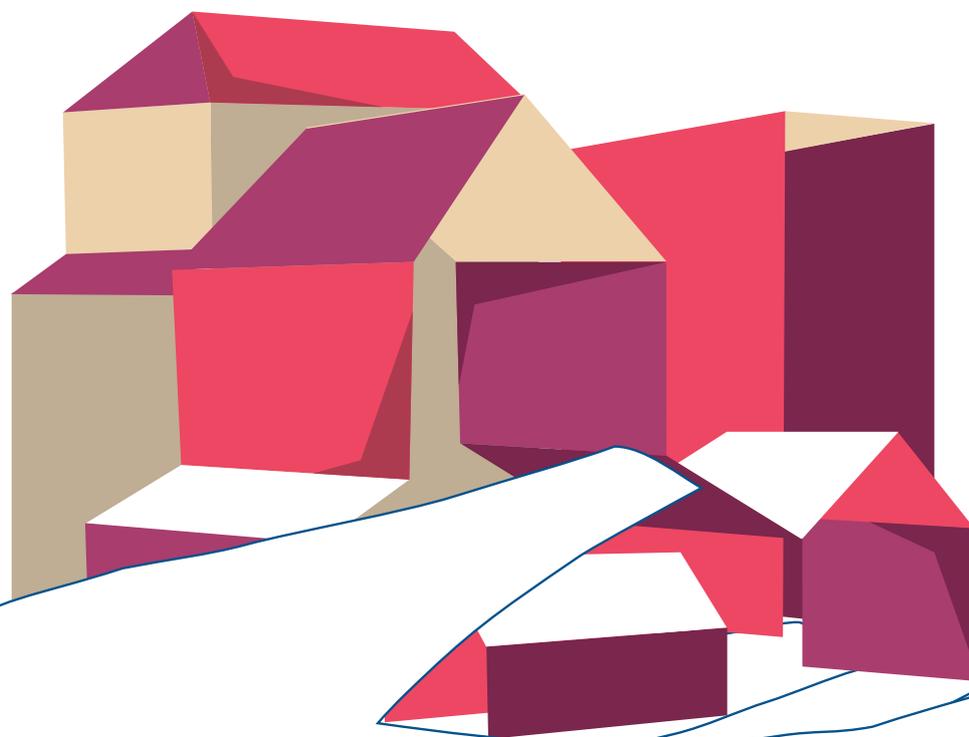


abitare con cura

Attori, percorsi e politiche per l'inclusione abitativa



GUIDA ALLA DISCUSSIONE

I testi sono a cura di Anci Toscana con il supporto di Sociolab e Codici Ricerche



Premessa

*Quali strategie per pianificare le risposte a **bisogni differenziati** e prevenire l'**emergenza abitativa**? Quali strumenti per accompagnare **percorsi di transizione e inserimento abitativo** di persone con diverse **fragilità**? Come supportare la ricerca di casa per **persone con background migratorio**? Quali azioni per **implementare il patrimonio abitativo pubblico e privato** mettendo in circolo gli alloggi sfitti?*

Queste le domande che hanno portato all'organizzazione dell'evento partecipativo "Abitare con Cura. Attori, percorsi e politiche per l'inclusione abitativa" in cui, attraverso tavoli di lavoro facilitati di confronto tra referenti dei servizi pubblici, operatori del privato sociale, agenzie sociali per la casa, proprietari e agenzie immobiliari, saranno raccolti i primi spunti per un documento di orientamento per la transizione e l'inclusione abitativa rivolto alle politiche pubbliche toscane.

Questa guida documento presenta alcuni spunti dal dibattito sulle Politiche Abitative in Toscana che hanno l'obiettivo di favorire la discussione ai tavoli tematici e permettere un confronto il più possibile costruttivo ed efficace.

Per ogni punto della discussione il documento prevede due paragrafi: "Il contesto", dove vengono illustrate per punti salienti gli elementi considerati più rilevanti del contesto regionale - territoriale e di policy -; "questioni aperte", dove vengono illustrati i nodi del dibattito corrente e i punti maggiormente riportati come critici nel dibattito; "domande guida", dove vengono proposte alcune domande, utili a riflettere in vista dell'incontro. In particolare le domande guida vanno intese come degli stimoli per portare al tavolo un ragionamento più approfondito su:

ULTERIORI NODI CRITICI E QUESTIONI IRRISOLTE: problemi, incidenti di percorso, questioni rilevanti che non hanno permesso o potrebbero essere un freno per l'implementazione di strategie di trattamento del tema.

BUONE PRATICHE E IDEE: non si tratta solo di progetti esemplari, ma anche di soluzioni metodologiche, operative o di altro tipo che si sono dimostrate particolarmente efficaci. Servono a portare idee al tavolo e ad attivare repertori comuni di progetto.

DIRETTRICI DI LAVORO: si tratta di indicazioni di lavoro per trattare il tema. Non è detto che tutte siano nel perimetro e nel confine delle politiche abitative regionali ma è importante sviluppare un pensiero progettuale a partire dalle questioni trattate anche in una logica di integrazione tra attori e politiche.

1. Governance

Promuovere una filiera integrata multi-stakeholder e multi-livello per l'abitare inclusivo

Il contesto

Per comprendere l'articolazione delle politiche abitative odierne è necessario ricordare alcune scelte fatte dal governo centrale a partire dagli anni '90 che hanno segnato una discontinuità con il passato. Dal "modello tripartito" basato su edilizia sovvenzionata (case popolari), edilizia agevolata, edilizia convenzionata si è passati progressivamente ad un modello di governance e ad un quadro economico-finanziario più articolato e complesso. La promozione di campagne di vendita di parte del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (ERP), l'abolizione del prelievo fiscale che ne assicurava il finanziamento (GESCAL), la liberalizzazione del mercato dell'affitto bilanciata dall'istituzione di un sistema di contributi monetari per il pagamento dei canoni, ma soprattutto il **trasferimento di competenze tra Stato e Regioni in materia di Edilizia Residenziale Pubblica** sono i passaggi fondamentali della fine del secolo e di un'epoca delle politiche abitative. **L'ultimo Piano Nazionale di edilizia abitativa risale al 2009** e si configura come un complesso di interventi (edilizia residenziale pubblica, project financing, agevolazioni alle cooperative edilizie e un Sistema integrato di fondi immobiliari per la valorizzazione di aree urbane e la realizzazione di alloggi sociali) da attivare con il cofinanziamento degli enti locali (Regioni, Comuni, ex IACP) e la partecipazione di soggetti privati.

