

Case di servizio. Residenzialità temporanea e appropriatezza dell'intervento sociale a Milano

Massimo Bricocoli, Stefania Sabatinelli, | 27 luglio 2018

L'emergenza abitativa

Il peggioramento delle condizioni occupazionali ed economiche dovuto alla lunga recessione si è tradotto anche nel nostro paese (anche se in modo meno acuto che altrove) nell'aggravarsi delle difficoltà ad accedere o mantenere l'alloggio di abitazione. Difficoltà evidenziate da un significativo aumento della morosità, specie incolpevole, in relazione sia agli affitti sia ai mutui, e da un incremento del numero di procedure di sfratto, che solo di recente sta tornando a diminuire ([Ministero dell'Interno](#), 2017, p. 33). Il rischio abitativo si è andato estendendo ad una fascia della popolazione più ampia ed eterogenea rispetto al passato (Poggio 2018). Gli stessi proprietari sono messi sotto pressione dalla morosità, poiché l'affitto che riscuotono rappresenta per molti e sempre più un'integrazione fondamentale del reddito familiare. Questo contribuisce a spiegare non solo l'aumento ma anche l'accelerazione delle procedure di sfratto da più parti segnalata.

In caso di sfratto, nel quadro di risorse abitative pubbliche totalmente inadeguate dal punto di vista quantitativo, i servizi sociali territoriali sono costretti ad attivarsi, specie a sostegno di individui e famiglie fragili, che non trovano soluzioni nell'ambito della solidarietà familiare. Le soluzioni abitative vengono individuate nell'ambito dell'offerta esistente e questa, per ragioni 'storiche', non è costituita da alloggi ma dalle strutture, con diversi gradi di 'intensità assistenziale', cui i servizi sociali fanno tradizionalmente riferimento nell'ambito della loro attività. Si va dalle strutture fortemente assistenziali, che prevedono la presenza continuativa di operatori specializzati – come le RSA per gli anziani e le comunità alloggio per i minori e per le madri sole – a soluzioni più leggere, dette di 'seconda' o 'terza accoglienza', nelle quali l'accompagnamento sociale è minore. In mancanza d'altro, non di rado la soluzione individuata è quella di stanze d'albergo.

Tanto le strutture ad alta intensità assistenziale quanto le stanze d'albergo sono soluzioni estremamente costose per l'ente locale e fortemente inappropriate rispetto al bisogno cui si intende rispondere, quando questo è prevalentemente economico-abitativo. Le stanze d'albergo non possono sostituire lo spazio abitativo quotidiano, se non per un tempo brevissimo. Le strutture residenziali hanno un livello di assistenzialità fortemente sproporzionato rispetto a persone e nuclei che provengono da una situazione abitativa autonoma. In tali contesti quell'autonomia rischia anzi di essere depressa, unitamente ad un ingente spreco di risorse e alla sottrazione di soluzioni assistenziali per coloro che, invece, le necessiterebbero.

La disponibilità di strutture a bassa intensità assistenziale è, peraltro, diminuita negli anni e divenuta minoritaria, anche a seguito di una stagione delle politiche che ha privilegiato la costruzione di strutture residenziali assistenziali (è questo il caso in particolare delle RSA in Lombardia negli anni 2000).

A fronte della crescente difficoltà a rispondere a bisogni abitativi in aumento con risorse economiche in diminuzione, molti enti locali stanno percorrendo vie alternative, in assenza – va detto – di regia da parte dei livelli istituzionali superiori. Il programma sperimentale *Residenzialità Sociale Temporanea* del Comune di Milano fornisce molti spunti di riflessione sui margini di innovazione possibili in questo campo.

