanziaria, l'articolo si concentra su come promuovere le adesioni, vero punto critico del sistema dei fondi pensione negoziali, e rafforzare la previdenza complementare.

1. Introduzione

A più di vent'anni dall'introduzione nel sistema normativo e giuslavorista della previdenza complementare per i lavoratori dipendenti, per i lavoratori autonomi e per i soci e i dipendenti delle cooperative e a più di dieci anni dall'emanazione del decreto legislativo 252 del 2005 si può tracciare una valutazione, partendo dalla condivisione della Relazione della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip) per l'anno 2017¹ che ha posto in evidenza i risultati positivi e non ha nascosto le criticità.

Garantire al mondo del lavoro più elevati livelli di copertura previdenziale attraverso l'erogazione di trattamenti aggiuntivi alle prestazioni del sistema pubblico era l'obiettivo che il legislatore e le parti sociali hanno assegnato alla previdenza complementare, negli anni novanta, nel con-

¹ Covip, 2018, *Relazione per l'anno 2017*, disponibile all'indirizzo internet: https://www.covip.it/wp-content/files_mf/1533224551RelazioneAnnuale2017def.pdf.

testo dei provvedimenti legislativi di razionalizzazione della spesa pubblica, di difesa della sostenibilità del sistema pensionistico e di salvaguardia del regime pubblico, solidale e universale. Il pilastro pubblico, che mantiene la responsabilità di erogare prestazioni pensionistiche adeguate, viene accompagnato da un pilastro privato fiscalmente agevolato. Per quanto attiene al sistema dei fondi pensione negoziali, la Covip riconosce un assetto organizzativo ben strutturato, modelli operativi trasparenti apprezzati anche a livello internazionale e dà atto che essi hanno raggiunto uno stadio di sviluppo significativo per dimensione, adesioni, masse finanziarie gestite e rendimenti realizzati.

In questo contesto va sottolineata come la forza contrattuale e la trasparenza nell'acquisto dei servizi finanziari e amministrativi, unitamente ai rendimenti della gestione finanziaria, si traduca in incremento della prestazione di previdenza complementare. Trasparenza della gestione amministrativa, capacità dei gestori finanziari di produrre rendimenti da redistribuire sugli aderenti, godimento del contributo del datore di lavoro, assieme alla partecipazione democratica alla governance del fondo, hanno prodotto negli iscritti un forte apprezzamento e una grande fidelizzazione.

L'apprezzamento dei fondi negoziali trova riscontro nei comportamenti virtuosi degli aderenti quali la contribuzione media a carico dell'aderente più alta del minimo previsto dal contratto, le iscrizioni dei fiscalmente a carico, il permanere nel fondo anche quando si potrebbe riscattare o trasferire la propria posizione, ecc.

Le risorse in gestione al sistema della previdenza complementare nel suo complesso destinate alle prestazioni di previdenza complementare ammontano a 162,3 miliardi di euro, rappresentando il 9,5% del Pil e il 3,7 delle attività finanziarie delle famiglie italiane (Covip, dati al 2017). Nel corso del 2017 si registra una crescita delle risorse destinate alla previdenza complementare di 11 miliardi, in termini percentuali il 7,3%; contributi versati (19,9 miliardi); prestazioni erogate (7,6 miliardi) e un saldo positivo tra versamenti e prestazioni di 3,7 miliardi di euro.

Da non sottovalutare il fenomeno delle *posizioni non alimentate da versamenti* in parte derivante da posizioni di iscritti non più attivi sul mercato del lavoro, di lavoratori che pur avendo perso i requisiti di partecipazione per interruzione del rapporto di lavoro non riscattano la propria posizione o la riscattano in maniera parziale, e in parte da posizioni di lavoratori dipendenti da aziende in crisi e in difficoltà economiche, se non addirittura dipendenti da aziende con comportamenti scorretti sia verso il sistema pubblico che verso la previdenza complementare.

2. *L'offerta di previdenza complementare*

Le forme pensionistiche complementari operanti alla fine del 2017 sono: 35 fondi pensione negoziali, 43 fondi pensione aperti, 77 piani individuali pensionistici, 174 fondi preesistenti provvisti di soggettività giuridica, 85 fondi preesistenti privi di soggettività giuridica.

Dopo una prima fase di espansione dei soggetti operanti nel campo dell'offerta, oggi si registra una diminuzione dei fondi negoziali (-7), dei fondi aperti (-56), dei fondi preesistenti (-319).

Il processo di riduzione delle forme di previdenza complementare è da mettere in relazione alle operazioni di accorpamento e fusione che hanno interessato i fondi pensione negoziali; al processo di razionalizzazione dell'offerta dei fondi preesistenti indotto dalla riorganizzazione dei grandi gruppi bancari e finanziari; alla revisione dell'offerta commerciale da parte delle banche e delle compagnie di assicurazione.

Le motivazioni che in passato hanno indotto operazioni di accorpamento e fusione nel mondo dei fondi pensione negoziali non valgono per la fusione dei fondi della cooperazione.

In passato i trasferimenti degli aderenti dal fondo negoziale istituito dal proprio contratto collettivo ad un altro fondo pensione negoziale sono stati indotti dall'insufficiente numero delle adesioni, mentre lo scioglimento dei fondi Cooperlavoro, Previcoper e Filcoop e la nascita di Previdenza cooperativa, fondo unico per i soci e i dipendenti delle imprese cooperative, è figlia di una scelta delle parti sociali che si sono impegnate nell'unificazione dei fondi e nell'individuazione di specifiche normative contrattuali di sostegno alla previdenza negoziale e nella concertazione di apposite iniziative utili alla promozione delle adesioni nelle imprese cooperative.

Previdenza cooperativa, fondo unico della cooperazione, gestisce un patrimonio di oltre 1,8 miliardi di euro, ha 110 mila iscritti e si propone, oltre alla scrupolosa gestione delle risorse destinate alla erogazione agli iscritti della prestazione pensionistica complementare, una ulteriore riduzione dei costi gestionali, l'impegno in processi di promozione delle adesioni e di concorrere nel contesto più generale alla evoluzione della gestione finanziaria.

3. *Le innovazioni legislative*

Il sistema della previdenza complementare, come d'altronde il sistema pubblico, è stato interessato in questi anni da diversi provvedimenti di

legge che hanno riguardato gli investimenti, la fiscalità, le prestazioni, la possibilità di percepire in busta paga il Tfr, ecc.

Tra gli interventi normativi carichi di contraddizioni si evidenzia la rendita integrativa temporanea anticipata, la cosiddetta Rita, poiché essa va nella direzione di considerare la previdenza complementare come parte del più ampio sistema degli ammortizzatori sociali con tutte le problematiche connesse alla salvaguardia del nesso di relazione tra previdenza pubblica e previdenza complementare.

Anche il decreto legislativo di attuazione della normativa europea sugli enti pensionistici di secondo livello (Epap2), pur in un sistema regolatorio che lascia agli Stati membri la libertà di mantenere e di adottare disposizioni proprie, avrà un grosso impatto sull'attuale impianto di previdenza complementare.

Infatti, si tratterà di introdurre nell'assetto normativo italiano quelle misure che agevolino l'esigibilità del diritto di mobilità dei lavoratori tra gli Stati membri dell'Unione europea e, di conseguenza, correggere quelle misure che possono rappresentare un ostacolo alla libera circolazione. Mentre a livello di singolo fondo pensione si tratterà di introdurre nel modello organizzativo – o di rafforzare in questa ottica la strumentazione già presente – gli istituti che concorrono a rafforzare il livello di sicurezza, la gestione sana prudente ed efficace e un livello adeguato di informazione sulla futura prestazione, sull'assunzione del rischio, sul rendimento atteso, ecc.

In modo particolare per quanto attiene al riflesso della direttiva europea sulla governance dei fondi pensione negoziali, si può affermare che le soluzioni adottate dal decreto legislativo rafforzino l'attuale modello organizzativo, e che gli strumenti individuati (funzione di revisione interna e funzione di *risk management*) siano coerenti con l'attuale modello organizzativo. Mentre la regolamentazione del processo di esternalizzazione e della funzione di revisione interna, così come una migliore definizione delle funzioni della Covip, si muovono tutte nella direzione auspicata.

La funzione di revisione interna (alias funzione di *internal audit*) dovrà verificare l'adeguatezza e l'efficacia del sistema, il funzionamento del fondo, il sistema di controllo interno, la governance e le attività esternalizzate, mentre il *risk management* potrà essere un utile strumento per la verifica di secondo livello dei rischi finanziari e operativi assunti.

Il recepimento della direttiva europea sulla previdenza di secondo livello si innesta in un sistema di fondi negoziali che hanno saputo salvaguardare il risparmio previdenziale dei lavoratori, produrre e redistribuire ricchezza

attraverso un trasparente processo di selezione dei gestori e affidamento delle risorse, e di misurabilità dei risultati.

4. *L'evoluzione della gestione finanziaria*

Nel 2008 la volatilità dei mercati azionari produsse una perdita media del 6,3% (sempre meno del -14 dei fondi aperti e del -24 dei Pip), che è stata recuperata rafforzando, e non indebolendo, la relazione positiva tra versamenti, rendimenti e finalità previdenziale.

I fondi pensione possono vantare buoni risultati grazie alla normativa, all'azione di indirizzo e di vigilanza della Covip e alla capacità degli amministratori di adattare i modelli gestionali coerenti con l'evoluzione del contesto finanziario.

L'evoluzione della gestione finanziaria dei fondi pensione si è caratterizzata anche per l'assunzione di criteri e concetti di finanza socialmente responsabile. Sono sempre di più i fondi che, su stimolo e con forte consenso degli aderenti, assumono nella loro strategia di investimento anche i temi della tutela ambientale, del sociale e del buon governo al fine di creare valore per l'investitore e per la società nel suo complesso. Di recente sono state avviate iniziative per l'attivazione di processi di controllo o monitoraggio secondo criteri Esg (Environmental, social e governance) sulla qualità del proprio patrimonio investito e di interlocuzione sul cambiamento climatico. È questo un tema da sviluppare e che necessita di approfondimenti per coniugare rendimento degli investimenti socialmente responsabili e strategie di investimento tradizionali, la sostenibilità economica con l'investimento socialmente responsabile, e per promuovere nuove competenze.

Oggi, però, è necessario fare i conti con un contesto geopolitico molto complesso, con una volatilità strutturale dei mercati azionari e con rendimenti negativi dei titoli del debito pubblico, e siamo chiamati a misurarci con i vincoli e le potenzialità previsti dal decreto 166/2014. Il decreto 166/2014, nato con ritardo e in ritardo rispetto all'evoluzione dei mercati, e la normativa Covip sulla gestione finanziaria trasferiscono sugli amministratori nuove responsabilità per quanto attiene all'obbligo di ottimizzazione del rapporto rischio-rendimento, il perseguimento di rendimenti coerenti con il fabbisogno previdenziale degli aderenti e la nuova regolamentazione del conflitto di interesse.

I fondi pensione sono chiamati alla verifica del fabbisogno previdenziale degli aderenti, all'aggiornamento del Documento per la politica

degli investimenti e devono affrontare il tema dell'utilizzo degli strumenti e dei prodotti previsti dal decreto 166/2014, definire i criteri della loro selezione (previdenziale, economico, di sostenibilità sociale, fiscale) e operare le scelte sui modelli gestionali per le modalità di investimento. Per disegnare la nuova strategia di investimento, gli amministratori dei fondi pensione devono tenere conto dell'esperienza fin qui maturata; dell'evidenza empirica (rendimenti del debito pubblico non compatibili con la finalità previdenziale dell'investimento e mancato funzionamento nelle crisi finanziarie degli anni 2008 e 2011 della decorrelazione tra obbligazioni pubbliche, obbligazioni private e azioni); degli obblighi derivanti dall'applicazione della delibera Covip e del decreto sugli investimenti (d.m. 166/2014).

Già oggi è possibile inserire tra gli asset di investimento di un fondo pensione quote di Oicr utilizzando a questo fine investitori specializzati o convenendo con i gestori attuali gli elementi di flessibilità da inserire nella convenzione per cogliere le opportunità di rendimento, di riduzione del rischio e di incidenza nell'economia che gli Oicr possono dare al portafoglio del fondo.

Gli investimenti attraverso l'acquisizione di quote di fondi chiusi (Fia) richiedono attenzione e consapevolezza perché si tratta di assumere decisioni che tengano conto della dimensione patrimoniale del fondo e della disponibilità di risorse; della coerenza e della compatibilità dell'investimento con la politica di investimento adottata; dei potenziali pericoli derivanti dalla concentrazione del rischio e della capacità del fondo di monitorare il rischio di ogni singolo Oicr presente nel portafoglio e degli investimenti in strumenti non negoziati nei mercati regolamentati; dell'adeguatezza delle procedure e delle strutture organizzative e professionali rispetto alla dimensione e alla complessità del portafoglio e ai rischi che si assumono. Strutture organizzative adeguate richiamano la necessità di raggiungere l'economia di scala attraverso il processo di fusione dei fondi negoziali.

Nella logica evolutiva, che fin qui ci ha premiato, sarebbe opportuno approcciare il tema della gestione diretta con acquisizione di quote di un fondo di investimento alternativo (fondo chiuso) attraverso un veicolo istituzionale di investimento appositamente realizzato per permettere ai fondi nella loro autonomia (per essere chiari fino in fondo senza vincoli e obblighi di investimento) di sperimentare, attraverso un investimento con una quota del patrimonio, di individuare una nuova decorrelazione del rischio, di ottenere rendimenti congrui con la finalità previdenziale e con il Documento di politica di investimento, e di investire

nell'economia del paese. La creazione di un veicolo istituzionale richiede, in via preventiva, un confronto politico sulle finalità economiche dello strumento, sui criteri di selezione della governance, sui regolamenti attuativi, sulle garanzie non assicurative, sui rendimenti attesi e sul fisco. La logica della prudenza non è assunta per non fare, ma per coniugare salvaguardia delle risorse che le lavoratrici e i lavoratori ci hanno affidato con interventi reali e in tempi brevi nell'economia.

L'investimento nell'economia è coerente con l'elaborazione più recente della Cgil. Con il Piano del lavoro abbiamo proposto l'uso dell'investimento dei fondi pensione per rilanciare la crescita, sostenere l'occupazione e tutelare il risparmio previdenziale dei lavoratori e per sostenere gli investimenti infrastrutturali al servizio dell'economia in un quadro di garanzia pubblica del risparmio previdenziale.

Nel ventesimo secolo il lavoro ha prodotto previdenza, e oggi, forse, si può, attraverso il risparmio previdenziale, incidere e migliorare l'occupazione e il reddito e rafforzare l'inclusione sociale. Per consolidare la previdenza complementare e per rafforzare il sistema pubblico e incidere su crescita e occupazione occorre che il sistema della previdenza negoziale faccia le scelte opportune nel campo degli investimenti; che la disponibilità dei fondi sia accompagnata dalla nascita di un veicolo di investimento con forte caratterizzazione istituzionale, da politiche fiscali adeguate e da una garanzia pubblica non di natura assicurativa.

Occorre mettere meglio a fuoco le modalità operative attraverso cui l'associazione di rappresentanza dei fondi (Assofondipensione) può sostenere il processo di acquisizione diretta o tramite gestori finanziari di quote di fondi di investimento alternativi.

5. Promuovere le adesioni e rafforzare la previdenza complementare

Il tasso di adesione dei lavoratori dipendenti ai fondi promossi dalla contrattazione collettiva evidenzia forti sperequazioni territoriali e settoriali poiché il tasso è soddisfacente tra i dipendenti delle grandi imprese e nelle aziende ove la presenza sindacale ha agevolato la conoscenza del sistema previdenziale e le potenzialità della previdenza complementare, permettendo così una scelta consapevole. È, invece, insoddisfacente soprattutto tra i dipendenti della piccola impresa, tra le nuove generazioni del lavoro, tra le donne e i giovani.

Il tema delle adesioni è il vero punto critico del sistema dei fondi pensione negoziali, nonostante il meccanismo dell'adesione contrattuale,

introdotto da diversi contratti collettivi di lavoro, preveda che, per i lavoratori non iscritti alla previdenza complementare, il contributo posto a carico del datore di lavoro venga versato sul fondo individuato dalla contrattazione collettiva. Ma, pur avendo fatto registrare un notevole incremento delle adesioni, il meccanismo di adesione contrattuale non riesce a essere la chiave di volta per il loro incremento.

Tabella 1 - L'andamento delle adesioni

	2007	2016	2017	2018
Fondi pensione negoziali	1.988.639	2.597.022	2.804.633	3.001.287
Fondi pensione aperti	747.264	1.258.979	1.374.210	1.462.170
Fondi pensione preesistenti (1)	680.746	653.971	653.000	643.000
Pip «nuovi»	486.017	2.869.477	3.104.213	3.275.522
Pip «vecchi» (1)	703.400	411.242	390.311	390.000
Totale iscritti (2)	4.560.164	7.787.488	8.298.653	8.746.709

Note: Sono inclusi gli iscritti che non hanno effettuato versamenti nell'anno e i cosiddetti differiti. Sono esclusi i pensionati.

(1) Per i Pip «vecchi» e i fondi pensione preesistenti i dati sono riferiti alla fine del 2016.

(2) Nel totale si include Fondinps. Sono inoltre escluse le duplicazioni dovute agli iscritti che aderiscono contemporaneamente a Pip «vecchi» e «nuovi»: a fine 2016 circa 41.000 individui, di cui 28.000 lavoratori dipendenti.

(3) Le posizioni in essere si riferiscono al numero di rapporti di partecipazione complessivamente aperti presso forme pensionistiche complementari.

Per i Pip «vecchi» e i fondi pensione preesistenti i dati del 2018 sono riferiti alla fine del 2017.

Nel totale si include Fondinps. Sono inoltre escluse le duplicazioni dovute agli iscritti che aderiscono contemporaneamente a Pip «vecchi» e «nuovi»: a fine 2017 circa 53.000 individui, di cui 27.000 lavoratori dipendenti.

Fonte: nostro aggiornamento a giugno 2018 su dati Covip.

Con il meccanismo dell'adesione generalizzata introdotto nei contratti degli Edili, Igiene ambientale, Trasporto pubblico locale, Ferrovieri e Anas si è avuta un'inversione di tendenza nelle adesioni ai fondi negoziali e il segno meno degli anni passati si è trasformato in segno positivo. Promuovere le adesioni consapevoli alla previdenza complementare, e per quanto ci riguarda ai fondi pensione negoziali, è parte integrante di quel sistema di tutele disegnato dalla Carta dei diritti promossa dalla

Cgil e richiede un impegno di carattere generale (Semestre per la promozione delle adesioni) accompagnato da una specifica attività di Assofondipensione e da un quadro normativo e contrattuale innovativo. Per quanto riguarda le misure legislative che possono favorire l'adesione occorrerebbe una normativa che garantisca ai lavoratori della piccola e media impresa l'effettivo esercizio della libertà di scelta attraverso l'obbligo di sottoscrivere l'atto di destinazione del Tfr in un contesto informato, evitando di lasciare il lavoratore nelle mani del datore di lavoro o del consulente e prevedendo che la contrattazione possa normare la possibilità di trasferire il Tfr maturando dei non iscritti al fondo pensione della categoria, fermo restando il diritto del lavoratore a manifestare una volontà diversa successivamente. Il versamento della contribuzione al fondo pensione attraverso l'F24 e la procedura Unimens dell'Inps non solo migliorerebbero l'efficienza del sistema, ma rafforzerebbero quel nesso di relazione con la previdenza pubblica senza il quale l'adesione ad un fondo pensione si trasformerebbe da fatto previdenziale a mera gestione del risparmio familiare.

In questo contesto sarebbe opportuna una riflessione attorno alla fiscalità di vantaggio sulle prestazioni, sulla tassazione dei rendimenti e sulla disciplina fiscale in materia di investimenti nell'economia reale.

La contrattazione può svolgere un ruolo fondamentale per favorire l'adesione perché può attivare l'obbligo per il datore di lavoro al versamento del contributo posto a suo carico e interagire con il fondo per un piano di marketing sociale al fine di trasformare la platea degli aderenti contrattuali in aderenti con il versamento del Tfr. Così come si possono prevedere piani di promozioni condivisi tra datore di lavoro e organizzazioni sindacali attraverso un piano straordinario di assemblee nei luoghi di lavoro per illustrare le finalità della previdenza complementare e i vantaggi dell'adesione al fondo pensione promosso dal proprio contratto di lavoro.

Possono aiutare, inoltre, innovazioni quali la possibilità di adesione al fondo della categoria di altre tipologie lavorative e professionali, di familiari e titolari della piccola e media impresa.

