

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

Manuela Olagnero

RPS

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

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

1. Introduzione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. La nuova semantica dell'abitare

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Sperimentazioni, innovazioni e trappole locali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. «Previsioni del tempo»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RPS

5. Conclusioni

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

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

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

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

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

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

Riferimenti bibliografici

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

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

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

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

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