In questo mutato sistema il ruolo delle Regioni risulta essere di primo piano: definiscono i livelli di reddito per l'accesso alle case popolari, i criteri per l'assegnazione, il tempo di permanenza delle famiglie e la formulazione dei canoni (in Toscana il canone mensile dell'ERP medio si attesta intorno ai 100/110 euro); determinano le linee d'intervento, la programmazione delle risorse finanziarie, la gestione e infine la definizione di programmi integrati per il recupero e la riqualificazione urbana. A livello territoriale, sono gli **Enti Locali o le loro aggregazioni** (Comuni, Unioni di comuni, zone distretto, Società della Salute, livelli ottimali di esercizio - LODE) a gestire le politiche per la casa tramite le risorse erogate dalle Regioni e risorse proprie.

Nel loro operato, le istituzioni collaborano attivamente con soggetti privati e con il terzo settore. Per effetto della progressiva importanza assunta dal principio di sussidiarietà orizzontale e dal ruolo di procedure quali **co-programmazione** e **co-progettazione** si è registrato un ingresso sempre più significativo del Terzo Settore nei processi di policy design soprattutto per quanto attiene l'emergenza abitativa, l'abitare supportato e i

progetti innovativi di transizione e inclusione abitativa. Nel 2015, inoltre, la Regione Toscana ha normato le **Agenzie Sociali per la Casa** che si stanno affermando come un dispositivo locale per la messa in rete di progetti e strumenti operativi, il consolidamento di filiere abitative, la promozione della cultura dell'abitare e l'intermediazione con il mercato privato. Inoltre, guardando all'ambito dell'abitare sociale, lo sviluppo delle iniziative legate al **Fondo Housing Toscano** - declinazione territoriale del Sistema Integrato dei Fondi che vede la Regione Toscana tra i quotisti - ha aperto spazi di dialogo e incontro tra le istituzioni e l'ecosistema di soggetti privati che mettono in campo, sviluppano e gestiscono i social housing.

Questioni aperte

- **Scarsità e discontinuità delle risorse:** il periodo attuale è segnato da un deficit conclamato di risorse dedicate alle politiche abitative. Manca un finanziamento strutturale per l'edilizia residenziale pubblica. Le risorse più ingenti sul piano edilizio e infrastrutturale sono legate a programmi e misure contenute nel PNRR su rigenerazione urbana ed efficientamento energetico e ambientale che sono molto complessi. Gli interventi di transizione e inclusione abitativa sono sostenuti da misure diverse (contributi europei, fondi ministeriali e regionali, risorse comunali, risorse private) gestite da soggetti diversi, spesso con precisi vincoli di target e con forme di finanziamento "a termine" e quindi necessariamente intermittenti.
- **Complessità del bisogno e multidimensionalità della risposta:** la questione abitativa si lega a quella economica, lavorativa, sanitaria, alimentare, educativa, sociale etc. Questo richiede di superare l'approccio settoriale connaturato alla tradizionale divisione di competenze interna agli Enti, integrando gli approcci utilizzati in risposta ai diversi bisogni, a partire dalla loro socializzazione per implementare il livello conoscitivo comune intra e inter istituzionale tra le politiche sociali, le politiche abitative, le politiche di accoglienza etc.
- **Patrimoni e politiche ancora poco connesse:** a fronte di una sempre maggiore articolazione dei soggetti che operano nel campo delle politiche abitative e di una frammentazione dei finanziamenti, una delle sfide principali dei sistemi regionali e locali è quello della costruzione di una filiera integrata. L'obiettivo dovrebbe essere quello di favorire il passaggio delle persone attraverso i diversi patrimoni sviluppati con finanziamenti pubblici, favorendo così percorsi gradualmente di autonomia non vincolando l'accompagnamento all'abitare necessariamente a specifici segmenti dell'offerta.

- **Edilizia Residenziale Pubblica, una filiera gestionale da razionalizzare:** anche alla luce del recente aggiornamento normativo (L.R. 2 del 2019) con cui la Regione Toscana persegue la necessaria razionalizzazione del sistema ERP, appare necessario approfondire la riflessione sugli ambiti territoriali e livelli prestazionali dei vari soggetti chiamati in causa - LODE - Livello Ottimale di Esercizio, Commissioni territoriali per il contrasto del disagio abitativo, Comuni e soggetti gestori al fine di incrementare il livello di efficacia ed efficienza dei processi.
- **La necessità di un raccordo nella programmazione:** a fronte di una sempre maggiore complessità dei bisogni e di varietà delle risposte, le zone-socio sanitarie possono ricoprire un ruolo centrale nella programmazione e nell'integrazione tra i programmi e le Società della Salute, laddove presenti, possono giocare un ruolo strategico nell'inserire le singole progettualità in disegni di politiche più ampie e favorire il raccordo tra attori pubblici e privati. Il ruolo ricompositivo che possono giocare le zone sul piano delle politiche richiede però di rafforzarne la funzione strategica e gli strumenti per costruire quadri di sviluppo sul tema dell'inclusione abitativa.
- **L'emergere di nuovi dispositivi ancora sperimentali e poco diffusi:** dopo 8 anni dalla loro istituzione, le Agenzie formalmente riconosciute a livello regionale sono 4, "giovani", poco diffuse, ancora sperimentali nel loro operato e spesso assorbite dall'emergenza abitativa. Regione Toscana e Anci Toscana stanno portando avanti proprio in questi mesi un processo di ridefinizione e consolidamento che tuttavia lascia aperta la questione dell'effettivo impatto di questo strumento, soprattutto nell'intermediazione con il mercato privato, che rischia di essere poco efficace soprattutto nelle aree urbane dove il mercato delle locazione è "viziato" dall'attrattività funzionale e turistica.

domande guida

Stato dell'arte

Quali ulteriori nodi critici rispetto alla governance delle politiche abitative è necessario considerare? Quali elementi frenano o possono frenare l'integrazione tra politiche e livelli territoriali? Quali criticità e freni nel dialogo tra gli attori, pubblici e privati della filiera abitativa?