Nel pubblico impiego, poi, è possibile alla luce della più recente normativa individuare meccanismi di silenzio/assenso, regolamentare il meccanismo del recesso per i casi di trasferimento automatico del Tfr al fondo di categoria e progettare un piano straordinario di informazione per i lavoratori della pubblica amministrazione centrale e decentrata, della sanità e degli enti locali.

C'è, poi, un'attività che potremmo definire orizzontale nella quale

impegnare non solo le federazioni di categoria (titolari della contrattazione), ma anche le parti sociali nel loro complesso a partire da un impegno straordinario del sistema dei servizi delle organizzazioni sindacali e di alcune associazioni datoriali (centri servizi, patronati e Caf).

L'insieme di questi soggetti dovrebbero operare per:

- favorire la trasformazione dell'adesione contrattuale, nei settori ove è prevista, in adesione consapevole con modalità collettive;
- individuare soluzioni contrattuali idonee alla facilitazione del processo di adesioni anche attraverso l'adesione con conferimento parziale del Tfr;
- dare compiuta attuazione al Protocollo Ceba (raggruppamento dei patronati di Cgil, Cisl, Uil e Acli) nei suoi aspetti più compiuti, quali la promozione delle adesioni ai fondi negoziali, la tutela degli aderenti alla previdenza complementare, l'informazione sulla previdenza pubblica;
- agevolare il ruolo dei Centri di assistenza fiscale (Caf) per la diffusione e per l'adesione;
- progettare una campagna capillare nei luoghi di lavoro e nel territorio prevedendo piani straordinari di assemblee, organizzazioni di eventi nel territorio, promozione e distribuzione di materiale promo/pubblicitario;
- interagire con il mondo della formazione, della scuola (ad esempio in materia di alternanza scuola-lavoro) e dell'università;
- partecipare attivamente ai momenti di educazione finanziaria e di formazione in materia previdenziale.

Infine, l'insieme di questi obiettivi e la molteplicità dei soggetti che possono operare nel campo della promozione delle adesioni e della tutela individuale di ogni singolo aderente richiede una visione complessiva e integrata dei diversi attori, che non può non passare da una rete tra le diverse entità coinvolte.

DIBATTITO
Droghe, la Relazione del governo
e l'opinione della società civile
*Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno
delle tossicodipendenze in Italia 2018*

A cosa serve (e a chi serve) la Relazione al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia?

Stefano Vecchio

RPS

L'articolo analizza la Relazione al Parlamento 2018 mettendo in evidenza come, nonostante i limiti dei disegni di ricerca usati e centrati sul modello della patologia e della pericolosità intrinseca delle droghe, una lettura critica dei dati permetta di comprendere alcuni aspetti dei cambiamenti intervenuti nel fenomeno dei consumi di droghe negli ultimi anni in Italia. In particolare si sviluppa un'analisi critica delle categorie interpretative di «problematicità e consumo ad alto rischio». L'autore riporta l'esempio dei modelli di ricerca centrati sui setting naturali realizzati a livello internazionale e in Italia,

che rappresenterebbero un valido supporto per una visione del fenomeno più vicina alla realtà e per una valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche. A essere analizzati sono i dati dei servizi pubblici, degli interventi di riduzione del danno e delle comunità terapeutiche facendo emergere le inadeguatezze dei dati riportati. Sono evidenziate, infine, alcune contraddizioni e carenze nell'analisi dei dati della Relazione utili per individuare indirizzi innovativi nei modelli organizzativi e culturali dei servizi e per superare l'intreccio tra cura e pena prescritto dalle leggi vigenti.

1. Introduzione

La Relazione al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia nel 2018 (dati 2017) costituisce il documento ufficiale elaborato dal Dipartimento per le politiche antidroga della Presidenza del Consiglio dei ministri, in base all'art. 131 della legge sulle droghe, il d.p.r. 309/90, che prevede che il ministro per la Solidarietà sociale presenti ogni anno, anche sulla base dei dati allo scopo acquisiti dalle regioni, una relazione al Parlamento sullo «stato delle tossicodipendenze in Italia, sulle strategie e sugli obiettivi raggiunti, sugli indirizzi che saranno seguiti nonché sull'attività relativa alla erogazione dei contributi finalizzati al sostegno delle attività di prevenzione, riabilitazione, reinserimento e recupero dei tossicodipendenti».

RPS

A COSA SERVE (E A CHI SERVE) LA RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLE TOSSICODIPENDENZE IN ITALIA?

La Relazione quindi si prefigge, almeno formalmente, l'obiettivo di fornire dati e dare informazioni utili a valutare l'impatto delle politiche pubbliche sul fenomeno delle droghe nel nostro paese, sugli «obiettivi raggiunti» e sulle eventuali correzioni o modificazioni di rotta che si dovrebbero apportare per indicare gli «indirizzi che saranno seguiti». Una relazione che, dunque, dovrebbe fornire basi oggettive e documentate per valutare e decidere gli indirizzi per le politiche sulle droghe.

In realtà, invece, fino a oggi le politiche sulle droghe in Italia sono state prevalentemente espressione degli orientamenti politico-ideologici delle diverse coalizioni di governo piuttosto che il risultato del confronto tra gli obiettivi prefissati, i risultati delle ricerche sul campo e la valutazione dell'efficacia dell'attività dei servizi e delle politiche penali e sociali sull'evoluzione del fenomeno. Né tantomeno si è dato spazio a un dibattito pubblico con gli operatori e la società civile – quindi con esperti e studiosi del fenomeno – su queste tematiche. La stessa Conferenza nazionale sulle droghe, pure prevista dalla legge, che avrebbe dovuto rappresentare un luogo di confronto generale sulla realtà del fenomeno e sull'efficacia delle politiche, ormai non viene organizzata dal 2009.

Può essere utile, in ogni caso, leggere la Relazione cercando di mettere allo scoperto alcuni di questi temi tra le pieghe dei capitoli nei quali è articolata. In particolare si proverà a fare un confronto tra i dati, pur se parziali e contraddittori, che vengono riportati sul fenomeno, sullo stato dei servizi e i dati provenienti del sistema penale. L'intento è verificare se, pur con le limitazioni determinate dalle metodologie utilizzate, sia possibile rintracciare elementi per fare valutazioni sulla efficacia delle politiche sulle droghe rispetto agli obiettivi prefissati, con particolare riferimento alle attività dei servizi. In definitiva si tratterà di verificare se la Relazione al Parlamento fornisca informazioni adeguate sui cambiamenti del fenomeno e permetta di esprimere valutazioni sulle strategie politiche messe in atto negli ultimi anni (nel passaggio dal secolo precedente al nuovo millennio).

2. Alcuni elementi per una discussione sul fenomeno dei consumi di sostanze psicoattive in Italia

Un primo elemento di criticità riguarda i dati pubblicati dalla Relazione. Essi provengono da fonti diverse e sistemi di rilevazione differenziati, per cui non sempre è possibile fare un confronto preciso. In particolare i dati sul fenomeno dei consumi di droghe sono forniti dal sistema di

rilevazione Ipsad (Italian population survey on alcohol and other drugs) e Espad (the European school survey project on alcohol and other drugs) Europa. La ricerca Ipsad riguarda cittadini nella fascia d'età compresa tra i 15 e i 64 anni ed è stata elaborata dal Dipartimento delle politiche antidroga (Dpa) sulla base delle indicazioni europee dell'Emcdda (l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze)¹ con un disegno di ricerca attuato ed elaborato dal Consiglio superiore della sanità. Per effettuare la rilevazione sono stati inviati per posta i questionari a un campione di 42.000 residenti in Italia, di età compresa tra i 17 e i 74 anni. In totale i questionari compilati sono stati 13.000. Si tratta di un'indagine ambiziosa che si prefigge di recuperare informazioni su un arco molto vasto, pressoché esaustivo, della popolazione interessata al consumo di droghe e sostanze psicoattive. Tuttavia suscita forti perplessità. Infatti, pur non entrando nel merito della attendibilità della metodologia, è però importante chiarire di fronte a che tipo di dati ci troviamo, per avere chiari i limiti della sua realtà esplicativa. Anzitutto bisogna considerare che i dati riportati non fotografano il fenomeno nella sua interezza, ma solo una parte ritenuta sufficientemente rappresentativa; inoltre le interpretazioni seguono schemi legati alle scelte dei ricercatori e pertanto propongono una delle rappresentazioni possibili, che invece dovrebbe essere sottoposta a verifica a vari livelli.

Nonostante i limiti appena accennati, dalla ricerca Ipsad 2017 emergono alcuni dati che possono destare un certo interesse.

Lo studio infatti rileva, sulla base delle risposte ai questionari, che in Italia un terzo della popolazione residente di età compresa tra i 15 e i 64 anni ha assunto almeno una sostanza psicoattiva illegale nel corso della propria vita; quota che si attesta al 10,6% se si fa riferimento al consumo nel corso del 2017.

Percentuali non particolarmente significative di giovani adulti dichiarano di aver usato più droghe nell'ultimo anno: il 23,7% dei 15-24enni e il 19,1% dei 25-34enni. Nel mese della rilevazione coloro che dichiarano di aver utilizzato sostanze illegali scendono al 5,6%, con percentuali di consumo superiori tra i giovani adulti.

La cannabis risulta la sostanza più diffusa: il 10% della popolazione ne

¹ L'Emcdda (European monitoring centre of drug and drug abuse) è l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (Oedt) che realizza studi e rilevazioni sul fenomeno dei mercati e dei consumi di droghe in Europa analizzando tendenze e cambiamenti. L'Emcdda monitora le soluzioni adottate dai diversi Stati, fornisce informazioni e supporta le politiche degli Stati membri.

RPS

A COSA SERVE (E A CHI SERVE) LA RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLE TOSSICODIPENDENZE IN ITALIA?

ha fatto uso almeno una volta nel corso dell'ultimo anno. Minore è invece il consumo di cocaina (1,2%), di oppiacei (0,6%) e di spice, cannabinoidi sintetici (0,5%). Il trend dei consumi di cannabis e derivati risulta in crescita con l'eccezione dei soggetti che riferiscono un uso frequente.

Nonostante sia discutibile fornire un dato generale dei consumi di droghe mettendo insieme modelli e stili di consumo molto diversi tra loro, a un primo esame dei dati si direbbe che la politica sulle droghe – adottata in questi anni in Italia – orientata al modello repressivo e morale e alla visione patologica non abbia dato i frutti sperati. Infatti nello studio Ipsad si dichiara che «i trend dei consumi risultano in crescita sia relativamente all'ultimo anno sia all'ultimo mese mentre il consumo frequente nell'ultimo mese (20 o più volte per la cannabis, 10 o più volte per le altre sostanze psicoattive) si mantiene stabile, interessando l'1% della popolazione generale» (Ipsad, 2017).

Una prima riflessione: stando ai dati risulta che la maggioranza delle persone coinvolte nell'indagine abbia sperimentato, una volta o più nel corso della vita, l'uso di sostanze psicoattive e successivamente abbia deciso di non usarle più o di usarle sporadicamente. Solo l'1% continua a farne un uso stabile, che di per sé non è un pattern problematico se non in certe circostanze come risulta da diverse ricerche internazionali a cui si farà cenno successivamente.

Sembrerebbe, da quanto emerge dalla Relazione al Parlamento, che le politiche improntate al modello della «guerra alla droga» non hanno raggiunto il loro obiettivo di ridurre drasticamente il mercato e il consumo di sostanze psicoattive. L'offerta di droghe si è fortemente ampliata, come risulta anche dalle altre sezioni specifiche della Relazione, ma le persone che hanno incontrato i diversi mercati, nonostante l'allarme sociale permanente sulle droghe e la demonizzazione del loro uso, hanno reagito regolando i propri comportamenti per la maggior parte limitando a una o più esperienze l'uso e per una parte minoritaria, seppur considerevole, mantenendo bassa la frequenza dell'uso. Secondo la ricerca «solo l'1% continua a farne un uso stabile». In realtà l'aspetto strutturale del fenomeno che non viene colto è che la tossicodipendenza, come l'abbiamo classicamente considerata, non è in aumento. L'ampliamento del fenomeno riguarda nuovi modelli e diversificati di uso e consumo di droghe e sostanze psicoattive, i quali, come si vedrà, non sono intercettati in modo significativo dal sistema ordinario dei servizi attuale ma da altre tipologie di servizi come quelli di riduzione del danno e dei rischi.

3. I trend del consumo per sostanze

Considerata la contraddittorietà dei dati che emergono dalla ricerca Ipsad e l'impianto centrato prevalentemente sul concetto di pericolosità delle droghe e sul modello patologico, il discorso della Relazione inevitabilmente si snoda attraverso categorie interpretative che provano a forzare i dati verso la riproposizione di questi schemi interpretativi centrati a priori su questi due concetti.

Uno di questi schemi interpretativi si fonda sulla scelta di procedere per trend dei consumi piuttosto che per pattern o modelli di uso. Il fenomeno viene così analizzato attraverso il trend ovvero l'aumento, la diminuzione o la stabilità dei consumi in generale, senza però tentare di analizzare sul piano qualitativo i dati: ad esempio verificare se la diffusione di una molteplicità di sostanze psicoattive sia inquadrabile in cambiamenti nei modelli di uso e consumo che interessa anche popolazioni e sottopopolazioni di italiani e non semplicemente un generico accumulo di consumi di droghe cattive.

Se si fossero confrontati i dati dei servizi (per le dipendenze) con quelli relativi alle diverse tipologie di consumi di specifiche sostanze, sarebbe emerso che le persone che usano le sostanze più diffuse, nei diversi contesti del divertimento, dagli anni novanta in poi, non si rivolgono, se non sporadicamente ai servizi ordinari di cura; eppure questo non ha comportato un particolare e significativo aumento di patologie o altre problematiche a carico della salute, a parte sporadici e limitatissimi episodi pure da non sottovalutare. Si sarebbe inoltre evidenziato che i nuovi rischi e danni sono affrontabili con politiche efficaci di riduzione del danno/limitazione dei rischi (RdD/LdR) e che i maggiori ostacoli sono proprio legati all'inefficacia delle leggi vigenti e ai dispositivi culturali, politici e sociali legati all'intreccio tra il modello penale-repressivo e quello patologico. Non sono rilievi critici di tipo ideologico e morale quanto l'indicazione di precisi punti di debolezza e di inefficacia degli effetti di politiche attive sulle droghe nel nostro paese.

4. Gli schemi interpretativi: problematicità e alto rischio

Nelle due ricerche Ipsad, sopra richiamate, ed Espad, di cui si dirà più avanti, i due schemi interpretativi, il consumo problematico e il consumo ad alto rischio, utilizzati per cercare di comprendere le novità del fenomeno, sono espressione di un modello basato sulla pericolosità e

sulla patologia. Con questa impostazione si limita ogni possibilità di evidenziare elementi non prevedibili e di novità che caratterizzano i nuovi usi e consumi non inquadrabili in modo univoco negli schemi di pericolosità.

Inoltre, questa impostazione metodologica non consente, ancora una volta, di evidenziare gli elementi di novità e di cambiamento emersi nel fenomeno. Ad esempio non vengono individuati gli usi e i consumi di sostanze legali e illegali attraverso «modelli e stili» di uso e consumo nei contesti del divertimento o tra i migranti e i senza dimora, che rappresentano la specificità più rilevante nei cambiamenti intervenuti nel fenomeno negli ultimi anni nel nostro paese. La tipologia di ricerche utilizzata non presta alcuna attenzione ai consumatori, alle strategie, alle competenze apprese, nella convinzione che le sostanze psicoattive sono dei demoni indomabili che distruggono la volontà e le facoltà di scelte autonome. Si «dimentica» che la cultura mediterranea ha elaborato una serie di regole e di rituali attraverso cui la maggioranza dei cittadini italiani consumano sostanze psicoattive quali alcol e tabacco senza essere mediamente posseduti da alcun demone e continuando a condurre nella stragrande maggioranza dei casi una vita di relazioni sociali soddisfacenti.

Per avvalorare l'idea della droga/demone viene proposto, nella Relazione al Parlamento, un ulteriore elemento: il concetto di «consumo problematico». In questo modo si intende rinforzare la convinzione che qualunque consumo di sostanze psicoattive, anche se non rientra nello schema classico della dipendenza e dell'*addiction*, è appunto «problematico», nel senso che rappresenta un problema per la persona e per la collettività.

Il termine «problematico», nel lessico utilizzato quando si parla di droghe, assume una connotazione di tipo moralistico e giudicante qualunque sia il contesto, epidemiologico o massmediale, nel quale compare. Il modello del consumo problematico è stato definito sulla base di questionari internazionali, ma non viene esplicitata la metodologia utilizzata per validarli. Questi appaiono prevalentemente costruiti sulla base di criteri astratti con forti elementi di tipo pregiudiziale e fondati su precognizioni. Ad esempio, definire nelle domande della rilevazione che un uso frequente è sempre «problematico» etichetta quel comportamento indipendentemente dalla concreta realtà che ha vissuto quella persona e dalle ripercussioni reali che quel comportamento avrebbe determinato nella vita della persona. Vengono utilizzati, inoltre, solo indicatori di «svantaggio» (soldi spesi, difficoltà a ridurre le dosi ecc.) in

quanto si parte dall'idea che una persona non può controllare per definizione l'uso di una droga né i comportamenti collegati.

Non viene dato, ad esempio, nemmeno un accenno alle ricerche realizzate nei setting naturali dell'uso di sostanze psicoattive, quali, per citarne alcune significative, quelle pionieristiche di Zinberg o quelle di Cohen e Decorte in Europa o ancora quelle più recenti condotte in Italia da Ronconi e Zuffa. In queste ricerche si utilizzano sia indicatori di svantaggio che di vantaggio (come evitare overdose, saper gestire la frequenza nell'uso, saper fare un bilancio economico, scegliere vie di somministrazione più sicure, fino al mantenimento dei propri interessi e impegni di vita). Indicatori che dimostrano come, al contrario di quanto emerge dalla Relazione, le persone che usano sostanze apprendono competenze e mantengono le proprie risorse anche nelle condizioni più difficili di vita. Inoltre tutte le ricerche condotte nei setting o contesti naturali del consumo mostrano che le persone che usano, con maggiore o minore regolarità, sostanze psicoattive mantengono un controllo su queste, non seguono traiettorie lineari, ma presentano picchi di consumo e cadute nella frequenza e nell'intensità quando si accorgono che stanno perdendo il controllo. Dunque, se la rilevazione avviene nella fase del picco si avrà un dato, viceversa se avviene nella fase della discesa di consumi se ne avrà uno opposto. Sono elementi molto importanti non solo per sfatare stereotipi negativi, pregiudizi e stigmi, ma anche da tenere in considerazione per ampliare i nostri sguardi sul fenomeno e arricchire le culture e le competenze professionali degli operatori attivi nelle diverse tipologie di servizi, compresi quelli del cosiddetto trattamento.

5. La ricerca tra gli studenti: il questionario Espad

Ogni anno in Europa si realizza la ricerca Espad – a cura dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze citato – che prevede la somministrazione di un questionario unico agli studenti in età tra i 15 e i 16 anni dei diversi paesi europei coinvolti. La rilevazione, che segue criteri analoghi a quelli Ipsad, è realizzata dal Cnr in Italia ogni anno e mostra elementi di maggiore affidabilità in quanto, pur garantendo l'anonimato, la compilazione diretta e non per via telefonica, motiva probabilmente a dare risposte più precise.

Dall'ultima rilevazione Espad Italia, riportata nella Relazione al Parlamento, risulta che il 34% degli studenti italiani ha provato almeno una

sostanza psicoattiva illegale nel corso della propria vita e il 26% lo ha fatto nel corso del 2017. Il 4% degli studenti utilizza sostanze psicoattive frequentemente (20 o più volte al mese nel caso della cannabis e/o 10 o più volte al mese per le altre sostanze).

La cannabis è la sostanza più diffusa (utilizzata dal 34% degli studenti), seguita dalla spice (cannabis sintetica), da altre nuove sostanze psicoattive (Nps) e dalla cocaina (3,4%). L'1,6% degli studenti ha fatto uso di sostanze senza sapere cosa fossero, solo lo 0,4% ha utilizzato sostanze per via iniettiva.

L'orientamento dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (Emcdda) è molto laico e aperto, usa toni poco allarmistici e ha chiaro il ruolo strategico degli interventi di RdR/LdR. Tuttavia anche nel caso di Espad la tendenza è quella di analizzare i trend centrando l'attenzione sulla pericolosità piuttosto che sull'analisi qualitativa dei cambiamenti nei modelli di uso e consumo. Anche in questo caso si tende a mettere in evidenza i punti di debolezza del consumatore di droghe, spostando l'attenzione sui comportamenti problematici e rischiosi, e si evita di analizzare i punti di forza, le strategie di autoregolazione di valutazione, controllo e riduzione dei rischi, che risultano centrali in una prospettiva di *empowerment*.

