



Euricse

European Research Institute
on Cooperative and Social Enterprises

Produzione di abitabilità e condizioni di efficacia di interventi di housing sociale: un approccio istituzionalista

di Francesco Minora¹

In questi ultimi anni la questione abitativa è tornata ad avere centralità nell'agenda pubblica italiana ed è stata sostanzialmente rivista nel suo complesso: avere una adeguata disponibilità di alloggi a prezzi accessibili, localizzati in contesti urbani attrezzati da un buon livello di infrastrutture e servizi e con elevate prestazioni energetiche è indubbiamente uno dei fattori che consentono alle città di essere competitive nel mondo. Esistono numerosi studi che cercano annualmente di stilare anche delle classifiche sulla qualità della vita nelle nostre città.

In questo studio si vuole ribaltare la prospettiva di analisi: si propone di approfondire la teoria secondo cui le città, e i contesti residenziali in particolare, sono essenzialmente luoghi dove è la cooperazione tra soggetti ed istituzioni il vero meccanismo attraverso cui oggi si può produrre il bene pubblico dell'abitabilità.

La teoria a cui si ispira questa ricerca, di cui il poster allegato rappresenta una sintesi, è quella dei *commons*: è infatti ormai accettato a livello internazionale che comunità locali auto-organizzate, in determinate condizioni, si sono dimostrate essere agenti efficaci ed efficienti nella produzione di sostenibilità ambientale. Tali comunità hanno cioè costituito istituzioni che hanno saputo nel tempo mantenere inalterata la capacità riproduttiva delle risorse naturali ad esse affidate. La loro azione è essenzialmente mirata alla definizione di regole di autocontrollo della comunità, che opportunamente sanzionata e monitorata dalle istituzioni che la rappresentano, consentono di evitare alcuni tipici problemi dell'azione collettiva come il free riding ad esempio.

La gran parte della letteratura dedicata allo studio dei *commons* tuttavia si focalizza nello studio di risorse naturali. L'originalità di questo contributo sta proprio nel cercare di comprendere fino a che punto queste riflessioni di carattere teorico possono essere adattate allo studio della questione abitativa. Oggi infatti ci si rende sempre più conto che occorre trovare soluzioni istituzionali e organizzative innovative e adeguate alla trattazione di problemi come quello di contesti residenziali poco abitabili.

I paradigmi analitici dello Stato o del Mercato sembrano ormai qualcosa di superato e poco adatti a cogliere la complessità delle situazioni abitative che si incontrano nelle nostre città. È ormai il tempo di osservare senza

¹ Francesco Minora è un ricercatore Post doc Marie Curie 2010 incoming (call 1) nel programma "Trentino - PCOFUND-GA-2008-226070" cofinanziato dalla Provincia di Trento e dalla Commissione Europea. È ospite della Fondazione di Euricse di Trento. La ricerca intitolata "Produzione di abitabilità e condizioni di efficacia di interventi di Social Housing" terminerà nel febbraio 2014.

troppi ideologismi quali siano le soluzioni istituzionali che consentono di sviluppare appieno le potenzialità delle nostre città.

Quello dell'abitabilità è infatti un concetto dinamico e prestazionale e allude ad un sistema di interazione dinamico tra condizioni biofisiche, caratteri sociali e regole di uso delle risorse di un determinato contesto locale. L'esito di questa interazione situata, giocata in diverse situazioni quotidiane (come ad esempio vivere nella casa, condividere gli spazi pertinenziali, regolare gli accessi e i flussi, gestire le relazioni sociali interne al complesso residenziale, produrre servizi e infrastrutture per la comunità, il quartiere e la città, gestire le relazioni con il sistema economico locale) consente di aggettivare l'abitabilità, più che di misurarla.

L'ipotesi da cui muove questo studio è quella secondo cui sarà difficile avere situazioni residenziali abitabili se non ci sono istituzioni robuste e adattive preposte al governo del processo di produzione di abitabilità. Il grado e la qualità di abitabilità di un contesto residenziale è direttamente influenzato dal ruolo che hanno gli abitanti nel sistema di governo del contesto residenziale.

Per fare questo occorre innanzitutto sottolineare la povertà dell'attuale sistema giuridico italiano che non prevede altre forme di governo del sistema residenziale che non siano riconducibili alla formula condominio, istituto giuridico che appare oggi in profonda crisi e non a caso soggetto a rivisitazione. Del resto non pare sufficiente a coprire questa lacuna l'istituto del supercondominio. La parola chiave su cui occorre tornare a riflettere è pluralismo giuridico e istituzionale.