Buone pratiche

Quali dispositivi esistenti o nuovi possono favorire l'integrazione tra i diversi segmenti dell'offerta abitativa e le diverse politiche che l'attraversano? Quali buone esperienze conosciute? Quali dispositivi di governance hanno funzionato o funzionano? Quali apprendimenti è possibile portare da esperienze pregresse?

Direttrici di lavoro

Come promuovere oggi un maggiore coinvolgimento e co-programmazione tra gli attori delle politiche abitative? Quali luoghi della governance preposta è possibile individuare? Quali cambiamenti sono necessari? Quali direttrici di lavoro è possibile individuare?

2. Offerta abitativa e patrimoni privati

Riutilizzare i vuoti abitativi anche privati per promuovere politiche abitative sociali e integrate

Il contesto

In un contesto segnato da più di venti anni di crisi economica e stagnazione dei salari il problema del diritto all'abitare è esploso coinvolgendo una parte sempre più significativa della popolazione. Alle fasce tradizionalmente destinatarie, almeno sul piano formale, delle politiche di promozione dell'edilizia residenziale pubblica o comunque di forme di supporto pubblico, si sono aggiunte, nel corso degli anni Duemila, **nuove e diversificate situazioni di disagio grave e vulnerabilità, temporanei o stabili**, che hanno coinvolto segmenti sempre più ampi di popolazione. Un universo variegato sotto il profilo socio-economico, culturale, delle fasi di vita, delle possibilità di accesso al lavoro e disponibilità di reddito, che esprime una gamma articolata di istanze e di bisogni connessi alla casa e al ruolo che essa può svolgere nei propri percorsi di vita e rispetto alla possibilità/capacità di crescita e di autonomia.

Di fronte al complicarsi del quadro dei bisogni e delle fragilità, la **fine dei grandi programmi di Edilizia Residenziale Pubblica**, unita alla progressiva riduzione delle risorse ad essa destinate e alla minore capacità giuridica di intervento del Pubblico, anche a seguito dei pronunciamenti della corte costituzionale e dei tribunali amministrativi rispetto alle modalità di esproprio per pubblica utilità, hanno di fatto "congelato" la crescita del patrimonio residenziale pubblico. A questo processo negli ultimi decenni si è affiancata la progressiva diminuzione dell'offerta a causa della cessione in favore dei privati e dei processi di obsolescenza, che in assenza di risorse per la manutenzione ha reso inagibile un numero significativo di alloggi.

A fare da contraltare a questo scenario segnato da **aumento del bisogno e diminuzione del patrimonio pubblico a disposizione**, si registrano **quote significative di patrimonio privato sfitto**, frutto della concomitante crescita urbanistica degli ultimi decenni e del calo demografico in atto nel nostro paese. Un patrimonio spesso destinato a seconde case, ad affitti brevi e ad altre forme di più facile estrazione della rendita, ma anche un patrimonio in abbandono nelle aree meno raggiunte dai servizi e dai sistemi economici attrattivi.

Parallelamente alcune città hanno visto un attrattività sempre maggiore, connessa a funzioni specifiche come quella universitaria, ma anche alla crescente centralità dell'economia del turismo nell'ambito dello sviluppo, favorendo, nell'assenza di normative restrittive, la conversione dei patrimoni abitativi a funzioni di accoglienza temporanea. In questa logica diversi profili si trovano in una condizione di svantaggio nei mercati più competitivi - come persone con background migratorio, lavoratori precari, famiglie numerose a basso reddito - per cui di sovente rimane come soluzione l'affidarsi ad un mercato "grigio" e poco tutelato, fatto di subaffitti e condivisione.

Se si condivide l'obiettivo di contenimento dell'uso del suolo, **il patrimonio privato diviene allora il principale campo di intervento sul fronte dell'offerta di alloggi**. Occorre perciò trovare gli strumenti che permettano al soggetto pubblico e agli altri attori coinvolti nella governance delle politiche abitative di superare i principali ostacoli che oggi rendono difficile il reperimento di alloggi sul mercato privato e il loro utilizzo - più o meno intermediato dal soggetto pubblico - per la promozione del diritto all'abitare e dell'accesso alla casa. Nelle politiche abitative questo può richiedere un deciso passaggio da un modello ancora di natura dualistica del mercato abitativo - offerta pubblica e offerta a libero mercato - ad un modello più diversificato, in cui formulazioni differenti di abitare sociale erodano o riconvertano parte del patrimonio privato.

Questioni aperte

- **Vendita, non affitto:** seguendo un andamento ormai consolidato da decenni di politiche pubbliche che hanno favorito la proprietà della casa al posto dell'affitto, l'attuale mercato immobiliare è segnato dalla preponderanza delle vendite a scapito delle offerte di locazione. Un dato che per la legge della domanda e dell'offerta - e senza un intervento risolutivo e regolativo da parte del pubblico - contribuisce all'innalzamento dei canoni.
- **Assenza di efficaci meccanismi di regolazione dei canoni:** dopo l'abrogazione della legge sul c.d "Equo canone" (l. 392/1978 che stabiliva l'importo massimo che poteva essere richiesto dal locatore), l'introduzione del sistema di "canone agevolato" non si è rivelato sufficientemente adeguato a contrastare l'aumento dei costi di affitto. Tra i principali motivi della scarsa efficacia di questo strumento c'è sicuramente quello dei vincoli alla sua applicabilità: la legge infatti prescrive che questo tipo di canone possa essere applicato - previo accordo tra i rappresentanti delle parti - nei territori considerati ad "alta tensione abitativa". Ma l'elenco dei Comuni definiti tali è molto limitato, determinando così la sostanziale inefficacia di questo strumento.

