

Senza incontrarsi mai?

L'intersezione necessaria tra politiche abitative e politiche sociali

Daniela Leonardi, | 09 dicembre 2024

I Policy Highlights di Politiche Sociali/Social Policies.

L'articolo che segue sintetizza alcuni degli esiti del lavoro scritto da Daniela Leonardi e pubblicato sul [numero 1/2024 di Politiche Sociali/Social Policies](#), rivista edita dal Mulino e promossa dalla rete ESPAnet-Italia. Per maggiori dettagli e citazioni: D. Leonardi, [Housing First in Piemonte: l'interdipendenza necessaria tra politiche abitative e politiche sociali](#), 1/2024, pp. 131-152.

La pandemia da Covid 19 e la crisi economica e sociale che ne è conseguita hanno acuito le disuguaglianze già ampiamente presenti nel nostro paese. Emblematica, in tal senso, la scelta del titolo "[Disugualtalia](#)" per il rapporto sulle disuguaglianze post pandemia, da parte di Oxfam. In questo scenario segnato dall'incremento delle disuguaglianze, è emerso in modo dirompente come l'abitare sia uno tra i diritti la cui esigibilità è negata nella pratica a una porzione sempre più ampia della popolazione. Come evidenziato dal rapporto "[Rilanciare le politiche pubbliche per l'abitare. Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana](#)" «alle fasce tradizionalmente riconosciute nella storia della politica della casa come destinatarie, almeno sul piano formale, di forme di supporto pubblico, si sono aggiunte, nel corso degli anni Duemila, nuove e diversificate situazioni di disagio che hanno coinvolto quote della popolazione che fino ad allora potevano considerarsi "al riparo" dalle problematiche abitative. Un universo variegato sotto il profilo socioeconomico, dei generi, fasi del ciclo di vita, accesso al lavoro e disponibilità di reddito, che esprime una gamma articolata di istanze e di bisogni connessi alla casa».

Tali difficoltà si acuiscono per le fasce cosiddette vulnerabili e, ancor più, per coloro che si trovano in condizioni di "grave emarginazione". Tosi, nel suo *Le case dei poveri*, ha definito le politiche abitative nel contesto italiano «poco sociali», mentre Ascoli e Bronzini hanno scritto che «le politiche abitative sono sempre state la Cenerentola delle politiche sociali»[note]Ascoli, U. e Bronzini, M. (2018), [Il welfare, la casa, l'abitare: lo scenario nazionale. Nota introduttiva](#), in «la Rivista delle Politiche Sociali - RPS», 4/2018, pp. 9-23.[/note]. Si tratta di un tema di enorme attualità, con radici storiche, le cui criticità vengono riconosciute anche nel testo della Circolare Ministeriale pubblicata il 1° settembre 2018 che, pur proponendosi di affrontare la problematica dell'occupazione degli immobili in termini di ordine pubblico, riconosce come carente l'offerta di interventi di tipo sociale, territoriale e urbanistico, come si evince dallo stralcio seguente: «L'occupazione abusiva degli immobili costituisce da tempo una delle principali problematiche che affliggono i grandi centri urbani del Paese, conseguenza a volte della difficoltà di porre in essere politiche territoriali, urbanistiche e sociali».

Tuttavia, come scrivono i curatori del focus del [fascicolo 1/2024 della rivista Politiche Sociali/Social Policies](#) (intitolato "L'abitare come politica di welfare: interdipendenze, criticità e prospettive"), la ricerca italiana sul welfare tende a occuparsi della questione della casa solo incidentalmente, e di rado la casa viene intesa come cardine del welfare. A mio avviso è, invece, fondamentale mettere a tema la necessità, più ancora di un'integrazione, di una vera e propria interdipendenza tra le politiche abitative e le politiche sociali.