Il programma sperimentale *Residenzialità Sociale Temporanea* del Comune di Milano

Il programma sperimentale *Residenzialità Sociale Temporanea* (d'ora in poi RST) nasce entro la riorganizzazione del sistema dei servizi sociali avviata a partire dal 2013 dall'Assessorato alle Politiche Sociali e Cultura della Salute. È significativo notare che un programma sperimentale sul sostegno abitativo sia nato e cresciuto entro il perimetro dell'assessorato alle politiche

sociali e non di quello alla casa. Su questo punto torneremo nelle conclusioni. Il tradizionale impianto categoriale dei servizi sociali – una quota di uffici, di staff, di risorse per ogni profilo di assistiti: minori, disabili, anziani, adulti – è stato riarticolato in due livelli di intervento (primo accesso universalistico, secondo livello specialistico e categoriale) e in tre aree trasversali di intervento: territorialità, domiciliarità, residenzialità (Ghetti 2014; Bricocoli e Sabatinelli 2017).

Una revisione delle modalità di intervento consolidate e della spesa storica è stata avviata per valutarne l'appropriatezza e per aumentarne l'efficacia a fronte della crescente domanda che preme sui servizi. Nell'area della residenzialità, il ricorso improprio in caso di bisogno abitativo urgente a soluzioni ad alta intensità assistenziale per la scarsa disponibilità di quelle leggere è emerso nelle sue significative dimensioni (Bricocoli, Palazzo, Sabatinelli 2016). Con l'obiettivo esplicito di rimodulare una spesa ingente – in una fase di drastici tagli ai bilanci comunali – è stato lanciato nel 2015 un programma sperimentale della durata di tre anni con un triplice obiettivo: a) ripensare l'approccio complessivo; b) aumentare l'appropriatezza della risposta e ampliare la disponibilità di soluzioni a bassa intensità assistenziale; c) riorganizzare il processo di gestione dei casi in modo più efficace.

Rispetto all'approccio, l'amministrazione comunale ha avviato un confronto con gli enti del Terzo Settore attivi sul territorio nell'ambito della residenzialità e dell'accoglienza, per condividere nuovi obiettivi e modalità di azione. Un bando pubblico ha consentito di definire il quadro dell'offerta di posti letto nella disponibilità degli enti da destinare ad uso RST a fronte della corresponsione di una retta da parte del Comune e, contestualmente, degli enti disponibili a gestire gli alloggi nella disponibilità del Comune. Si tratta dunque nell'insieme di alloggi che fanno capo al Terzo Settore per ragioni e condizioni d'utilizzo diverse (in proprietà, in affitto, in gestione quando si tratta di strutture pubbliche, in affidamento quando beni confiscati alle mafie), che hanno caratteristiche e qualità assai eterogenee (interi edifici, appartamenti diffusi in condomini privati o in edilizia pubblica, porzioni di strutture adibite ad altro, ecc.).

Occorre specificare che inizialmente il target del programma RST era stato definito in individui e nuclei per i quali si prefigurava la possibilità di un'assegnazione in tempi brevi di un alloggio di edilizia sociale. Ciò rendeva possibile considerare effettivamente temporaneo il sostegno abitativo, alimentando un circolo virtuoso delle risorse abitative 'leggere' che avrebbe consentito di supportare un maggior numero di nuclei per un periodo determinato di tempo.

Rispetto alla dimensione dell'offerta, con il bando si è raccolta la disponibilità, per i successivi tre anni, di più di cinquecento posti letto in strutture leggere, meno costose e meno inappropriate.

Rispetto al modello organizzativo, è stata creata una Cabina di Regia centralizzata, composta da personale amministrativo e da assistenti sociali, che raccoglie le segnalazioni dai servizi sociali territoriali, le vaglia rispetto alla congruenza del profilo con il programma, le istruisce e lavora sul *match* tra 'casi' e posti disponibili. Il lavoro della Cabina di Regia riduce il lavoro amministrativo dei servizi inviati, liberando tempo-lavoro da dedicare più pienamente al sostegno e all'accompagnamento.

