

Alla ricerca di un welfare abitativo in Europa

Antonio Tosi

RPS

Alcune misure sperimentate in molti paesi europei in questi decenni – come le strategie per combattere la homelessness e l’offerta di un settore abitativo «molto sociale» – sembrano potenzialmente in grado di aumentare l’efficacia sociale delle politiche abitative. Ma c’è anche il rischio che offrano risposte riduttive, soluzioni minori e prive di adeguato valore abitativo, come sistematicamente è avvenuto per i poveri nella storia delle politiche abitative sociali. L’articolo discute le condizioni

perché queste misure estendano ai poveri i benefici delle politiche e realizzino effettivamente una estensione del diritto alla casa; sostiene la necessità di integrare le nuove misure nei sistemi di welfare abitativo e indica le condizioni per una loro positiva integrazione; conclude mettendo in evidenza il grande ostacolo allo sviluppo di queste misure e la congiuntura che ne minaccia l’efficacia: l’intreccio tra le nuove forme di marginalità socio-abitativa e le politiche neoliberali.

1. La difficile invenzione delle politiche «più sociali»

Comunemente ascritte alla svolta neoliberale che ha interessato le politiche sociali – dando quindi evidenza al ripiegamento che esse rappresentano rispetto alla tradizione del welfare abitativo – le politiche della casa realizzate dai governi europei negli ultimi decenni non hanno ricevuto l’attenzione che avrebbero meritato. Una sottovalutazione, questa, che appare poco comprensibile e poco giustificabile se si considera che molte delle misure introdotte contengono una critica evidente del grande limite della tradizione delle politiche abitative sociali: la loro «scarsa socialità» – l’incapacità delle politiche di trattare in modo adeguato le situazioni di povertà abitativa.

In un recente lavoro (Tosi, 2017) ho discusso le opportunità offerte da queste nuove politiche: le loro potenzialità, i limiti, le condizioni in cui possono offrire un supplemento di socialità rispetto alla tradizione. In questo articolo voglio riprendere alcune criticità che rendono conto delle difficoltà che queste politiche hanno incontrato, in particolare

quelle che possono interessarne l'applicazione in un paese come l'Italia. Il punto di partenza è appunto l'evidenza della scarsa socialità delle politiche tradizionali: il fatto che lungo l'intero secolo della loro storia le politiche abitative sociali, sia pure con differenze secondo i paesi e i periodi, siano state «poco sociali». Hanno manifestato una tendenza a estendere le misure sociali verso l'alto, privilegiando le domande «normali» e le situazioni intermedie ed escludendo dai benefici delle politiche le popolazioni povere o marginali. Lo svantaggio ha riguardato tanto la ripartizione delle risorse abitative quanto la qualità delle sistemazioni offerte ai poveri (*ivi*, pp. 17-20). A partire da questa constatazione è possibile valutare le potenzialità, e l'innovatività, delle politiche di questi decenni.

L'etichetta «neoliberale» non basta per descriverle: anche nel campo abitativo, la produzione di nuove politiche in risposta alla crisi dei sistemi di welfare ha visto concorrere diverse linee politico-ideologiche (Doherty e al., 2004). Le identificazioni «negative» – oltre a non riconoscere le differenze tra le esperienze dei diversi paesi – non entrano nel merito delle «invenzioni» introdotte da queste misure: nuove logiche sociali, che rappresentano certo quella riduzione che viene solitamente imputata alla svolta neoliberale, ma anche elaborano nuovi principi di efficacia, che meritano ancora di essere presi in considerazione. L'allontanamento dalla tradizione, la percezione della loro scarsa socialità si fondavano, in questa nuova fase, su una constatazione: che per i poveri le politiche sociali «normali» – pensate per l'insieme della popolazione in situazioni di bisogno – possono non funzionare, come non hanno funzionato lungo il secolo delle politiche abitative. Per i poveri, per le situazioni di maggiore disagio o di marginalità socio-abitativa, ci vuole un supplemento di socialità, uno sforzo aggiuntivo che adatti le politiche generali e introduca provvedimenti ad hoc a misura di queste popolazioni.