In Italia siamo distanti da fenomeni osservabili invece negli Stati Uniti, ad esempio, in cui attraverso istituzioni interamente private (*homeowners associations*) formate da proprietari di immobili si riescono a gestire in maniera molto efficiente una serie di questioni di vita quotidiana e a rendere più effettivo il rispetto di determinate regole di convivenza.

Il fatto che una parte di queste istituzioni siano nate con il preciso scopo di escludere e rinchiudere dietro "cancelli dorati" le comunità di residenti (*gated communities*), non deve però far pensare che queste soluzioni istituzionali non si siano dimostrate in grado di produrre altrove situazioni abitative accettabili. Forse quello che più lascia perplessi è osservare che oggi esistono intere città realizzate da multinazionali private, in cui abitano comunità estremamente omogenee. Questo contraddice il nostro modo comune di intendere la *polis*, cioè il luogo per eccellenza della diversità e della pluralità.

Chi sottolinea il male intrinsecamente connesso a contesti residenziali molto omogenei in realtà dimentica il fatto che le nostre città sono organizzate da ormai un secolo grazie al meccanismo dello zoning, cioè della partizione in zone omogenee dell'intero territorio comunale. Pertanto anche quando si promuovono interventi residenziali in cui si vorrebbe vigesse la *mixité*, in realtà di fatto si stanno realizzando delle enclave residenziali. Produrre abitabilità oggi significa sicuramente misurarsi quindi non solo con quanto avviene all'interno del contesto residenziale, ma osservare anche la qualità della relazione di quest'ultimo con il contesto in cui è inserito.

Il tema cruciale di questo lavoro è quindi quello di trovare delle forme di governo che sappiano da un lato rispondere alla molteplicità delle sfide che la domanda abitativa oggi pone e dall'altro si dimostrino essere in grado di produrre e mantenere standard abitativi flessibili e adeguati, soprattutto per persone in condizioni di esclusione dal mercato abitativo.

La rilevanza di questo tema in Italia è evidente se si osserva che non occorre più produrre una grande quantità di alloggi: in base all'ultimo censimento 2011 risultano esserci più di una abitazione per famiglia (1,18 per l'esattezza). I problemi principali sono invece determinati in prima battuta dal modo con cui sono distribuiti i titoli di godimento dell'alloggio: la elevatissima presenza di abitazioni di proprietà individuale, la bassa presenza di alloggi in affitto sul libero mercato, gli scarsi investimenti in edilizia pubblica degli ultimi venti – trenta anni. Anche le tipologie edilizie e più in generale il modo di concepire la casa nella nostra società occidentale è ormai in crisi: oggi le nostre città sono popolate da single o famiglie mononucleari, da anziani o immigrati che pongono domande abitative inedite.

A questo si aggiungono una serie di fenomeni macroscopici (ad esempio la precarietà lavorativa, gli investimenti finanziari ecc.) che intrecciano profondamente la questione abitativa, rispetto ai quali è difficile

pensare vi siano risposte rintracciabili all'interno di questo specifico settore di policy, ma che è doveroso tenere in considerazione nel momento in cui si promuovono nuovi interventi abitativi, poiché è con essi che ci si misura.

Palare oggi di Housing sociale significa osservare con sguardo attento e critico alle iniziative che sia in Italia che nel resto d'Europa enfatizzano il ruolo della società civile organizzata nella produzione abitativa, poiché oggi si ravvisa che i modelli tradizionali di intervento hanno chiaramente fallito. In base alla prospettiva assunta in questo studio ci si domanda se il contributo del terzo settore possa in qualche modo produrre la nascita di nuove forme di governo dei sistemi residenziali.

Alcune forme ricorrenti di governo di sistemi residenziali

Nel corso di quest'ultimo anno di lavoro la ricerca ha individuato delle forme ricorrenti di governo dei contesti residenziali. Due sono le domande che hanno ispirato questo lavoro di indagine: che tipo di opzioni di scelta ha un abitante quando la sua attuale situazione abitativa non è più adatta alle proprie esigenze? Che tipo di fattori tiene in considerazione quando si trova nella condizione di scegliere?

Una prima opzione radicalmente differente da quella che prevede di detenere un alloggio in proprietà individuale è quella di andare a vivere in un contesto residenziale dove tutti gli abitanti sono comproprietari e tutti hanno eguali diritti di voto nelle scelte abitative.