- **Scarsa convenienza dei meccanismi di “destinazione sociale” del patrimonio privato:** i tentativi sin qui compiuti dal soggetto pubblico o dal Terzo Settore per reperire alloggi privati da destinare a progetti abitativi a scopo sociale si sono rivelati poco efficaci in termini numerici: nelle grandi città dove è più forte la concorrenza di altre destinazioni (affitti brevi, direzionale ecc) sono pochi gli alloggi messi a disposizione.
- **Intermediazione e fragilità del sistema delle garanzie:** nel caso in cui a gestire il patrimonio privato destinato a progetti di abitare sostenibile siano soggetti del Terzo Settore, occorre prevedere adeguati sistemi di garanzie che assicurino alla proprietà la riscossione dei canoni e ai soggetti intermediari la sostenibilità economica della gestione. La legge regionale che disciplina l’attività delle agenzie sociali per la casa non è stata fin qui accompagnata dallo stanziamento delle risorse destinate a costituire adeguati fondi di garanzia.
- **Limiti al godimento della proprietà privata nel nome dell’interesse collettivo:** l’art.42 della Costituzione riconosce la legittimità della proprietà privata ma riconosce anche il potere dello Stato di limitarne il godimento *“allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti”*.
- **Scarsa incidenza delle disposizioni urbanistiche:** anche la previsione di “quote” di edilizia sociale a carico dei privati negli interventi di nuova costruzione si è sin qui rivelata di scarsa incidenza, sia in termini numerici che sotto il profilo della sostenibilità economica.

domande guida

Stato dell'arte

Quali ulteriori nodi critici rispetto all'intervento delle politiche abitative nel mercato privato è necessario considerare? Quali elementi frenano o possono frenare lo sviluppo di un mercato della locazione più diversificato e inclusivo? Quali difficoltà sono emerse nei progetti che hanno dovuto reperire sul mercato privato gli alloggi per la transizione abitativa? Quali criticità sono emerse nei progetti che hanno affrontato il tema dell'intermediazione? Cosa emerge rispetto all'efficacia dei dispositivi messi in campo dalle politiche?

Buone pratiche

Quali dispositivi esistenti o nuovi possono favorire la socializzazione del mercato abitativo? Quali buone esperienze conosciute? Quali dispositivi hanno funzionato o funzionano? Perché? Quali apprendimenti è possibile portare da esperienze pregresse? Quali dalle Agenzie Sociali per la Casa sperimentate? Quali sistemi di garanzia hanno funzionato e in quali contesti?

Direttrici di lavoro

Quali strategie possono promuovere oggi una maggiore equità nel patrimonio abitativo privato? Come differenziare l'azione rispetto ai diversi contesti territoriali? Quali dispositivi possono favorire la mobilitazione dei patrimoni abitativi non utilizzati o sottoutilizzati? Quali strategie normative possono favorire prezzi equi sul mercato abitativo privato? Quali patrimoni privati potrebbero essere messi al centro di un'azione pubblica (ad. es. patrimoni di fallimenti)? Come potenziare l'azione delle Agenzie Sociali per la Casa? Quali direttrici di lavoro è possibile individuare?

3. Offerta abitativa e patrimoni pubblici

Ridare centralità ai patrimoni pubblici come leve per l'abitare inclusivo

Il contesto

Dopo il lungo ciclo iniziato nell'immediato dopoguerra con il Piano Fanfani che si chiude con la messa in atto dei progetti promossi dal Piano Decennale (1978-88) e i successivi rifinanziamenti (1989-1991), il problema della casa scompare gradualmente dall'agenda pubblica, con una **drastica contrazione dei finanziamenti**, della produzione di nuove abitazioni di edilizia residenziale pubblica e delle attività di riqualificazione e adeguamento del patrimonio esistente. Congiuntamente si è assistito a una **significativa contrazione del patrimonio pubblico utilizzabile, a seguito delle alienazioni e dei mancati interventi di riqualificazione**: basti pensare che nel nostro paese sono circa 48mila gli alloggi popolari non utilizzati perché bisognosi di manutenzione. Gli stessi enti gestori (alle prese con volumi sempre più significativi di morosità e con gli effetti del decremento dei canoni dovuto a rilasci e turn over) non lasciano presagire svolte risolutive a breve o medio termine.

A fronte dell'**incremento e della diversificazione delle condizioni di fragilità abitativa**, le soluzioni sin qui adottate in alternativa all'edilizia residenziale pubblica non si sono rivelate sufficientemente capaci di incidere sulla domanda espressa dal segmento socialmente ed economicamente più esposto. La stessa riduzione del patrimonio ERP a disposizione ha reso più insistente l'accento sul "turn over" e sui meccanismi di rilascio, consegnando all'immaginario collettivo e alla visione di fondo delle politiche l'idea che la condizione di fragilità abitativa sia dissociata da altre forme di fragilità e soprattutto sia sempre temporanea. Tale visione peraltro, per effetto della frammentazione degli interventi, non è stata capace di costruire un adeguato set di strumenti in grado di accompagnare le persone lungo soluzioni abitative di volta in volta più adeguate alla loro condizione.