Su queste basi, in coincidenza con una crisi di legittimazione delle politiche neoliberali, in diversi paesi europei gli anni '90 hanno visto aprirsi un nuovo spazio per il sociale abitativo. Le nuove logiche sociali davano luogo a un complesso di misure per il trattamento del disagio più difficile e della marginalità socio-abitativa. Tra le esperienze più interessanti: a) le strategie integrate contro la *homelessness* («ridurla gradualmente e infine, sul medio-lungo periodo, eliminarla»); b) gli approcci in termini di diritti (tra i quali l'istituzione di un «diritto esigibile» per le persone in situazioni di emergenza); c) lo sviluppo di un settore abitativo «molto sociale» per persone con redditi molto bassi o difficoltà di

integrazione; d) l'istituzione di strutture stabili e di buona qualità per le situazioni di emergenza; e) l'utilizzo sociale del settore privato dell'affitto (Tosi, 2017, pp. 40-44).

2. Successi e fallimenti: le difficoltà di impianto delle nuove politiche

L'eventualità e l'efficacia di queste misure non sono scontate. Tutte sono state oggetto di critiche anche radicali, e le realizzazioni hanno visto tanto successi quanto fallimenti. È necessario dunque anzitutto chiedersi se esse siano «possibili», se possano cioè impiantarsi in modo significativo nel sistema delle politiche o se siano destinate alla marginalità, a un ruolo accessorio, inefficace nei confronti della riproduzione della povertà abitativa. Due tipi di politiche si prestano meglio a una verifica: le politiche per gli homeless e l'offerta di un settore abitativo molto sociale.

Nel citato lavoro la tesi era che queste misure debbano necessariamente entrare a far parte di un sistema di welfare abitativo (Tosi, 2017, pp. 46-47): che occorra quindi identificare le ragioni e i modi per inserirle positivamente e nello stesso tempo riconoscere la serietà dei rischi e l'entità degli ostacoli che esse incontrano. In primo luogo, assumendo profili non convenzionali, molte misure sono effettivamente esposte al rischio di riduttività: soluzioni minori, prive di adeguato valore abitativo. Tendono a riproporre le vecchie politiche per i poveri, i limiti dello «specialismo» con cui è stato pensato l'*housing* per i poveri: distanza dalle soluzioni comuni; carattere temporaneo; scarsa qualità e precarietà delle soluzioni; separazione dal normale sistema abitativo. Il dibattito e le esperienze di questi anni indicano due condizioni essenziali per fronteggiare questi rischi: il carattere abitativo dell'offerta, sistemazioni che siano pienamente «case»; e il suo carattere aggiuntivo. La plausibilità o meno di misure ad hoc dipende dal rapporto che esse instaurano con l'insieme delle politiche: se esse «si aggiungono», se integrano le generali politiche, o se invece stanno «al posto» delle misure comuni (*ivi*, pp. 54 ss.). Concentrare le politiche sui più poveri e sull'emergenza abitativa è, in effetti, un modo tipico della riduzione della protezione da parte delle politiche neoliberali. Le difficoltà maggiori derivano in definitiva dal permanere delle logiche neoliberali delle politiche e dalle ricadute sociali dell'economia neoliberale e delle politiche contro-distributive dei governi neoliberali, che compromettono le potenzialità, e spiegano la portata limitata e la contraddittorietà di molte misure del nuovo sociale

abitativo. Le politiche neoliberali tendono a distruggere le condizioni da cui dipendono la praticabilità e l'efficacia delle nuove misure.