Nonostante questi limiti, dall'indagine emerge che, se un terzo degli studenti ha usato almeno una volta una droga illegale nel corso della sua vita, solo una sensibile minoranza l'ha usata in modo intensivo. La Relazione non commenta il dato, ma è chiaro che anche una lettura superficiale permette di rilevare come la maggioranza delle persone che usano droghe illegali non vanno incontro a una dipendenza e apprendono a controllarle con strategie diverse che le ricerche citate nei setting naturali hanno ampiamente descritto e che né Espad né il commento della Relazione evidenziano.

L'eroina, tra l'altro, è la sostanza di gran lunga meno usata tra la popolazione giovanile così come tra la popolazione adulta. Anche questo dato segnala il modo antiquato e inadeguato con cui oggi in Italia si ragiona di droghe, come se ci trovassimo ancora negli anni '80/'90, quando il modello di consumo era centrato sull'uso di eroina in condizioni di marginalità, devianza, con forti stigmatizzazioni sociali. In realtà, il dato grezzo della ricerca Espad mostra come l'eroina sia una sostanza usata in modo trascurabile, mentre altre risultano le sostanze usate, e che prevalgono modelli di consumo socialmente integrati. Diversamente dalle logiche tradizionali dei servizi pubblici italiani, che pure hanno una loro efficacia per le tipologie di consumatori accolti, i contesti nei quali avviene

L'uso di queste sostanze (feste, piazze, eventi pubblici, movida) presentano rischi e danni affrontabili non lanciando pubblici allarmi e usando schemi repressivi di intervento, quanto piuttosto con le metodologie di limitazione dei rischi (LdR) ormai ben acquisite sul piano internazionale, europeo e italiano, che mirano a istruire le persone anziché a stigmatizzarle e sottoporle al sistema penale.

6. Consumo ad alto rischio

Un'altra categoria allarmistica contenuta nella Relazione è quella di consumo ad «alto» rischio. Anche in questo caso, come per il consumo problematico, essa viene connotata da imperativi morali e non a caso è riferita a giovani e adolescenti. Si afferma, ad esempio, che nel 2017 vi è stato «un sensibile cambiamento nella composizione dei modelli di consumo delle sostanze psicoattive a favore di un aumento di quelli più pericolosi per gli utilizzatori»: aumentano infatti sia le frequenze d'uso che il poli-uso di tutte le sostanze, oltre che il cosiddetto uso problematico di cannabis.

È evidente l'arbitrarietà dell'affermazione, non surrogata da alcuna dimostrazione. In realtà i dati mostrano come le persone che utilizzano sostanze con maggiore frequenza sono una minoranza e i rischi cui vanno incontro sono per lo più legati al setting (illegalità e stigmi).

Infatti risulta che nel corso del 2017 poco meno del 4% degli studenti ha riferito un consumo frequente di sostanze psicoattive, ha cioè utilizzato cannabis 20 o più volte e/o altre sostanze 10 o più volte nel corso di un mese. Un quinto di questi studenti (19,9%) ha inoltre utilizzato più sostanze. Poiché il presunto consumo rischioso, nonostante tutto, è basso, si aggiunge che questi giovani consumatori nella metà dei casi si abbandonano alla pratica del *binge drinking*, cioè cinque o più bevute di alcolici di fila, o episodi di ubriacatura, assunzioni di psicofarmaci fino all'evidenziazione nel 38% dei casi del profilo di giocatore d'azzardo problematico. Inoltre un'ulteriore quota di giovani ha dichiarato di guidare sotto effetto di sostanze, di aver filmato una scena violenta e di aver volontariamente danneggiato beni pubblici e privati, di aver avuto rapporti sessuali non protetti, gravi problemi con i pari, e con i genitori e gli insegnanti!

È evidente che si profila una vera e propria strategia volta a costruire rappresentazioni dei consumatori di droghe tutta centrata su allarmi ed emergenze spostando l'attenzione continuamente sulla pericolosità, la

problematicità e l'alto rischio con argomenti e metodi fondati su dubbie prove di efficacia.

Un diverso modello interpretativo sui consumi di sostanze rispetto a quello utilizzato nella Relazione è quello di Norman Zinberg (1984) che già negli anni '80 aveva elaborato uno schema interpretativo degli usi e dei consumi di droghe che non considerava solo gli aspetti della loro «pericolosità» farmacologica. Secondo Zinberg, per comprendere gli effetti ricercati e i potenziali rischi connessi oltre al *drug*, bisogna considerare altri due fattori: il *set* e il *setting*. Il *set* si riferisce alla persona, al suo equilibrio psicologico ed esistenziale del momento ma anche alla motivazione che spinge all'uso. Il *setting* si riferisce alle influenze delle leggi, più o meno repressive, alle rappresentazioni sociali del fenomeno, ad esempio fondate su pregiudizi e stigmi, ai diversi contesti di assunzione (strada, feste, divertimento, ecc.), ma anche alle culture elaborate dai consumatori nei diversi contesti di uso. Questi contengono molte indicazioni per comprendere come, pure nelle situazioni più sfavorevoli, alcune persone riescono a elaborare strategie di controllo, regole e rituali di uso, mentre altre vanno incontro a comportamenti più rischiosi. Zinberg raggiunse queste acquisizioni in seguito a una ricerca condotta per strada tra le persone che usavano cannabis ed eroina, nei loro *setting* naturali. Successivamente P. Cohen (1999) e T. Decorte (2000) con ricerche analoghe descrissero in modo dettagliato le regole e i rituali messi in atto dalle persone che usano sostanze per mantenere il controllo. Una delle strategie più importanti era mantenere impegni e interessi nella propria vita, attenzione per la salute, spostando quindi il focus dal *drug* al *setting* e poi al *set*. E ancora più recentemente in Italia sono state realizzate ricerche analoghe (Zuffa, 2010).

Tali ricerche condotte nei *setting* naturali utilizzano strumenti aperti di indagine per acquisire informazioni direttamente dalle persone che usano le sostanze, per elaborarle e costruire nuove rappresentazioni del fenomeno. Inoltre mettono in evidenza come i fattori che influenzano modelli e stili di consumo ed espongono a possibili rischi e i danni collegati sono prevalentemente sviluppati e resi più gravi piuttosto dai contesti delle leggi, più o meno repressive, e dalle rappresentazioni sociali e culturali piene di stigmi e pregiudizi.

In particolare, ad esempio, Cohen e Sas (1998) hanno costruito un questionario che rileva vantaggi e svantaggi nell'uso di droghe e che consente di esplorare l'insieme delle esperienze delle persone che usano sostanze, includendo anche variabili relative alla persona, ai contesti e ai *setting* in generale.

Seguendo lo schema di Zinberg e le indicazioni delle ricerche condotte nei setting naturali, potremmo reinterpretabe meglio anche buona parte dei dati Ipsad e Espad e arricchirli in una prospettiva più ampia.

Una tale prospettiva sollecita un ripensamento delle politiche sulle droghe in termini di regolazione sociale del fenomeno piuttosto che di repressione, attraverso un processo di depenalizzazione dell'uso e di progressiva legalizzazione, aprendo un confronto con le più significative esperienze europee e internazionali.

7. *Organizzazione dei servizi*

I dati della Relazione riferiti ai servizi pubblici, pur se parziali, mettono in evidenza prevalentemente le carenze e i limiti senza citare le innovazioni realizzate da parte di alcune regioni italiane, ad esempio con l'istituzione di nuovi servizi di riduzione del danno e di limitazione dei rischi (RdD/LdR) all'interno del sistema pubblico delle offerte di servizi.

7.1 *Domanda di trattamento*

La Relazione si occupa in modo inadeguato della domanda di trattamento, ostacolando così riflessioni compiute sull'efficacia dei servizi pubblici italiani.

Infatti, una lettura dei dati della Relazione riferiti al trattamento nei servizi segnalano che nel 2017 gli utenti in carico ai SerD sono stati 129.945, il 16% dei quali risulta trattato per la prima volta. L'età media dell'utenza che segue un trattamento è compresa tra i 39 e i 49 anni, mostrando un progressivo invecchiamento: il 53% dell'utenza in carico nell'anno ha 40 anni o più (era l'8,5% nel 1997). Parallelamente si osserva una diminuzione delle classi di età più giovani.

Il 63% è in carico per uso primario di eroina e il 21% di cocaina, mostrando rispettivamente un evidente calo e un aumento rispetto agli anni passati.

I soggetti in trattamento presso le strutture socio-riabilitative private accreditate, le cosiddette comunità terapeutiche, nel 2017 sono stati 15.412, circa 500 in più rispetto al 2016.

Dalla lettura dei dati degli utenti che seguono un trattamento risulta una clamorosa contraddizione: la tipologia di consumatori di droghe prevalentemente in carico è quella dei consumatori di eroina e cioè la minoranza delle tipologie dei consumatori descritti nelle stesse due ricerche sulle

quali si basa la Relazione al Parlamento 2018. I SerD, che rappresentano il modello di servizi uniformemente diffuso nel Ssn italiano, intercettano dunque solo l'1% dei consumatori: cioè quelli da eroina. Il dato dell'aumento dei consumatori di cocaina in trattamento nei servizi è poco analizzata nelle ricerche. Ad esempio non si approfondisce se questi consumatori di cocaina presentano le caratteristiche dei tossicodipendenti storici di eroina (devianza, microcriminalità, stile marginale, ecc.) o modelli di consumo diversi, né si analizzano le eventuali innovazioni introdotte nel sistema dei servizi per affrontare ipotetici nuovi aspetti del fenomeno.

Un ulteriore dato preoccupante sulle persone che si rivolgono ai servizi è quello dell'invecchiamento dell'utenza. La questione è rilevante rispetto al dato «clinico», che segnala come queste persone siano invecchiate insieme ai servizi.

Occorre chiedersi se, dopo avere garantito dagli anni '80 alla fine degli anni '90 diversi vantaggi usando i trattamenti centrati sulle terapie con metadone e più recentemente con la buprenorfina (allontanamento dal mercato illegale, modificazione dei comportamenti a rischio sanitari e sociali, recupero di relazioni lavorative e familiari, ecc.), oggi i SerD rischiano di contribuire a creare, loro malgrado, dei danni. In primo luogo il danno di una «nuova istituzionalizzazione» che comporta un'identificazione a vita delle persone in trattamento con il modello di malato cronico recidivante, e l'elaborazione conseguente di un forte senso di colpa che costituisce un ostacolo al recupero di un'esistenza autonoma. Una prospettiva che non si può non affrontare sul piano «etico» anche considerando tutti i fattori positivi di autonomia e di competenze personali sinora sviluppati nella relazione attiva tra operatori e utenti nell'ambito del lavoro complesso dei SerD (e delle comunità terapeutiche).

Anche il dato che segnala gli inserimenti di pazienti nelle comunità terapeutiche al 2,3% risulta poco approfondito e sottodimensionato rispetto alla realtà. Inoltre manca un'analisi che colga le diverse tipologie di strutture (es. pedagogiche, terapeutiche, specialistiche per comorbilità, centri crisi, ecc.) e i cambiamenti nella loro funzione. Si tratta, ad esempio, di valutare se le strutture fanno parte di un circuito diversificato e dinamico piuttosto che essere autoreferenziali. In questo senso diverse strutture accreditate hanno adottato criteri flessibili nell'accoglienza, nei tempi e nei programmi sempre più concordati e negoziati, non legati necessariamente alla disintossicazione fino a riconoscersi nella prospettiva della riduzione del danno.

Una riflessione si impone: se la maggioranza degli utenti dei servizi pubblici e delle comunità terapeutiche è rappresentata dalla minoranza dei consumatori rilevati nelle ricerche, allora occorre ragionare sulle innovazioni da operare nei modelli organizzativi, nelle culture, negli stili professionali per affrontare la complessità e diversità delle domande che emergono dal mondo dei nuovi modelli di uso e consumo di sostanze psicoattive legali e illegali.

La Relazione dedica poi un capitolo ai «soggetti tossicodipendenti in carcere» che al 31 dicembre 2017 risultano essere 14.706 ovvero un quarto dell'intera popolazione carceraria (25,5%) e circa un terzo di essi (32%) sono stranieri. La percentuale di detenuti tossicodipendenti rispetto al totale degli ingressi è aumentata e per il 2017 è risultata pari al 34%. Il numero elevato di tossicodipendenti detenuti nelle carceri italiane richiede un ragionamento sui danni determinati dall'esperienza detentiva. In generale si tratta di riproporre una discussione pubblica sull'opportunità di mettere in discussione il paradigma della relazione stretta tra cura e pena che è ancora alla base della nostra normativa e che ormai produce danni sociali notevoli, come dimostrano alcune evidenze.

7.2 I servizi di riduzione del danno

La riduzione del danno era già comparsa nelle Relazioni al Parlamento del 2015 e del 2016. In entrambi i casi la rilevazione era stata realizzata dal Cnca (Coordinamento nazionale comunità di accoglienza) in collaborazione con alcune associazioni della società civile. Nella relazione del 2016 il capitolo si presentava in una forma compiuta che, ricostruendo la storia dei servizi di RdD/LdR in Italia, ne delineava gli elementi di innovazione per il sistema dei servizi, indicando alcuni orientamenti per ripensare le politiche degli interventi rivolte alle persone che usano sostanze, mettendolo in sintonia con la differenziazione dei modelli di uso e consumo intervenuti negli ultimi decenni.

Nella Relazione al Parlamento 2018, al contrario, non è stato richiesto alcun contributo alla società civile. Da questo punto di vista, la pur apprezzabile scelta di prevedere un capitolo sulla RdD, la sua realizzazione è un'occasione mancata. Alcuni dati presentano lacune eclatanti, come quelle riguardanti la Campania dove non risulta l'attività storica di distribuzione dei preservativi e del naloxone realizzata dai servizi di RdD della Asl NA1.

Inoltre manca una definizione della RdD come prospettiva culturale e politica e come strategia di programmazione di servizi innovativi in

RPS

A COSA SERVE (E A CHI SERVE) LA RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLE TOSSICODIPENDENZE IN ITALIA?

grado di dare risposte efficaci a quella fascia ampia e diversificata di consumatori che sfugge e non si rivolge ai servizi ordinari di cura, i SerD e le CT. Una delle conseguenze di questa approssimazione appare chiaramente quando si definiscono i servizi di RdD secondo la logica trattamentale seguendo il modello organizzativo dei SerD e delle comunità terapeutiche accreditate disegnato per tipologie di consumatori differenti. I servizi di RdD vengono definiti come delle reti che raccolgono i consumatori di strada che sfuggono ai servizi ordinari di cura per riportarli sulla retta via di un trattamento orientato all'astinenza.

In realtà i servizi di RdD si configurano come nuovi modelli di organizzazione che ampliano le tipologie degli interventi e permettono di intervenire verso i nuovi modelli di consumo di sostanze sempre più diffusi. Propongono uno sguardo nuovo anche rispetto alla mission dei servizi tradizionali ripensandoli in positivo, mettendo al centro delle loro attività la valorizzazione delle risorse e delle competenze delle persone che usano le droghe in una prospettiva di *empowerment* e di apprendimento sociale. La Relazione al Parlamento non coglie questa realtà multiforme delle esperienze di riferimento della RdD quali unità di strada, équipe dei contesti del divertimento, *drop-in* ecc., e delle diverse pratiche innovative realizzate in molti servizi pubblici nonostante l'imbrigliamento spesso in vecchi schemi organizzativi imposti da una legge antiquata. Non può risultare chiaro, tra l'altro, in che cosa consista la specificità di questi servizi di riduzione del danno e limitazione dei rischi se non ne viene data alcuna descrizione. Ad esempio si comprende poco il lavoro dell'unità di strada o di un *drop-in* se non si considera che questi, lavorando in primo luogo sulla modificazione dei comportamenti a rischio sociosanitario e sociale, intercettano le persone che vivono per strada in una condizione di marginalità, spesso senza dimora e migranti, che non si rivolgono ai servizi tradizionali con attività di accompagnamento e sostegno che riconoscono le competenze e valorizzano le risorse personali in una logica di *empowerment*. Il lavoro sui comportamenti a rischio allora si configura come un obiettivo di miglioramento delle strategie personali di controllo e di apprendimento ad autoregolare la propria vita e l'uso di sostanze con il minimo di rischi anche nelle condizioni sociali ed esistenziali più difficili. Analogo discorso dovrebbe essere fatto per le attività di limitazione dei rischi rivolte ai giovani nei contesti del divertimento orientate a fornire strumenti diversi utili alla valutazione dei rischi e dei danni legati all'uso di sostanze legali e illegali orientando il lavoro, secondo lo schema di Zin-

berg, con particolare riferimento ai fattori alla persona (set) e al contesto (setting) con strategie articolate e complesse.

Tale sottovalutazione dei servizi di riduzione del danno e limitazione dei rischi denota inoltre uno scarso confronto con le indicazioni da tempo riportate dagli organismi europei come l'Emcdda. E d'altra parte lo stesso governo italiano ha introdotto nel d.p.c.m. del 12 gennaio 2017, pubblicato in G.U. Serie Generale, n. 65 del 18 marzo 2017, la RdD come un Lea, un diritto alla salute, ma a tutt'oggi non vi sono documenti né atti di indirizzo nazionali finalizzati a renderla esigibile e quindi ad attuarla in modo uniforme sull'intero territorio nazionale.

8. Osservazioni conclusive

Nell'introduzione alla Relazione, il ministro per la Famiglia e le disabilità dichiara l'impegno «a potenziare le attività di informazione, ricerca, monitoraggio e valutazione per contribuire ad una migliore comprensione di tutti gli aspetti del fenomeno droga e dell'impatto delle misure, al fine di fornire prove solide e complete per le politiche e le azioni».

Per mantenere questo impegno è necessario ampliare in modo sostanziale l'area e l'orientamento delle ricerche sia sul fenomeno che sull'impatto delle politiche. In particolare si richiede di implementare le ricerche, sia qualitative che quali-quantitative, rivolte ad aree di popolazione ampie e diversificate, modificando gli orientamenti centrati su schemi precostituiti fondati «sull'illusione del ricercatore» che di fatto costruisce in anticipo ciò che dovrà ricercare.

Seguendo questa prospettiva si avranno a disposizione elementi di conoscenza più ampi e articolati per raggiungere gli obiettivi che si prefigge il ministro di supportare e aggiornare il sistema dei servizi «in relazione al cambiamento degli stili di consumo [...] delle problematiche emergenti» con «interventi mirati su solide evidenze scientifiche ed orientare anche le scelte circa le risorse a disposizione».

E infine, poiché il ministro conclude facendo riferimento a linee programmatiche non ancora note ma che «prevedono un coinvolgimento, a vari livelli e modalità, di tutti gli attori del sistema delle tossicodipendenze» nella consapevolezza «che solo con uno sforzo comune e con una collaborazione costante sarà possibile ottenere risultati efficaci e duraturi», ci si aspetta che l'atto conseguente e coerente sia la convocazione della Conferenza nazionale sulle droghe attesa ormai da dieci anni.

Riferimenti bibliografici

- Cohen P. e Sas A., 1998, *Cannabis Abuse in Amsterdam*, Cedro, Amsterdam.
- Cohen P., 1999, *Un mutamento di rotta degli obiettivi principali del controllo sulla droga: dall'eliminazione del consumo alla sua regolazione*, Cedro, Amsterdam.
- Decorte T., 2000, *The Taming of Cocaine: Cocaine Use in European and American Cities*, Vub Press, Bruxelles.
- Grosso L. e Camoletto L., 2011, *Oltre i confini dei raves*, Ed. Gruppo Abele, Torino.
- Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche antidroga, 2016, *Relazione sui dati relativi alla tossicodipendenza in Italia* (anno 2015 e primo semestre 2016), Parte III, cap. 1, par. 1.8, *Riduzione del danno e limitazione dei rischi*.
- Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche antidroga, 2018, *Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia anno 2018 (dati 2017)*.
- Reinarman C., Cohen P.D.A. e Kaal H.L., 2004, *The Limited Relevance of Drug Policy: Cannabis in Amsterdam and in San Francisco*, American Journal of Public Health, vol. 94, n. 5, pp. 836-842.
- Vecchio S., 2015, *Verso un sistema flessibile, nomade e meticcio dei servizi per i consumatori di sostanze psicoattive*, «Medicina delle Dipendenze», n. 19.
- Zinberg N.E., 1984, *Drug, Set and Setting*, Yale University Press, New York.
- Zuffa G. (a cura di), 2010, *Cocaina, il consumo controllato*, Ed. Gruppo Abele, Torino.
- Zuffa G. e Ronconi S. (a cura di), 2017, *Droga e autoregolazione*, Ediesse, Roma.
- Zuffa G., Anastasia S. e Corleone F. (a cura di), 2018, *Nono Libro bianco sulle droghe*, «I dossier di Fuoriluogo», disponibile all'indirizzo internet: <https://www.societadellaragione.it/2018/06/27/nono-libro-bianco-sulle-droghe>.

