

## Terzo settore, impresa sociale e produzione di abitabilità: alcune ipotesi di lavoro

*Francesco Minora*

### **Abstract**

Oggi in Italia si sente parlare sempre più insistentemente di Social Housing (Cittalia, 2008). Con questo termine ci si riferisce in maniera non univoca ad una serie di esperienze variamente diffuse in tutto il nostro paese, caratterizzate da una certa spontaneità, in cui il terzo settore è visto come una risorsa utile a perseguire politiche abitative pubbliche più efficaci, attore capace di integrare e talvolta migliorare l'azione dello Stato nella produzione di edilizia residenziale, cioè in grado di attivare presso le comunità locali quelle risorse che consentono più che una "crescita", uno "sviluppo" locale di beni e servizi di interesse generale (Donolo, 2003).

Più precisamente quando parliamo di Social Housing, il bene comune in questione potrebbe essere definito come quello dell'abitabilità, intesa come un articolato sistema di vincoli e risorse, attori e interessi che rendono vivibile per le persone e attrattivo per i capitali e le risorse un determinato contesto locale o quartiere.

In realtà sebbene il fronte della rigenerazione abitativa di quartieri difficili, cioè caratterizzati da processi di vulnerabilità ambientale, sociale ed economica, appaia come un campo promettente per lo sviluppo del Terzo settore e le imprese sociali, è chiaro che ad oggi non esistono nel nostro paese esperienze mature in tal senso, che possono cioè fare da apripista alla promozione di politiche pubbliche più strutturate (Provasi, 2004).

Si tratta in altre parole di un campo di lavoro promettente per il Terzo settore Italiano, caratterizzato per lo più da una fitta rete di imprese e istituzioni impegnate in azioni di assistenza sociale, ma su cui però occorre indagare ancora molto.

A tal proposito appare interessante osservare alcune esperienze sviluppate nei paesi anglosassoni, in cui già da anni alcuni tipi di imprese sociali appaiono impegnate in attività che prevedono il coinvolgimento diretto di comunità locali in azioni di rigenerazione urbana, con particolare riferimento alla sfera abitativa (Aiken, Cairns, & Thake, 2008).

Si tratta naturalmente di una ipotesi di lavoro, che verrà presentata dal paper e sviluppata nel corso dei prossimi mesi da un'attività di ricerca sul campo, su cui cioè, ad oggi, non sono ancora stati raccolti dati e informazioni sufficientemente approfonditi.

## 1. Premessa

Lo scopo di questo contributo è quello di provare a delineare alcuni ambiti di riflessione attorno a cui si sta strutturando un progetto di ricerca condotto dallo scrivente appena avviato presso la Fondazione Euricse di Trento intitolato “Produzione di abitabilità e condizioni di efficacia di interventi di Social Housing”<sup>1</sup>.

Più precisamente questo contributo è teso ad individuare quale possa essere il contributo del Terzo settore, e dell’impresa sociale, in particolare nella promozione e realizzazione di interventi di Housing sociale in Italia.

Si tratta quindi di un working paper i cui contenuti analitici andranno meglio precisati nel corso dei prossimi mesi di lavoro, soprattutto con specifico riferimento alle metodologie di ricerca e alle tecniche di analisi.

Il paper è strutturato in tre parti:

- Nella prima verrà fornito un quadro per comprendere le principali trasformazioni normative e questioni teoriche che aprono al Terzo settore nuovi spazi di azione sulla questione abitativa;
- Nella seconda verrà presentato un caso di studio inglese, che sintetizza in maniera emblematica un possibile modello di impresa sociale per l’abitare;
- Nella terza verranno fornite alcune considerazioni conclusive sugli ambiti di analisi che pare opportuno osservare per strutturare il lavoro di ricerca.

## 2. L’housing sociale: caratteri generali

Con il termine “Housing Sociale” in Italia si identificano una serie di iniziative, ormai sempre più consistenti come numero, variamente diffuse in tutto il paese accomunate tra di loro dal fatto di essere state pensate e realizzate sulla scorta di alcune importanti trasformazioni legislative che sono occorse negli ultimi anni in merito alla questione abitativa.

Di fatto si tratta di iniziative sperimentali che vengono classificate e raccolte in diverso modo a seconda delle finalità di ricerca degli enti che hanno promosso lo studio e la raccolta dei casi: cito ad esempio il lavoro promosso dall’Anci (Cittalia, 2010), il quadro interpretativo dei metodi e delle esperienze promosso dal Politecnico di Torino (2007), il monitoraggio promosso da EIRE (Expo Italia Real Estate) che verrà presentato a breve alla

---

1 Progetto finanziato nell’ambito del 7° programma quadro della ricerca Marie Curie cofinanziato dalla Provincia di Trento nell’ambito del progetto “The Trentino programme of research training and mobility of post doctoral researchers”

Social Housing Exhibition, il 2° rapporto Nomisma sulla condizione abitativa in Italia (2010). Anche il Censis (2005) ha promosso qualche anno fa una raccolta di novantanove esperienze di agenzie territoriali per l'abitare sociale sulla base della quale il CNEL nel 2007 ha elaborato un disegno di legge, però oggi fermo al Senato.

Queste esperienze nascono essenzialmente come azioni volte alla qualificazione dell'offerta abitativa cercando, al contempo, di rispondere ad una domanda abitativa sempre più complessa e frammentata cui pare né lo Stato né il Mercato siano in grado di dare risposte.