Alcuni primi indizi sulla plausibilità delle misure ad hoc si ricavano dall'esperienza delle politiche per gli homeless. Le due linee principali, che nella loro evoluzione si sono sovrapposte, sono le «strategie integrate» contro la *homelessness* e l'approccio *housing first*. Le strategie integrate sono politiche che – mediante una mobilitazione straordinaria di risorse e una coerente organizzazione dell'offerta – si prefiggono non semplicemente di ridurre, ma di porre termine alla *homelessness* (Feantsa, 2010, pp. 9-10). *Housing first* (Hf) è un modello che prevede di aiutare gli homeless a entrare in abitazioni stabili il più velocemente possibile e fornire loro servizi di sostegno appropriati nelle loro case. Hf capovolge l'approccio dominante nei servizi per il reinserimento degli homeless (*continuum of care, staircase of transition*), basati sull'idea che queste persone abbiano bisogno di passare per un processo di riabilitazione per fasi al fine di essere rialloggiati con successo. Promossa negli Usa negli anni '90, l'idea si è poi diffusa in molti paesi (Busch-Geertsema, 2014). Oggi in Europa progetti di Hf interessano 13 paesi: solo in alcuni casi però vi sono strategie nazionali a sostegno dei progetti. Nella versione originale Hf si rivolge a persone che per complessità e severità dei problemi hanno bisogno di un sostegno speciale (*people with high and complex needs*). Nella sua diffusione la nozione ha spesso assunto un significato più ampio, fino a comprendere tutti gli interventi che forniscono rapidamente a persone homeless soluzioni abitative permanenti in combinazione con il sostegno necessario (Pleace, 2012).

Nonostante i numerosi successi, strategie integrate e Hf hanno limiti importanti, che tengono i risultati al di sotto delle attese. In effetti, queste sono politiche molto esigenti. Richiedono un adeguato finanziamento e un costante *political commitment*. Presuppongono un regime di welfare articolato e generoso: un capace sistema di servizi per gli homeless; risorse di welfare e di *housing* in grado di svolgere funzioni di prevenzione e di sostegno (Padgett e al., 2016).

La popolarità dell'approccio Hf è giustificata dai risultati. C'è un'ampia documentazione che ne mostra l'efficacia: in particolare la sua capacità di fornire sistemazioni abitative stabili. Meno coerenti, o non altrettanto positivi, sono gli esiti riguardanti le dimensioni *non-housing*. L'efficacia di Hf è stata oggetto di ampie discussioni (secondo diversi critici i suoi vantaggi non sarebbero così evidenti). Le principali questioni sollevate: i limiti che vengono dal carattere locale e dalla piccola scala dei progetti, senza correlazione con strategie nazionali che ne favoriscano

l'efficacia; i vantaggi comparativi di Hf rispetto ad altre forme di intervento; l'estensione di Hf al di là del target originale, ossia *people with complex and multiple needs*; la relazione tra Hf e altre forme di intervento per il «grosso» della *homelessness* (Pleace, 2012). Gli interrogativi principali sono suggeriti dallo squilibrio tra i successi ottenuti sul piano abitativo e gli esiti relativi alle dimensioni *non-housing*. Essere rialloggiato può rappresentare per un homeless una tappa significativa verso una normale vita sociale ed economica, ma non significa il venir meno dell'esclusione economica e sociale in tutti i suoi aspetti. Disoccupazione e povertà sono problemi strutturali, non possono essere risolti da un programma di Hf, per superarli sono necessarie misure strutturali. L'attenzione si è quindi spostata su quest'altra questione: *what is second?* Come migliorare la vita delle persone dopo il rialloggio? Oggi quello dell'integrazione sociale – come un homeless rialloggiato possa acquisire un'autonomia e inserirsi nella comunità – è un tema centrale nel dibattito.

Con tutti questi limiti e difficoltà, strategie integrate e Hf sono esperienze che hanno modificato positivamente il quadro delle politiche e sono fondate su basi solide. In particolare rispondono alle due condizioni indicate per contrastare il rischio di riduttività delle misure «più sociali»: offrono «case» e hanno carattere aggiuntivo. Sono intese a superare, attraverso un'addizionale mobilitazione di risorse, in una logica di discriminazione positiva, gli ostacoli che le componenti più svantaggiate della popolazione incontrano nell'alloggiarsi.