Le droghe, tra repressione e rimozione. La Relazione del governo e i Rapporti ombra della società civile

Grazia Zuffa

RPS

Le Relazioni del governo al Parlamento sulle droghe non hanno mai corrisposto al compito istituzionale di fornire un reale strumento di valutazione della politica sulla droga, a iniziare dalla legge antidroga.

La Relazione 2018 testimonia inoltre il progressivo ritiro della politica da un tema «scomodo» come quello delle droghe. Ne derivano ritardi a valutare l'impatto penale e carcerario dell'applicazione della legge e a prendere atto di fenomeni attuali, quali la crescita di nuove sostanze psicoattive e l'emergere di nuovi modelli di consumo che si dispiegano lungo un continuum di differenti livelli di rischio

e di danno (oltre la vecchia dicotomia uso ricreazionale/ dipendenza). La riduzione del danno, la strategia più in grado di rispondere alle odierne tendenze, è sottovalutata, con conseguente difficoltà ad adeguare la rete dei servizi. Alle carenze delle Relazioni ufficiali, supplisce la società civile: da oltre dieci anni, i Libri bianchi sulle droghe costituiscono Rapporti ombra, con una valutazione puntuale delle politiche penali, degli orientamenti nella ricerca, dei modelli operativi dei servizi, offrendo linee per l'innovazione. Il tema della valutazione delle politiche antidroga è centrale anche a livello internazionale.

1. Premessa

Nel settembre 2018 è stata pubblicata la *Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia*, in ritardo sui tempi usuali: un non-avvenimento per i media, che l'hanno pressoché ignorata. Ciò è tanto più singolare se si pensa all'importanza di questo documento che, negli intenti del legislatore, avrebbe dovuto essere uno strumento di valutazione e orientamento delle politiche sulle droghe.

Il report annuale al Parlamento entra in scena con la cosiddetta legge «Jervolino-Vassalli» del 1990, e l'articolo che la disciplina è frutto di uno specifico emendamento delle opposizioni durante la discussione parlamentare. Poiché la legge rappresentava un giro di vite repressivo, con la punizione del semplice consumatore, le opposizioni chiesero uno

strumento che permettesse di monitorare gli effetti delle nuove norme penali e più in generale le politiche antidroga. Così l'art. 131 del d.p.r. 309/90 stabilisce che il ministro per la Solidarietà sociale presenti, entro il 30 giugno di ogni anno, «una relazione al Parlamento sui dati relativi allo stato delle tossicodipendenze in Italia, sulle strategie e sugli obiettivi raggiunti, sugli indirizzi che saranno seguiti».

Si noti: non si tratta solo di riferire sui dati, ma anche sulle «strategie e gli obiettivi raggiunti». La Relazione introdotta nel 1990 indirizza dunque la raccolta di informazioni a una precisa *finalità politica*, testimoniata peraltro dal fatto che l'interlocutore primo è il Parlamento.

2. *Dalla propaganda al disimpegno politico, la parabola storica*

Nei quasi trent'anni trascorsi dalla sua introduzione, la Relazione al Parlamento non è mai stata all'altezza delle aspettative. Né da un punto di vista tecnico, poiché si è spesso tradotta in una raccolta pressoché informe di dati provenienti dai vari ministeri e amministrazioni, senza una chiara griglia di indicatori utili a leggere e a monitorare i fenomeni e la loro evoluzione nel tempo. Né da un punto di vista politico: la dimostrazione più lampante è che il Parlamento non ne ha mai discusso. Peraltro, anche lo strumento di *partecipazione politica* che la legge ha previsto, la Conferenza triennale sulle droghe, non è convocata dal lontano 2009. E le tante sollecitazioni rivolte dalle ong e dai vari soggetti interessati al governo perché si decida a rispettare quell'obbligo di legge sono cadute nel vuoto.

I due aspetti, tecnico e politico, sono in qualche modo collegati. Solo se i *policy maker* esplicitano gli obiettivi, i tecnici possono elaborare indicatori validi per valutare l'efficacia delle politiche nel raggiungerli. La valutazione è di per sé un'azione squisitamente pragmatica. E proprio qui sta la prima difficoltà, nell'approccio eminentemente ideologico della politica antidroga.

Le attuali strategie di contrasto alla droga ruotano intorno agli obiettivi della «eliminazione o riduzione significativa dell'offerta di droga», ovvero della eliminazione/riduzione dei mercati, da conseguirsi con l'armamentario penale; e della «eliminazione o riduzione significativa della domanda di droga» (il famoso «consumo zero»), attivando di regola interventi socio-sanitari indirizzati all'astinenza. Il carattere ideologico delle politiche proibizioniste tese a questi obiettivi sta nel fatto che nessuna alternativa è tollerata: perciò non sono valutabili. A riprova dell'intolleranza

ideologica testimoniano le difficoltà che hanno incontrato – e in parte ancora incontrano – le strategie di riduzione del danno. Il loro obiettivo non è il «consumo zero» bensì il consumo meno rischioso e più controllato. Perciò sono accusate di «tollerare la droga», se non addirittura di «incentivare i consumi».

Gli obiettivi sopracitati sono dettati dalle convenzioni internazionali delle Nazioni Unite e valgono a livello internazionale. E non a caso la valutazione delle politiche globali è sempre stata un punto dolente nei grandi appuntamenti delle Nazioni Unite dedicati al contrasto alle droghe, come le assemblee generali speciali Onu sulle droghe (Ungass 1998 e 2016); o i cosiddetti segmenti ministeriali ad alto livello della *Commission on Narcotic Drugs*. L'ultimo ha avuto luogo nel 2009, il prossimo è previsto nel 2019.

Torniamo alle Relazioni al Parlamento. C'è un'altra conseguenza della curvatura ideologica della politica: il tentativo di strumentalizzare la ricerca, che si accompagna spesso al silenzio, se non alla compiacenza, dei ricercatori. Vale la pena ricordare il caso della Relazione 2010, presentata dall'allora «zar» antidroga Carlo Giovanardi e dal direttore del Dipartimento antidroga-Dpa Giovanni Serpelloni. Quel report confrontava i dati della nuova indagine sulla prevalenza dei consumi (Gps Ita 2010, condotta direttamente dal Dipartimento), con la precedente Ipsad Italia 2007-2008. La comparabilità fra le due indagini non aveva alcun fondamento scientifico, ciononostante i dati furono accostati, denunciando il calo dei consumi (qui sta la debolezza del ricercatore). Su tale falla metodologica si innestò la speculazione dei responsabili politici che vollero addebitare il merito del calo all'inasprimento repressivo della legge del 2006 da loro voluta¹.

Negli ultimi anni, la parabola discendente della Relazione si è accentuata. A riprova, basta leggere le varie presentazioni a cura dei rappresentanti di governo che si sono avvicendati: ridotte via via a un semplice adempimento burocratico, privo di contenuti².

Lo scadimento della Relazione va di pari passo col progressivo ritiro dei governi dalla questione droghe. Licenziato il responsabile politico

¹ Per una critica dettagliata ai vizi metodologici dell'indagine Gps Ita 2010, si veda il *Secondo Libro Bianco sulla Legge Fini-Giovanardi*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.societadellaragione.it/2012/01/22/il-secondo-libro-bianco-sulla-legge-fini-giovanardi/>.

² Nel 2014, addirittura, la presentazione del governo scompare e la Relazione si presenta come un documento squisitamente «tecnico». Altre volte sono stati i ministri per i Rapporti con il Parlamento a svolgere il compito di «passare» il report.

Carlo Giovanardi e poi anche il direttore, Giovanni Serpelloni, il Dpa è stato affidato a figure tecniche, peraltro rapidamente avvicendatesi; e senza più un referente politico nel Consiglio dei ministri per molti anni. Con il risultato di «Relazioni acefale, deprivate ormai da anni da ogni organismo pensante in un Dipartimento senza più Consulta, Comitato scientifico e Conferenza nazionale» (Grosso, 2018, p. 27). Della mancata convocazione della Conferenza nazionale si è già detto. Anche gli altri organismi di indirizzo, la Consulta nazionale delle dipendenze e il Comitato scientifico, sono scomparsi ormai da molti anni. L'ultima edizione del Comitato scientifico, voluta nel 2008 da Giovanni Serpelloni, fu piegata a esigenze di pura immagine, composta com'era da cinque esperti stranieri e residenti all'estero su undici: fra questi cinque, Nora Volkow, direttrice dello statunitense *National Institute of Drug Abuse* (Nida), l'organismo soprannominato con ironia nei corridoi delle istituzioni accademiche americane «Istituto per la propaganda antidroga». Anche le competenze a senso unico degli esperti chiamati a far parte del prestigioso, ancorché inutile, Comitato scientifico parlano da sé dell'intento propagandistico, a sostegno del paradigma di interpretazione del consumo di droga come *brain disease*: erano tossicologi, esperti di *neuro imaging*, neuroscienziati. Nessun collegamento con chi lavorava nei servizi, nessuna apertura alla ricerca nel campo dei modelli di consumo, nessun interesse a capire i consumi dal punto di vista di chi consuma. Insomma, un fuoco d'artificio, o meglio un fuoco fatuo, che ha preparato il nulla degli anni successivi. La Relazione, nel suo declino, è perciò il simbolo dell'abbandono di un tema «scomodo» per gli equilibri delle maggioranze di governo.

Dalla primavera 2018, col governo Lega-5Stelle, il Dipartimento anti-droga ha di nuovo acquisito un referente politico nel ministro per la Famiglia e le disabilità, Lorenzo Fontana. Tuttavia, la presentazione della Relazione 2018, a opera del neoministro, non pare averne guadagnato granché. Non solo si registra un'incapacità di analisi nel cogliere le novità nel campo dei consumi, ridotte all'allarme per la cannabis³; soprattutto colpisce la totale ignoranza (o volontà di ignorare) del rivolgimento che sta avvenendo ormai in diversi paesi del mondo – l'ultimo in Canada in ottobre – con la regolamentazione legale della cannabis. Un passaggio storico, dalla proibizione alla legalizzazione, che

³ Scrive il ministro nella Presentazione alla Relazione 2018 «che il trend dell'uso, del traffico e dello spaccio di cannabis è in aumento con percentuali di principio attivo sempre più elevato degli anni precedenti».

non può non avere conseguenze nel dibattito sulla politica delle droghe in sede internazionale. È probabile che se ne parli al Segmento ministeriale ad alto livello della Cnd di marzo 2019, che il ministro peraltro neppure cita. Così come, sempre parlando di cannabis, il ministro pare non sapere che il comitato di esperti della Oms stava lavorando a un importante parere proprio sulla riclassificazione della cannabis nelle tabelle internazionali. E infatti, nel gennaio 2019, la Oms ha «declassato» la cannabis, togliendola dalla Tabella IV (contenente le sostanze particolarmente dannose), e ha riconosciuto i preparati medici a base di cannabis come farmaci a tutti gli effetti, togliendoli dalle tabelle delle sostanze proibite internazionalmente. È un'indicazione che avrà un peso importante, per l'autorevolezza scientifica che l'Oms riveste: anche se la decisione ultima se accogliere o no il parere dell'Oms spetta all'organismo di governo politico internazionale, la Cnd appunto.

Come si vede, ci sono molte questioni sul tappeto. Di fronte alle quali, l'impegno dichiarato del ministro (nella medesima presentazione alla Relazione 2018) «a potenziare le attività di informazione, ricerca, monitoraggio e valutazione [...] al fine di fornire prove solide e complete per le politiche e le azioni [...] per proporre interventi mirati su solide evidenze scientifiche e orientare anche le scelte circa le risorse a disposizione» suona come una litania in politichese, buona per nessuna stagione.

3. *Uno sguardo all'Europa*

La critica alle Relazioni italiane appare più chiara nel confronto col documento corrispondente a livello europeo, lo *European Drug Report 2018*, pubblicato dallo *European Monitoring Centre on Drugs and Drug Addiction* (Emcdda). Questo Report si distingue dalla Relazione annuale al Parlamento italiano perché è un documento tecnico, senza un referente istituzionale definito come il documento italiano. Pur tuttavia, il capitolo introduttivo (*Commentario*) del Report europeo offre una chiave interpretativa dei fenomeni, del tutto assente nella Relazione italiana, che è invece essenziale, per la fruibilità del documento parte dei *policy maker*. Il Commentario è significativamente intitolato *Per la comprensione dei problemi di droga a livello europeo e lo sviluppo di una risposta efficace*. La fase attuale è definita «particolarmente dinamica», con un'offerta di droga alta «e in alcune aree perfino in aumento». Anche le zone di produzione sono in movimento: la coltivazione di cannabis in Europa ha inciso sull'importazione dai tradizionali paesi produttori, e ha comunque avuto una

ripercussione sulle caratteristiche della merce, con un aumento della potenza della resina di cannabis. Per la cocaina e l'eroina, le zone di coltivazione rimangono quelle tradizionali, in America Latina e in Asia, ma si registrano mutamenti nella catena produttiva: molti laboratori per la trasformazione della morfina in eroina si sono spostati in Europa, nei paesi dove è più facile procurarsi i precursori chimici a minor costo. Ciò – si sottolinea – a dimostrazione della «natura globalmente integrata delle moderne reti di produzione». Per la cocaina, i prezzi sono stabili, ma «la purezza è ai massimi storici degli ultimi dieci anni».

Altro sintomo di dinamismo, legato alla dimensione globale degli scambi, è il crescente ruolo dei mercati web, sebbene al momento ancora limitati rispetto al volume degli affari: anche di quelli «in chiaro», nonostante l'attenzione si concentri solo sul *dark web*.

Circa le nuove sostanze psicoattive (Nps), monitorate attraverso il Sistema di allerta rapido, il Report segnala l'emergenza per le benzodiazepine: 14 nuove scoperte dal 2015, che in Europa non sono classificate come medicinali e di cui poco si conosce dal punto di vista tossicologico; si sa però che giocano un ruolo importante, peraltro sottovalutato, nelle morti per overdose da oppiacei. Nell'insieme, la lista delle Nps si allunga, con circa 400 nuove sostanze che entrano in circolazione in Europa ogni anno. La maggiore preoccupazione riguarda gli oppiacei sintetici, i fentanyl derivati, disponibili in nuove forme, compresi gli spray nasali. Si tratta di droghe potenti, spesso comprate su internet, «facili da trasportare e da nascondere in piccoli volumi, che si trasformano in centinaia di migliaia di potenziali dosi di strada». Per completare il quadro, i fentanyl derivati sono le sostanze che danno il maggior contributo alla crisi attuale di overdose mortali negli Stati Uniti. In conseguenza, il Report europeo invita a una pronta risposta di riduzione del danno: aumentare l'accesso dei consumatori al naloxone, insieme a opportuni training, rivolti ai consumatori e ai «pari», per imparare a riconoscere tempestivamente i sintomi di overdose e poter somministrare il farmaco antagonista.

Ancora, è merito del Commentario non tacere sulla legalizzazione della cannabis in corso in diversi paesi del Sud e Nord America (dall'Uruguay a molti Stati degli Usa, al Canada), dichiarando di voler fornire informazioni «accurate, scientifiche e imparziali» per istruire un dibattito sull'argomento.

Infine, l'osservazione più importante: la comprensione dei consumi è ancora scarsa per ciò che riguarda i modelli di consumo e i cambiamenti in corso. Occorre più ricerca; soprattutto, una diversa ricerca.

Ci sono pregi e limiti in questo sguardo d'insieme del Report europeo 2018. Le «risposte efficaci» promesse nel titolo non sempre sono tali. Ad esempio, se vogliamo sapere di più sui modelli di consumo, le indagini per scoprire la presenza e la quantità di sostanze psicoattive nelle acque reflue non sono adatte allo scopo, con ogni evidenza. Eppure il Report le raccomanda. Così come l'invito a investire sulle indagini via web è troppo generico per orientare davvero la ricerca.

Incisiva è invece l'indicazione per la diffusione del naloxone, a ennesima dimostrazione che la riduzione del danno è ormai diventata un «pilastro» della strategia europea.

Sul delicato problema del contenimento dei mercati illegali, vecchi e nuovi, considerati sotto l'aspetto dell'integrazione globale, i suggerimenti sono scarsi. Né potrebbe essere diversamente poiché il tema dei mercati tocca il cuore della questione politica per eccellenza, l'efficacia e le *unintended consequences* (effetti indesiderati) della proibizione. Tuttavia il quadro di «comprensione» dei problemi offerto dal Report europeo consente al decisore politico di formulare le domande giuste. Ad esempio, come conciliare l'aumento di produzione per tutte le maggiori droghe con l'obiettivo di «eliminare o significativamente ridurre» la produzione di tali sostanze entro il 2019, sottoscritto come impegno dai paesi membri in sede Onu nella Dichiarazione politica finale solennemente approvata nel 2009? E ancora: risulta preziosa la sottolineatura circa il legame fra l'alta concentrazione delle nuove sostanze (si vedano i fentanyl derivati) e la loro maggiore adattabilità alle esigenze del mercato illegale. Ciò significa che l'offerta condiziona la domanda, seguendo le leggi generali del mercato: chiosa peraltro non banale, poiché spesso l'aumento di potenza delle sostanze è addebitato unicamente ai consumatori e alle loro preferenze «additive». Non solo. L'osservazione permette di cogliere gli effetti indesiderati della repressione: l'incremento della pressione di polizia innesca la risposta adattiva del mercato illegale, con relativo incremento di rischi per la salute pubblica.

4. *Alla prova delle «nuove sfide»: il Sistema nazionale di allerta rapido*

Torniamo all'ultima Relazione al Parlamento del 2018. Che la Relazione sia «acefala» emerge anche dal «Quadro giuridico-normativo» introduttivo. Per gli estensori, la cornice di riferimento si limita alle Convenzioni Onu e alla legge 162/1990, confluita nel Testo Unico sugli stupefacenti 309/1990. Con una rimozione totale del referendum popolare

del 1993, che modificò il Testo Unico. Così come il Testo Unico del 1990 è stato significativamente modificato dalla legge Fini-Giovanardi del 2006, abrogata in molte sue parti dalla Corte costituzionale nel 2014. Questa evoluzione (sostanziale) del quadro giuridico normativo è del tutto taciuta, per convogliare invece l'attenzione sulle norme «che disciplinano le operazioni sotto copertura e le cosiddette consegne controllate attraverso le quali gli organi di polizia possono infiltrarsi nelle organizzazioni criminali». È una scelta tematica che fa sorridere, nella migliore delle ipotesi.

Quanto alla struttura espositiva, questa è migliorata rispetto al passato, perché il documento si è adeguato alle indicazioni dell'Osservatorio europeo. Il risultato è un documento più leggibile, ben strutturato e con un numero ragionevole di pagine⁴. Di questo miglioramento tecnico occorre dare atto al Dpa. Così come occorre dare atto che alcune forzature nella tematizzazione sono state eliminate: pensiamo all'edizione 2014, che recava un capitolo intitolato *Sistema dei servizi e costi sociali*. I costi sociali cui si faceva riferimento erano quelli collegati al consumo di droga. Paradossalmente, fra questi erano annoverati i costi delle azioni penali, presentati come una conseguenza del comportamento di consumo (implicitamente da addebitarsi a chi consuma) e non invece come una precisa scelta di politiche pubbliche: quella di proibire alcune sostanze psicoattive, perseguendo penalmente chiunque «coltiva, produce, vende, cede... o comunque detiene» sostanze psicoattive (così recita l'art. 73 del d.p.r. 309/90).

Per quanto riguarda i contenuti, in questa sede ci si sofferma sui cosiddetti «nuovi consumi»: intendendo con ciò i consumi di nuove sostanze psicoattive (Nps) e i nuovi (o supposti tali) modelli di consumo. Le Nps rappresentano al momento una parte molto ridotta dei consumi, tuttavia sono indicative di una tendenza, anche perché sono legate al mercato web, percepito – secondo le poche ricerche esistenti – come più affidabile, più discreto, meno a rischio di contatto con la criminalità e meno a rischio di disavventure legali dello spaccio di strada.

Quanto ai nuovi modelli di consumo, si rinvia alla efficace sintesi riportata nel Report 2014 dell'Emcdda: «La vecchia dicotomia fra un numero relativamente piccolo di consumatori altamente problematici e una platea più

⁴La struttura e il numero di pagine della Relazione hanno subito grandi oscillazioni nel tempo, a dimostrazione della confusione circa la funzione di questo documento. Per fare un esempio, la Relazione 2015 è stata di ben 600 pagine. Per un'analisi approfondita, cfr. Bassi, 2018, in *Nono Libro Bianco sulle Droghe*, p. 49 ss.

larga di consumatori ricreazionali e sperimentali sta venendo meno, sostituita da una situazione più graduale e più complessa» (Emcdda, 2014, p. 11). E ancora: «Il termine “uso di droga” copre molti differenti modelli di consumo che si dispiegano lungo un continuum [...] associati a differenti livelli di rischio e di danno» (*ivi*, p. 33).