La temporaneità del sostegno abitativo – la permanenza massima in RST, escluse eccezioni, è di 18 mesi – va compresa nella relazione tra questo e l'accompagnamento sociale verso la riacquisizione dell'autonomia. Gli enti vincitori del bando, dunque, mettono a disposizione non solo soluzioni alloggiative, ma anche l'accompagnamento sociale dei nuclei, il raccordo con e l'orientamento ai servizi del territorio, sociali, dell'impiego, del Terzo Settore, con particolare riferimento alla ricollocazione o al rafforzamento della posizione nel mercato del lavoro degli adulti. Alcuni enti promuovono anche programmi di risparmio, al fine di aiutare gli utenti ad accantonare le risorse necessarie al momento dell'accesso al nuovo alloggio (attivazione delle utenze, anticipazioni in ERP, caparre nel privato).

Gli enti garantiscono, inoltre, la gestione sociale delle strutture: non solo la manutenzione e i trasferimenti dei nuclei in ingresso e in uscita, ma anche il rispetto delle regole, la facilitazione dell'uso degli spazi comuni, della condivisione e, in alcuni casi, della coabitazione, la promozione di forme di solidarietà spontanea e di aiuto reciproco, la mediazione in caso di conflitti.

Esiti, criticità e potenzialità in una prospettiva di istituzionalizzazione

Il triennio di sperimentazione si è ora concluso ed è possibile trarre alcuni primi elementi di valutazione rispetto agli obiettivi di innovazione che il programma si era dato.

I dati di spesa mostrano un risparmio molto significativo, pari a oltre tre quarti della spesa per inserimenti inappropriati in

strutture ad alta intensità assistenziale. Un risparmio che non configura tuttavia un esempio di *spending review* come comunemente intesa, ovvero come riduzione della spesa pubblica. Piuttosto si tratta di un caso di vera rimodulazione della spesa, laddove i risparmi ottenuti sono re-investiti entro lo stesso programma, al fine di sostenere più persone e nuclei, o comunque entro lo stesso capitolo di spesa, a beneficio di altri programmi complementari o paralleli.

Al risparmio monetario si affianca la riduzione dell'inappropriatezza degli interventi, con impatti sociali – ed anche economici – più difficili da stimare ma non per questo meno importanti. Il mantenimento dell'autonomia di un anziano che continua ad abitare in modo indipendente, ancorché in un alloggio con gestore sociale o in condivisione, ha ricadute sia individuali – per il suo benessere – sia sociali – la prevenzione o il rinvio di spese medico-assistenziali – importanti. Analogo discorso vale per il mantenimento delle capacità genitoriali e delle relazioni genitori-figli di nuclei familiari che hanno la possibilità di vivere e di viverci come tali in abitazioni quanto più possibile indipendenti.

Se i risultati raggiunti meritano di essere messi nella dovuta luce, occorre però interrogarsi sulle criticità che rimangono, o che sono emerse con l'attuazione del nuovo programma.

Il primo e più importante nodo irrisolto è la gestione della temporaneità del sostegno, e dunque del ricambio degli utenti. Ciò è dovuto a due ordini di fattori, tra loro intrecciati. Da un lato, la difficoltà per alcuni utenti a rendersi effettivamente autonomi entro un periodo di 18 mesi. Dall'altro, la grave insufficienza di soluzioni abitative accessibili per nuclei a basso reddito. Il carattere ormai strutturale dell'assenza di alloggi a costi accessibili a Milano, in assenza di interventi significativi sul fronte delle politiche della casa sociale vere e proprie, ha fatto sì che il profilo dei nuclei segnalati per l'RST sia mutato nel tempo, includendo sempre più spesso nuclei sfrattati di recente. In questo senso si è registrato uno slittamento che vede il programma esposto al rischio di offrire una soluzione di residenzialità in assenza di una risposta più strutturale delle politiche abitative. Questa criticità da una parte limita l'uscita degli utenti dal programma, dall'altra alimenta ulteriormente le segnalazioni in entrata, determinando di fatto un considerevole allungamento della lista d'attesa.

Il carattere temporaneo dell'intervento pone enti e Comune di fronte al difficile dilemma di come trattare gli utenti che hanno esaurito il periodo di permanenza. Esso si rivela, inoltre, inadeguato ad alcuni profili di utenti, come gli anziani fragili e i malati cronici/gravi, per i quali l'obiettivo non può essere il pieno recupero dell'autonomia, quanto se mai il mantenimento di gradi di essa quanto più a lungo possibile, e il successivo trasferimento in strutture ad alta intensità assistenziale quando necessario.