In altre parole, alcuni macro fattori quali l'assenza prolungata nel tempo di politiche pubbliche della casa, la crescita spropositata dei costi delle abitazioni e degli affitti rispetto alla minore crescita dei redditi delle famiglie, la precarizzazione del lavoro, i cambiamenti nella strutture familiari, l'acuirsi di fenomeni migratori, la maggiore facilità di accesso al credito per la stipulazione di mutui in concomitanza di crisi finanziarie, hanno reso impraticabile per alcune frange della popolazione sempre più numerose ed eterogenee le tradizionali soluzioni utilizzate nel nostro paese per soddisfare il bisogno abitativo.

Il tipico "arrangiarsi" all'italiana, determinato dall'assenza di politiche adeguate (Poggio et al. 2009) in cui le risorse della famiglia di origine, sia in termini economici che di natura relazionale ed informale, hanno giocato un ruolo determinante nel garantire un'abitazione in proprietà che potesse essere trasmessa alle generazioni future (Tosi, 1994) e che ha portato ad avere un tasso di proprietà degli alloggi tra i più alti d'Europa (oltre il 70% delle famiglie) e un numero di abitazioni sovrabbondante (1,3 abitazioni per famiglia), oggi è una pratica sempre meno perseguibile.

Il dato che rende ancora più complesso lo studio del disagio abitativo oggi in Italia è dato dal fatto che non esistono studi in grado di sistematizzare l'analisi della nuova domanda abitativa. Pare infatti che ogni realtà locale (comunale, provinciale o regionale) adotti metodi di individuazione e classificazione del disagio abitativo e formuli politiche specifiche pertinenti alla propria area di governo, per questo difficilmente esportabili in altri contesti.

Viene quindi definita questa cosiddetta "area grigia" come quella che accomuna persone che non avendo le risorse per accedere al Mercato abitativo, non hanno nemmeno le caratteristiche per accedere all'edilizia residenziale pubblica. Si tratta quindi in prima istanza di un problema di *affordability*, cioè di capacità di spesa delle famiglie e degli individui in relazione alle entrate reddituali. A tal riguardo si segnala che circa il 10% totale delle famiglie in Italia (Istat 2008) spende per l'abitazione oltre il 40% dei propri redditi, con particolare riferimento alle famiglie in affitto, alle famiglie con redditi bassi, alle persone sole con meno di 35 anni, alle famiglie monogenitori con figli minori.

Ma il disagio abitativo non è solo ed esclusivamente definibile in questi termini. All'interno di questo insieme detto "area grigia", si trovano infatti dimensioni del disagio abitativo molto diverse tra di loro, che esprimono esigenze abitative parimenti differenziate:

coppie separate con figli minori a carico, giovani coppie in procinto di lasciare la propria abitazione, anziani soli, ex carcerati, ex tossici, famiglie di stranieri in cui le donne per motivi culturali o per scarsa conoscenza della lingua non lavorano e via dicendo. Il disagio abitativo si connette quasi sistematicamente con altri tipi di disagio, più o meno conclamati, più o meno connessi al problema di avere un tetto sotto cui ripararsi.

Le iniziative di Housing Sociale hanno come scopo principale quello di incrementare e diversificare l'offerta di alloggi a prezzi contenuti e sottolineano soprattutto la necessità di qualificare l'abitare come un'esperienza con forti connotati sociali: la casa è un presupposto necessario, ma non sufficiente affinché la persona si integri nella società. Occorre quindi superare un rigido trattamento amministrativo del bisogno (Tosi, 1994, 2004) e promuovere modelli abitativi che non specializzino ma integrino la funzione abitativa con le altre: lavorativa, di svago, di tutela ambientale, di integrazione sociale, di dotazione infrastrutturale.

Nelle esperienze di Housing Sociale l'abitare assume quindi i connotati di un "processo", in cui convergono interessi personali e famigliari, storie di vita, idee imprenditoriali, capacità individuali, senso di comunità, reti di relazione con il contesto locale, disponibilità al lasciarsi coinvolgere e via di seguito. A seconda del tipo di intervento che viene proposto il grado di complessità aumenta.

### **3. Evoluzione normativa: l'emergere dell'attore privato**

Le parole prese a prestito da lingue straniere (come appunto "Social Housing") si prestano bene a identificare "contenitori" dai confini non meglio precisati che individuano ambiti di azione innovativi. Volendo però precisare i termini della questione occorre usare termini italiani e riferirli precisamente alla legge. Possiamo quindi inquadrare, anche se qui in maniera sommaria, le esperienze di Housing Sociale come iniziative di "Edilizia Residenziale Sociale".

In base al Decreto Ministeriale del 22/04/2008 (art. 1 comma 2) viene definita quest'ultima come "l'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie". Nello stesso comma si definisce "l'alloggio sociale" come "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.

Già la finanziaria del 2008 (legge n. 244/2007) definiva ai commi 285 e 286 "le residenze di interesse generale destinate alla locazione" come unità immobiliari destinate alla locazione per un periodo non inferiore ai 25 anni. Tuttavia il successivo decreto di cui sopra fa scendere ad un minimo di 8 anni questo vincolo ed inoltre non menziona il fatto che questi alloggi debbano essere realizzati in via prioritaria in quei comuni caratterizzati da elevata

tensione abitativa (legge n. 431/1998). Gli aspetti interessanti di questo decreto, sono legati al fatto che si riconosce che un “bene di interesse generale”, definito come standard urbanistico aggiunto rispetto a quelli già previsti dalla normativa urbanistica, possa essere realizzato anche con la partecipazione di attori privati e inserito in iniziative di sviluppo residenziale che prevedano in parte la vendita di alloggi al libero mercato.