Rispetto a queste sfide, le risposte sin qui messe in campo sono rispettivamente il Sistema nazionale di allerta precoce (Snap), su cui l'attuale Dpa appare molto impegnato, e la rete dei servizi per le droghe e le dipendenze, nella sua capacità/incapacità di adattarsi a quel continuum di modelli di consumo «con differenti livelli di rischio e di danno».

Iniziamo dal Sistema nazionale di allerta precoce. Molto spazio è dedicato alla descrizione dell'impalcatura istituzionale e della metodologia di funzionamento dello Snap. Più difficile è invece capire quanto questo Sistema sia efficace nella tutela della salute pubblica che dovrebbe essere il suo obiettivo principale, come il coordinamento in capo all'Istituto superiore di sanità sembra suggerire. Per dirla in breve: quanto lo Snap è capace di coinvolgere nell'allerta i servizi di riduzione del danno/dei rischi in modo da raggiungere tempestivamente i consumatori? E quanto i servizi sono allineati alle indicazioni del Report europeo 2018 per un'offerta generalizzata di *drug checking*? Tanto più necessaria, considerato che i nuovi potenti oppiacei cominciano a essere mescolati alle «vecchie» droghe (eroina e cocaina) col risultato che i consumatori possono non essere consapevoli di assumerli⁵. La Relazione è assai analitica circa il funzionamento dello Snap. Il sistema di allerta coordina l'ingresso di nuove segnalazioni (nuove sostanze, problemi di salute per gli assuntori ecc.), da un lato. Dall'altro le informazioni in ingresso provengono dall'Osservatorio europeo (circa il 35%), dalle forze dell'ordine (circa il 55%) e, in parte del tutto residuale, dai cosiddetti «centri collaborativi». Fra questi, si annoverano i presidi sanitari, ossia gli ospedali, i SerD e la rete di riduzione del danno: peraltro non così menzionata, mentre si fa riferimento al «contributo di comunità terapeutiche e SerD», seguendo l'ormai datata rappresentazione della rete dei servizi a «due gambe» (Relazione al Parlamento 2018, p. 22).

Quanto ai dati in uscita, tralasciando le azioni di scambio di reporting fra Italia e Osservatorio europeo, le «allerte» di rischio grave per la salute (allerta di terzo grado) nel 2017 sono state dieci: un numero certo non indifferente, anche se non di estrema preoccupazione.

Come ultimo compito della filiera c'è l'estensione di pareri (a cura

⁵ È la preoccupazione dell'Emcdda (2018, p. 13).

dell'Istituto superiore di sanità) circa l'opportunità di inserire le nuove sostanze nelle tabelle delle sostanze proibite. Nel 2017 sono stati elaborati trentasei pareri. Nello stesso anno per ventinove Nps è stato espresso parere favorevole alla proibizione.

Questi dati suggeriscono che lo Snap funzioni più come supporto al contrasto repressivo, per intercettare e proibire le nuove sostanze, che come strumento di informazione tempestiva ai consumatori tramite i servizi. In altre parole, la presenza della rete socio-sanitaria appare più formale che sostanziale, guardando alla struttura della rete informativa. Quanto alla Relazione, nelle ben dieci pagine dedicate si sarebbe potuta gettare maggiore luce sul funzionamento dello Snap, tramite opportuni approfondimenti. Si vedano ad esempio i dieci casi di allerta per rischio grave: sarebbe stato interessante sapere a quali sostanze si riferiscono, se e quanto tempestivamente l'allerta sia arrivata ai servizi, e in specifico a quali servizi; come siano stati raggiunti i consumatori, gli eventuali danni nonostante l'allerta ecc.

Infine, c'è da segnalare che le due indicazioni strategiche del Report europeo 2018, l'incremento dell'offerta di naloxone e di *drug checking*, sono assenti nella Relazione al Parlamento 2018⁶.

5. Rete dei servizi improbabile e riduzione del danno ai margini

Passiamo a considerare il funzionamento della rete, sempre con riferimento ai nuovi consumi. La Relazione italiana 2018 vi dedica due interi capitoli (il sesto, *Organizzazione dei servizi*, e il settimo, *Domanda di trattamento*), in sintonia con l'apprezzamento del ministro Lorenzo Fontana, per il quale «l'Italia può vantare una delle reti più strutturate ed efficienti in ambito europeo». Il che è vero in termini generali, meno rispetto ai nuovi consumi.

Tuttavia, nonostante lo spazio riservato ai servizi, manca una panoramica chiara circa la loro effettiva consistenza e il loro effettivo funzionamento come rete. Ancora una volta, e nonostante gli sforzi di adeguamento tecnico, la Relazione al Parlamento sconta il suo stato di «acefalia» nella visione miope dei servizi e della loro organizzazione, che si traduce in miopia, se non cecità, nell'intravedere e prefigurare l'innovazione.

⁶ Al *drug checking* il Report 2018 dell'Emcdda dedica un paragrafo specifico (p. 70).

Dopo il consueto quadro bipolare SerD-comunità terapeutiche, il documento passa all'«offerta di trattamento». Il trattamento è visto come il compito principale della rete, secondo il paradigma che vede l'uso/abuso di droga come «malattia». La rete è disegnata sul modello di presa in carico e di trattamento a vari livelli valido per qualsiasi altra patologia, e dunque analizzata a seconda dei livelli di prestazioni e della tipologia (di prestazioni) trattamentali. Si passa dal gradino della bassa soglia (con servizi «che offrono interventi assistenziali-specialistici di primo soccorso») a servizi ambulatoriali, semiresidenziali e residenziali, con prestazioni più intensive. La bassa soglia-prima accoglienza, come gradino più basso della scala trattamentale, è destinata alla disintossicazione e «all'accompagnamento a percorsi più strutturati» – si legge. Ma gli stessi servizi di bassa soglia possono fornire altre opzioni trattamentali, e sulla base della loro presenza/assenza sono classificati (dallo screening dei disturbi psichiatrici al trattamento psicosociale, al trattamento farmacologico sostitutivo ecc.) (Relazione al Parlamento 2018, p. 121).

Chi ha un minimo di dimestichezza coi servizi di bassa soglia stenta a riconoscerli in tale griglia di lettura, così come stenta a riconoscervi i concreti percorsi dei consumatori. Tanto tale disegno accademico-sanitario della rete è lontano dalla realtà che il documento va incontro a sviste non di poco conto. Ad esempio, si legge che «le unità mobili riferite alla regione Toscana per la maggior parte si occupano anche di erogare trattamenti farmacologici sostitutivi», il che non corrisponde alla realtà.

Questa rappresentazione della rete dei servizi è del tutto avulsa dal dibattito intorno allo sviluppo delle risposte sociosanitarie alle dipendenze e l'opportunità di ampliare l'offerta di prestazioni oltre la finalità *drug free*: dibattito iniziato negli anni novanta e approvato, nella prima decade del duemila, a stabilire la riduzione del danno come «pilastro» sociosanitario, distinto dall'altro pilastro (socosanitario) del trattamento. La riduzione del danno, con la sua specificità di interventi non finalizzati all'astinenza, di supporto all'uso più sicuro, è l'innovazione distintiva dell'Europa, perciò studiata, valutata, raccomandata dall'Emcdda.

È vero che nella stessa Relazione un paragrafo a parte è riservato ai «servizi e attività di limitazione del rischio e di riduzione del danno». Il che è comunque un passo avanti, rispetto al nulla dello scorso anno. Vi si trova una ricognizione, peraltro utile, delle attività e dei materiali distribuiti dai servizi di bassa soglia a livello nazionale. Sfugge però come detti servizi si integrino nella famosa rete, da un lato; dall'altro, la Relazione non riesce a dar conto degli sforzi innovativi e delle sperimentazioni, in

una parola dell'evoluzione e dei problemi che incontra la riduzione del danno nel nostro paese (Giglio, 2018)⁷. Denuncia Stefano Vecchio: «Se la Relazione avesse realizzato una rilevazione delle attività reali di riduzione del danno/limitazione dei rischi, provando a darne delle indicazioni operative anche in relazione ai nuovi Livelli essenziali di assistenza, non avrebbe perso l'occasione per contribuire a tracciare una prospettiva concreta in grado di adeguare il sistema dei servizi all'altezza delle nuove sfide di questo millennio» (Vecchio, 2018). Eppure l'edizione 2016 della Relazione (sui dati 2015) aveva offerto un esempio virtuoso di trattazione in profondità della riduzione del danno come «quarto pilastro», con uno sguardo all'Europa: indicando linee di sviluppo e innovazione, a partire da una rilevazione aggiornata dei servizi esistenti. Il paragrafo della Relazione 2015-2016 dedicato alla riduzione del danno era stato redatto da Forum Droghe e Cnca, nel breve periodo in cui il Dpa, sotto la guida di Patrizia De Rose, si aprì alla collaborazione con la società civile.

6. Il Libro Bianco: analisi del pilastro penale

Resterebbe ancora da commentare le pagine sulle caratteristiche dell'utenza dei servizi e la parte, fondamentale, di analisi del circuito penale-carcerario indotto dalla legislazione antidroga. Lo si farà «in controluce», illustrando un modello alternativo di report: il Libro Bianco sulle droghe, giunto alla nona edizione, che può essere considerato a buon diritto una relazione ombra⁸.

Il Libro Bianco è nato con l'intento di valutare l'impatto delle nuove norme della Legge Fini-Giovanardi sulla giustizia e sul carcere. I ricercatori del Libro Bianco hanno sempre lavorato sui dati ufficiali, provenienti dai vari ministeri e amministrazioni dello Stato. Al tempo stesso hanno soppesato la validità degli indicatori scelti dalle amministrazioni pubbliche, giudicando se questi siano effettivamente in grado di consentire la valutazione delle politiche penali. Nell'ottica valutativa,

⁷ Cfr. Scrive Giglio (2018, p. 31): «Si sono sviluppate sperimentazioni di diverso carattere e profilo [...]. È stato così possibile realizzare interventi diurni, serali, interventi brevi residenziali o semiresidenziali, progetti di housing o di supporto alla formazione lavoro».

⁸ Il Libro Bianco è promosso da Società della Ragione, Forum Droghe, Antigone, Cnca, Cgil, Associazione Luca Coscioni, con l'adesione di molte altre associazioni fra cui Arci, Gruppo Abele, Lila, San Benedetto al Porto.

L'importanza di definire la tipologia dei reati di droga e il profilo socio-criminale degli autori di reato è evidente. Dunque, i report devono raccogliere i dati per rispondere a queste domande: qual è lo spessore criminale delle persone finite in carcere, imputate e condannate per droga? Se è vero che il carcere andrebbe riservato ai crimini più gravi, questo criterio è davvero rispettato? E ancora: quali sono le sostanze che più incidono sul lavoro dei tribunali e sugli ingressi in carcere? Detto in altri termini: la legge antidroga, nelle norme e nella sua applicazione, rispetta il principio generale di proporzionalità della pena rispetto al reato commesso?

Si sono così scoperti molti pezzi mancanti nella griglia dei dati ufficiali, pur necessari alla valutazione: in particolare, non sono presenti i numeri delle denunce differenziati per sostanze; non sono mai state raccolte le cifre delle persone incriminate per i reati più lievi⁹. Per colmare queste lacune, alcune associazioni hanno intrapreso studi in profondità¹⁰. Si è così scoperto che il sistema «punta al basso», verso i pesci piccoli del mare droga. E si è verificata la difficoltà di raccogliere questi dati, perfino risalendo alla fonte dei fascicoli personali dei detenuti. Ciò dimostra quanto sia importante un'attività di ricerca «dal basso», non solo per colmare i vuoti dell'informazione ufficiale, ma più a monte per chiarire il rapporto fra il piano tecnico-scientifico e quello politico. In altre parole, l'insufficienza dei dati non è che la spia dello scarso interesse a valutare le politiche della droga.

Dalla fotografia scattata dal Nono Libro Bianco (edizione 2018) la situazione appare allarmante. Tornano a crescere gli ingressi totali in carcere, e aumentano in corrispondenza quelli per reati di droga: sono il 29,3% sul totale. Poco meno di un detenuto su tre è incarcerato per droga. Il sistema repressivo si concentra sulla fascia bassa, a cavallo fra il consumo e il piccolo spaccio, nonostante le buone intenzioni. Preoccupano anche i numeri in ascesa dei tossicodipendenti reclusi: siamo al picco del 34,05% sul totale. Si sa che il tasso di sovraffollamento è di nuovo in crescita, dopo il ridimensionamento seguito alla condanna

⁹Per il quinto comma dell'art. 73 del d.p.r. 309/90 («Fatti di lieve entità»). Inoltre, le informazioni sugli ingressi e sulle presenze dei tossicodipendenti in carcere non fanno menzione dei reati per cui sono stati incriminati (se per l'art. 73 della legge antidroga o per altri reati).

¹⁰Forum Droghe e Fondazione Michelucci hanno condotto uno studio pilota nel 2009 nel carcere di Firenze-Sollicciano, replicato nel 2013, ampliandolo ad altri istituti. La ricerca del 2013 (a cura di Forum Droghe) ha eseguito un'analisi approfondita di oltre 1000 fascicoli personali di detenuti presenti nei penitenziari di Firenze-Sollicciano, Pisa, Livorno, Lucca, Prato.

Cedu dell'Italia: i dati mostrano che il *law enforcement* antidroga è la componente principale del sovraffollamento¹¹.

7. Idee per l'innovazione: il modello di autoregolazione

RPS

LE DROGHE, TRA REPRESSIONE E RIMOZIONE

I Libri Bianchi, dal focus iniziale sulle politiche penali, hanno poi allargato il raggio agli altri ambiti delle politiche della droga, cercando di individuare le priorità.

Fra le più importanti, spicca l'ammodernamento del sistema dei servizi; e, prima ancora, la scelta del modello operativo per l'innovazione. Si è visto che la Relazione 2018 non è in grado di fornire un orientamento rispetto alla riduzione del danno. Lo stesso si può dire per l'analisi della domanda ai servizi pubblici, articolata intorno a dati elementari: il numero di utenti (in calo costante e sostenuto), il genere prevalente (uomini), l'età media dell'utenza (in progressivo invecchiamento), il ricambio dell'utenza (limitato), le sostanze catalogate in primarie e secondarie (presumibilmente le primarie sono quelle più usate e per le quali è richiesto l'intervento). L'eroina è rappresentata per il 62,7% come la sostanza che più motiva la domanda di aiuto ai SerD¹².

Queste aggregazioni di dati non permettono però fondamentali distinzioni: ad esempio non dicono niente sulle modalità di assunzione di eroina e cocaina, modalità che incidono notevolmente sui livelli di rischio. Per non dire che la classificazione di presa in carico a seconda delle sostanze appare datata, più legata alla struttura «tabellare» della legislazione penale che ai più recenti approcci di cura¹³. Come si vede, il format informativo non aiuta a comprendere i problemi; tuttavia, appare evidente che il modello fondato sul binomio SerD-comunità (che risale agli anni novanta) non è più adeguato a rispondere alla diversificazione dei modelli di consumo, degli stili (di consumo e di vita) dei consumatori, dei contesti di consumo¹⁴.

¹¹ Cianchella (2018, pp. 11-24).

¹² In specifico, nel corso del 2017 i SerD hanno assistito 129.945 utenti, di cui il 16% nuovi utenti, contro i 143.271 del 2016 e il 15% di nuova utenza. Cfr. *Relazione al Parlamento 2018*, p. 138 ss. e *Nono Libro Bianco*, 2018, p. 25 ss.

¹³ Queste osservazioni sono il risultato di un panel di esperti a commento della Relazione, inserito nel *Nono Libro Bianco*. Cfr. in particolare Grosso (2018, p. 27) e Nava (2018, p. 30).

¹⁴ Cfr. Cecconi e Amerini, 2018; De Facci, 2018.

Torna perciò insistente il problema di come adeguarsi al «continuum dei modelli di consumo con differenti livelli di rischio e di danno», cui fa riferimento l'Emcdda. Per decidere quali servizi implementare, occorre prima chiedersi se gli attuali modelli operativi, centrati anche nominalmente sulle «dipendenze patologiche», siano in sintonia con la moderna lettura dei consumi. Siamo di fronte a un passaggio di paradigma: se si prende a riferimento la dinamicità dei consumi, leggendoli in un continuum invece che secondo la dicotomia del modello *addiction* (salute *versus* malattia; astinenza *versus* dipendenza; consumo «controllato» *versus* consumo «incontrollato»/dipendente); se si investe sulle potenzialità auto-regolative e regolative dei singoli e del contesto sociale, allora il sistema droghe dovrà essere ricalibrato verso un approccio «proattivo», che – come scrive Carlo Di Clemente (1999, p. 481) – «allarga le prospettive oltre il tradizionale trattamento per specifiche categorie diagnostiche» e anzi si pone in alternativa alla «natura reattiva del trattamento»¹⁵. La diagnosi e il trattamento non saranno più il perno del sistema, che dovrebbe invece orientarsi verso un continuum di interventi di supporto quanto mai flessibili e diversificati nell'intensità, nei tempi, negli obiettivi. Anche la tradizionale divisione in «prevenzione, trattamento e riabilitazione», mutuata dal modello medico, andrebbe rivista.

Quanto alla riduzione del danno, non solo andrebbe valorizzata come pilastro sociosanitario, ben oltre dovrebbe essere riconosciuta come un approccio di lettura e di risposta agli scenari attuali dei consumi, capace di tenere nella giusta considerazione le componenti ambientali quali fattori di modulazione dei consumi (oltre il fattore chimico della sostanza), e di valorizzare, in una modalità *empowering*, le capacità auto-regolative dei consumatori, proponendo interventi con una varietà di obiettivi altri dall'astinenza. Di nuovo, si richiede ai policy maker di cogliere l'innovazione che viene dal basso: basti pensare all'elaborazione di nuovi modelli operativi, in specie del modello di autoregolazione, portata avanti attraverso la collaborazione di ong a livello europeo¹⁶.

¹⁵ Scrive ancora Di Clemente (1999, p. 482): «Interventions may occur in many steps and life circumstances of users' careers, with a wide range of different goals (in accordance with the concept of change as a long term and step by step process)».

¹⁶ Cfr. Zuffa e Ronconi (2017). Il volume presenta il modello di autoregolazione, anche sotto l'aspetto operativo, collocandolo storicamente e teoricamente nel contesto degli altri modelli circa l'uso di droga e la dipendenza.

8. Ricerca e valutazione delle politiche, un nuovo impegno per la società civile

Strettamente legata all'innovazione dei servizi è un'altra priorità: la ricerca. Il rapporto poco virtuoso fra ricerca scientifica e droghe è un nodo «storico», poiché gli studi sulle droghe sono sempre stati orientati e limitati dallo status di illegalità delle droghe e dai paradigmi dominanti, centrati sulle caratteristiche farmacologiche delle sostanze quale agente patogeno della dipendenza. A ciò si deve la preponderanza della ricerca farmacologica e, più di recente, della *brain research*. Anche se nessuna delle due aiuta a capire l'esperienza del consumo e il perché dei differenti modelli di consumo e della loro oscillazione nel tempo. Eppure è proprio di questo che vi è necessità. Storicamente, la ricerca ha attinto da campioni di consumatori provenienti dal sistema penale o dai servizi dipendenze (il cosiddetto «peggior scenario» dei consumi), avvalorando la concezione dominante della coincidenza fra consumo e dipendenza (o che l'uso sia comunque destinato a trasformarsi nel tempo in dipendenza). Per avere una visione non viziata dell'uso di droga (e delle differenti droghe), c'è bisogno della ricerca nei setting naturali, su campioni di consumatori reclutati sul territorio (le «popolazioni nascoste» di consumatori non in contatto coi servizi). E c'è bisogno di ricerca qualitativa, per apprendere il punto di vista del consumatore: il significato del consumo, come questo si concili/non concili con le attività di vita quotidiana delle persone, quali siano le strategie «naturali» di «regolazione» del consumo; se, e nel caso perché, queste strategie si indeboliscano facendo sì che i consumi siano meno «controllati»; se, e nel caso in che modo, le persone riescano a recuperare «naturalmente» il controllo senza rivolgersi ai servizi. Un sapere prezioso per aumentare le conoscenze dei professionisti circa le strategie «naturali», in modo da non contrastarle, ma al contrario sostenerle in modo adeguato¹⁷.

Dell'altro filone di ricerca da sviluppare, la valutazione delle politiche pubbliche, si è già scritto all'inizio in abbondanza. Tuttavia qualcosa va aggiunto, poiché sarà una delle questioni cruciali alla Cnd 2019. In quella sede, gli Stati membri delle Nazioni Unite sono ufficialmente chiamati a valutare gli indirizzi di contrasto alla droga stabiliti dieci anni fa, nel Piano d'azione e nella Dichiarazione politica varati nel 2009, in analogo summit, che peraltro sono pressoché gli stessi che erano presenti nella

¹⁷ Il *Nono Libro Bianco* (2018, pp. 53-71) dedica ampio spazio al tema della ricerca, dando conto anche delle iniziative di sollecitazione della società civile ai policy maker.