Il programma RST sembra, dunque, assumere particolarmente senso in un'ottica di filiera di interventi; non a caso era stato inizialmente introdotto come *step* precedente l'ingresso in ERP. Naturalmente ciò che rende arduo questo compito è il fatto che spesso i diversi segmenti di intervento rispondono a settori diversi della pubblica amministrazione, che tendono ad operare nella separatezza molto più che nell'integrazione.

Un altro fronte di criticità è rappresentato dall'equilibrio economico tra la retta versata dal Comune e i costi sostenuti dagli enti, specie per le famiglie numerose e per i casi che necessitano di un accompagnamento sociale più importante. Su questo si innestano interrogativi in merito all'opportunità di richiedere una compartecipazione economica agli utenti, eventualmente modulata sia rispetto alla composizione e al livello reddituale del nucleo, sia in modo che essa cresca con il passare del tempo, a sottolineare la temporaneità del sostegno.

Inoltre, il numero di posti letto disponibili si rivela insufficiente non solo ad azzerare la lista d'attesa, che anzi per le ragioni già esposte seguita ad allungarsi, ma anche a consentire un effettivo *matching* tra il profilo dei nuclei da accogliere e le soluzioni più idonee, per dimensione dell'appartamento, collocazione in città (anche al fine di non disperdere le reti territoriali in cui il nucleo è già inserito), grado di condivisione/coabitazione richiesto nella struttura, tipo di contesto più o meno accogliente e di supporto nel quale l'alloggio è inserito.

Infine, le soluzioni abitative dell'RST sono certamente meno inappropriate di quelle usate in precedenza dal punto di vista dell'intensità assistenziale. Il grado di appropriatezza potrebbe essere, però, ulteriormente migliorato sotto vari profili, quali l'adeguatezza degli spazi e del loro allestimento e la relazione tra spazi e attività privati e spazi e attività comuni, soprattutto laddove si prefigura la coabitazione tra individui o nuclei diversi.

Il programma RST conferma che il lavoro dell'innovazione 'non finisce mai'. Di fondamentale importanza è la creazione di condizioni adeguate alla diffusione (in altri contesti locali) e la generalizzazione (attraverso l'adozione e la promozione dei programmi da parte di livelli istituzionali più elevati - quello regionale, quello statale) delle sperimentazioni che hanno dato buoni frutti. Diversamente, una buona parte della fatica dell'innovazione e degli apprendimenti istituzionali che ne derivano rischia di andare sprecata. D'altra parte, è fondamentale che il nesso tra politiche sociali e politiche abitative nel nostro paese sia più stringente, tanto più in quei contesti urbani in cui la pressione del mercato immobiliare riduce considerevolmente la disponibilità di alloggi a costi accessibili e il discorso sulla cosiddetta 'fascia grigia' (di coloro che sono troppo poveri per accedere al mercato privato della locazione e troppo ricchi per accedere all'edilizia pubblica) ha offuscato in questi anni il fatto che anche coloro che hanno pieno titolo ad un alloggio pubblico non hanno di fatto prospettive di assegnazione.

Bibliografia

- Poggio, T. (2018) "Ripensare l'affitto in un paese di proprietari", in *Polis*, vol.32, n. 1, Il Mulino, Bologna, pp. 9-18.
- Bricocoli, M. e Sabatinelli, S. (a cura di) (2017) "Progettare il cambiamento del welfare locale. Il caso WeMi a Milano", servizio monografico in *Territorio* n. 83, FrancoAngeli, Milano, pp. 68-110.
- Bricocoli, M., Palazzo, C., Sabatinelli, S. (2016) "La riconversione della spesa pubblica come terreno di innovazione. Soluzioni residenziali per l'emergenza abitativa a Milano", in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1/2016, Ediesse, Roma.