Altro fondamentale Decreto, che è qui indispensabile menzionare, è quello del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16/07/2009 che definisce il “Piano nazionale di Edilizia Abitativa”. In questo Piano si precisano alcune linee di azione, in cui si prevede un forte incentivo alla realizzazione di partnership pubblico - privato<sup>2</sup>, si precisano le categorie di soggetti svantaggiati cui si rivolgono in via prioritaria gli interventi del Piano<sup>3</sup> e si definiscono le percentuali con le quali lo Stato compartecipa alle spese di realizzazione degli interventi<sup>4</sup>.

Il passaggio “dall’Edilizia Residenziale Pubblica” “all’Edilizia Residenziale Sociale” prevede in maniera sintetica che (Nomisma, 2010):

- si attraggano risorse private (mediante la vendita di alloggi privati all’interno della trasformazione residenziale, l’offerta di suoli o diritti urbanistici grazie anche al ricorso alla perequazione urbanistica<sup>5</sup>, l’introduzione di fondi di garanzia pubblici a sostegno dell’affitto),

- si prevedano diverse gamme di canoni e non si produca edilizia solo a canoni sociali, così da promuovere dei mix sociali per evitare la concentrazioni di fasce della popolazione svantaggiate;

---

2 Le sei linee di azione sono così individuate: costruzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari, con la partecipazione di soggetti pubblici e/o privati; incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, promozione finanziaria, anche ad iniziativa di privati, anche sociale, interventi di competenza degli ex IACP ubicati nei comuni dove la domanda di alloggi sociali è più alta agevolazioni a cooperative edilizie, programmi integrati di promozione di edilizia residenziale

3 Nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; giovani coppie a basso reddito; anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; studenti fuori sede; soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all’articolo 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9 cioè soggetti costretti a procedure di rilascio degli alloggi in particolari condizioni di svantaggio; immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

4 Gli alloggi saranno realizzati con il contributo dello Stato fino al 30% del costo complessivo di realizzazione, acquisizione o recupero se offerti per almeno 25 anni a canone sostenibile, trasformabili anche in riscatto, e fino al 50% del costo per interventi analoghi ma di durata superiore ai 25 anni. Nel caso di interventi di edilizia residenziale pubblica lo Stato coprirà l’intero costo di realizzazione;

5 La perequazione è una tecnica urbanistica volta a governare il fenomeno della rendita urbana attribuendo indici fondiari indipendentemente dalla destinazione d’uso del suolo. In questo modo i diritti all’edificazione possono essere commerciati in una specie di “borsa” e concentrati laddove l’amministrazione locale lo consente. Vi sono numerosi manuali di diritto e di tecnica urbanistica che trattano l’argomento, così come numerose varianti di perequazione urbanistica.

- si promuovano nuovi strumenti di azione, con particolare riferimento alla costruzione di una rete integrata di fondi immobiliari etici;
- si creino nuove “imprenditorialità sociali”; a tal riguardo possiamo citare alcuni attori che possono essere classificati come vere e proprie “imprese sociali”: le cooperative edilizie di abitazione, le cooperative sociali, le fondazioni di origine bancaria o di altra origine, le società di venture capital.
- si qualifichi l’esperienza abitativa mediante la fornitura di una serie di servizi che accompagnino l’abitante nella pratica di insediamento residenziale, funzione particolarmente rilevante perché persone con disagio più o meno conclamato si integrino con i vicini (pensiamo alle attività di mediazione), garantiscano la sua permanenza su arco di tempo più o meno lungo, fornendo ad esempio garanzie finanziarie al proprietario dell’alloggio che quest’ultimo non verrà danneggiato o istituiscano fondi di garanzia per gli inquilini qualora si verificano eventi che destabilizzino la vita della persona e della sua famiglia (es. la perdita di lavoro, o il sopravvenire della non autosufficienza di un membro anziano della famiglia), offrano servizi di consulenza specifica per raccordare la domanda all’offerta, reperendo sul mercato alloggi adeguati alle esigenze dell’abitante preso in carico o avvicinando quest’ultimo a soluzioni di edilizia pubblica o altre soluzioni abitative.

#### **4. Impresa sociale e produzione di abitabilità: tra regolazione e sviluppo locale**

Il fatto che le recenti evoluzioni normative abbiano aperto nuove possibilità ad investitori privati profit e nonprofit di realizzare interventi di edilizia sociale residenziale lascia auspicare, ma non implica automaticamente che nel nostro paese nasca e si sviluppi un settore robusto di imprese sociali in questo settore.

Stando alla normativa sull’impresa sociale il settore abitativo non è nemmeno citato tra quelli di utilità sociale<sup>6</sup>. Alcuni contributi (Borzaga, Fazzi, 2011) sottolineano che questo potrebbe essere un campo di sviluppo di imprese sociali, ma non tematizzano precisamente come. Altri contributi (Provasi, 2004; Donolo, 2003) teorizzano quale possa essere la relazione che lega il terzo settore allo sviluppo locale, ma i casi e le considerazioni lì presenti non tematizzano esplicitamente la questione abitativa come un possibile campo di azione per il terzo settore italiano, caratterizzato da una serie di limiti culturali, politici, economici e sociali che hanno consentito di sviluppare imprese sociali soprattutto nel settore socio-assistenziali.

---

<sup>6</sup> L’articolo 2 del decreto legislativo n. 155/2006 infatti individua con estrema precisione gli ambiti di utilità sociale entro cui si collocano le attività delle imprese sociali: assistenza sociale, sanitaria e socio – sanitaria educazione, istruzione e formazione, tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, valorizzazione del patrimonio culturale, turismo sociale, formazione universitaria e post universitaria, ricerca ed erogazione di servizi culturali, formazione extra – scolastica.