Dichiarazione finale di Ungass 1998, riassunti allora nello slogan: *A drug free world, we can do it.*

Come indicato in precedenza, questa valutazione dei risultati raggiunti non è mai stata fatta. Tutt'al più ci si è limitati a considerare che cosa gli Stati abbiano fatto per conseguire gli obiettivi stabiliti: anche le Strategie e i Piani d'azione nazionali si limitano a questa «valutazione di processo», per usare il gergo tecnico.

La Cnd 2019 è probabilmente incamminata sulla stessa strada. Se non fosse che la rete internazionale delle ong, che fa capo a *International Drug Policy Consortium* (Idpc), ha lanciato un interessante «rapporto ombra» (*Taking Stock: a Decade of Drug Policy*, 2018). Il rapporto ombra, sulla base dei dati ufficiali dell'Onu, fa quello che gli Stati membri non hanno mai fatto: valuta le politiche globali rispetto agli obiettivi prefissati. Cosa più importante, decreta l'inadeguatezza degli obiettivi tradizionali e propone di sostituirli con altri, in linea con le priorità generali delle Nazioni Unite: e cioè la *tutela dei diritti umani*, la *promozione della pace e della sicurezza*, il *sostegno allo sviluppo*. Il rispetto dei diritti umani è il principio che più scardina in prospettiva la «lotta alla droga», poiché oggi in suo nome i diritti umani sono violati in molti modi: dalle violazioni inaccettabili rappresentate dalle tante persone messe a morte in non pochi paesi di Asia e Africa (3940 in dieci anni) alle pene troppo alte che contrastano col principio di proporzionalità della pena rispetto al reato, come avviene anche in Occidente, Italia compresa. Un sistema equo dovrebbe distinguere fra reati violenti (*violent crimes*) e non violenti, derubricando a reati minori quelli non violenti (Rissa, 2018). E chi compie un reato non violento dovrebbe subire una punizione diversa dal carcere. Sulla ricerca valutativa la Relazione al Parlamento 2018 tace, ed è una delle tante lacune. Possiamo solo rallegrarci del fiorire di rapporti ombra, a dimostrazione che la società civile non abbandona il campo della politica delle droghe.

Riferimenti bibliografici

- Antigone, Cnca, Forum Droghe e Società della Ragione, 2011, *Secondo Libro Bianco sulla legge Fini-Giovanardi*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.societadellaragione.it/2012/01/22/il-secondo-libro-bianco-sulla-legge-fini-giovanardi/>.
- Bassi H., 2018, *Una Relazione in cerca d'autore*, in *Nono Libro Bianco sulle droghe*, p. 49 ss.
- Cecconi S. e Amerini D., 2018, *Un salto di qualità, per vincere l'ideologia repressiva*, in *Nono Libro Bianco sulle droghe*, p. 33 ss.

- Cianchella M. (a cura di), 2018, *Torna la repressione sulle droghe. Aumentano i detenuti e le sanzioni per i consumatori*, in *Nono Libro Bianco sulle droghe*, pp. 11 ss.
- De Facci R., 2018, *Il sistema di intervento di fronte ai consumi che cambiano*, in *Nono Libro Bianco sulle droghe*, p. 35 ss.
- Di Clemente C., 1999, *Prevention and Harm Reduction of Chemical Dependency. A Process Perspective*, «Clinical Psychology Review», vol. 19, n. 4, pp. 473-486.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *European Drug Report 2014. Trends and Developments*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *European Drug Report 2018. Trends and Developments*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.
- Giglio A., 2018, *Le esperienze innovative nascoste*, in *Nono Libro Bianco sulle droghe*, p. 31 ss.
- Grosso L., 2018, *Una Relazione impoverita, per servizi impoveriti*, in *Nono Libro Bianco sulle droghe*, p. 27 ss.
- Idpc, *Taking Stock: a Decade of Drug Policy. A Civil Society*, Shadow Report, disponibile all'indirizzo internet: <https://idpc.net/publications/2018/10/taking-stock-a-decade-of-drug-policy-a-civil-society-shadow-report>.
- Nava F., 2018, *Come intercettare precocemente la nuova utenza*, in *Nono Libro Bianco sulle droghe*, p. 30 ss.
- Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche antidroga, 2016, *Relazione sui dati relativi alla tossicodipendenza in Italia* (anno 2015 e primo semestre 2016).
- Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche antidroga, 2018, *Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia* (anno 2018, dati 2017).
- Rissa S., 2018, *Vienna 2019, il Rapporto ombra della società civile*, «Il Manifesto», 22 novembre, disponibile all'indirizzo internet: https://www.fuoriluogo.it/rubriche/la-rubrica-di-fuoriluogo-sul-manifesto/vienna-2019-il-rapporto-ombra-della-societa-civile/#.XA6kCi-h0_M.
- Vecchio S., 2018, *La Rdd in Parlamento, una relazione monca*, «Il Manifesto», 10 ottobre.
- Zuffa G. e Ronconi S. (a cura di), 2017, *Droghe e autoregolazione. Note per consumatori e operatori*, Ediesse, Roma.
- Zuffa G., Anastasia S. e Corleone F. (a cura di), 2018, *Nono Libro Bianco sulle droghe*, «I dossier di Fuoriluogo», disponibile all'indirizzo internet: <https://www.societadellaragione.it/2018/06/27/nono-libro-bianco-sulle-droghe/>.

APPROFONDIMENTO

Volontariato e cura. Il contributo del pensiero femminista

Benedetta Polini

RPS

La crescente attenzione a innovare il volontariato, in termini di riorganizzazione dell'azione volontaria, di minore centratura per la funzione di advocacy e per la dimensione della gratuità, avrebbe come diretta conseguenza la perdita della dimensione morale ed etica del fare volontariato. Come recentemente affermato,

verrebbe meno la capacità del volontariato organizzato di contribuire «to more just and caring world». In questo contributo cercheremo di mettere a punto alcuni strumenti concettuali, quello di tensione di ruolo e quello di cura, che permettano di leggere da una prospettiva differente i cambiamenti in atto.

1. Premessa

In via di principio, volontariato e cura condividono molti aspetti, ma l'affermazione secondo cui le attività di volontariato sono attività di cura è tutt'altro che autoevidente. Volontariato e cura condividono, almeno fino a tempi recenti, una certa svalutazione politica che ha escluso entrambi dalla sfera pubblica. Nondimeno, in Italia la legge n. 266/1991 (*Legge quadro sul volontariato*) e la recente legge di riforma del terzo settore (l. n. 106/2016) hanno contribuito a collocare il volontariato in uno spazio di confine tra pubblico e privato, ma non altrettanto può dirsi per quel che riguarda la cura. L'etica della cura stenta ad essere riconosciuta nella sfera pubblica, anche per via della forte connotazione di genere.

Tuttavia, nel dibattito sul welfare di comunità (Barbetta, 2013) la cura conquista una certa visibilità sociale proprio attraverso il volontariato ed il terzo settore. Secondo altri, invece, i recenti cambiamenti che hanno riguardato il volontariato, in particolare l'affermarsi del processo di innovazione che rende sfocate la dimensione della gratuità e la funzione di *advocacy* a vantaggio della tensione alla «professionalizzazione», avrebbero piuttosto rafforzato i rischi di strumentalizzazione (Rossi e Boccacin, 2006) ma, soprattutto, avrebbero come effetto una certa degenerazione sul piano etico-valoriale.

Tenuto conto delle trasformazioni socio-culturali e normative nonché del dibattito a queste collegate, l'articolo cerca di mettere a punto strumenti concettuali ed un modello teorico che aiutino a leggere, in un'ottica più complessa, il legame tra volontariato ed etica della cura nonché ad interpretare i cambiamenti in atto alla luce di questo legame.

Per fare ciò, dapprima verranno illustrati i cambiamenti nel fare volontariato, sia dal punto di vista delle organizzazioni, sia dal punto di vista dei singoli individui (par. 2). Nel terzo paragrafo verrà presentato il concetto di tensioni di ruolo, come utilizzato in un recente studio di Steimel (2018). Il quarto paragrafo definisce il concetto di cura e cerca di mostrare come, nell'accezione di pratica impegnativa e di attenzione all'altro, l'etica della cura conquisti lo spazio sociale. Infine (par. 5), l'articolo propone un modello teorico che, utilizzando il concetto di tensione di ruolo e quello di cura, intende apportare un contributo al dibattito sull'innovazione del volontariato a partire dal legame tra volontariato e cura.

2. *Principali direttrici del cambiamento nel volontariato organizzato*

È indubbio che il volontariato abbia assunto una notevole rilevanza sociale; tuttavia si tratta di un fenomeno difficile da misurare¹ (Ascoli, Pavolini e Lori, 2017). Una delle principali difficoltà deriva dalla necessità di stabilire se la misurazione debba riferirsi alle organizzazioni di volontariato o piuttosto alle attività di volontariato e, qualsiasi sia la scelta, questa è inevitabilmente condizionata dai criteri di definizione del fenomeno stesso². L'ultimo censimento permanente delle organizzazioni non profit (Istat, 2011) e l'indagine multiscopo restituiscono un'immagine del volontariato in Italia come fenomeno ampio, composto da più di 300 mila organizzazioni ed in grado di mobilitare un'ampia fascia di popolazione, circa 5,5 milioni di individui cui andrebbe aggiunto un ulteriore milione che svolge attività di volontariato al di fuori di strutture organizzative.

¹ Sulle difficoltà di misurazione e sui limiti del meccanismo censuario si veda il testo della recente audizione dell'Istat presso la 1^a Commissione permanente «Affari costituzionali» del Senato della Repubblica (Roma, 15 giugno 2017) e quanto affermato nel decreto attuativo della riforma del terzo settore.

² Alcuni autori sostengono che non sia possibile studiare il fenomeno nella sua complessità utilizzando un approccio normativo, ma che occorra tener presente le differenti manifestazioni di questa forma di solidarietà e parlare quindi al plurale di volontariati (Licursi e Marcello, 2017).

Alla presenza del volontariato organizzato nelle società moderne sono state date almeno due interpretazioni (Anheier, 2008). Secondo la prospettiva che risale agli studi di Tocqueville sulla democrazia in America, il volontariato ha un impatto positivo sul tessuto sociale e, così facendo, rafforza la coesione e l'integrazione mediante il contributo che apporta alla crescita di fiducia e reciprocità. In uno dei passi forse più famosi di Tocqueville, lo studioso afferma: «Fra le leggi che reggono le società umane, ve n'è una che appare più chiara e precisa di tutte le altre: affinché gli uomini restino o divengano civili, occorre che l'arte di associarsi si sviluppi e si perfezioni presso di loro in proporzione al crescere dell'uguaglianza delle condizioni». Questa prospettiva afferma l'esistenza di un rapporto necessario tra associazionismo ed uguaglianza: se venisse meno l'associarsi, «sarebbe la civiltà stessa a correre pericoli [...] e, se ciò accadesse, la moralità e l'intelligenza di un popolo democratico correrebbero non meno rischi della sua economia» (cfr. Tocqueville, 1840, in Jedlowski e al., 2002). La prospettiva inaugurata da Tocqueville, e successivamente sviluppata anche da Putnam, assume la partecipazione associativa quale presupposto della vita democratica, che quindi dovrebbe essere promossa e valorizzata in quanto espressione della società civile e, insieme, infrastruttura sociale che crea e facilita legami. Questa prospettiva arriva a vedere nel volontariato un'azione strategica per la coesione sociale, elemento costitutivo per la tenuta dei sistemi di welfare e per una risposta efficace a vecchi e nuovi rischi sociali (Ascoli, Pavolini e Lori, 2017).

In questa seconda prospettiva convergono gli studi che riconoscono la presenza attenta del volontariato con funzione pionieristica nell'intercettazione dei bisogni. Ceccarini e Diamanti (2006) hanno parlato in proposito di un volontariato «sentinella del territorio». Questa funzione pionieristica ha permesso al volontariato di sperimentare nuove metodologie di intervento e di gestire interventi flessibili, altrimenti non facilmente elargibili dal sistema pubblico.

Queste due linee di interpretazione permettono di leggere il cambiamento in atto nel mondo del volontariato e di evidenziare le risposte di adattamento o di resistenza alle spinte provenienti dall'esterno.

Una prima spinta è quella che riguarda il processo di «imprinting organizzativo». Secondo alcuni (Battistella, De Ambrogio e Ranci Ortigosa, 2004; Gori, 2004; Ranci, 2006), questa spinta è stata recepita dalle organizzazioni di volontariato (odv), le quali si sono impegnate a migliorare la qualità dei servizi e la formazione delle risorse umane a disposizione, al fine di poter acquisire lo status di partner del soggetto pubblico

nello sviluppo e nell'innovazione del welfare. In questa prospettiva può essere letto anche l'aumento nel numero di dipendenti che affiancano il lavoro dei volontari, specie nei settori dell'assistenza sociale, della sanità, dell'istruzione e ricerca (Istat, 2011). La convivenza tra volontari e personale dipendente è, però, tutt'altro che pacifica; prova ne è l'attenzione con cui questo aspetto è stato disciplinato nella recente legge di riforma del terzo settore (l. n. 106/2016) e successivi decreti.

Una seconda spinta fa riferimento alla maggiore importanza attribuita alla funzione sociale del volontariato, ravvisabile nel ridursi del numero di odv impegnate nel settore dell'*advocacy* e, contestualmente, nell'aumento delle odv cosiddette di servizio. La valorizzazione della funzione sociale del volontariato nel supporto all'offerta di beni e servizi avrebbe attenuato la dimensione di responsabilità riconducibile a questioni di giustizia sociale, di redistribuzione, di garanzia ed applicazione di diritti. In letteratura, la distinzione tra volontariato di servizio e volontariato di *advocacy* trova però un limitato consenso. Al contrario, è possibile riscontrare una crescente convergenza intorno all'aspettativa che l'*advocacy* sia tratto distintivo di tutte le odv, in quanto impegnate nella tutela di diritti, nella cura di beni comuni e nell'*empowerment* di soggetti in difficoltà (Moro, 2014; Polizzi e Forno, 2016). L'*advocacy*, piuttosto che indicare uno specifico settore di attività, deve essere intesa come la funzione svolta dal volontariato, ossia quella di «dare applicazione a diritti proclamati ma non rispettati, di concorrere a rimuovere gli ostacoli di fatto alla partecipazione di tutti alla vita pubblica, di proteggere il patrimonio nazionale e in genere i beni comuni» (Sgritta, 2017).

Un ulteriore cambiamento è quello nelle modalità e nei significati attribuiti al fare volontariato. Numerosi studi hanno sottolineato l'importanza via via assunta dalle attività di volontariato non in ambito organizzato (Guidi, Fonovic e Cappadozzi, 2017), benché le caratteristiche di queste forme di volontariato siano ancora in fase di definizione. Alcuni autori hanno parlato di volontariato individuale (Ambrosini, 2016), altri di volontariato personale, altri ancora hanno sottolineato come si tratti di forme di volontariato episodico. Impegnarsi in modo episodico, saltuario, sporadico è stato collegato all'idea che i volontari siano sempre più «altruisti senza divisa» (Caltabiano, 2006). Altri lavori di ricerca hanno parlato di volontariato di attivismo civico. Esso richiama l'idea di un esercizio della cittadinanza oltre i confini formali, orientato ad intervenire concretamente nelle questioni di interesse pubblico, un modello di volontariato che apre interstizi partecipativi basati sull'idea di cittadino informato, connesso e perciò in grado di svolgere un'azione

di monitoraggio, quando non di assedio, sull'operato delle istituzioni pubbliche (Ceccarini, 2017).

Il nodo forse più critico del cambiamento è quello collegato alla relativa marginalità assunta dal dibattito sul paradigma del dono, all'affermarsi di una concezione modesta del dono (Caillé, 1998), ravvisabile nel venir meno della logica dell'assoluta gratuità. Secondo i dati di una recente ricerca ConVol, solo il 15% delle odv intervistate richiama come termine più importante nella definizione della propria esperienza quello di gratuità, mentre il termine indicato con maggiore frequenza è quello di «assenza di lucro» (Lori, 2017). Simili dati rappresenterebbero una seria minaccia identitaria al volontariato inteso come attività extraeconomica, estranea alla logica del profitto e ad ogni forma, anche nascosta o indiretta, di scambio commerciale. Più ancora, lo sfumare di uno dei tratti distintivi del volontariato implicherebbe il venir meno della dimensione relazionale del fare volontariato, insita nell'idea del dono (Marta e Pozzi, 2014). Diversamente detto, la crescente attenzione ad innovare il volontariato, con tutto ciò che questo comporta in termini di riorganizzazione dell'azione volontaria, di ridotta attenzione per la funzione di *advocacy* e per la dimensione del dono, avrebbe come diretta conseguenza la perdita della dimensione morale ed etica del fare volontariato.

Nel proseguo di questo contributo cercheremo di mettere a punto alcuni strumenti concettuali, quello di tensione di ruolo e quello di cura, che permettano di leggere da una prospettiva differente i cambiamenti in atto.

3. Tensioni del fare volontariato

In un recentissimo studio, Steimel (2018) evidenzia come svolgere attività di volontariato richieda sempre più un certo sapere e, inoltre, come molte odv chiedano o si aspettino dai propri volontari l'esercizio di competenze che sono appannaggio di specifici profili lavorativi; competenze che, altrimenti, dovrebbero essere acquisite sul mercato del lavoro. Ciò, sostiene la studiosa, permette alle odv di avere *critical infrastructures and service capacity building* che altrimenti non avrebbero. I dati citati da Steimel confermano che il reclutamento, la formazione e la gestione dei volontari in una odv hanno sempre più a che fare con le competenze che questi ultimi possiedono e/o intendono acquisire o migliorare. Questa immagine del volontariato, rileva la studiosa, sarebbe in contrasto con l'immagine dei volontari che, per essere considerati tali, devono svolgere la propria attività liberamente, non ricevere

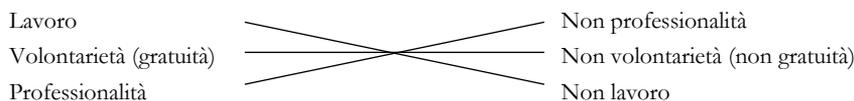
remunerazione ed agire a beneficio di altri. Secondo questa immagine, volontari sono tutti coloro che agiscono comportamenti prosociali, pianificati, in *setting* organizzati e rivolti a persone non familiari. In altri termini, fare volontariato è un agire proattivo (servire pasti alla mensa dei poveri), piuttosto che reattivo (fermarsi per prestare soccorso), ed implica un impegno pianificato in termini di tempo e di energie messi a disposizione. Al contrario, prosegue Steimel, nella pratica quotidiana fare volontariato significa sempre più possedere adeguata formazione, mentre la disponibilità di tempo ed energia è sempre più frammentata e discontinua.

A partire da questa osservazione, Steimel passa in rassegna alcuni aspetti che in letteratura sono stati utilizzati per segnalare la distanza tra lavoro remunerato e volontariato. Un primo aspetto riguarda i meccanismi di ingresso e di uscita: nel caso del volontariato, diversamente da quanto avviene per il lavoro remunerato, questi sarebbero non particolarmente rigidi, ma lasciati all'autonoma iniziativa del soggetto. Tra gli altri, Omoto e Snyder (2002), studiando i meccanismi di ingresso nel volontariato, sottolineano la libera scelta che proviene dal soggetto e non da un sollecito da parte delle odv. Fare volontariato rappresenta la libera scelta di prestare aiuto a persone verso cui non si hanno obbligazioni familiari. Ugualmente, i meccanismi di uscita dal volontariato sarebbero connotati da libera scelta. Dal momento che sono una risorsa non pagata, i volontari sentirebbero di poter lasciare l'odv senza troppe conseguenze negative per se stessi e per l'organizzazione.

Un secondo aspetto attiene all'utilizzo di modalità di gestione e controllo della forza lavoro, presente negli ambienti di lavoro ma non nelle odv. La creazione di un ambiente in grado di accogliere i nuovi volontari, specie se giovani, di far incontrare le aspettative dei nuovi arrivati con quelle dell'odv e l'utilizzo di metodi di incoraggiamento piuttosto che il tradizionale controllo delle risorse umane sono modalità che le odv, diversamente da altri contesti lavorativi, faticano ad adottare. In proposito Steimel ed una crescente letteratura legata al filone del *new public management* affermano che l'adozione di simili modalità sia invece un'esigenza sempre più sentita per un buon funzionamento delle odv. L'originalità del lavoro di Steimel risiede nella proposta di non definire il volontariato lungo l'asse lavoro pagato-lavoro non pagato, ma piuttosto di porre il volontariato in un'area ambigua ed incerta, altrimenti detta «terzo spazio» o «terzo luogo» (McNamee e Peterson, 2014). Steimel ritiene infatti che considerare il volontariato come lavoro non pagato sia una visione troppo semplicistica e opta per l'adozione di una visione

critica della distinzione, in cui l'attenzione viene posta sulle tensioni di ruolo vissute dai volontari (figura 1).