L'Avviso del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per il contrasto della grave emarginazione adulta e della condizione di senza dimora

Nel caso studio oggetto della presente riflessione, elaborata a partire dal [mio saggio pubblicato nel numero di Politiche Sociali/Social Policies appena citato](#), tale affermazione è maturata nell'ambito di una ricerca sul campo, svolta per conto di IRES Piemonte e finalizzata al monitoraggio e alla valutazione del processo di implementazione sul territorio piemontese dell'[Avviso 4/2016 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali](#) per la presentazione di proposte di intervento da finanziare a valere sul Fondo Sociale Europeo, programmazione 2014 - 2020, Programma Operativo Nazionale (PON) «Inclusione» e sul Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti. È un programma della Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero, che da diversi anni ha avviato una serie di azioni politiche, programmatiche e di sensibilizzazione per rafforzare il sistema di intervento di contrasto alla povertà estrema e alla condizione di senza dimora. L'obiettivo è superare l'approccio

emergenziale, sostenendo l'adozione di un modello strategico integrato, orientato al potenziamento dei servizi, a un'accoglienza diffusa, a una presa in carico integrata, nonché allo sviluppo di percorsi di inclusione abitativa ispirati al modello *Housing First*.

Le opinioni, i vissuti degli operatori e delle operatrici sociali e di chi beneficia di questa misura, le loro rappresentazioni, le azioni implementate dagli enti territoriali coinvolti, le difficoltà incontrate, i fattori agevolanti e, viceversa, quelli ostacolanti, i nuovi strumenti formativi acquisiti, l'ampliamento delle reti, le nuove prassi e i nuovi assetti di governance sono state oggetto di un'esplorazione in profondità della durata iniziale di un anno, da marzo 2020 ad aprile 2021. In un periodo successivo, durato dal mese di novembre 2021 al marzo 2023, mi sono occupata del *follow-up* della ricerca. Ho fatto riferimento all'approccio *Street-level Bureaucracy* che accorda la massima centralità al livello dell'attuazione degli interventi e che considera prioritari gli elementi legati al contesto per riuscire ad analizzare approfonditamente gli interventi. L'analisi dell'implementazione dell'Avviso 4 nei cinque diversi Ambiti Territoriali piemontesi ha consentito di cogliere alcuni elementi significativi che richiamo di seguito per punti.

I principali esiti della ricerca

Dai dati raccolti è emerso come l'accoglienza secondo il paradigma *Housing First* da sola non sia sufficiente e, allo stesso tempo, come gli interventi sociali e lo sviluppo di comunità, se la questione abitativa non viene affrontata, non siano in grado di contrastare la *homelessness*. Tra i fattori che hanno agevolato la buona riuscita degli interventi e, viceversa, tra gli ostacoli riscontrati sui territori nella fase attuativa troviamo:

Il rafforzamento della regia pubblica come punto di forza

L'intervento oggetto di approfondimento ha permesso, in alcuni casi, di istituire e, in altri, di rafforzare sistemi di governance territoriale; una discontinuità importante rispetto a una fase precedente in cui, in diversi degli Ambiti territoriali analizzati, gli interventi – concepiti principalmente come atti caritatevoli – erano demandati all'iniziativa del volontariato o dell'associazionismo. Si tratta di un cambiamento estremamente significativo poiché per la prima volta si estende il welfare (abitativo) ai gruppi sociali più svantaggiati ed è un passo importante nella direzione del pieno riconoscimento dei diritti degli adulti in condizione di grave emarginazione sociale e/o senza dimora.

Percepirsi in una traiettoria abitativa ascendente: la casa come punto di partenza per sentirsi sicuri

Tra gli elementi riconosciuti come positivi dai beneficiari e dalle beneficiarie intervistati, si evidenzia il fatto che si siano percepiti in una traiettoria abitativa ascendente in cui la casa non è intesa come la meta ambita di un percorso a ostacoli in cui alle persone spesso viene richiesta un'abnegazione eroica – come se il contesto circostante e le problematiche strutturali non esistessero, frequentemente viene chiesto di «impegnarsi» in un reinserimento lavorativo senza avere la certezza di avere un posto in cui dormire, mangiare, lavarsi, rilassarsi – bensì il punto di partenza del percorso. Il paradigma *Housing First* lavora sulla percezione di sicurezza, data anche dalla non provvisorietà della sistemazione alloggiativa, promuove una sensazione di maggior benessere e autostima, prevede l'autodeterminazione delle persone e incentiva il riconoscimento dei diritti sociali.