Nei casi più emblematici si possono osservare gruppi di persone che decidono assieme di auto-costruirsi la casa, solitamente per detenerne la proprietà in forma indivisa o in alcuni casi in forma divisa solo al termine del processo di costruzione, anche se esistono numerose esperienze di *selfhelp housing* o di auto-recupero (come a Roma) in cui non si diventa proprietari dell'alloggio; in Inghilterra si parla ad esempio di *meanwhile property* (ad es. *Phoenix coop*), con specifico riferimento ad azioni di ristrutturazione a basso costo che garantiscono in tempi rapidi e con poca spesa di godere di un alloggio per periodi di tempo limitati, magari anche condividendo spazi all'interno dell'alloggio risanato con le stesse persone con cui si è realizzato il recupero. Sovente queste iniziative hanno lo scopo anche di insegnare un mestiere a coloro che partecipano all'azione.

La strategia solitamente abbinata a questo tipo di forma di governo è quella finalizzata alla produzione diretta di alloggi da destinare a coloro che li hanno costruiti o risanati. Questa strategia abitativa, di cui si ha traccia sin dalla fine dell'800, solitamente costruite per gli operai, oggi è rintracciabili in paesi in via di sviluppo.

La regolamentazione italiana e in generale dei contesti occidentali ha reso molto costoso e difficile perseguire questa strada: pensiamo alla iper-regolamentazione dei cantieri, non solo per ovvie ragioni di sicurezza, ma anche per quanto attiene la progettazione e la messa in opera di impianti, che deve avvenire per forza con l'intervento di specialisti certificati. Recentemente mi è capitato di visitare proprio una cooperativa a proprietà indivisa la quale mi ha sottolineato quanto sia estremamente costoso e rischioso affidare il compito di cambiare le lampadine delle scale agli abitanti: "E se cadono dalla scala? Chi paga?"

A questo naturalmente si deve aggiungere il fatto che solitamente le comunità che attivano questi processi sono di piccole dimensioni e quindi non possono ripartire il rischio di impresa su un gran numero di soggetti.

In queste situazioni, tipicamente riconducibili al modello di governo prospettato dalle cooperative a proprietà indivisa in cui tutti i residenti sono comproprietari e prendono attivamente parte nell'iter decisionale votando secondo il principio di una testa – un voto, è indubbiamente più facile incidere sulle dimensioni che maggiormente incidono sul processo di produzione di abitabilità: pensiamo ai criteri di accesso in base a cui stilare le graduatorie di assegnazione degli alloggi, al livello di congruenza tra immagine dei residenti rispetto al quartiere in cui abitano e condizioni quotidiane di vita vissuta, alla possibilità di infliggere sanzioni direttamente tramite la cooperativa e svolgere un'accurata azione di monitoraggio, alla possibilità di definire regolamenti condominiali adeguati alle esigenze della comunità e così via.

Ciò non toglie che queste forme di governo interamente autodefinitive non sempre riescano a relazionarsi in modo produttivo con il contesto in cui sono inserite e diventino quindi delle isole residenziali che producono

abitabilità solo per i membri stessi della comunità. Ci si domanda quindi se sia forse indispensabile definire dall'esterno nella relazione con l'ente pubblico che cosa queste istituzioni debbano fornire al resto della città.

Questa formula di governo è assimilabile ad una specie di moltiplicatore locale (nel Regno Unito viene chiamato "LM3") sia dei valori positivi che di quelli negativi e merita ulteriori approfondimenti: in Inghilterra esiste un'agenzia governativa denominata *Locality* che viene attivata sistematicamente per il recupero di immobili abbandonati o in via di dismissione ad opera di comunità che rischiano di veder scomparire luoghi centrali della vita quotidiana (un pub, una posta, una biblioteca ecc.).

Al nostro abitante in cerca di alloggio si prospettano altre due opzioni: quella opposta alla prima è di andare a vivere in un contesto in cui vi è un unico proprietario e tutti gli abitanti sono affittuari. Questa formula è usata sia in ambito privato che in ambito pubblico. Nel primo caso ci si riferisce al modello "villaggio turistico" o "formula hotel" che nel nostro paese pare inaccettabile per grandi porzioni di suolo, mentre in America ad esempio viene ampiamente usato per produrre "villaggi per anziani" o "villaggi per famiglie benestanti". In Italia è maggiormente diffusa la stessa forma di governo, ma ad opera di enti pubblici: le liste di attesa degli ex IACP, tendono a selezionare un particolare tipo di abitanti, appunto quelli in condizioni socio-economiche molto difficili.

In questa situazione abitativa gli abitanti hanno ben poco potere di decisione sulle questioni che li riguardano: le scelte vengono fatte dall'unico proprietario. Il modello abitativo "porta blindata + vasca idromassaggio + condizionatore" implicato da questa forma di governo in realtà non è molto diverso da quello proposto dall'ente pubblico, con una evidente differenza in termini di standard. In questo modello residenziale però gli abitanti siano essi molto ricchi o molto poveri cercano esattamente la stessa cosa: delle migliori condizioni di vita, dei migliori servizi.