Figura 1 - Tensioni di ruolo



Fonte: Steimel, 2018.

Una prima tensione è quella tra lavoro e non lavoro. Fare volontariato richiama aspetti collegati al mondo del lavoro quali il perfezionamento delle proprie capacità professionali o l'utilizzo di strumenti propri del mondo del lavoro (es. *timesheet*). Diversamente dal mondo del lavoro, però, quello del volontariato agisce con più forza sulla sfera dell'identità, in quanto permette di aumentare il senso di auto-efficacia e l'auto-stima. Questa tensione ha effetti, ad esempio, nei meccanismi di ingresso ed uscita dal volontariato: in ingresso, i volontari vengono spesso ricercati per le loro competenze e, proprio in considerazione di questo meccanismo d'ingresso, sono stimolati a svolgere al meglio il compito loro assegnato poiché ne va della loro reputazione professionale. Si crea cioè una struttura di obbligazione sociale che rende difficile sottrarsi o uscire dall'odv senza conseguenze.

Una seconda tensione è quella tra volontarietà e non volontarietà. Le odv sono sempre più interessate ad avere volontari competenti e la ricerca di queste figure continua a solcare i canali delle reti familiari, amicali e lavorative di chi è già dentro l'odv. A questo si affianca il reclutamento attraverso programmi scolastici, educativi, di giustizia riparativa che poco hanno a che fare con la volontarietà in quanto, pur mantenendo l'elemento della libera scelta, presentano benefit che possono incidere sul processo decisionale in entrata. In tal senso, la tensione volontarietà-non volontarietà è quella che, più di altre, lambisce il terreno della pura gratuità delle attività di volontariato.

Infine, un'ultima tensione individuata da Steimel è quella tra professionalità e non professionalità. Svolgere attività di volontariato, mettendo a servizio la propria professionalità, genera nel volontario la tensione tra i benefici che ciò può comportare e i possibili rischi. Dal lato dei benefici Steimel cita l'aumento di *self-efficacy*, il miglioramento dello status

sociale e l'aumento di credibilità. Dal lato dei possibili rischi di questa scelta viene citato il problema di screditare la propria professione, svolgendola senza essere pagati.

Nella visione sfumata proposta da Steimel, il volontariato non è un semplice specchio del lavoro pagato per il mercato: è un'azione che attribuisce al soggetto un ruolo, il cui svolgimento genera tensioni, dal momento che risulta sempre più difficile conciliare le aspettative riconducibili alla sfera lavorativa con quelle più propriamente identitarie. Già Goffman (2001) affermava che il ruolo è indipendente dalla struttura della personalità ed è invece collegato al potere delle forze sociali. Questa indicazione ci aiuta a comprendere come, indipendentemente dalle motivazioni che hanno spinto un individuo a svolgere attività di volontariato, una volta che si trovi a svolgere tali attività, egli debba rispondere ad aspettative sociali che originano dal contesto, rappresentato qui dalle odv. La richiesta di essere professionali, competenti ed efficaci è oggi imprescindibile per chi voglia avvicinarsi al volontariato. Ciò è sempre più difficile da conciliare con la rappresentazione che vuole il volontariato come qualcosa d'altro rispetto al lavoro (retribuito), ma soprattutto alimenta l'idea che i cambiamenti e le tensioni comportino il venir meno della capacità del volontariato organizzato di contribuire «to more just and caring world» (Williams, 2016, p. 516).

Studiare i cambiamenti interni al mondo del volontariato a partire dal concetto di tensione di ruolo impone di considerare anche la dimensione etica insita in ciascuna azione³, che il lavoro di Steimel non affronta. Svolgere attività di volontariato è azione che immette l'individuo in una relazione che valorizza il legame tra l'Io e l'Altro. Si tratta di una relazione dove centrale risulta essere la dimensione della responsabilità (Leccardi, 2000), oltre quella della giustizia. Ed è nell'ambito del pensiero femminista che la dimensione etica viene definita come responsabilità di cura.

4. *Etica della cura tra responsabilità e pratica*

La letteratura femminista ha ampiamente criticato il pensiero filosofico che, da Kant a Rawls, esclude le donne e l'esperienza femminile della cura dalla sfera pubblica e dal regno della moralità (Moller Okin, 1989),

³ «All'interno della teoria dell'azione la dimensione etica viene riconosciuta come componente dell'agire sociale che non può essere elusa» (Crespi, 1999, p. 167).

relegandola nella sfera degli affetti. Al contrario, il pensiero femminista ha affermato come la cura sia un aspetto dell'esperienza umana che quindi accomuna tutti, perché tutti siamo o siamo stati curati.

Per prima Gilligan (1987), riprendendo i lavori di Kohlberg sullo sviluppo morale, arriva ad affermare l'esistenza di un differente sviluppo morale nei bambini e nelle bambine, ovvero nega che l'obiettivo finale di entrambi sia quello di sviluppare un senso della moralità basato sulla razionalità formale, storicamente attribuito al soggetto maschio. Secondo questa studiosa, in qualunque società, la personalità femminile giunge a definirsi in rapporto agli altri, più di quanto non accada per quella maschile. Ponendo attenzione alla percezione soggettiva, Gilligan coglie differenze tra i generi nella strutturazione del pensiero morale ed afferma che, mentre le bambine mostrano di possedere un'etica della responsabilità, i bambini mostrano di possedere un'etica dei diritti. Nell'evidenziare la maggiore attenzione delle bambine per gli aspetti relazionali, di interdipendenza e contestuali e, diversamente, l'attenzione dei bambini per l'individualità, i diritti e le regole, Gilligan pone il tema della responsabilità nei rapporti sociali a partire dall'etica della cura.

Successivamente Held (1993), nel suo famoso libro *Etica femminista*, afferma che la cura non è qualcosa che si colloca al di fuori della *polis* o del mercato, relegata al solo ambito privato. Punto di riferimento delle argomentazioni di questa studiosa è la relazione tra madre e bambino, ritenuta anch'essa di tipo sociale. Held sostiene infatti che la funzione materna non è funzione prettamente biologica, tale da poter escludere le donne dalla sfera pubblica. In una prospettiva femminista, dare alla luce un bambino è un progetto umano e la cura materna, con cui le donne vengono identificate, è un'attività umana solo in parte assimilabile alla cura nel mondo animale. La cura materna prevede numerose attività sociali, tanto che Held propone di parlarne come di un «metiere». A partire da questa definizione, la studiosa chiarisce quale sia la natura della cura e chi ne sia il soggetto.

La cura è centrata sulle relazioni piuttosto che sulle azioni ed è quindi possibile distinguere le relazioni improntate a responsabilità di cura dalle relazioni economiche mosse dalla ricerca del profitto. A partire da ciò Held individua, nell'intervento nei confronti dei bisogni dell'altro, disinteressato a ricavarne profitto, la natura delle relazioni di cura. Ciò non significa che il potere e le dinamiche di potere siano esclusi dalle relazioni di cura, dal momento che la cura presuppone l'intervento proprio nello spazio vitale dell'individuo. Il potere, generalmente considerato come un mezzo che può consentire di piegare un altro al proprio

volere, è inutile agli scopi che ci si prefigge in una relazione di cura. Qui, al contrario, l'intento è quello di dare a chi riceve le cure il potere di agire in maniera responsabile. L'intento di una madre nei confronti del figlio è quello di sviluppare le potenzialità di quest'ultimo e di renderlo capace di esercitare il controllo sulla propria vita. Nel fare ciò, la cura richiede attenzione consapevole e sollecita ai bisogni dell'altro e la costante ricerca di un equilibrio tra coinvolgimento e distacco nel legame con persone relativamente inermi, dotate di minore potere o vulnerabili. Un simile modello delle relazioni necessita di ripensarne anche il soggetto. Il soggetto della cura, secondo Held, non è l'individuo autonomo, che sceglie il corso della propria azione. Più ancora, il soggetto della cura è «situato», ossia vive una situazione di interdipendenza ed è posizionato in senso storico-relazionale.

Di recente Held (2011) affronta la questione se sia possibile applicare l'etica della cura alle relazioni in ambito pubblico. Le argomentazioni utilizzate dalla studiosa vanno nella direzione di sostenere che un efficace sistema giuridico e istituzioni democratiche funzionanti poggiano sulle connessioni sociali che la società civile riesce a produrre e, pertanto, il rispetto dei diritti e dei principi di giustizia presume un certo grado di relazioni di cura tra le persone. La studiosa spinge la propria riflessione fino ad ipotizzare una continuità tra cura e volontariato, dal momento che la costruzione di legami sociali interpersonali è ruolo primario attribuito anche alla società civile⁴. Tuttavia, il legame tra volontariato e cura finisce per essere spurio e le ragioni di ciò sono molteplici. In primo luogo, la cura insita nei legami sociali funge da presupposto o fondamento dei diritti. La cura in ambito pubblico resta sullo sfondo, assume un valore che è smaterializzato e quasi evanescente: nel discorso pubblico la cura non è evocata se non come preoccupazione, in termini generali e di sistema, nei confronti del bene comune (Andreani, 2016). In secondo luogo, la cura ed il volontariato sono accomunati dall'appartenere in prima battuta allo spazio del privato, quando non della famiglia e, in entrambi i casi, vengono compiute azioni per la vita e la riproduzione e non per la produzione. Ma, diversamente dalla cura, il volontariato svolge un'articolata dimensione di responsabilità collettiva, legittimata anche dal punto di vista normativo ed ampiamente, anche se non sempre e non del tutto, istituzionalizzata (Pellegrino e Villa, 2012).

⁴ Per altro verso, Wolgast (1991), nel suo lavoro su *La grammatica della giustizia*, affermava l'importanza ed i limiti del linguaggio dei diritti nell'affrontare situazioni di vulnerabilità e dipendenza.

I lavori di Tronto (2006; 2013) rappresentano un utile punto di riferimento per approfondire le motivazioni del legame spurio tra volontariato e cura. Le riflessioni di questa studiosa americana sono principalmente volte a criticare il confinamento della cura nello spazio privato e la sua riduzione ad un insieme di mansioni tipicamente femminili. Le ragioni di tale esclusione risiedono, sostiene Tronto (2006), nell'aver dapprima identificato la cura con il femminile e, successivamente, professionalizzato la cura nell'accezione di *nursing relationship* (cfr. anche Malucelli, 2007). La cura è stata intesa come una preoccupazione particolaristica delle donne e, pertanto, un tipo di questione morale secondaria, essendo le donne escluse dai confini della politica. Tuttalpiù, la cura è stata intesa come lavoro svolto dalle persone socialmente più svantaggiate e dunque ridotta ad un insieme di mansioni.

L'esito di questo processo è stato quello di aver esportato in ambito sociale ed aver reso visibile la dimensione invisibile del lavoro di cura, ma non il suo essere una forma di coinvolgimento nei confronti dell'altro. Al contrario, la cura indica tutto ciò che la maggior parte delle persone fa nel corso della propria vita: si occupa di sé, degli altri e del mondo (Tronto, 2006). La cura intesa come preoccupazione umana permette l'adozione di una prospettiva differente, in quanto richiede che si adotti sistematicamente il punto di vista di chi ha bisogno di cura o attenzione e quindi permette di considerare quali dovrebbero essere le nostre relazioni con le altre persone, vicine e lontane. Come recentemente precisato da Andreani (2016), la cura indica «un particolare spazio in cui la vulnerabilità della vita chiede un coinvolgimento etico individuale ed allo stesso tempo universale nel senso umano» (p. 49).

Il coinvolgimento può assumere i tratti dell'interessamento nei confronti dell'altro (*caring*), del prendersi cura (*taking care*) o del contatto personale tra chi dona e chi riceve cura; in quest'ultimo caso ci si riferisce alla pratica della cura, cioè al *caregiving* (Tronto, 2006; Andreani, 2016). La pratica della cura definisce uno spazio d'azione molto ampio: «La distribuzione di cibo nei campi in Somalia, la consegna volontaria di pasti culturalmente adeguati ai malati di Aids e il fare il proprio bucato sono esempi del prestare cura. Allo stesso modo lo sono gli esempi di cura che ci vengono in mente più facilmente: l'infermiera che somministra una medicina, la persona che incolla un oggetto rotto per ripararlo, la madre che parla degli avvenimenti della giornata con il suo bambino e la vicina che aiuta un'amica ad acconciarsi i capelli» (Tronto, 2006 in Andreani, 2016, pp. 19-20).

A partire da questa citazione è possibile individuare alcune caratteristiche

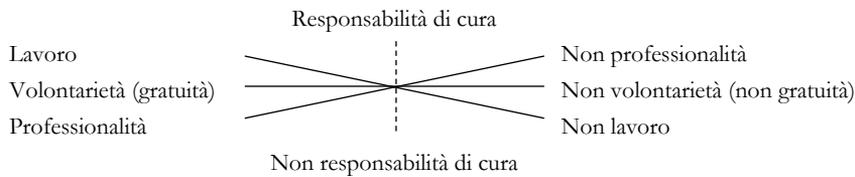
inerenti alla pratica della cura che aiutano a colmare il legame spurio tra cura e società civile, tra responsabilità di cura e volontariato. Una prima osservazione riguarda il fatto che entrambe sono un modo attraverso cui ci impegniamo come persone e come cittadini per portare un contributo alla crescita delle nostre comunità. La pratica della cura così come le attività di volontariato non sono una professione, non necessitano di specializzazione; sebbene esistano lavori di cura e sia sempre più diffusa la tensione alla professionalizzazione del volontariato, la cura, similmente al volontariato, è «una specie di attività che include tutto ciò che facciamo per mantenere, continuare e riparare il nostro mondo in modo da poterci vivere nel modo migliore possibile» (Tronto, 2006, p. 118).

In secondo luogo, la cura in quanto pratica è una relazione generativa. Come sostenuto nel corso del paragrafo, la relazione tra madre e figlio è paradigmatica della relazione di cura. In tal senso, «non si può dare una umanità senza preoccupazione per la cura, la cura è il grado zero della nostra umanità, la possibilità stessa di esistere» (Andreani, 2016, p. 33). La cura è ciò che fa esistere l'altro nella sua dimensione ontologica: proprio in quanto vulnerabile, l'altro non è ridotto a cosa ma riconosciuto in un'identità relazionale. Similmente, il volontariato interroga eticamente sulla presenza dell'altro ma, più ancora, le attività di volontariato collegano le vite le une alle altre, generano un tessuto di relazioni. Questa linea di pensiero giunge a ritenere che nelle situazioni di vulnerabilità estrema la pratica della cura, i gesti di attenzione, gli atti che fanno lenire le ferite per restituire all'individuo il suo valore come persona sono ciò che dà voce a chi si trova in uno stato di dipendenza. In questa prospettiva la cura cessa di essere identificata come insieme di mansioni ed emerge quella che Pulcini ha chiamato la natura eversiva della cura: «rispetto a un mondo sempre più attraversato da quei gesti di incuria, distrazione ed indifferenza che feriscono ogni giorno le nostre vite e ci spingono verso l'impotenza e la rassegnazione, corrodendo il legame, l'appartenenza, la solidarietà» (Pulcini, 2016, p. 13). Gli effetti della natura eversiva della cura sono, secondo Andreani (2016), almeno due: la cura riabilita e restituisce la capacità di funzionamento. Riabilitare significa ristabilire un equilibrio per garantire alla persona la possibilità di vivere la migliore qualità della vita possibile per la sua condizione. Inoltre, stare in una relazione di cura significa poter sviluppare una propria *agency*; la cura restituisce *agency*, mette la persona nella condizione di uscire dall'emarginazione per cogliere le occasioni di migliorare le proprie condizioni.

5. L'etica della cura nello spettro delle tensioni del fare volontariato

Per concludere, le considerazioni rintracciate nel pensiero femminista sull'etica della cura e sulla cura come pratica impegnativa e generativa ci sembra possano essere utili per ampliare lo schema proposto da Steimel, introducendo la tensione etica (figura 2).

Figura 2 - La cura nello spettro delle tensioni



Fonte: Steimel, 2018.

L'azione quotidiana dei volontari è fortemente segnata dalla tensione al «far bene», al fare in ottemperanza ai principi ed alle logiche organizzative e professionali o semiprofessionali. Contestualmente, la dimensione etica rappresenta una parte importante del fare volontariato, in quanto le attività svolte sono segnate dalla responsabilità di cura, dalla tensione ad impegnarsi e ad instaurare relazioni di cura, in grado di generare risposte a situazioni di vulnerabilità ed ingiustizia. Similmente alla cura il volontariato nasce come risposta ad una necessità, ad una richiesta di aiuto. Nel volontariato il coinvolgimento è dato dall'interessamento nei confronti dell'altro così come la cura interroga sul «modo di trattare moralmente altri da noi distanti che riteniamo simili a noi» (Tronto, 2006, p. 17; cfr. Farina, 2012). In entrambi i casi, inoltre, la risposta alla richiesta di aiuto proviene da un contatto personale e fisico tra chi dà e chi riceve. Ma, similmente alla cura, il volontariato non è del tutto assimilabile al lavoro, bensì possiede una capacità generativa, abilitativa o di restituzione della capacità di funzionamento. Le attività quotidianamente svolte dai volontari sono «small acts of care and justice» (Williams, 2016, p. 516), comportano una tensione etica attraverso cui ciascuno può contribuire a migliorare le proprie comunità (Williams, 2016; Mee, 2009; Johnsen, 2005).

In questo senso, infine, è possibile condividere quanto afferma Andreani secondo cui nel considerare la cura «occorre considerare non

tanto la disposizione o l'attitudine o la virtù morale di chi entra nella relazione. È necessario, invece, tenere ferma l'attenzione a come la relazione stessa trasforma i soggetti che ne prendono parte» (Andreani, 2016, p. 133). Più in generale, ci sembra di poter sostenere che cura e volontariato sono pratiche che cambiano l'individuo, cambiano il suo modo di essere e di stare al mondo.

Da questa prospettiva, il dibattito sul volontariato puro/ibrido (Giarelli, Nigris e Spina, 2012; Moini, 2015) acquista termini più sfumati. Ampliare lo schema di Steimel alla dimensione etica del volontariato permette di leggere in chiave più complessa i rischi di una degenerazione etico-valoriale a seguito dei processi di professionalizzazione ed istituzionalizzazione, per altro sollecitati dalla recente legge di riforma del terzo settore. Tra i molti aspetti, la legge 106/2016 ha disciplinato la materia dei rimborsi spese, rendendo, quindi, più sfumato uno dei valori distintivi del volontariato, quello della gratuità. Seguendo lo schema di Steimel, l'asse gratuità/non gratuità connota la tensione alla volontarietà; tuttavia, abbiamo qui cercato di aggiungere che è sull'asse responsabilità di cura/non responsabilità di cura che si dispiega la dimensione propriamente etica del fare volontariato. Ricerche volte ad indagare l'attuazione della normativa e l'impatto della stessa nella società aiuteranno a sondare questa ipotesi.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini M. (a cura di), 2016, *Volontariato post-moderno. Da Expo Milano 2015 alle nuove forme di impegno sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Andreani M., 2016, *Questioni etiche del caring*, Carocci, Roma.
- Ascoli U., Pavolini E. e Lori M., 2017, *Chi sono i volontari oggi in Italia*, in Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Anheier H.K., 2008, *Il ruolo del settore non profit nel rafforzamento della coesione sociale: tendenze e scenari*, «Sociologia e Politiche Sociali», vol. 11, n. 2, pp. 111-126.
- Barbetta G., 2013, *Distretti culturali: dalla teoria alla pratica*, il Mulino, Bologna.
- Battistella A., De Ambrogio U. e Ranci Ortigosa E., 2004, *Il piano di zona*, Carocci Faber, Roma.
- Caillé A., 1998, *Il terzo paradigma. Antropologia filosofica del dono*, Bollati Borinighieri, Torino.
- Caltabiano C., 2006, *Altruisti senza divisa*, Carocci, Roma.