Al di là degli approfondimenti bibliografici possibili, che verranno sviluppati nei prossimi mesi di ricerca, è scopo principale di questo paper esplicitare con maggior chiarezza quale sia il contributo del settore nonprofit e dell'impresa sociale sul fronte del contrasto al disagio abitativo.

Innanzitutto appare necessario chiarire quale sia la natura dei bene prodotti in interventi di edilizia residenziale: come si è osservato, quando si realizza un complesso residenziale non si tratta di produrre solo unità immobiliari, cioè beni per definizione escludibili e rivali, ma anche tutta quella serie di beni e servizi che sono difficilmente escludibili e su cui però esistono rivalità (nella teorica economica si parla di beni comuni) sia all'interno dell'intervento stesso tra i condomini (i pianerottoli delle scale, i parcheggi, i prati e i giardini pertinenziali, gli orti ecc.) che nei confronti dei non residenti in quel condominio, ma abitanti del quartiere o fruitori della città (es. city users): pensiamo ad esempio ai servizi commerciali e agli standard urbanistici in generale (scuole, parcheggi, parchi ecc.).

Vi sono poi quei beni e servizi che pur non essendo rivali, sono escludibili (nella teoria economica si parla di beni collettivi): è il caso delle riunioni condominiali ad esempio. Convergono inoltre altri tipi di beni tradizionalmente pubblici, cioè non rivali e non escludibili come l'illuminazione.

Sebbene oggi si tendano a produrre edifici, anche condominiali, che rendano il più possibile esclusivo un alloggio (negli accessi e nella fruizione) e la stessa prassi urbanistica per decenni ha prodotto spazi residenziali del tutto separati dalle altre funzioni d'uso del suolo e specializzati nella funzione di alloggiare le persone, di fatto vi sono alcune componenti dell'abitare che non possono essere escludibili e che costituiscono parte rilevante dell'esperienza abitativa (oltre a determinare il prezzo dell'alloggio): quando si compra una casa, in altre parole si acquistano anche tutti questi altri tipi di beni e servizi che implicano qualche forma di socialità con il contesto e i vicini.

A tal riguardo si sottolinea che anche in quei paesi come gli USA in cui si stanno diffondendo modelli di sviluppo insediativo interamente privati, che quindi in linea teorica privilegiano l'esclusività e la rivalità, promossi da imprenditori profit o nonprofit che definiscono le tipologie di clienti, cioè il target degli abitanti, e anche nel dettaglio le regole di gestione del complesso residenziale e della vita della comunità insediata, vi sono aree e spazi per forza destinati ad attività collettive o comuni (Moroni e Brunetta, 2008).

Anzi talvolta questi beni e servizi di club rappresentano la principale attrattiva dell'intervento: la dotazione di sale comuni, le lavanderie in comune, l'acquisto della spesa con i condomini direttamente presso i produttori agricoli, la condivisione di biciclette o automobili, ma anche servizi di assistenza alla persona come quella per gli anziani non autosufficienti o la realizzazione di banche del tempo destinate al baby sitting, rappresentano un modello abitativo definito di cohousing, che nelle sue degenerazioni porta alla produzione di "gated communities".

Gli interventi di edilizia residenziale sociale si differenziano dai tradizionali interventi di edilizia abitativa per questo motivo: essi cercano di enfatizzare questa dimensione sociale dell'abitare ponendo particolare enfasi proprio su questa dimensione, includendo sia la logica dell'intervento pubblico, tesa a fornire beni di interesse generale, come, ad esempio quello di rispondere a disagi abitativi diffusi definiti dagli enti pubblici locali, sia adottando logiche di produzione abitativa tipiche del mercato for profit, come, ad esempio, quello di garantire una certa redditività dell'intervento pena il fallimento dell'iniziativa.

Si tratta in altre parole di una sfida, tesa ad articolare maggiormente l'offerta abitativa ampliando, cioè l'offerta di servizi di interesse generale, e volta a raggiungere target di domanda che né lo Stato né il libero Mercato appaiono oggi in grado di risolvere.

Il principale bene comune che dovrebbe essere prodotto in un intervento di edilizia sociale residenziale è quello dell'abitabilità, qui intesa come quella risorsa che consente ad una persona di poter godere dell'abitazione in cui vive e risiedere in quel determinato contesto abitativo. Concorrono a definire l'abitabilità di un alloggio, di un complesso residenziale o di un quartiere un numero considerevole di fattori che non si ha qui lo spazio di trattare.

Fermandoci agli aspetti sociali dell'abitare possiamo includere sicuramente in una nozione estesa di abitabilità le relazioni di vicinato e il sistema di regole condominiali, ma anche il prezzo stesso dell'alloggio in relazione alle capacità di spesa di una famiglia, il capitale culturale degli abitanti e, in generale, potremmo dire il “capitale sociale” della comunità insediata.

L'abitabilità secondo questa visione appare come un bene dall'elevata asimmetria informativa, poiché quando l'abitante decide di insediarsi difficilmente conoscerà la qualità e la natura del capitale sociale locale e successivamente alla stipula del contratto sarà soggetto a problemi di azzardo morale e di free riding nella relazione con i vicini di casa (es. recentemente sono venute a sapere di un condomino che ha denunciato un altro inquilino per avere posizionato un vaso di fiori sulla rampa di scale), sia che si abiti in un condominio, che in una villa singola (es. pensiamo al fumo prodotto dal barbecue in un week end estivo) poiché un'abitazione è sempre parte di un contesto più ampio. Inoltre l'abitabilità è caratterizzato da una domanda fortemente differenziata, poiché ogni famiglia e ogni persona esprime esigenze abitative diverse nel tempo e nello spazio.