La situazione è diversa per il «molto sociale» (Ms). Il Ms può essere inteso come un insieme di misure aggiuntive, ma anche come programmatica riduzione della qualità e della sicurezza abitativa. Questa doppia possibilità si spiega con il fatto che il Ms può contenere due diversi obiettivi: rafforzare, per mezzo di risorse addizionali, le possibilità dei (più) poveri di accedere a un'abitazione; agire sul tipo di offerta, adattandola alle condizioni dei (più) poveri. Nel primo senso il Ms ha un carattere aggiuntivo che lo colloca tra le forme positive della ricerca di nuova efficacia sociale. Nel secondo senso invece il Ms apre un problema: l'adattamento alle condizioni dei poveri può essere tanto un adeguamento che realizza migliori condizioni di abitabilità, quanto una riduzione della qualità dell'offerta, e anche un modo per ridurre le risorse destinate alle politiche sociali.

3. L'offerta abitativa «molto sociale»: minorazione o risorsa per l'estensione del diritto alla casa?

È a proposito dell'offerta abitativa «molto sociale» che la validità e l'applicabilità delle nuove politiche sono state discusse in modo particolare. Le questioni cruciali riguardano l'opportunità di offerte specifiche, non «ordinarie», il tipo e la durata dei sostegni da garantire ai destinatari, i fattori di contesto da cui dipende l'esito di queste misure.

Il settore abitativo Ms è un'offerta a basso costo che si rivolge a persone con redditi molto bassi o con difficoltà di integrazione, associando di solito all'offerta alloggiativa quella di accompagnamento sociale. Benché possa comprendere sistemazioni stabili e ordinarie, questo settore vede un'estesa presenza di sistemazioni temporanee e di forme speciali: strutture di accoglienza, residenze sociali, ecc. Il Ms è stata la componente più controversa delle misure ad hoc: quasi sempre oggetto di critiche che tendono a rifiutarlo, a liquidarlo come semplice ripiegamento rispetto alle buone politiche, soprattutto in conseguenza del suo scostarsi dalle forme ordinarie (Ballain e Maurel, 2002).

Ma la sua storia dice altro. In Francia il *très social* – come è evidente nella legge Besson del 1990, il primo progetto organico di Ms in Europa – è nato come offerta di misure aggiuntive e di abitazioni ordinarie. Le politiche «completano il complesso dispositivo previsto per il diritto alla casa, aggiungendo a un'azione globale per lo sviluppo dell'offerta e la solvibilizzazione delle famiglie azioni specifiche rivolte alle popolazioni più fragili in una logica di discriminazione positiva: un'offerta appropriata, misure di sostegno per le famiglie in difficoltà» (*ivi*, p. 137). Inoltre la legge pone come obiettivo l'accesso ad alloggi ordinari: tanto nell'edilizia sociale quanto nel patrimonio locativo privato. Soltanto in seguito si è passati a un intervento che privilegia il trattamento d'emergenza e all'offerta di alloggi ordinari si è affiancata una logica di produzione di forme speciali: sistemazioni di emergenza, di transizione, ecc. Così, «mentre la politica della casa ha avuto a lungo l'obiettivo di favorire la produzione di alloggi di qualità, dalle caratteristiche comuni per tutti, le nuove politiche tendono a favorire una diversificazione delle forme che risponde certo alla specificità di certe domande, ma che tende anche a moltiplicare le zone di attesa e a minare il riferimento a un alloggio di qualità per tutti» (*ivi*, p. 132).

