

Introduzione ai lavori

1. Premessa. Lo scenario di riferimento

Il lavoro. L'accesso ed il mantenimento di un alloggio in affitto o in proprietà – se acquistato con mutuo – è questione sempre più articolata e complessa. In un recente rapporto della Fondazione Hume si parlava, a livello nazionale italiano, di un terzo di cittadini, in età da lavoro con occupazione stabile, e di due terzi che si dibattono tra disoccupazione, mancata partecipazione al mercato del lavoro o lavoro precario, a forte rischio. Citando il caso lombardo, a titolo esemplificativo, una famiglia su dieci mantiene il figlio, anche se questo lavora; secondo la Camera di Commercio di Monza e Brianza l'8% dei nuclei aiuta parenti anziani con reddito insufficiente.

Le case popolari. Non ci sono nuovi investimenti statali. Il patrimonio sta invecchiando ed abbisogna di manutenzioni ordinarie e straordinarie, ma non ci sono disponibilità economiche: spesso si procede a vendere due alloggi per acquistarne uno. I tempi necessari per le manutenzioni ordinarie e per quelle straordinarie, anche tenendo conto delle procedure burocratiche, sono discretamente lunghi. Sarebbe necessaria l'adozione di approcci innovativi. Il rischio della diminuzione delle disponibilità degli alloggi ERP è reale. E comunque tali alloggi sono una risposta solo parziale alla quantità di domande che attualmente vengono presentate. Ovviamente bisogna tenere conto delle diverse forme assunte regionalmente dalle Agenzie Territoriali per la casa che, sulla base dei diversi regolamenti, sono costituite ed agiscono in modo diverso.

L'alloggio sociale. Secondo il D.M. 22 aprile 2008 "Sono alloggi sociali le case e i servizi destinati a individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere ad alloggi nel libero mercato. Rientrano in tale definizione gli alloggi realizzati o recuperati, da operatori pubblici e privati, anche con il ricorso ad agevolazioni e contributi pubblici, destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ai canoni concordati e alla proprietà a prezzi convenzionati (ambito dell'edilizia privata sociale)". Gli interventi di Social Housing sono suddivisibili, secondo le linee programmatiche approvate dalla Regione Piemonte nel 2007, per citare un caso, in due macro tipologie: l'una per realizzare residenze temporanee, l'altra per alloggi individuali destinati alla locazione permanente.

Chi sono i poveri e i nuovi poveri in Italia? In Italia ci sono, secondo i dati Istat 2017, 13 milioni di poveri, cioè il 21,5% della popolazione residente. Quasi 5 milioni di persone sono in povertà assoluta, più di 8 milioni sono in povertà relativa. Dati Istat più recenti, riferiti al 2018, parlano addirittura di 18 milioni di persone in condizione di esclusione sociale e rischio povertà. Per affrontare il problema dell'accesso e del mantenimento della casa per i poveri l'Italia si è dotata di alcuni strumenti, anche se si registra un'incapacità di garantire risposte tempestive e rispondenti efficacemente al fabbisogno emergente.

Chi è la fascia grigia rispetto al tema abitativo? Sono persone in una condizione di vulnerabilità, ossia di eccessiva esposizione alle intemperie economiche e sociali, così che basta un nonnulla per farle cadere in una forma di deprivazione, che in breve tempo, si manifesta come l'anticamera della povertà vera e propria. Alcuni esempi: chi non ha reddito dimostrabile o garante; chi si separa con conseguente riduzione del reddito e capacità di spesa; chi ha problemi lavorativi, che incidono sulla sua situazione socio-economica; gli anziani; i giovani, con lavoro precario e reddito

basso; chi è moroso incolpevole e temporaneo, a rischio sfratto; nuclei con mutuo che, per un calo di reddito, rischiano pignoramento; i cittadini di origine straniera, comunque più vulnerabili; i/le divorziati/e.