L'accesso alla casa da solo non è sufficiente

Un altro tema di interesse emerso dal lavoro sul campo riguarda la vera e propria necessità di integrazione tra le politiche, riportata in modo esplicito nel corso delle varie interviste. Tra le criticità, si è affrontata la questione della temporalità, che spesso si traduce nella precarietà e durata limitata degli stessi interventi. È stata ribadita l'importanza di lavorare sulle condizioni necessarie per riuscire a proporre interventi duraturi, che vadano al di là delle singole sperimentazioni, nonché la necessità che le politiche “parlino tra loro” e siano strutturali.

La questione problematica del reperimento degli alloggi

La questione del reperimento degli alloggi è una questione molto sentita negli Ambiti territoriali piemontesi che hanno partecipato all'Avviso 4/2016. Lungo il proseguimento del percorso di formazione in cui sono stati coinvolti gli Ambiti territoriali, con l'approfondimento rispetto al funzionamento del paradigma *Housing First*, è accresciuta la consapevolezza rispetto alla centralità di questa problematica poiché si tratta di un aspetto che dà forma al percorso di implementazione che finisce per assumere determinate caratteristiche anche in virtù degli alloggi a disposizione: delle caratteristiche, della proprietà, dell'ubicazione.

Apprendimenti maturati a partire dall'esperienza dei territori e cambiamenti innescati

La ricerca svolta ha attribuito forte enfasi ai processi di cambiamento innescati nei territori, in particolare negli enti locali, negli operatori e nelle operatrici sociali, e nelle loro équipe: l'approccio *Housing First* richiede, infatti, una modalità di intervento fortemente personalizzata, non stigmatizzante, basata sulla flessibilità. Richiede altresì disponibilità e coordinamento tra vari servizi a livello locale, sociale, sanitario, del lavoro. «Non siamo riusciti fino in fondo a capire il ruolo fondamentale della casa nella creazione della povertà» scrive Desmond nel suo celebre *Sfrattati. Miseria e profitti nelle città americane*. Le dinamiche da lui descritte rispetto al contesto statunitense sono differenti da quelle delle nostre latitudini. Negli Stati Uniti la povertà e le disuguaglianze sono esacerbate rispetto al contesto italiano, proprio per questo, però, possono costituire degli utili insegnamenti rispetto, per esempio, all'importanza della casa come punto di partenza per contrastare il perpetrarsi di condizioni di svantaggio e di povertà degli individui. La casa come punto di partenza, la casa per provare una sensazione di sicurezza. Durante il lavoro sul campo, un'assistente sociale di Biella intervistata ha affermato «Quello che ci ha insegnato l'*Housing First* è che la casa dev'essere tenuta, la casa non deve essere persa». Affinché non vada persa, è stata tematizzata l'importanza di una cornice di interventi indispensabile per inserire, far nascere, sviluppare servizi *ad hoc* che - in assenza di politiche abitative e dell'intersezione tra queste e le politiche sociali - non potrebbero avere la solidità necessaria. Tra i rischi per il buon esito dell'implementazione, infatti, è stata individuata l'assenza di integrazione delle politiche. L'interdipendenza tra le politiche costituisce una *conditio sine qua non*: senza un adeguato sostegno nell'accesso e garanzia di un reddito, un supporto dei servizi a contrasto delle dipendenze condizionato alla volontà dei beneficiari, senza interventi di tipo comunitario, l'accesso all'abitazione non è sufficiente a garantire benessere, stabilità e sicurezza. A questo si aggiunge il fatto che in mancanza di una trasformazione strutturale delle politiche abitative e delle infrastrutture del welfare, gli interventi di *Housing First* non potranno vedere un'implementazione su larga scala. Come evidenziato da [Teresa Consoli](#) e dal [Forum Disuguaglianze Diversità](#), per poter incidere, tutti questi interventi devono essere inseriti in una politica abitativa nazionale che si confronti e coordini con le politiche sociali per costruire un welfare abitativo.