La vicenda francese – considerata nel suo intero svolgimento – fornisce le coordinate per immaginare un Ms sottratto alle riduzioni correnti e alle critiche che ne sono derivate. Da un lato si tratta di assumere il

carattere aggiuntivo e abitativo delle soluzioni come schema di riferimento, da cui trarre i criteri guida; dall'altro si tratta di considerare la possibilità di scostamenti da questo schema, lavorando sulle buone ragioni per allontanarsi dal modello. Gli allontanamenti riguarderebbero due questioni: l'opportunità di ricorrere a sistemazioni abitative non ordinarie e la necessità di fare i conti con le difficoltà dell'inserimento abitativo.

Nella prima direzione, si tratterebbe di contestare una delle principali ragioni della critica del Ms come «ripiegamento». La questione verrebbe posta in quest'altro modo: pensare al Ms come a un tipo di offerta che assuma caratteri specifici, allontanandosi dai criteri dell'ordinarietà abitativa, proprio per realizzare principi abitativi e dare sostanza alle condizioni su cui si basa il diritto alla casa. Si tratterebbe di riconoscere che per alcune popolazioni fragili le soluzioni, perché siano a misura delle loro esigenze, possano/debbono scostarsi da quelle convenzionali.

È possibile un Ms che si scosti dalle condizioni ordinarie, e che tuttavia realizzi principi abitativi, quei principi cioè che nelle nostre società costituiscono la normalità – socialmente valorizzata – della casa e dell'abitare? Vale a dire: un alloggio di qualità adeguata; un titolo di occupazione che costituisca un vero statuto abitativo, ossia sicurezza e controllo del proprio spazio; una forma e uno statuto che consentano di realizzare con/nella casa i valori dell'abitare, ovvero domesticità, privacy, comfort, socialità ecc.

A questa domanda non è facile dare una risposta. Il dibattito sul Ms ha però ben chiarito le condizioni che determinano esiti differenti nella progettazione del Ms e ha documentato esperienze che suggeriscono con sufficiente evidenza la possibilità di una sua declinazione «positiva».

4. Scostarsi dal modello: l'ordinarietà e il sostegno all'inserimento abitativo

Gli elementi problematici rispetto ai quali valutare gli scostamenti investono l'intero potenziale abitativo delle sistemazioni. La qualità anzitutto: standard poveri, segmenti degradati dell'edilizia sociale, localizzazioni svantaggiose. Ma anche statuti e tipologie che non consentono di realizzare i valori dell'abitare. Poi la precarietà dei titoli di occupazione: statuti derogatori e «diminuiti». Infine la separazione dal corpo delle politiche ordinarie.

Esperienze positive e proposte interessanti sono disponibili sia per il

titolo sia per la qualità, ma qui le indicazioni sono più incerte e le implicazioni più problematiche. La questione sconfinava in quella della riduzione dei criteri di accettabilità stabiliti: va peraltro ricordato che per i poveri l'applicazione meccanica di criteri generali – «standard abitativi» – può essere inefficace o anche peggiorarne le condizioni.

Con più evidenti ragioni le indicazioni positive riguardano la possibilità di realizzare principi abitativi con tipologie non ordinarie, che si scostano cioè dalle forme individuali/familiari a favore di forme «in comune», condivise (Busch-Geertsema e Sahlin, 2007). Le popolazioni fragili o vulnerabili sono quelle per cui più frequentemente capita di teorizzare questa possibilità. Ma può anche trattarsi di popolazioni per cui si ritiene di rispondere a specificità culturali: certe popolazioni rom o certe componenti della popolazione immigrata o le persone coinvolte in sottoculture incentrate sulla condivisione residenziale. Lo scostamento dalle forme ordinarie può realizzarsi sia nell'area dell'accoglienza (strutture d'accoglienza, alloggi transitori, *hostels*) sia nell'area propriamente abitativa (forme abitative non convenzionali: ad esempio certi insediamenti familiari rom).