Il mercato privato della locazione. Nelle grandi città, ma anche in quelle di media dimensione, si registra il record di case vuote. È il risultato di un combinato disposto di varie cause: dalla crisi economica, al calo degli abitanti, alla paura dei proprietari di affittare. A Torino, secondo alcuni Osservatori, sono tra i 60.000 e 70.000 gli alloggi vuoti. In realtà si presume che parte di essi siano affittati senza un regolare contratto. Comunque trattasi di cifre consistenti se si confronta questo dato con quello della domanda di ERP raccolta - solo a Torino - dal bando aperto tra il 2012 e 2016, pari a 16.040 domande, di cui 14.575 sono risultate valide. Soprattutto nel "piccolo proprietario" è cresciuta la diffidenza per la paura di dover affrontare le complessità burocratiche, gestionali e relazionali connesse alla locazione. Il clima culturale del paese non aiuta: non si possono sottovalutare aspetti, oggi nuovi, ma già visti in un passato non troppo remoto: citiamo, a titolo esemplificativo, il messaggio inviato da un proprietario di Trento ad una studentessa di Pescara "affittiamo solo a settentrionali". Molti sono, ad oggi, i proprietari che preferiscono sostenere i costi di un alloggio sfitto, piuttosto che rendersi disponibili alla locazione. Una simulazione effettuata a partire dal caso di un alloggio sito in un centro urbano di grandi dimensioni (Torino), in zona semi-centrale, di metratura pari a 60 mq, con canone di affitto mensile pari a 290 € e lasciato sfitto, ha messo in evidenza, per il proprietario, una perdita annua di 2.134,8 €, senza considerare il mancato guadagno derivante dalla mancata locazione, e che in questo caso sarebbe pari a 3.480 €/anno. E' stata qui considerata la condizione di "perdita minima".

2. Uno scenario di risposte in continuo movimento

Esistono e continuano ad affermarsi esperienze puntuali, sperimentali, innovative che introducono processi e strumenti di risposta, poi spesso codificati e fatti propri dalla normativa. Citiamo, a titolo esemplificativo, il caso dell'Agencia Sociale per la Locazione di Torino, Lo.C.A.Re., nata agli inizi degli anni 2000 per facilitare l'incontro tra domanda abitativa fragile ed offerta abitativa disponibile, la cui esperienza ha successivamente ispirato l'introduzione e la regolamentazione delle ASLO su scala Regionale piemontese. Possiamo citare più recenti esperienze che tentano di velocizzare i tempi di assegnazione di alloggi ERP inagibili, attraverso interventi di manutenzione "leggera" a cura di soggetti terzi, secondo intese localmente costruite tra gli attori del territorio. Non dimentichiamo le plurime esperienze di "housing" promosse con il concorso delle Fondazioni di origine bancaria, né le esperienze "più informali" di micro fondi di rotazione messi a punto all'interno delle comunità etniche per tamponare momenti di temporanea difficoltà economica. L'approccio della Regione Piemonte, che ha scelto di passare dal "Piano Casa" al "Welfare abitativo", rappresenta un'importante trasformazione di approccio politico e culturale al tema.

3. Una prospettiva: il mercato privato e le fasce grigie

Il mercato privato e la locazione alle fasce grigie

In presenza di una dotazione di alloggi pubblici o di alloggi sociali non sufficiente, fondamentale è la capacità di intercettare alloggi sul mercato privato della locazione, costruendo un "sistema di contributi per l'affitto e garanzie per i proprietari" a tutele "decescenti", che renda la locazione

appetibile per il proprietario e sostenibile per l'inquilino sul lungo periodo, in un'ottica di autonomia abitativa e di progressiva responsabilizzazione.

Da un lato abbiamo i proprietari di alloggi potenzialmente locabili. Spesso si tratta di proprietari anziani, che chiedono di non dover affrontare gli imprevisti frutto della locazione e rifuggono la gestione di una burocrazia spesso inutilmente complicata. Chiedono di poter affittare il proprio alloggio a persone meritevoli di fiducia.

Dall'altra parte abbiamo i potenziali inquilini, individui e nuclei di fascia grigia, per i quali occorrono maggiori "strumenti di supporto". Si intendono strumenti simili a quelli messi a punto per sostenere le fasce povere, ma di natura evidentemente differente. Le amministrazioni locali e soprattutto il governo nazionale centrale dovrebbero assumere una politica e dotarsi di linee guida e strumenti per affrontare queste nuove situazioni.

Agire sul mercato privato della locazione, in un'ottica di sussidiarietà tra privato sociale e pubblico, può consentire l'individuazione di soluzioni abitative in tempi rapidi, secondo formule flessibili, adeguate al bisogno rilevato.