Se a questo quadro si aggiungono, con riferimento al contesto Toscano, il **16% di famiglie in condizione di povertà relativa e il 5% in povertà assoluta**¹, l'inaccessibilità del patrimonio ERP per quel segmento di popolazione che ha valori ISEE superiori ai 16.500 euro annui, l'uso talvolta improprio del patrimonio ERP, ad esempio quando viene usato per persone in stato di emergenza abitativa o all'opposto quando i locatari non hanno più il profilo e le caratteristiche coerenti con il diritto all'alloggio. Tutto ciò considerato appare quindi evidente la necessità da un lato di **restituire all'edilizia residenziale pubblica un ruolo centrale all'interno del sistema di politiche abitative**, e dall'altro di **incrementare e differenziare**

1. Sesto rapporto sulle povertà in Toscana, Osservatorio Sociale Regionale (2022)

l'offerta di patrimonio pubblico. Da questo punto di vista un'opportunità può venire dall'ancora **consistente patrimonio inutilizzato di proprietà di Enti pubblici e parapubblici** (a cui si aggiungono i beni confiscati alle mafie), che se riconvertito a fini residenziali e immesso sul mercato con adeguati meccanismi di controllo (in primis sugli effetti economici delle operazioni di rigenerazione urbana) può da un lato rispondere alla domanda inevasa proveniente da fasce diverse da quelle destinate all'ERP, e dall'altro può fungere da effetto riequilibratore dei meccanismi che regolano il mercato privato delle locazioni.

questioni aperte

- **Liste di attesa e famiglie in difficoltà:** in Italia sono circa 650 mila le famiglie che secondo una recente indagine² sono inserite nelle graduatorie comunali in attesa di una casa popolare (circa 1,4 milioni di persone). Basti pensare che a fronte di 16.148 nuove domande ammissibili nel 2021 per gli alloggi di edilizia pubblica in Regione Toscana, le nuove assegnazioni sono state 1.009. Un numero consistente che testimonia da un lato l'inefficacia di strumenti alternativi fin qui sperimentati, e dall'altro la necessità non più rinviabile di aumentare il patrimonio pubblico da destinare a edilizia residenziale popolare;
- **Ripristino e manutenzione patrimonio ERP sfitto:** come ricordato nel paragrafo introduttivo, a livello nazionale sono circa 48mila gli alloggi ERP che risultano sfitti per mancanza di risorse che ne finanzino il ripristino. In Regione toscana sono 4.051 pari all'8% dell'intero patrimonio ERP;
- **Prevenzione e gestione della morosità in ambito ERP:** gli enti gestori del patrimonio ERP si trovano sempre più spesso a fare i conti con livelli importanti di morosità, che gravano sui bilanci e dunque sulla capacità di intervento anche in chiave manutentiva. Non si tratta solo di un problema "quantitativo" ma anche di migliorare gli strumenti di prevenzione e gestione tempestiva delle situazioni di morosità, per impedire che queste raggiungano livelli difficilmente recuperabili per gli assegnatari e per gli stessi enti;
- **Non solo ERP:** il patrimonio di edilizia residenziale risulta non idoneo a rispondere alle diverse forme - più o meno transitorie - di povertà abitativa che negli ultimi anni si registrano anche nel nostro paese per effetto della crisi economica e della stagnazione dei redditi da lavoro. Le soluzioni affidate perlopiù al privato non si sono sin qui rivelate in grado - sul piano dell'offerta come su quello dei canoni - di intercettare adeguatamente le fasce sociali che non rientrano nelle graduatorie ERP;

2. Dato Federcasa (elaborato da Nomisma nel 2015) e ripreso da Openpolis:<https://blog.openpolis.it/2017/01/26/capacita-comuni-rispondere-emergen-za-abitativa/13692>.

- **Turnover verso quali soluzioni?:** la limitatezza del patrimonio pubblico a disposizione e la differenziazione dei bisogni hanno reso sempre più insistente l'accento sulla necessità di accompagnare gli assegnatari in percorsi di uscita dagli stessi alloggi ERP. Ad oggi però i rilasci degli appartamenti avvengono principalmente per decesso degli assegnatari. Tra le questioni principali che impediscono il turn over si segnalano l'assenza di una programmazione di medio-lungo periodo, la scarsa integrazione tra ambiti di intervento (politiche del lavoro, sociali ecc) e l'assenza di soluzioni economicamente sostenibili verso le quali accompagnare gli assegnatari in uscita;
- **Costi della rigenerazione del patrimonio pubblico:** c'è ancora una significativa quota di patrimonio pubblico (caserme, mercati generali, proprietà di enti parastatali, beni confiscati ecc) non utilizzato che può essere riconvertito per rispondere al bisogno abitativo delle fasce più fragili della popolazione. I grandi progetti di rigenerazione urbana sin qui avviati nel paese non sempre però sono riusciti a garantire che i canoni degli alloggi così realizzati fossero effettivamente accessibili.

domande guida

Stato dell'arte

Quali ulteriori nodi critici rispetto a quelli messi in evidenza è necessario considerare? Quali elementi frenano o possono frenare il rilancio dei patrimoni pubblici nelle politiche abitative a partire dall'ERP? Quali difficoltà gestionali vanno considerate per ridare centralità ai patrimoni abitativi pubblici? Quale ruolo degli enti gestori? Cosa emerge rispetto all'efficacia dei dispositivi e delle sperimentazioni attuate nell'ultimo decennio?

Buone pratiche

Quali buone esperienze e buone pratiche possono essere prese ad esempio? Quali dispositivi hanno funzionato o funzionano? Perché? Quali apprendimenti è possibile portare dalle esperienze avute di progetti nell'edilizia pubblica? Quali sperimentazioni sono state fatte nei patrimoni pubblici al di fuori dell'ERP?

Direttrici di lavoro

Quali strategie e azioni possono riportare i patrimoni pubblici al centro delle politiche abitative? Come rilanciarne l'azione? Come favorire il riutilizzo del patrimonio pubblico a scopi abitativi sociali superando le alienazioni? Quali sperimentazioni possono essere sviluppate per favorire il riutilizzo del patrimonio sfitto pubblico? Quali per favorire il turnover? Come immettere nuovo patrimonio pubblico nel mercato abitativo sociale?