Per le popolazioni vulnerabili occorre evitare di derivare dalla vulnerabilità o dalla povertà in sé le ragioni dello scostamento. Come ha chiarito il dibattito sul Ms, occorre piuttosto ricercarle nel rapporto funzionale tra la tipologia abitativa e le situazioni cui si vuole rispondere: specifiche esigenze di (re)inserimento socio-abitativo (homeless, richiedenti asilo), di gestione di situazioni di emergenza (sistemazioni temporanee ecc.), di cura o di protezione per situazioni di particolare fragilità (ambienti protetti, protezione di lunga durata) (Ballain e Maurel, 2002). Anche per le popolazioni vulnerabili occorre peraltro riconoscere che sono da privilegiare sistemazioni ordinarie: nella maggioranza dei casi non vi sono ragioni per giustificare soluzioni alternative. Ma contro la sorprendente certezza – così comune tra militanti e amministratori, così ignari della diffusione nelle nostre società di pratiche abitative «anomale» del tutto legittimate – che un'abitazione non convenzionale significhi per sé scarso valore abitativo e relegazione, occorre ribadire che in un certo numero di situazioni c'è spazio per queste alternative. È anche possibile – come suggeriscono le pratiche del Ms – che affinché realizzino principi abitativi le soluzioni *debbano* scostarsi dalle forme ordinarie (Noblet, 2010, p. 137 ss.).

L'opportunità di scostarsi dallo «schema» per quanto riguarda il sostegno offerto per conseguire autonomia abitativa mette in discussione i limiti e le difficoltà dell'integrazione e la logica fondamentalista dell'inserimento.

In questa logica, il conseguimento dell'autonomia è un processo di cui viene necessariamente immaginata la conclusione (un obbligo di inserimento), che si raggiungerebbe in modo relativamente facile e in tempi relativamente contenuti. È un'ideologia che sottovaluta le difficoltà dell'inserimento: la transizione da una sistemazione temporanea o assistita a una normale è difficile, e il percorso può durare a lungo o anche «non concludersi», essere indeterminato negli esiti.

Il protrarsi del bisogno di sostegno può riguardare situazioni per le quali appare impropria una soluzione nel normale *social housing*, o persone per le quali non è immaginabile – o non lo è a breve – un ritorno in un quadro ordinario di casa e lavoro: è un campo tipico del Ms. «Venire loro realmente in aiuto richiede una politica imperniata su un alloggio e un'occupazione lavorativa che godano di forti sostegni, cioè su “alloggi molto sociali” e lavori assistiti stabili, abbinati a un'offerta di accompagnamento sociale» (*ivi*, p. 18).

Quanto a lungo? In Francia, per contrastare il continuo *turnover* cui sono sottoposti gli ospiti di strutture di emergenza o di ospitalità notturna, è stato rivendicato da alcuni movimenti (e la proposta ha trovato qualche traduzione istituzionale) il diritto del richiedente a rimanere, in assenza di una soluzione migliore, in una struttura alloggiativa quanto a lungo lo desidera. «Fino a quando la società non è in grado di migliorare davvero la situazione delle persone in grande difficoltà sociale, non può ritirare il poco che mette loro a disposizione. Se si ammette che l'aiuto può perdurare semplicemente perché questo aiuto, anche durevole, non è che un minimo di sopravvivenza, allora per questa stessa ragione è un minimo al di sotto del quale la società non può scendere» (*ivi*, pp. 139-140). È una decisa rottura con la filosofia dell'inserimento, nella quale un aiuto è sempre condizionale.

L'altra possibilità – che il processo non pervenga a una «conclusione» – solleva due questioni: la possibilità di esclusioni strutturali determinate dalle politiche, come vedremo, e la possibilità e il valore di una integrazione o autonomia «relativa» – un'altra eventualità estranea alla filosofia dell'inserimento. Si tratta di una questione da tempo affrontata dal dibattito sul reinserimento degli homeless. Se porre fine alla *homelessness* non significa il venir meno dell'esclusione economica e sociale in tutti i suoi aspetti, occorre ammettere che, dopo il rialloggio, per molti homeless una «integrazione relativa» può essere un obiettivo più adeguato e più realistico di quello della completa integrazione o autonomia e stabilire politiche che continuino a proteggere queste situazioni (Tosi, 2005). Le incertezze sulla possibilità di produrre un Ms «positivo», dunque,

non vengono tanto da ragioni di fattibilità o da critiche insanabili sulla accettabilità di queste misure, quanto piuttosto dal sistema di welfare in cui sono inserite e dagli ostacoli che il contesto neoliberale (comprese le politiche della casa) va costituendo.