La teoria economica, come sottolinea Provasi (2004) ci insegna che le organizzazioni nonprofit sono proprio quelle maggiormente capaci di produrre questo tipo di beni, quindi, in linea teorica queste ultime sono tra le più titolate per produrre edilizia residenziale sociale.

In particolare il vincolo di non redistribuzione degli utili previene il problema del rapporto “principale (abitanti) – agente (impresa)”, poiché l'intero sistema abitativo sarà prodotto e gestito secondo una logica non opportunistica, ma sempre protesa al beneficio della comunità stessa di abitanti. Il fatto di beneficiare di risorse sia pubbliche che private,

mette in teoria al riparo anche dalle possibili derive di produrre “gated communities” che non rispondono (se non in parte) agli interessi del quartiere e della città.

Mentre la dimensione volontaristica tipica delle organizzazioni nonprofit contribuirà a lenire i problemi di free riding e di azzardo morale, poiché un’impresa nonprofit farà leva su forme non utilitaristiche di partecipazione sociale: come detto l’abitare è essenzialmente una pratica dai forti connotati sociali.

Da questa disamina appare chiaro che una dimensione centrale nell’analisi che lega imprese sociali e la questione abitativa è quello della regolazione locale. La definizione di criteri che definiscano la natura e la forma della comunità locale, cioè precisi criteri di definizione di quali abitanti abbiano diritto o possibilità di accedere all’insediamento, così come la definizione di regole e modalità di gestione del vivere quotidiano, il grado di partecipazione degli abitanti alle scelte di gestione e alla definizione delle regole di convivenza, rappresentano aspetti determinanti che concorrono a definire l’abitabilità di un contesto residenziale da un punto di vista sociale.

Oltre alla dimensione regolativa però ve ne è un’altra altrettanto importante da approfondire: gli interventi di edilizia sociale residenziale rappresentano di fatto dei veicoli per attrarre risorse su un determinato contesto, carente o sottodotato di alcune risorse comuni (capitale sociale in primis). Occorrono quindi imprese che abbiano un’idea di che tipo di sviluppo locale realizzare<sup>7</sup>, poiché questi interventi si configurano, per forza di cose, come azioni che hanno un impatto sia sulla società che sull’economia e sull’ambiente locale, sia a livello di quartiere che a livello di città.

## **5. Un modello di impresa sociale per l’abitare**

Le organizzazioni nonprofit che meglio si prestano alla produzione di abitabilità sono quelle che hanno una formula imprenditoriale, le imprese sociali, dato che interventi di questa natura presuppongono elevate capacità di governo e management dell’intervento.

Tra tutte le tipologie di imprese sociali, di particolare rilievo ai fini della produzione di abitabilità mediante interventi di nuova costruzione o risanamento di edilizia residenziale sociale appaiono più adeguate quelle definibili nella categoria delle “associazioni temporanee di scopo senza finalità di lucro”.

Come sottolinea Provasi (2004, pagg. 207 – 208), che non attribuisce nomi a questa categoria, si tratta di imprese nonprofit che:

“perseguono finalità pubbliche di rilevanza locale, producono beni sia privati ad elevata asimmetria informativa (la casa) che pubblici differenziali (a sostegno della qualità ambientale ed urbana, del capitale umano e di quello sociale), basano la loro azione sul

---

<sup>7</sup> Su come si generano le idee imprenditoriali nonprofit si veda Donolo (2003).

coinvolgimento volontario e sulla mobilitazione almeno in parte di risorse private, anche se ricorrono normalmente a finanziamenti pubblici, generano forti esternalità per le comunità cui fanno riferimento, ricorrono a forme di lobbying agendo talvolta come veri e propri “governi privati”, si avvalgono di uno staff direzionale di tipo professionale, anche se volontario, responsabile del proprio operato sia verso i soggetti sostenitori, che verso la comunità di riferimento. Questo tipo di imprese nonprofit si basano sulla condivisione dei fini e sono volte al perseguimento di risultati concreti”.

Il modello di riferimento descritto da Provasi è quello delle Community Development Corporation (CDC) americane, diffuse soprattutto nel settore della produzione abitativa di affordable, mixed income e inclusionary housing grazie all’aiuto di altre importanti imprese sociali quali le Community Foundation<sup>8</sup>.

Si tratta di esperienze che l’autore sottolinea non esistere nel nostro paese per tutta una serie di ragioni culturali, politiche, economiche e sociali. Tuttavia, come vedremo nel prosieguo di questo lavoro, in realtà l’ambito dell’Housing sociale in Italia sta facendo da bacino di raccolta di esperienze che si avvicinano a questo modello.

In estrema sintesi possiamo sottolineare che l’azione delle imprese sociali nella promozione e produzione di interventi di edilizia residenziale sociale si configura come attività di sviluppo locale nella misura in cui è in grado di attivare una molteplicità di risorse siano esse finanziarie, sociali, culturali, umane, ambientali e così via, di porsi come collettore di domande sociali abitative inedite, coordinatore di processi di sviluppo complessi (Ecchia e Tortia, 2010), particolarmente adatto ad essere speso in situazioni di crisi o di instabilità economica e sociale, in cui gli attori locali intendono perseguire obiettivi di sviluppo alternativi a quelli della crescita. Come dovrebbe ormai essere chiaro da quanto scritto, infatti, oggi non è più sufficiente costruire “case”, quanto produrre “abitabilità”.

Naturalmente questo significa presupporre che le imprese sociali siano catalizzatori di interessi, istanze, risorse e funzioni anche marginali o poco remunerative che progressivamente vengono messe a sistema in processo virtuoso di generazione di capitale sociale e che l’occasione di realizzare un intervento di edilizia sociale rappresenti il volano per realizzare una riqualificazione sociale ed economica di interi quartieri. Si tratta naturalmente di un obiettivo molto ambizioso, che solo in poche circostanze pare essersi appieno raggiunto.