Come si può immaginare il nostro abitante non ha molto potere di decisione, se non quello di acquisto. Per le famiglie che non hanno nemmeno questo ultimo, la situazione è decisamente difficile: esse infatti rischiano di accettare passivamente la situazione, magari accontentandosi qualora non siano soddisfatti delle soluzioni abitative. Spesse volte il proprietario non ha nemmeno la possibilità di occuparsi delle relazioni sociali e pertanto il rischio di trovarsi in una condizione di difficoltà con i vicini è alto e l'azione di mediazione sociale non è nemmeno presidiata (si veda il caso Kaleidoscopio).

Esistono però esperienze finalizzate proprio ad attivare i cittadini nella produzione di un sistema di servizi abitativi e ancora una volta l'idea viene dall'Inghilterra: l'esempio è quello delle Tenant Management Organisation (si veda il caso Roman Way). Dato che gli abitanti hanno cioè poco potere di decisione, possono decidere di attivarsi per la gestione di servizi di manutenzione, professionalizzandosi nella gestione del sistema antincendio, nella cura della pulizia delle parti comuni, nell'intervenire in caso di perdita di tubature ecc. nei casi più riusciti la comunità di abitanti ha a disposizione le risorse per denunciare i vicini di casa che hanno comportamenti antisociali.

Il proprietario, cioè l'ente pubblico, è costretto dalla legge a delegare alcune funzioni chiave della vita quotidiana. Nelle esperienze più riuscite questo tipo di azione consente all'ente pubblico di rendicontare con maggior precisione le spese per ogni singolo complesso immobiliare. Col tempo questi abitanti possono anche diventare i proprietari degli alloggi che hanno imparato a gestire, trasformandosi da cooperative di utenza a cooperative di abitazione a proprietà indivisa.

Questo tipo di esperienze finalizzate all'attivazione diretta degli abitanti per la produzione di servizi abitativi oggi appare come qualcosa di inimmaginabile nel contesto italiano eppure rappresenta un ottimo antidoto anche per quelle situazioni in cui l'ente pubblico decide di vendere gli alloggi agli abitanti stessi. Costoro acquistano i propri alloggi, indebitandosi magari anche al di sopra delle proprie possibilità, senza sapere le reali difficoltà e i costi connessi alla manutenzione dello stabile poiché dell'amministrazione di quest'ultimo se ne è sempre occupato l'ente pubblico.

Come per il primo caso questo tipo di processo è molto lungo e richiede un notevole investimento di tempo e di energie ed è tuttavia alla portata di chiunque in termini economici.

La terza opzione a disposizione del nostro abitante è quella di acquistare un alloggio in un contesto residenziale in cui ogni abitante ha la propria esclusiva proprietà e si condividono delle parti in comune. Si tratta del condominio, ma come detto sopra esistono organizzazioni specializzate alla gestione di interi isolati o quartieri.

In questa situazione vige la democrazia proprietaria: cioè chi ha più millesimi di proprietà ha un voto che pesa più di chi ne ha di meno. Chi è in affitto non ha voce in capitolo nelle decisioni che riguardano il governo del contesto residenziale.

Questa strategia viene utilizzata per lo sviluppo residenziale di un'intera area. Tuttavia è ben differente operare in un contesto difficile da riqualificare piuttosto che realizzare alloggi su aree inedificate.

La capacità di queste situazioni di produrre abitabilità non è solamente legata alla possibilità di scelta dei condomini (criteri di accesso), ma si fonda sull'abilità di presidiare e coordinare le relazioni sociali e i meccanismi di gestione della manutenzione dello stabile, sul fare in modo che attraverso un'abile gestione della leadership si possano prevenire o gestire situazioni problematiche in cui non vi è congruenza tra l'immagine di come la vita in condominio dovrebbe essere e come è in effetti.

In questo specifico campo esistono diverse sperimentazioni avviate in Italia: il gestore sociale rappresenta l'ente che dovrebbe svolgere questa funzione. Il punto è che qualora si introduce nello sviluppo residenziale la possibilità di accogliere persone con disagi di natura sociale, è opportuno che siano destinate a questa azione una quantità di risorse adeguate: pensiamo ad esempio ai malati psichici; queste persone necessitano solitamente di un monitoraggio costante e quindi il compito del cosiddetto gestore sociale è quello di coordinare la rete di supporto, ma difficilmente si sostituirà ad essa.