RPS

ALLA RICERCA DI UN WELFARE ABITATIVO IN EUROPA

5. Nuove marginalità e nuove politiche: le barriere alle nuove misure sociali

Il grande ostacolo, la grande minaccia al Ms e alle nuove misure, è l'intreccio tra le nuove forme di marginalità sociale e abitativa e le politiche. Nella compressione imposta dalla stagione neoliberale, l'«incontro» tra la grande povertà abitativa e le nuove politiche sociali aumenta le probabilità che le misure ad hoc accentuino le loro virtualità negative.

Con le dinamiche di fragilizzazione indotte dal passaggio alla società post-fordista, la ricomparsa della povertà significa anche un nuovo quadro della marginalità sociale (Wacquant, 2008). Le differenti interpretazioni di questa marginalità condividono alcune idee. Oltre a suggerire il carattere estremo di molte condizioni di povertà, sottolineano la durezza dei processi di emarginazione, la brutalità della logica di espulsione e la possibilità di una esclusione di lunga durata o anche definitiva: «esclusione irrevocabile» che, avverte Bauman (2005, p. 11) è «la diretta, benché impreveduta conseguenza della decomposizione dello "Stato sociale"».

I termini sono chiarificatori: *underclass*; «disaffiliati» (Castel); «sopranumerari», «esseri umani eccedenti» (Bauman); ma anche «fuori luogo», *aliens* (G. Daly), o anche «espulsi dall'economia e dalla società» (Sassen). Suggestiscono che la nuova marginalità comprenda un nucleo particolarmente problematico, di cui c'è evidenza se si osserva come essa si interseca con la povertà abitativa: determinando la crescita delle sue forme estreme, dell'esclusione abitativa. La nozione di esclusione indica due cose: in primo luogo, condizioni di radicale deprivazione, situazioni di non-casa, ossia persone che non hanno alcuna sistemazione, o sistemazioni così precarie da non poter essere considerate propriamente abitative. È il nocciolo duro della deprivazione: *homeless*; abitanti di baracconi, *squatters*, residenti nei segmenti informali dell'affitto; persone ospitate in strutture che mancano di essenziali requisiti abitativi, come molti centri di accoglienza, come la maggior parte dei campi rom e delle sistemazioni di emergenza. In secondo luogo la nozione di esclusione suggerisce che su queste persone incombe il rischio di una emarginazione definitiva, o almeno del permanere a lungo in una situazione di grande precarietà.