4. Percorsi dell'abitare

Garantire percorsi di accompagnamento e protagonismo di chi "abita" nelle politiche abitative

Il contesto

Alle politiche abitative "pure" - emergenza abitativa, edilizia residenziale pubblica, contributi economici - si affiancano una serie di politiche sociali, anche gestite dal servizio sociale professionale, attivate nell'ambito della povertà estrema, della salute mentale e del servizio dipendenze: i centri di accoglienza diurna e notturna, gli interventi di Housing First per senza dimora e gli interventi di Housing led, i tanti e differenti interventi di abitare supportato per persone fragili. A queste si affiancano le esperienze ormai consolidate delle politiche di accoglienza di persone rifugiate o richiedenti asilo, che anche grazie a finanziamenti specifici (ad. FAMI) hanno permesso di sviluppare nuove competenze e sperimentazioni. Sia le politiche abitative che le politiche sociali che prevedono una sistemazione alloggiativa presentano un **alto grado di collaborazione pubblico/privata con i soggetti del terzo settore** (cooperative sociali, associazioni di volontariato), enti caritativi (in primis la Caritas), misericordie e pubbliche assistenze. Sono soggetti che possono fornire servizi a varia intensità: dalla gestione di strutture di accoglienza all'accompagnamento all'autonomia abitativa, dal supporto nel reperimento degli alloggi alla messa a disposizione di alloggi propri, dalla progettazione di interventi innovativo di abitare solidale/collaborativo (condomini solidali, cohousing, etc...) all'attivazione di processi di inclusione presso le comunità urbane di riferimento. Nei progetti di transizione abitativa, il **supporto socio-educativo volto al raggiungimento dell'autonomia** ha l'obiettivo di fornire quelle competenze necessarie a gestire gli aspetti burocratici e operativi legati al mantenimento dell'alloggio per una buona esperienza abitativa (capacità di gestione della casa e dell'economia domestica) e per poter agire in modo autonomo nel mercato abitativo privato (capacità di reperire informazioni e affrontare i processi di candidatura e selezione, sia formali che informali). Un supporto, testimoniano gli operatori e le operatrici, che spesso diventa un lavoro a 360° sull'autonomia della persona perché si interseca con la competenza linguistica, la ricerca di un impiego, l'alfabetizzazione sanitaria, la capacità di gestire i carichi familiari, l'autonomia negli spostamenti, la creazione di reti relazionali per una crescente inclusione sociale.. Questo accompagnamento appare sempre più necessario, tanto che Regione Toscana ha recentemente riconosciuto nel Repertorio delle Figure Professionale quella del "tecnico/a della ricerca, ideazione, progettazione e accompagnamento a soluzioni abitative sociali, della gestione tecnico amministrativa del patrimonio abitativo e della promozione all'abitare sociale". Tra i percorsi per l'abitare possono poi essere inseriti a pieno titolo anche i **percorsi di housing**

community building che accompagnano progetti di coabitazione e di condivisione di spazi comuni nei progetti di abitare collaborativo come i social housing di nuova generazione, oltre ai più ampi processi partecipativi di coinvolgimento degli abitanti di isolati e/o quartieri spesso promossi in occasione di operazioni significative di rigenerazione urbana e inserimento o ampliamento di edifici residenziali.

Questioni aperte

- **Temporaneità e (mancanza di) turn over:** i percorsi dell'abitare sono spesso strutturalmente temporanei perché si propongono come fasi in un processo di transizione abitativa. In condizioni in cui non si manifestano fragilità individuali croniche, il supporto abitativo viene infatti messo in campo con l'obiettivo di favorire l'autonomia sul mercato abitativo nel lungo termine. La possibilità di raggiungere tale autonomia, tuttavia, è necessariamente legata alla concreta possibilità di reperire un alloggio adeguato rispetto alla propria capacità reddituale (che sia un alloggio ERP, un alloggio ERS o un alloggio sul libero mercato). Il basso livello di turn over nell'ERP, la mancata interscambiabilità tra ERP e ERS, la rigidità del mercato di locazione privato e la persistenza di pregiudizi verso persone con pregressi complessi, tuttavia, riduce la possibilità di emanciparsi da percorsi di accompagnamento anche quando si sono raggiunti i livelli di autonomia necessari.
- **La coabitazione come scelta e non come imposizione:** la scelta della coabitazione e del social mix nell'ambito di esperienze quali i condomini solidali può essere un fattore facilitante della transizione abitativa perché consente di inserire le persone fragili in progetti abitativi con carattere più generalista ed evitare soluzioni marginalizzanti. Tali soluzioni, tuttavia, devono poggiarsi sulla scelta consapevole degli abitanti ed essere supportate da processi e figure professionali in grado di gestire le criticità e facilitare il consolidamento di prassi collaborative e relazioni generative.
- **Le reti sociali, un ecosistema da nutrire con costanza:** le reti sociali personali sono uno degli ingredienti fondamentali nella riuscita del percorso di transizione abitativa. La collaborazione orizzontale tra persone in cerca di soluzioni abitative sostenibili, di sovente si traduce nella possibilità di avviare ricerche per soluzioni in condivisione riducendo le barriere economiche all'accesso. Inoltre appare fondamentale la costruzione di legami fiduciosi con persone che possono svolgere un ruolo di brokerage e di garanzia rispetto al mercato locativo privato. Le progettualità messe in campo dovrebbero quindi avere la forza di costruire e rafforzare le reti sociali delle persone, tipicamente limitate (per numero e per tipologia) nella popolazione più fragile, con azioni costanti di engagement, comunicazione e networking non sempre sostenibili nell'ambito dei finanziamenti che supportano gli interventi.

- **Frammentazione e temporaneità dei progetti innovativi:** i percorsi dell'abitare più innovativi sono legati a bandi regionali, ministeriali o europei. In effetti "il progetto" è uno strumento molto utile per sperimentare nuove attività e innovare le modalità di risposta identificate dai territori, tuttavia per loro stessa natura - e soprattutto per la loro temporaneità - se non opportunamente inseriti in un quadro di programmazione integrata (meglio se zonale) rappresentano un rischio di dispersione risorse pubbliche.
- **Il monitoraggio e la valutazione come strumenti di crescita:** sviluppare percorsi di valutazione e monitoraggio partecipati risulta una condizione essenziale per definire apprendimenti comuni e migliorare i percorsi di transizione proposti ma, anche in questo caso, la "non strutturalità" degli interventi e i vincoli di budget dei programmi di finanziamento non sempre permettono di portare avanti in modo continuativo e costante queste azioni.