Si presenta in maniera schematica un’esperienza particolarmente emblematica che proviene dall’Inghilterra. I Community Land Trust (CLT) (Swann, 1972) rappresentano un particolare esempio del modello generale delle CDC. L’elevato numero di CLT che si sta

---

<sup>8</sup> In Italia la Fondazione Cariplo è tra le più attive su questo fronte, dato che da più di dieci anni ha avviato la promozione di “Fondazioni di Comunità Locali” a livello provinciale in tutta la Lombardia. Anche per quanto attiene l’Housing Sociale questa Fondazione è particolarmente attiva, come si leggerà nelle prossime righe.

diffondendo sia negli USA che in UK ha suscitato notevole interesse da parte di diversi istituti di ricerca<sup>9</sup>.

La formula di gestione prevede che il suolo sia detenuto in forma indivisa e amministrato da un'organizzazione terza che ne amministra lo sviluppo senza perseguire finalità di lucro a beneficio della comunità proprietaria dell'area e ivi insediata.

Di solito in un CLT il board di amministrazione è tripartito: una parte è composta dagli abitanti dell'area, un'altra è costituita da autorità locali pubbliche o che hanno una rilevanza pubblica e un'altra da sostenitori e finanziatori.

I Community Land Trust per attivarsi devono per forza di cose unire sia risorse pubbliche che private: tipicamente il suolo viene donato o venduto a prezzo di favore dalle amministrazioni pubbliche locali. In Inghilterra un altro modo per abbattere i costi di acquisizione del suolo è quello di chiedere per motivi sociali la definizione di "exception policies" nei piani di governo del territorio, cioè di acquistare suolo non edificabile in zone agricole su promessa dell'amministrazione di renderlo edificabile.

La rendita viene così incamerata, ma congelata in proprietà indivisa. Il compito del CLT sarà quello di trovare delle formule di gestione che consentano di sviluppare l'area con attività economicamente produttive, rispondere ad istanze di natura sociale, cioè produrre alloggi dai costi contenuti e inoltre mantenere nel tempo questa affordability impedendo che gli inquilini vendendo l'alloggio si incamerino la rendita. Vengono quindi stipulati appositi contratti in cui si specificano le particolari condizioni di acquisto e vendita.

Va da sé che un peso determinante per il successo di queste iniziative è dato dall'equilibrio finanziario dell'intervento. Se si produce ad esempio edilizia sociale per l'affitto e gli inquilini non pagano i canoni mensili, l'intera iniziativa è messa a rischio. Tuttavia il rischio di morosità in interventi di questo tipo è prevenuto da una serie di controllori terzi e dall'attivazione di una serie di strumenti finanziari (fondi di garanzia) a supporto degli abitanti in difficoltà economiche.

I CLT consentono di abbinare i redditi delle persone, realizzando un mix sociale. Non si tratta di una soluzione adatta a cittadini in condizioni estreme di disagio, ma rivolta proprio a quella "fascia grigia" di abitanti di cui si è detto essere difficile trovarne una definizione.

I CLT rappresentano una specie particolare della macro categoria dei development trust. Uno degli esempi più interessanti e meglio riusciti di development trust su base comunitaria finalizzati alla produzione di edilizia residenziale sociale è quello dei "Coin Street Community Builders" a Londra (Coin Street Community Builders, 2006).

---

<sup>9</sup> Tra i centri più importanti si segnala il Lincoln Institute of Land Policy di Boston

L'area complessivamente di 13 acri (cioè di 5,2 ettari) caratterizzata dalla presenza di edifici industriali dismessi era stata presa di mira dalla speculazione degli anni '70 che avrebbe progressivamente portato alla realizzazione di una vasta quantità di uffici. La popolazione era in continua decrescita (da 50.000 a 4.000 in pochi anni) e così un gruppo di attivisti nel 1977 propose una serie di progetti per impedire che la comunità del South Bank morisse.

L'area era originariamente per metà di proprietà pubblica del GLC Greater London Council e per metà di proprietà privata dei developers. Sebbene originariamente il GLC appoggiò le proposte di questi ultimi, anche a seguito della ribalta mediatica della vicenda, passò a sostenere il gruppo di attivisti nel 1981. Nel 1984 furono approvate sia le proposte dei developers che del gruppo di attivisti. I developers vendettero l'area alla GLC che successivamente la rivendette al gruppo di attivisti costituitisi in Coin Street Community Builders.

Fu questa la molla che fece scattare il successo dell'iniziativa che nei successivi anni demolì i precedenti edifici e realizzò una serie di aree a servizio della popolazione locale tra cui parchi, aree per attività commerciali, aree per attività culturali, edilizia abitativa a basso costo (cooperative), percorso pedonale fronte Tamigi, centri di servizio alla comunità (anziani, bambini, giovani ecc.), interventi volti a calmierare il traffico per una migliore fruizione dell'area. Alcuni interventi sono ancora in via di realizzazione.

Il progetto di Coin Street, anche grazie alla felice collocazione, ha fatto da polo di attrazione di una serie di attività che si sono progressivamente perse nelle zone limitrofe: pensiamo ad esempio alle possibilità offerte agli artisti di esporre i propri elaborati, oppure alla possibilità data ai commercianti al dettaglio di godere di una posizione molto favorevole (Gabriel's Wharf).