Alcune considerazioni rispetto alla locazione del privato:

- **non occorre costruire** nuove strutture o investire sul mattone
- si tratta di investire risorse ed energie nel **capitale sociale**, ovvero favorire la costruzione di network relazionali personali e istituzionali capaci di porre al centro la persona/nucleo e di far transitare fiducia. I network relazionali possono rappresentare un riferimento e un supporto di lungo periodo
- emerge la forte necessità di **personalizzazione degli interventi**. La capacità di accogliere il tratto di diversità portato dal singolo nucleo non è che la spia della capacità (del sistema, della misura, dello strumento) di accogliere i mille tratti distintivi di ciascuno
- si tratta di promuovere **empowerment individuale**, ovvero favorire la responsabilizzazione dell'individuo/nucleo e la promozione del suo protagonismo nella progettazione di un percorso individuale sostenibile di mobilità socio-abitativa ed economica ascendente, favorendo una sua compartecipazione progressiva e crescente, sino a giungere alla fase di effettivo "sgancio"
- si tratta di "**accompagnare**", **affiancare e guidare le persone fragili** attraverso un percorso di maggior responsabilizzazione e consapevolezza, spesso concernente ambiti di vita differenti, ma strettamente connessi alla possibilità di fronteggiare in modo adeguato le difficoltà quotidianamente poste dall'abitare un luogo, uno spazio. Accompagnare significa anche:
 - fare prevenzione, ovvero cogliere i problemi nel momento in cui emergono e intervenire tempestivamente per potervi porre rimedio, evitando l'incancrenirsi di alcune situazioni e il loro successivo degenerare;
 - dimostrare imparzialità ed equidistanza nel rapporto tra inquilino e proprietario, agendo nella tutela di ambedue
- nella definizione di linee di intervento occorre prevedere **spazi di flessibilità e di adattamento al contesto locale**. Ad esempio, in tutti i territori, occorre tenere in debita considerazione la variabile geografica: contesti urbani, peri-urbani o extra-urbani implicano vincoli e bisogni, opportunità e risorse differenti. Così per i contesti economici e sociali, che possono variare anche sensibilmente in spazi geografici ristretti
- è condizione preliminare a qualsiasi intervento una **conoscenza approfondita**, preliminare e multi dimensionale dei contesti di riferimento

In conclusione:

- occuparsi di fascia grigia non è come occuparsi di emergenza abitativa
- occuparsi di fascia grigia significa affrontare costi economici contenuti rispetto a quelli necessari per affrontare le situazioni di povertà conclamata
- occuparsi di fascia grigia significa lavorare per contenere i costi sociali
- i tempi necessari per la sistemazione abitativa di un nucleo di fascia grigia sono decisamente più brevi rispetto a quelli preventivabili per ERP e casa sociale.

L'acquisto di abitazioni da destinare alle fasce grigie

Si sta avanzando, su diversi fronti, l'ipotesi di acquisire il patrimonio immobiliare sfitto, pignorato ed in vendita, disponibile sul territorio urbano torinese, al fine di poterlo mettere a disposizione dei nuclei di fascia grigia, sia nella formula della "casa sociale", sia con la stipula di contratti di locazione di medio/lungo periodo, a canoni agevolati.

4. Altre prospettive

La responsabilizzazione del privato profit: il caso dei Bailleur Sociaux. In Francia emerge la compartecipazione economica delle imprese alla responsabilità in tema di risposta abitativa. I Bailleur Sociaux sono enti privati con partecipazione dello Stato. Contribuiscono – in termini economici e di investimenti – soggetti diversi oltre il soggetto pubblico nella gestione di queste strutture. In Piemonte, nel caso del Saluzzese, le imprese agricole che impiegano i lavoratori stagionali sono responsabilizzate verso un maggior impegno da parte loro – pur in assenza di obbligo di legge – nell'identificazione di soluzioni abitative degne e sostenibili per i propri lavoratori, individuando queste soluzioni in spazi connessi all'azienda o esterni ad essa.

La responsabilizzazione delle banche: il caso della Spagna. Attraverso la mobilitazione cittadina la PAH - Plataforma de Afectados por la Hipoteca, nata come movimento di protesta contro gli sfratti ed i pignoramenti e composta in larga parte da migranti, a Barcellona e in tutta la Spagna ha ottenuto innovazioni sul piano delle normative e l'impegno di molti istituti di credito a trovare soluzioni "creative" e non penalizzanti - negli effetti - le famiglie vittime della grave crisi immobiliare. Sono divenute pratiche accettate l'impegno dell'Istituto di Credito a trovare soluzioni abitative alternative per la famiglia, dandole la possibilità di restare nell'alloggio pignorato con una forma di locazione sostenibile, ed impostare una gestione del debito più attenta agli effetti sociali.