Domande guida

Stato dell'arte

Quali nodi critici emergono dall'implementazione di progetti di supporto all'abitare e alla transizione abitativa? Quali sono i maggiori elementi di freno nella loro progettazione e implementazione? Quali profili e quali approcci sono stati al centro delle sperimentazioni? Quali sono rimasti fuori e potrebbero essere inclusi? Quali difficoltà sono state riscontrate nel riconoscimento delle necessità e dei bisogni emersi nei percorsi? Come e quando le sperimentazioni di percorsi di accompagnamento e protagonismi si sono sedimentate nelle politiche? Cosa frena questo processo?

Buone pratiche

Quali buone esperienze e buone pratiche possono essere prese ad esempio? Quali dispositivi hanno funzionato o funzionano? Perché? Quali apprendimenti è possibile portare dalle esperienze avute nei progetti di accompagnamento e protagonismo abitativo? Quali sperimentazioni innovative? Quali esperienze o approcci è possibile mutuare da politiche settoriali che incidono su target specifici?

Direttrici di lavoro

Quali strategie e azioni possono favorire i percorsi di accompagnamento e autonomia? Quali cambiamenti è utile operare per rafforzarne l'azione? Quali approcci è bene sviluppare per adottare modalità d'azione che mettano al centro il protagonismo delle persone? Come estendere le sperimentazioni anche ad altri ambiti? Come rafforzarne l'efficacia? Come favorire una maggiore diffusione di percorsi di accompagnamento nelle politiche abitative pubbliche universalistiche?

5. Bisogni e risposte

Riconoscere i nuovi profili del bisogno abitativo e costruire risposte specifiche in un quadro di politiche universalistiche

Il contesto

Il bisogno abitativo è intrinsecamente connesso al fenomeno della povertà (assoluta e relativa) che, come emerge evidentemente dai rapporti annuali nazionali e regionali sul tema, **è un fenomeno non solo in costante crescita ma anche in mutamento e cronicizzazione.**

Crescono i “working poors” (la presenza di un impiego non assicura più una condizione di stabilità economica), cresce la povertà anche i tra nuclei familiari con un numero più basso di minori e nelle fasce più giovani della popolazione, aumentano costantemente le persone che rischiano di cadere nel disagio economico da un momento all’altro, per effetto di un cambiamento nella sfera professionale e/o familiare.

Alla fragilità economica si aggiungono altre fragilità legate alla marginalità sociale, alla salute, alla disabilità e alla non autosufficienza, alla salute mentale, alle dipendenze.

I bisogni abitativi sono tanti e diversi, così come le persone e i nuclei familiari che ne sono interessate: senza dimora, in situazione di estrema povertà, in uscita dai centri di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, dalle comunità per minori, dal carcere, da strutture sociosanitarie, in difficoltà temporanea o ancora in una condizione reddituale intermedia (la cosiddetta fascia grigia dei troppo “ricchi” per le case popolari, troppo “poveri” per il mercato privato).

In questo panorama **i cittadini con origine e background migratorio rappresentano un target trasversale più vulnerabile** dal punto di vista socio economico e che sconta maggiori limiti nell’accesso alla casa, sia per motivi socioculturali (il persistere di pregiudizi nei loro confronti, le minori reti sociali, la difficoltà ad orientarsi nel mercato abitativo pubblico e privato), sia per questioni di tipo strutturale, in particolare per chi esce dal sistema di accoglienza. Per accedere alle politiche abitative, infatti, è innanzitutto necessario avere, al momento della richiesta, titolo di soggiorno e residenza. Inoltre anche chi ha i requisiti e riesca a fare domanda, in generale ha meno possibilità di accedere ad alloggi ERP perchè, solitamente, è una persona giovane, senza famiglia e in salute e questo limita il punteggio che stabilisce l’ordine della graduatoria e che è legato alla presenza nel nucleo familiare di soggetti fragili (minori, disabili, anziani), a eventuali problemi di salute e, nel caso dell’emergenza abitativa, alla presenza di una “storia di strada”.

In questo quadro **il carattere universalistico delle politiche pubbliche si sostanzia in interventi personalizzati**, trasversali e integrati, sviluppati intorno alla persona e al nucleo familiare. La policy territoriale poggia su alcuni elementi cardine che permettono di erogare prestazioni appropriate e sostenibili sia in emergenza che nel medio-lungo periodo: i **punti di accesso**, la metodologia della **presa in carico**, le **equipe multiprofessionali**, i **percorsi assistenziali** che, sotto la regia pubblica, vengono implementati grazie ad un sistema sempre più organizzato di **collaborazione con il Terzo Settore**.

questioni aperte

- **Politiche abitative e politiche sociali, non sempre voci di uno stesso coro:** in un sistema di presa in carico e risposta centrato sulla persona, troppo spesso, soprattutto nelle realtà urbane più grandi con una maggiore articolazione della struttura e dell'organigramma, i supporti abitativi rimangono slegati dal più ampio "pacchetto" dei supporti sociali e socio-sanitari alla persona. Questa si può trovare al centro di interventi portati avanti da uffici diversi dello stesso Ente o da enti diversi che non sempre sono in dialogo e coordinati. Tale frammentazione può determinare disorganizzazione e inefficienza.
- **La casa come condizione per il lavoro e non solo viceversa,** nel panorama contemporaneo di crisi del legame "lavoro - reddito - casa" si evidenzia un circolo vizioso sempre più presente e potente nei processi di transizione abitativa. Il lavoro è preconditione per il reperimento di un alloggio ma, al tempo stesso, la stabilità abitativa diviene preconditione per accedere alle opportunità del mercato del lavoro, così come ai percorsi di formazione e tirocinio. Diventa quindi necessario e urgente ragionare sul possibile incrocio tra le politiche attive di inserimento lavorativo e le politiche abitative per la transizione, mettendo al centro il servizio abitativo come strumento di stabilizzazione per l'accesso al mercato del lavoro, così come responsabilizzare alcuni settori economici intorno alle politiche abitative territoriali.
- **Co-programmazione e co-progettazione, strumenti da rafforzare:** il rapporto tra pubblico e terzo settore in ambito sociale, ruota intorno alla co-programmazione e alla co-progettazione, processi normati dal Codice degli Appalti e divenuti prassi per gli Enti che, però, scontano ancora la caratteristica di essere strumenti più formali che sostanziali, procedure all'interno delle quali, in buona parte dei casi, ancora non si trova uno spazio concreto di condivisione del processo di programmazione e progettazione.