Tutto questo è stato realizzato grazie al fatto che l'associazione Coin Street Community Builders comprò il terreno a prezzo di favore dall'amministrazione pubblica e reinvestì gli utili a favore di iniziative di sviluppo del quartiere. Il motore del successo di questa iniziativa è stata quindi la rendita del suolo reinvestita e il fatto che le iniziative che qui sono sorte, soprattutto quelle di edilizia cooperativa, hanno beneficiato di questo scomputo del prezzo del suolo.

Per quanto attiene i quattro blocchi di social housing realizzati tramite cooperative si segnala che:

- le abitazioni (220 per un totale di 1000 persone) sono in affitto (simile ad una cooperativa a proprietà indivisa) a persone selezionate con specifiche caratteristiche di reddito o familiari: di solito sono persone che hanno lavori poco remunerati nel centro città o persone con redditi bassi; essendo una cooperativa edilizia il modello di gestione è democratico e prevede il diretto coinvolgimento degli utenti nel processo di gestione dell'immobile, di raccolta degli affitti e di elezione dei propri rappresentanti; ogni utente deve

frequentare una specie di mini corso di formazione per la gestione dell'edificio secondo le logiche cooperative;

- il 50% degli appartamenti (tranne uno di questi) sono messi a disposizione del Local Council per l'assegnazione degli alloggi a persone in stato di necessità;
- I servizi di gestione possono essere comprati dai vari consigli di amministrazione degli edifici in assoluta libertà sul mercato;
- Questi edifici sono stati finanziati in differenti modi: dall'aver ricevuto un entrata mediante affitto di attività commerciali, fino alla vendita di alcuni appartamenti sul libero mercato.

Per quanto attiene le attività commerciali:

- Il successo della piazza sul Tamigi denominata Gabriel's Wharf portò a diversificare le entrate dell'associazione che prima dipendevano unicamente dal parcheggio;
- Un passo importante è stato ottenuto con la recente riqualificazione della OXO Tower che ospita residenze sociali dal 3 al 6 sesto piano, mentre ai primi due e all'ultimo vi sono numerose attività commerciali di ristorazione e di studi di design e artigianato artistico; i prezzi degli affitti sono sotto la quota media di mercato;

Dato il ripopolamento dell'area si è resa necessaria la realizzazione di servizi abitativi per le famiglie con bambini, piscine, centri di aggregazione ecc. Assieme a queste si sono realizzate altre attività di supporto alle impresa della zona. Sinteticamente il Development Trust di Coin Steet ha quindi creato:

- un luogo caratterizzato da un elevato mix funzionale e sociale;
- un luogo di promozione economica e soprattutto occupazionale per i residenti di tutto il South Bank.

Il successo dell'iniziativa è determinato sinteticamente dall'aver realizzato un quartiere di un certo "prestigio" sociale.

## **6. La gestione sociale integrata come forma di impresa sociale**

In Italia una delle esperienze più affermate che cerca di importare modelli di sviluppo locale basati sulla realizzazione di interventi residenziali sociali è la Fondazione Housing Sociale di Milano. Recentemente è stato pubblicato un manuale (Ferri, 2010) dedicato a quella che è la principale innovazione gestionale degli interventi di edilizia sociale residenziale: si tratta del gestore sociale, cioè una figura preposta all'erogazione di una serie di servizi di gestione e amministrazione immobiliari cui si abbinano una serie di altri servizi destinati alla produzione di abitabilità (portierato sociale, attività culturali, sostegno economico all'affitto, cura e mediazione delle relazioni tra abitanti ecc.).

Si tratta di sperimentazioni molto complesse, in cui l'ente che fa da promotore e che successivamente avrà in carico la gestione dell'area, appunto il gestore sociale, ha il compito

di coordinare un numero consistente di attori: i finanziatori, l'ente locali pubblico e la comunità di abitanti.

Il modello proposto dalla Fondazione Housing sociale sperimentato in alcuni interventi non prevede necessariamente la possibilità che il gestore sociale sia il proprietario dell'area, come invece abbiamo visto nel caso di Coin Street. Questo determina una serie di implicazioni gestionali che non si ha qui lo spazio di approfondire e che tuttavia lasciano intendere l'idea che la gestione sociale integrata all'azione di trasformazione urbanistica possa avvenire secondo differenti modalità e differenti gradi di complessità.

Esistono esempi di gestione sociale integrata attraverso attività di intermediazione immobiliare sociale, come quello promosso dalla Fondazione La Casa onlus di Padova che ha promosso un'agenzia sociale per l'affitto che trova soluzioni abitative temporanee a persone con differenti gradi di disagio offrendo servizi di accompagnamento sociale certificati e fondi di garanzia per i proprietari<sup>10</sup>.

O ancora possiamo citare le esperienze di auto-costruzione e di auto-recupero, che nel primo caso prevedono la possibilità per gli abitanti di associarsi in cooperativa ed edificare su aree in diritto di superficie, pagando il mutuo al termine dei lavori, nel secondo invece offrono la possibilità a persone in condizione di emarginazione di riqualificare gli stabili da loro occupati abusivamente generalmente di proprietà pubblica in disuso o abbandonati (Franzoni, 2007).

Infine esistono esperienze di mediazione ad opera di cooperative sociali che portano ad una riqualificazione sociale ed architettonica di alcune parti di edifici residenziali pubblici come avviene in Trentino ormai da qualche anno (Randall, 2005).

Ne emerge un quadro di sperimentazioni sicuramente meritevole di approfondimento per chi si occupa di impresa sociale oggi in Italia, in cui l'housing sociale appare come un campo di frontiera ancora da esplorare.

## 7. Conclusioni

Per concludere vorrei sottolineare che la teoria generale sul governo dei commons (Ostrom, 1990) appare come quella più interessante per realizzare uno studio che tematizzi l'housing sociale come possibile campo di azione dell'impresa sociale.