Vi sono però sperimentazioni molto più radicali, in cui sono gli abitanti stessi gli artefici della trasformazione dei fattori di degrado e di esclusione e la possibilità di riqualificare il contesto residenziale è in realtà il pretesto per attivare una serie di risorse dormienti o non messe a sistema. L'approccio ancora una volta viene dai paesi anglosassoni e si chiama *Asset Based Community Development (ABCD)*.

Partendo da una mappatura delle risorse disponibili sia in senso fisico che di capitale sociale e umano, si attivano dei processi di riqualificazione di porzioni di territorio che consentono di rimuovere i fattori del degrado. L'abitante è una risorsa, non un utente o cliente cui rispondere, ed assimilabile ad un cittadino.

Questo approccio più diretto nella strategia d'area consente di produrre abitabilità indipendentemente dalla capacità di spesa dei condomini, dato che cerca di lavorare sulle risorse che già sono disponibili, integrandole con la raccolta di altre. In questo approccio la riqualificazione fisica è un pretesto per lavorare sulla parte sociale. Sovente invece nel precedente caso lo scopo è quello di far convergere (in *partnership*) risorse per trasformare fisicamente l'area e il gestore sociale è una figura aggiunta alla complessa macchina che ha il compito di finalizzare il processo.

Il poster allegato rende conto di questa varietà con casi studio specifici. Nel corso dei prossimi mesi verranno realizzate diverse pubblicazioni che articoleranno ulteriormente questo ragionamento.

Riferimenti bibliografici

Balducci, Alessandro, Valeria Fedeli, and Gabriele Pasqui. Strategic planning for contemporary urban regions; City of Cities: A Project for Milan. Farnham; Burlington, Vt.: Ashgate, 2011.

Aa.Vv. "Città di Città; un progetto strategico per la regione urbana milanese." Territorio, 37 (2006): 87-96.

Beito, David T., Peter Gordon, and Alexander Tabarrok. The voluntary city: choice, community and civil society. University of Michigan: Independent Institute, 2002.

Coyle McCabe, Barbara. "Homeowners Associations as Private Governments: What We Know, What We Don't Know, and Why It Matters." Public Administration Review, July-August (2011): 535-542.

Foldvary, Fred. Public goods and Private Communities. Aldershot - UK: Edward Elgar Publishig, 1994.

Glasze, Georg. "Some reflections on the economic and political organisation of private neighbourhoods." Housing studies 20:2 (2005): 221 – 233.

Ingerson, Alice E. "Urban Land as Common Property." Landlines, March (1997): 1-3.

Moroni, Stefano, and Grazia Brunetta. La città intraprendente: comunità contrattuali e sussidiarietà orizzontale. Roma: Carocci, 2011.

Nelson, Robert H. Private neighborhoods and the transformation of local government. USA: Urban Institute Press, 2005.

Ostrom, Elinor. Governing the commons. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Tosi, Antonio. Abitanti: le nuove strategie dell'azione abitativa. Bologna: Il Mulino, 1994.

Turner, John F.C. Housing by people: towards autonomy in building environments. New York: Pantheon Books, 1977.

Ward, Colin. Cotters and squatters; the hidden history of Housing. Nottingham: Five Leaves, 2002.

Webster, Chris, and WLC Lai. Property rights, planning and markets: managing spontaneous cities. Cheltenham UK and Northampton MA, USA: Edward Elgar, 2003.

Sitografia del poster (dal primo in alto in senso orario)

www.autorecupero.org

www.communitylandtrusts.org.uk/See-it-and-Believe-it/rural-case-studies/Stroud

www.cohousingitalia.it



<http://self-help-housing.org/case-studies/phoenix-housing-co-operative-london/>

<http://www.iq-student-accommodation.com/student-accommodation/birmingham>

<http://www.sharing.to.it>

http://www.apspvannetti.it/context.jsp?ID_LINK=142&area=6

http://www.labsus.org/labsus2/index.php?option=com_content&task=view&id=1023&Itemid=30

<http://www.e-cives.it/cose-cives-casa-sostenibile/>

<http://www.fhs.it/>

<http://www.comune.torino.it/urbanbarriera/>

<http://www.fondazionetalenti.it>

<http://www.coinstreet.org/>

<http://www.romanwayestate.com>

<http://www.urbanizer.it/>

<http://resocialclub.it/>

<http://www.comune.torino.it/locare/>

<http://www.stessopiano.it/>

http://www.automutuoaiuto.it/PROGETTO%20CASA%20SOLIDALE_home.html

<http://www.kaleidoscopio.coop/index.php/ita/I-nostri-servizi/Mediazioni-conflitti-alloggi-ITEA>

<http://www.fondazione lacasa.org>