Domande guida

Stato dell'arte

Quali sono i profili emergenti della domanda abitativa? Quali riguardano nuove povertà? Quali nuovi processi di vulnerabilità e fragilizzazione? Quali rimangono esclusi o faticano ad accedere alle politiche abitative? Quali elementi critici emergono nel dialogo tra le politiche sociali e le politiche abitative? Cosa ne frena l'azione integrata? Quali attori hanno maggiormente sperimentato? Con quali difficoltà? Quali livelli e dispositivi di governance si sono attivati per l'integrazione tra politiche abitative e sociali?

Buone pratiche

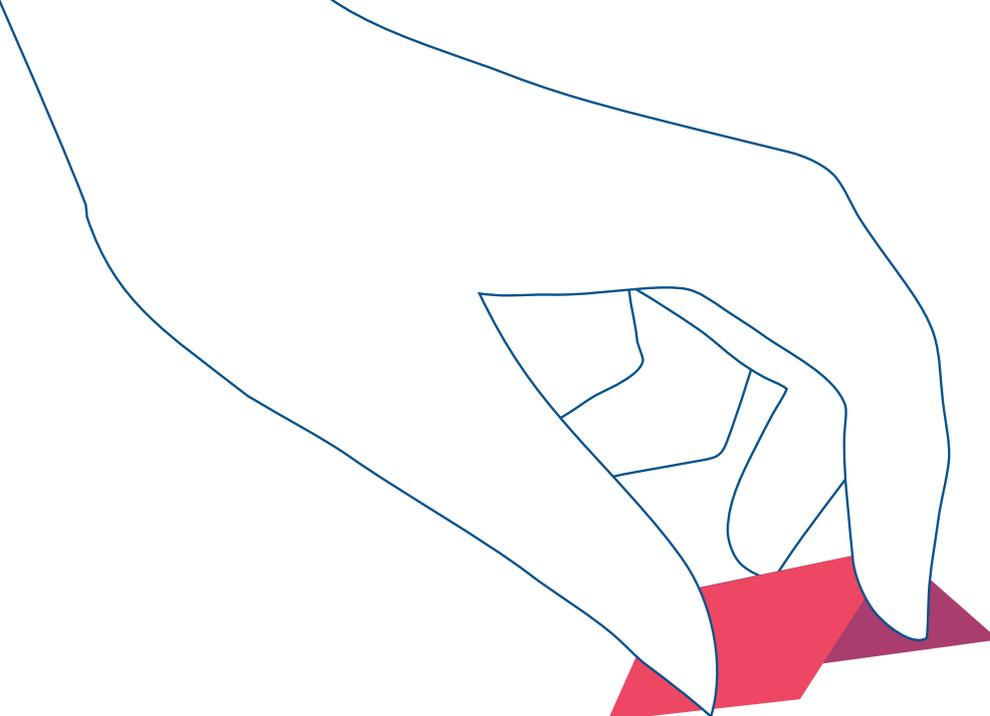
Quali buone esperienze e buone pratiche possono essere prese ad esempio nel riconoscimento dei nuovi profili della domanda? Quali dispositivi hanno funzionato o funzionano? Perché? Quali apprendimenti è possibile portare dalle esperienze avute nei diversi territori? Quali sperimentazioni innovative? Quali esperienze o approcci è possibile mutuare da politiche settoriali che incidono su target specifici?

Direttrici di lavoro

Quali strategie e azioni possono favorire l'inclusione dei profili emergenti che rimangono esclusi dall'offerta abitativa? Quali cambiamenti è utile operare per rafforzare l'azione di inclusione abitativa? Quali patrimoni si possono mobilitare e con quali strategie? Quali modelli di intervento integrato è possibile introdurre nell'agenda delle politiche toscane? Quali attori vanno considerati? Quali possono essere messi al centro dell'integrazione tra queste politiche?

Per la redazione di questo documento sono state usate le seguenti fonti:

- Linee guida per la progettazione e gestione di percorsi di transizione abitativa con un approccio collaborativo e inclusivo prodotte nell'ambito del progetto pilota sull'housing promosso da Anci Toscana nell'ambito del progetto AMIF Includ EU (2021)
- Memorandum d'Intesa per una collaborazione pubblico-privata in tema di politiche di transizione abitativa con un approccio collaborativo e inclusivo promosso da Anci Toscana nell'ambito del progetto AMIF Includ EU (2021)
- I materiali prodotti dagli esperti e dalle esperte che sono intervenuti nel Capacity Building su transizione e inclusione abitativa per cittadini con background migratorio promosso da OIM Italia nell'ambito del progetto AMIF Includ EU (2023)
- Undicesimo rapporto sulla condizione abitativa "Abitare in Toscana" pubblicato da Regione Toscana, Direzione Sanità Welfare e Coesione Sociale, Settore Welfare e Innovazione Sociale, Osservatorio Sociale Regionale (2022)
- Rilanciare le politiche pubbliche per l'abitare, Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana, documento collettivo promosso e coordinato dal Forum Disuguaglianze e Diversità (2022)
- Sesto rapporto sulle povertà in Toscana, Osservatorio Sociale Regionale (2022)



abitare con cura

Attori, percorsi e politiche per l'inclusione abitativa