Particolarmente utile appare il modello di analisi IAD (Institutional Analysis and Development framework) sviluppato dalla scuola di matrice neo – istituzionalista dell'Indiana University (Ostrom, 2005; Vitale 2010) si individuano come ambiti di analisi i seguenti elementi:

---

<sup>10</sup> Questo e altri casi interessanti di Housing Sociale saranno a breve pubblicati in formato di open book on line dalla Fondazione Euricse.

- le caratteristiche fisiche del luogo (imprescindibile per studi che trattano di trasformazioni fisiche e spaziali come quelli abitativi);
- i caratteri della comunità locale (livello reddituale, culturale, grado di accettazione delle norme ecc.)
- la configurazione delle regole in uso (sia costitutive dell'iniziativa, che di comportamento degli abitanti e di gestione)

Si tratta di un modello di analisi situazionale in cui si presta particolare attenzione a come gli attori sulla scena locale relazionano i sopracitati elementi l'uno all'altro. I singoli elementi oggetto di analisi con particolare riferimento allo studio della produzione di abitabilità verranno approfonditi nel corso dei prossimi mesi.

Questi tre essenziali ingredienti di analisi offrono l'occasione per un approfondimento istituzionale e strutturale delle iniziative di housing sociale, intese in questo contributo come delle esperienze di sviluppo di comunità locali auto-organizzate e quindi del tutto analoghi a casi ed esperienze di auto – governo descritti nella letteratura sui commons, ma, a differenza di questi, centrati sull'analisi di risorse collocate in contesti prettamente urbani.

A questi però se ne devono aggiungere almeno altre tre legate al modo con cui queste iniziative nascono e vengono condotte e utili a comprendere che tipo di relazione hanno queste esperienze con il contesto in cui sono inserite:

- la struttura insediativa del contesto locale in cui l'intervento è inserito: come si è osservato la pratica abitativa non si limita all'uso della casa, ma coinvolge, a diverse scale, l'intorno;
- la dimensione progettuale (le idee), con particolare riferimento alla progettazione architettonica ed urbanistica e a quella dei servizi;
- i modelli di gestione finanziari (gli strumenti) con particolare riferimento alle tecniche utili a perseguire e mantenere nel tempo l'affordability.

### **Riferimenti bibliografici**

Aiken, M., Cairns, B., & Thake, S. (2008). *Community ownership and management of assets*. London: Joseph Rowntree Foundation.

Borzaga, C., & Fazzi, L. (2011). *Le imprese sociali*. Roma: Carocci.

Censis. (2005). *Le Politiche Abitative per gli Immigrati in Italia*. Roma: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Cittalia. (2010). *I comuni e la questione abitativa; seconda edizione*. Roma: ANCI.

Coin Street Community Builders. (2006). *A very social enterprise*. London: CSCR.

Donolo, C. (2003). *Il distretto sostenibile*. Milano: Franco Angeli.

- Ecchia, G., & Tortia, E. (2009). Impresa sociale e sviluppo economico locale. In C. Borzaga, & F. Zandonai, *Impresa sociale in Italia: economia e istituzioni dei beni comuni* (p. 195-213). Roma: Donzelli.
- Ferri, G. (2010). *Introduzione alla gestione sociale*. Milano: Fondazione Housing Sociale.
- Franzoni, F. (2007). Alloggi Sociali: esperienze di autocostruzione e autorecupero. *Autonomie locali e servizi sociali: vademecum a schede*, n. 3 (527-534).
- ISTAT. (2008). *L'abitazione delle famiglie residenti in Italia*. Roma: ISTAT.
- Moroni, S., & Brunetta, G. (2008). *Libertà e istituzioni nella città volontaria*. Milano: Bruno Mondadori.
- Nomisma. (2010). *La condizione abitativa in Italia; 2° rapporto*. Roma: Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Pizzorno, A. (1999). Perché si paga il benzinaio. Nota per una teoria del capitale sociale. *Stato e mercato*, n. 57 (3), 373-394.
- Poggio, T., Zen, L., Gelmetti, G., Guidolin, M., Sommadossi, E., & Marzani, P. (2009). *Osservatorio sulle condizioni abitative: dinamiche sociali e di mercato*. Trento: Comune di Trento: Osservatorio sulle condizioni abitative.
- Prizzon, F., Ingaramo, L., & Bagnasacco, M. (2007). *Social Housing: quadro interpretativo dei metodi e delle esperienze in Italia*. Torino: Politecnico di Torino: SITI Istituto superiore sui Sistemi Territoriali per l'Innovazione; Compagnia di S. Paolo;.
- Provasi, G. (2004). *Lo sviluppo locale: una nuova frontiera per il nonprofit*. Milano: Franco Angeli.
- Randall, B. (2005). *Safe as Houses*. Brighton: Cecodhas; BSHF; Joseph Rowntree Foundation;.
- Swann, R. S. (1972). *The Community Land Trust. A guide to a New Model for Land Tenure in America*. Cambridge, Massachusetts: Centre for Community Economic Development.
- Tosi, A. (1994). *Abitanti: le nuove strategie dell'azione abitativa*. Bologna: Il Mulino.
- Tosi, A. (2004). *Case, quartieri, abitanti, politiche*. Milano: Clup.
- Vitale, T. (2010). Società locali e governo dei beni comuni. *Aggiornamenti Sociali*, n. 2 (91-100).
- Wyler, S., & Blond, P. (2010). *To Buy, to Bid, to Build: Community Rights for an Asset Owning Democracy*. Londra: Res Publica; Nesta;.