- Ceccarini L. e Diamanti I., 2006, *Prefazione: le missioni e le professioni del volontariato*, in Csv Marche (a cura di), *Il volontariato nelle Marche*, Ancona.
- Ceccarini L., 2017, *Nuovi confini del prendere parte*, in Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Crespi F., 1999, *Teoria dell'agire sociale*, il Mulino, Bologna.
- Farina F., 2012, *La complessa tessitura di Penelope*, Liguori Editore, Napoli.
- Giarelli G., Nigris D. e Spina E., 2012, *La sfida dell'auto-mutuo aiuto*, Carocci, Roma.
- Gilligan C., 1987, *Con voce di donna*, Feltrinelli, Milano.
- Goffman E., 2001, *Asylum*, Einaudi, Torino (ed. or.: 1962).
- Gori C. (a cura di), 2004, *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Guidi R., Fonovic K. e Cappadocci T. (a cura di), 2017, *Volontari ed attività volontaria in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Held V., 2006, *Etica femminista*, Feltrinelli, Milano (ed. or.: 1993).
- Held V., 2011, *Morality, Care and International Law*, «Ethics and Global Politics», vol. 4, n. 3, pp. 173-194.
- Istat, 2011, *La rilevazione sulle istituzioni non profit: un settore in crescita*, disponibile all'indirizzo internet: www.censimentoindustriaeservizi.istat.it.
- Jedlowski P. (a cura di), 2002, *Pagine di sociologia*, Carocci, Roma.
- Johnsen S., May J., Clocke P., 2005, *Day Centres for Homeless People: Spaces of Care or Fear?*, «Social & Cultural Geography», n. 6, pp. 787-811.
- Leccardi C., 2000, *Responsabilità*, in Melucci A. (a cura di), *Parole chiave*, Carocci, Roma.
- Licursi S. e Marcello G., 2017, *Le organizzazioni di volontariato oggi in Italia: identità, attività e risorse*, in Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Lori M., 2017, *L'azione volontaria nel settore non profit*, in Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Maluccelli F., 2007, *Lavori di cura*, il Mulino, Bologna.
- Marta E. e Pozzi M., 2014, *Psicologia del volontariato*, Carocci, Roma.
- Mee K.J., 2009, *A Space to Care, a Space of Care: Public Housing Belonging and Care in Inner Newcastle*, «Environment and Planning», n. 41, pp. 842-858.
- McNamee L.G. e Peterson B.L., 2014, *Reconciling «Third Space/Place». Toward a Complementary Dialectical Understanding of Volunteer Management*, «Management and Communication Quarterly», n. 2, pp. 214-243.
- Moller Okin S., 1989, *Reason and Feeling in Thinking about Justice*, «Ethics», vol. 99, n. 2, pp. 229-249.
- Moini G. (a cura di), 2015, *Neoliberismi e azione pubblica*, Ediesse, Roma.
- Moro G., 2014, *Contro il «non» profit*, Laterza, Bari-Roma.
- Omoto A.M., Snyder M., 2002, *Considerations of Community. The Context and Process of Volunteering*, «American Behavioral Scientist», n. 5, pp. 846-867.

- Pellegrino M. e Villa M., 2012, *Azione volontaria e organizzazioni di volontariato: l'eredità di Polanyi, tra dono e reciprocità*, Relazione presentata al convegno *Il dono e lo Stato: legame interpersonale e sociale*, Palermo 9-10 novembre.
- Polizzi E. e Forno F., 2016, *Tra società e mercato: forme organizzative, repertori e strategie d'azione delle associazioni*, in Biorcio R. e Vitale T. (a cura di), *Italia civile. Associazionismo, partecipazione e politica*, Donzelli, Roma.
- Pulcini E., 2016, *Prefazione. Il valore eversivo della relazione di cura*, in Andreani M., *Questioni etiche del caregiving*, Carocci, Roma.
- Ranci C., 2006, *Il volontariato*, il Mulino, Bologna.
- Rossi G. e Boccacin L., 2006, *Le identità del volontariato italiano*, «Vita e Pensiero», Milano.
- Sgritta G., 2017, *Volontariato e innovazione*, in Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Steimel S., 2018, *Skills-Based Volunteering as Both Work and Not Work: A Tension-Centered Examination of Constructions of «Volunteer»*, «Voluntas», vol. 29, n. 1, pp. 133-143.
- Tronto J.C., 2006, *Confini morali. Un argomento politico per l'etica della cura*, Diabasis, Reggio Emilia.
- Tronto J.C., 2013, *Caring Democracy*, New York University Press, New York.
- Williams M.J., 2016, *Justice and Care in the City: Uncovering Everyday Practices through Research Volunteering*, «Area», vol. 48, n. 4, pp. 513-520.
- Wolgast E.H., 1991, *La grammatica della giustizia*, Editori Riuniti, Roma.

English Abstracts

Discourses on housing. Who the new housing policies are addressing – and how

Manuela Olagnero

Housing policy in Italy have undergone important changes over the last twenty years, both in its beneficiaries and in its methods. The paper aims to approach these changes by analysing the discursive space in which the responses of housing policy have been formulated. Experiment, innovation and social investment are key words in the housing policy narrative. The inner connection between these concepts is explored, referring to some examples of local housing policies and related discourses. The narrative of housing-policy actions can be more or less convincing, depending on their ability to focus both on the complexity of intervention (and the shared responsibility of the many actors involved) and on the development time of the processes.

In search of a new housing welfare in Europe

Antonio Tosi

The housing policies of European governments in recent decades have usually been seen in terms of the neo-liberal change in social policy compared with traditional housing policies, and have not been given the attention they deserve. This underestimation is hard to understand or justify if we consider that many of the measures introduced contain a clear criticism of the great limitation in the tradition of social housing policies – their relative failure to create a satisfactory social environment, a failure that is indicative of the incapacity of policies to deal adequately with situations of housing poverty.

The unsustainable weight of housing.
An analysis of the relation between
poverty and housing affordability in Italy

Marianna Filandri and Valentina Moiso

The article investigates the relationship between poverty and housing

and the role of public rent policies. Through an analysis of the 2014 It-Silc data, the connections between poverty and housing costs are investigated, both objectively and subjectively. The aim is to assess the role of housing allowances in helping disadvantaged families cope with housing costs. A comparison between households in the private rental market and those in social housing shows the different extent of public support. In this regard, the article proposes a simulation for the definition of rent based on available income, in order to calibrate the impact of different forms of public housing support.

Vulnerable old people and ageing in place.

Some reflections on the case of Italy

Marco Arlotti

The article focuses on the social demand of vulnerable older people, taking into account the situation in Italy and the arrangements for ageing in place. Ageing in place aims to guarantee a better quality of life for older people, also limiting recourse to more expensive options such as residential homes. Nevertheless, the developing of ageing in place also requires some specific pre-conditions that, when absent or compromised, may determine high risks of abandonment and social isolation for vulnerable older people. Against this background, recent innovative programmes implemented at local level have sought to sustain the development of new housing solutions and support for ageing in place. Yet, the absence of a national and regional policy on this question risks undermining the effects of such innovations.

Inclusive housing: emergency and innovation in welfare services

Carla Morotti

Housing poverty is part of a broader framework of social exclusion, and requires a different structuring of social policies, which obliges us to ignore the traditional confines of various areas. The new forms of housing provision, aimed at people with very low incomes or with problems of integration, in many cases combine the solution of temporary housing with social support. This contribution will present what emerged from a survey carried out in the Municipality of Ancona, which sought to analyse the experiences of inclusive housing implemented in the territory, in a context of serious housing problems.

The housing situation in Rome and Italy. Analyses, trajectories and policies

Chiara Davoli

Housing hardship and vulnerability are specific factors of poverty; and for a long time the phenomenon has been largely neglected, both in theoretical writings and in social policies. A new housing issue is currently re-emerging as a consequence of socio-economic transformations that are increasing situations of risk and emergency. This article aims to analyse the housing situation, with a specific focus on the city of Rome.

Intergenerational cohabitation: two case studies compared in Italy and Taiwan

Fiorenza Deriu

In Taiwan, as in Italy, those owning their own home greatly outnumber those renting a living space (Taiwan 84% in 2010, Italy 67% in the same year) and the cost of housing is very high, despite the 2008 crisis. Both countries have encouraged private investors, exposing themselves to a high degree of building speculation and an increase in the number of empty houses. This study takes a qualitative/quantitative approach to the question of cohabitation between persons of different generations not belonging to the same family unit in two countries, Italy and Taiwan, both of them affected by an increasingly ageing population, by an ever clearer criticality in the access of young and old to the right to housing, and by public housing policies that are still secondary to the private market of sales and rentals.

Shared housing read with commons theory: two possible development scenarios

Silvia Sitten

Using the *homo cooperans* paradigm and *common-pool resources* approach as a theoretical framework, the article analyses collaborative housing as an enabling infrastructure of co-production processes of relational goods, such as trust, reciprocity, cooperation, social well-being, built up through the residents' engagement. In addition, two possible scenarios for collaborative housing are illustrated: on the one hand the cooperative ecosystem, based on the *homo cooperans* paradigm, in which relational

goods become collective and produce widespread social value, on the other the community-oriented islands similar to community bubbles, which can't spread out the relational goods that are produced inside them, limiting their impact on society. The main requisite for a collaborative ecosystem scenario is being able to count on a public management sharing-oriented policy, something that today seems still to be lacking in Italy.

Social changes and the new housing question: what answers?

Laura Mariani and Claudio Falasca

Though most Italians own the place where they live, paradoxically a «new housing question» is arising. The first part of the article examines the demographic, economic and social reasons for this new «emergency» and how much the distortions of the housing market have influenced it. From the picture that emerges we may emphasize the urgent need for a long-term strategy of development with particular attention to public and social building. The second part examines, on the basis of the experience of the association *Abitare e Anziani*, the new demand for quality housing that is expressed by the growing numbers in the aged population, which, among those needing permanent care, is an emergency in the emergency. Here we examine the characteristics of this new demand and describe the international and national experiences that may provide useful suggestions, and, finally, indicate an agenda of things to do, to which the trade unions could make a significant contribution.

High pensions: a distributive analysis of Inps's administrative archive

Massimo Antichi and Carlo Mazzaferro

This article explores the distributive characteristics of high pensions in Italy. Our analysis is based on administrative data from Inps's pensions register for the year 2017, from which we have selected subjects who have matured an annual pensions income greater than 65,000 euros. The data also include information on the contributions that generated the work pensions for the population of higher-income pensioners.

The distributive characteristics of the population examined are evaluated in the light of the concepts of vertical equity, progressive taxation and actuarial equity. Regarding the first point, there is a strong concentration of pensions income in the last two percentiles of the population. Regarding pensions equity, the data show there is a clear negative correlation between income levels immediately before retirement and the replacement rate conditions being equal as regards retirement age. In terms of actuarial equity, there is a strong negative correlation between permanent income level and the implicit performance of the pension, and a negative relation between retirement age and advantage for the pensioner, which is mainly explained by the progressive nature of the retributive formula. The results of the analysis may help in evaluating what is the best criterion to use when proposals for recalculating pensions are made.

The complementary pension system in Italy.

A general summary and ongoing trends

Lucia Anselmi

This paper aims to provide an updated framework of the complementary pension system in Italy with regard to the main features of this sector (membership, contributions, costs, investments). Particular attention is given to how members regard the factors that determine the amount of the maturity benefit, enhancing the role of the various players (pension funds, unions, collection agencies as well as the Supervisory Authority on pension funds) in this system to encourage the adoption of adequate participation choices. The final part discusses the implementation of Directive 2016/2341 (the so called «Iorp II»), which aims to strengthen the governance structure of the pension funds and raise the level of disclosure to members, while highlighting the contribution that this directive can give in strengthening the investment processes.

The negotiated complementary pension system twenty years on: defence of its founding principles and need for innovation

Salvatore Casabona

Twenty years after the complementary pension system was instituted, it is time to consider the validity of the present rules with a view to

strengthening this tool for future benefit payments. This review would concern its founding principles (free, voluntary membership and links to the public pension system, etc.), the role of collective bargaining (the negotiated nature of the system, regulation and encouragement of members, etc.) and tax support in the period of accumulation and in access to the benefits. After tracing an outline of the system's provisions, the changes in the law and in its financial management, the article concentrates on how to encourage membership, which is the really critical point in the system of contract-based pension funds, and to reinforce complementary pensions.

What (and who) is the Parliamentary Report on the state of drug addiction in Italy for?

Stefano Vecchio

The article analyses the Annual Report to Parliament 2018, highlighting that, despite the limits of the research methods, based on the model of seeing drug-taking as a disease and on the intrinsic dangers of drugs, the Report shows, on a critical reading, some elements that are useful for understanding changes in drug usage in Italy in recent years. A critical analysis is made of different categories used in the Report to interpret changes in the phenomenon: «problematic and high-risk consumption» to show the arbitrary elements and the prejudices on which they are constructed. The author describes various research perspectives that use qualitative and quali-quantitative methods in natural settings, conducted at international level and in Italy, that do not follow preconceived interpretative schemes and that would be an important support for a more realistic representation of the phenomenon and for a concrete evaluation of public-policy effectiveness. The author analyses the data of the public services as presented in the Report – those for so-called treatment, those for Harm Reduction and Therapeutic Communities – highlighting the inadequacies of the data collection. The author highlights contradictions emerging from the analysis of some data that the Report does not take into account and that would have been useful for identifying some guidelines to innovate the organizational and cultural models of services and to supersede the combination of care and punishment prescribed by the law as it stands.

Drugs, between penal and psychological repression. The Government Report and Civil Society Shadow Reports

Grazia Zuffa

The Government Reports to Parliament on drugs and drug addiction have never fulfilled their purpose of offering indicators for the evaluation of drug policies, as established in drug legislation. Moreover, the 2018 Report shows how drug policies have been long neglected by governments and policy makers as an awkward, controversial issue. As a consequence, there has been a setback in evaluating the impact of drug laws on the penal and prison systems, as well as in taking into account developments in drug use, such as the rise of New Psychoactive Substances (Nps) and new patterns of use along a continuum of risk and harm (beyond the «old dichotomy» between recreational use and dependence). Harm Reduction is the more appropriate strategy for addressing present trends in drug consumption, and yet it has not been sufficiently implemented. As a result, there are difficulties in innovating drug services. Civil society has tried to make up for the flaws in the Government Reports: for more than ten years, «White Books» have been drafted by a coalition of Italian Ngos. The White Books are Shadow Reports aimed at evaluating drug crime policies, analysing approaches in drug research, and discussing operational models in drug interventions with a view to innovating the network of drug services. The issue of evaluating drug policies is crucial at international level too.

Voluntary work and care. The contribution of feminist thought

Benedetta Polini

The article suggests that one consequence of the growing interest in innovating voluntary work, in terms of reorganization and reduced importance for advocacy and lack of remuneration, is the loss of the moral and ethical dimension of voluntary work. As has been recently stated, the capacity of voluntary organizations to contribute to a more just and caring world is decreasing. The article tries to develop conceptual tools, such as role tension and care, to read the changes from a different perspective.

Le autrici e gli autori

Lucia Anselmi è direttore generale della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip) dal febbraio 2017, dopo aver maturato presso la Commissione un'esperienza pluriennale nello svolgimento dell'attività di vigilanza. In precedenza, si è occupata di previdenza complementare presso imprese e istituzioni private. Laureata in Economia e Commercio presso l'Università di Roma Luiss «Guido Carli», ha conseguito il dottorato di ricerca in Legislazione e diritto bancario presso la Sapienza Università di Roma.

Massimo Antichi attualmente è responsabile della Direzione centrale studi e ricerche dell'Inps. È stato ricercatore della Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del Tesoro, responsabile della direzione studi della Covip, componente della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale e di numerose commissioni ministeriali di studio sulla materia pensionistica e previdenziale. Il suo campo di interesse è lo studio dei sistemi di sicurezza sociale e, in particolar modo, dei sistemi previdenziali.

Marco Arlotti è ricercatore rtd junior in Sociologia economica presso il Politecnico di Milano, dove collabora alle attività del Laboratorio di politiche sociali (Lps). I suoi interessi di ricerca riguardano le politiche sociali, incluse quelle per la non autosufficienza e con una particolare attenzione alla dimensione territoriale e multi-livello delle politiche.

Ugo Ascoli è professore ordinario in Sociologia economica presso il Dipartimento di Scienze economiche e sociali dell'Università Politecnica delle Marche. Da tempo si occupa dello studio del sistema di welfare italiano, con speciale attenzione alla comparazione con gli altri principali welfare state europei.

Micol Bronzini è ricercatrice in Sociologia economica presso il Dipartimento di Scienze economiche e sociali dell'Università Politecnica delle Marche. Si occupa dei temi del welfare e, in particolare, di politiche sanitarie e abitative.

Salvatore Casabona è il responsabile previdenza complementare della Cgil nazionale ed è vicepresidente del consiglio di amministrazione di Previdenza cooperativa (Fondo pensione negoziale per i soci e i dipendenti della cooperazione nato dalla fusione dei fondi Previcoooper, Cooperlavoro e Filcoop).

Chiara Davoli è dottoressa di ricerca in Sociologia e Scienze sociali applicate – Sapienza Università di Roma. Attualmente è ricercatrice presso l'Osservatorio sulla città globale dell'Istituto di Studi politici «S. Pio V» di Roma. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la questione abitativa, le disuguaglianze sociali, le vecchie e nuove forme di povertà, lo *squatting* e i movimenti sociali, il diritto all'abitare.

Fiorenza Deriu è docente di Sociologia e di Metodologia e tecniche per la ricerca sociale presso il Dipartimento di Scienze statistiche della Sapienza Università di Roma. Dirige il Master di secondo livello in «Big Data. Metodi statistici per la società della conoscenza» ed è membro del Consiglio scientifico del Laboratorio di ricerca «Minerva» su diversità e disuguaglianze di genere e della Sezione Ais Studi di genere. Tra i suoi interessi di ricerca: molestie e violenza contro le donne, politiche abitative, *housing* sociale e soluzioni di *co-housing*, politiche di invecchiamento attivo, inclusione sociale.

Claudio Falasca, architetto, è direttore dell'associazione «Abitare e Anziani» e collaboratore dell'Auser. Precedentemente libero professionista e docente, è stato coordinatore dipartimento in Cgil nazionale e consigliere Cnel.

Marianna Filandri è ricercatrice in Sociologia economica presso il Dipartimento di Culture, politica e società dell'Università di Torino. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la riproduzione delle disuguaglianze sociali, in particolare negli ambiti della casa e del lavoro.

Laura Mariani, architetto, ha svolto la sua attività nel Sunia e, dal 2010, in Cgil nazionale, dove è responsabile dell'Ufficio Politiche abitative e dello sviluppo urbano.

Carlo Mazzaferro è professore associato presso il Dipartimento di Statistica dell'Università di Bologna. Si occupa di sistemi pensionistici, microsimulazione e valutazione degli effetti finanziari e distributivi dei sistemi pensionistici.

Valentina Moiso è ricercatrice post-doc in Sociologia presso il Dipartimento di Culture, politica e società dell'Università di Torino. Ha svolto ricerche in ambito di finanza familiare e vulnerabilità, accesso al credito, innovazione nei circuiti di scambio del denaro e di produzione, fenomeno mafioso e relazioni di collusione.

Carla Moretti è ricercatrice in Sociologia economica presso il Dipartimento di Scienze economiche e sociali dell'Università Politecnica delle Marche e docente di Progettazione e valutazione dei sistemi sociali. I suoi principali interessi di ricerca riguardano i temi del welfare e, in particolare, le politiche per la casa e i processi di coesione sociale.

Manuela Olagnero insegna Sociologia e Sociologia del corso di vita presso il Dipartimento di Culture, politica e società dell'Università di Torino. I suoi attuali interessi di ricerca riguardano le carriere abitative in contesti urbani; i presupposti e gli effetti micro e macro delle politiche innovative sulla casa; le dimensioni normative e non normative dei passaggi di età e dei rapporti tra generazioni.

Benedetta Polini è assegnista di ricerca presso l'Università Politecnica delle Marche. I suoi principali interessi di ricerca riguardano le famiglie, i minori e il terzo settore.

Silvia Sitton, economista con un dottorato in Sviluppo e innovazione, esperta di economia civile e abitare collaborativo, si occupa di rigenerazione urbana e politiche abitative per il comune di Modena e per diversi altri soggetti del territorio. Fa parte del comitato direttivo di OvestLab, una ex officina del Villaggio artigiano di Modena ovest trasformata in «fabbrica civica», in cui si intrecciano arte, artigianato, rigenerazione urbana e partecipazione dei cittadini.

Antonio Tosi ha insegnato a lungo Sociologia urbana e Politiche della casa al Politecnico di Milano. Ha collaborato dalla fondazione con Feantsa (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri).

Stefano Vecchio lavora nei Servizi per le dipendenze dal 1981, direttore del Dipartimento Dipendenze della Asl NA1 dal 2000, componente del Direttivo nazionale di Forum droghe, ha contribuito a fondare la Rete italiana della Rdd Itaradd.

RPS

Le autrici e gli autori

Grazia Zuffa, psicologa, svolge formazione e ricerca nel campo delle droghe e del carcere. È presidente della Società della ragione e componente del Comitato italiano di bioetica.

RPS

Le autrici e gli autori