Responsabilizzazione pubblica: emerge per la Francia la grande innovazione della legge DALO-DAHO. Lo Stato si obbliga, secondo il principio del *droit opposable*, a offrire una risposta al disagio abitativo in tempi certi. Tra le esperienze piemontesi analizzate, è emerso l'impegno di Caritas Saluzzo nel fronteggiare il disagio abitativo dei lavoratori agricoli stagionali avviando processi di coinvolgimento e responsabilizzazione di tutti gli *stakeholders* e stimolando processi di innovazione anche sul fronte normativo, per permettere la conversione a uso abitativo di spazi di cascina.

Fare comunicazione positiva, contrastare i pregiudizi emergenti, anche traendo spunto dall'esperienza di Francia e Spagna, e sensibilizzare rispetto alla dimensione interculturale che le nostre società hanno assunto: in quest'ambito è importante l'impegno assunto dalla Regione Piemonte in materia di comunicazione sociale. A tal fine debbono essere utilizzati anche gli strumenti tecnologici e informatici che oggi consentono versatilità e capillarità.

5. Reti, sistema, accompagnamento.

Adottare un approccio olistico, multisettoriale nel supporto ai nuclei fragili (dimensione abitativa, sanitaria, formativa, lavorativa), capace di individuare e definire percorsi integrati di accompagnamento all'autonomia, nelle fasi di diagnosi preliminare del disagio emergente, monitoraggio in itinere, presa in carico e accompagnamento della situazione del singolo soggetto/nucleo beneficiario degli interventi.

In questo senso si stanno orientando sia la città di Lione, che sta definendo un piano integrato per l'abitare che tenga in considerazione "casa, lavoro e salute" quali tre dimensioni chiave per il benessere individuale e sociale, sia la Regione Piemonte con l'approccio del Welfare Abitativo e la Città di Torino, con l'attivazione dei Poli di Inclusione Sociale della Città.

La filiera integrata di servizi e misure a sostegno dell'abitare promossa dalla Città di Bra e le iniziative di Social Housing promosse da Fondazioni di origine bancaria in Piemonte, nonché l'esperienza dell'Agencia de l'Habitatge de Catalunya - che propone un forte sistema di sostegno all'affitto - rappresentano pratiche interessanti di cui tenere conto.

Adottare un approccio di rete, mobilitando/integrando contemporaneamente una pluralità di soggetti/risorse/opportunità territoriali specifiche, componendole a geometrie variabili. Il Piemonte va in questa direzione, ad esempio con l'approccio integrato del Sistema Abitare, così come l'Associazione ProHabitatge, che a Barcellona mobilita una rete di 32 attori locali.

Accompagnamento. Un termine entrato nel vocabolario di tanti, al quale però ciascuno attribuisce concetti e contenuti diversi. È importante che le varie definizioni vengano codificate, per chiarezza nei rapporti. Il Sistema Abitare ha assunto – nella definizione dell'accompagnamento abitativo - i seguenti elementi: processo, dinamicità, accoglienza nel contesto ospitante, approfondimento delle informazioni, dialogo permanente e innovazione normativa. Nello specifico trattasi di un processo interattivo finalizzato alla piena comprensione delle informazioni e alla mediazione di situazioni complesse, che opera principalmente attivando capacità relazionali e creando rapporti fiduciosi tra le parti, piuttosto che garanzie economiche.

6. Strumenti

Soggetti pubblici e privato sociale - pur in assenza di una politica dedicata - si stanno progressivamente dotando di strumenti per tentare di offrire risposte strutturate ai nuovi bisogni emergenti. La maggior parte di essi sono strumenti relativamente nuovi, introdotti sperimentalmente per rispondere a bisogni puntuali, e progressivamente normati, regolamentati, modellizzati. Sono strumenti in continua "evoluzione", in continuo adattamento sulla base delle necessità via via emergenti.

Evidentemente sono strumenti che debbono "aggredire" la situazione da punti di vista differenti: ampliare e rafforzare le opportunità di accesso e mantenimento di un abitare degno - per le persone fragili, a rischio povertà - comporta infatti un'azione sinergica e contemporanea su fronti diversi:

1. dimensione economico/finanziaria
2. dimensione normativa
3. dimensione sociale

Per ciascuna di queste 3 dimensioni esistono strumenti già attivi, più o meno utilizzati, noti e diffusi, ma riteniamo che al contempo siano necessari margini di innovazione e di studio/attivazione di nuovi strumenti, sia per dare risposte a domande ancora inevase, sia per affrontare quelle che trovano solo risposta parziale.