È una problematica estremamente difficile, che non può essere risolta soltanto attraverso misure abitative. Inoltre queste forme di povertà hanno un cattivo rapporto con le politiche, anche con quelle più propriamente sociali. Per queste persone le soluzioni convenzionali possono non funzionare. Nei casi estremi esse sono estranee alle politiche abitative, prese in considerazione attraverso misure «sociali», non abitative. Sono processi che chiamano in causa l'insieme dei fattori che producono marginalità sociale oggi, ma anche i limiti delle politiche: la loro debolezza nel fare inserimento, la loro responsabilità nel produrre esclusione e nel perpetuarla. C'è un limite strutturale, che riguarda la logica alla base delle politiche: l'idea di inserimento. Così nell'*housing* come nel sociale, come abbiamo osservato, quella dell'inserimento è un'ideologia ottimistica: sottovaluta le difficoltà di integrazione per molte persone. Ideologia e pratiche dell'inserimento contribuiscono a rendere difficili i percorsi: ammettono o prevedono differenze di trattamento e diverse probabilità di successo. Operano selezioni che possono anche escludere le condizioni di svantaggio «dure». Una parte importante delle persone in situazioni di marginalità socio-abitativa non è neppure candidata a misure di inserimento o di integrazione. Screamature e restrizioni all'accesso sono stati storicamente meccanismi fondamentali per l'esclusione dei più poveri dai vantaggi delle buone politiche. Anche l'esclusione programmatica di una parte dei poveri dai benefici delle politiche è un dato ricorrente nella storia delle politiche abitative. Troviamo qui un principale limite delle politiche ad hoc. Esse riproducono la tradizionale differenziazione nel trattamento della domanda povera e la riproducono – nel contesto della nuova marginalità e del nuovo quadro politico-ideologico – in forma più pesante e decisa: diversi gradi di soddisfazione, con una parte che viene affidata a forme minori di assistenza e una parte che rimane esclusa da qualunque forma di protezione. Selezione ed esclusione trovano nuove ragioni nella crisi del welfare state. La crisi ha aperto inedite possibilità di riduzione delle politiche di integrazione: la possibilità che trovino spazio ipotesi di cittadinanza differenziale, di pensare diritti sociali limitati per una parte della popolazione. Il grande progetto integrativo della società industriale non è più l'orizzonte delle politiche. Il trattamento differenziale e la selezione dei beneficiari riflettono il ripiegamento delle politiche sociali e abitative che caratterizza l'era neoliberale. Le politiche si flettono. Trova spazio una sistematica selettività nella presa in carico. All'estremo basso è l'abbandono di una parte dei poveri: dimenticati, «rifiuti», per usare l'espressione di Bauman.

È in questa struttura di trattamento che le misure «più sociali» rischiano di assumere i caratteri di una minorazione. È un esito articolato, che va compreso in rapporto alle tendenze delle politiche sociali neoliberali e alla nuova stratificazione che si sta verificando nelle condizioni abitative. Le politiche sostengono e danno forma a questa stratificazione: adottando trattamenti differenziati nei confronti dei diversi tipi di domanda, spingono verso soluzioni divergenti per quanto concerne il grado di inclusione abitativa. Le dinamiche selettive sono alla base di nuove polarizzazioni delle politiche abitative sociali, che si muovono lungo diversi assi. Un primo asse ripropone la storica opposizione tra i poveri e il resto della popolazione (o gli strati intermedi), di nuovo costituendo per l'area della povertà una situazione di svantaggio e affidandone una parte a misure di assistenza (o di controllo repressivo). Ma assumono ora una nuova rilevanza le differenze di trattamento tra poveri. Un secondo asse contrappone – tra le componenti «basse» – quelle ammesse alla normale offerta sociale e quelle affidate al «molto sociale» e alle cure del terzo settore (come recita la legge francese, «le persone le cui difficoltà provengono da un cumulo di difficoltà finanziarie e d'inserimento sociale»). Infine, è il terzo asse, all'interno delle componenti marginali viene operata una selezione stringente che ne esclude una parte anche dalle misure apposite a esse rivolte. Così le politiche possono offrire una base a esclusioni persistenti e contribuiscono alla gerarchizzazione delle risposte, consegnando una parte degli aventi diritto al livello più basso del trattamento sociale. Gli esempi abbondano nel campo delle misure per gli homeless e nei programmi di inserimento abitativo dei rom (Tosi, 2017, pp. 73-75).

6. Visto dall'Italia: dissensi e conflitti sulle misure contro la grande povertà abitativa

In Italia le misure «più sociali» incontrerebbero ulteriori problemi, anzitutto per la debolezza del welfare abitativo e del welfare sociale. Come confermano le sperimentazioni di questi anni, un sistema di welfare sufficientemente ricco, compresa un'adeguata offerta di *social housing*, è condizione per un positivo Ms e per il successo delle *homelessness strategies* e di Hf. Inoltre costituirebbero problema, in presenza di una crisi abitativa particolarmente grave, la perdurante inconsistenza delle politiche abitative che ha segnato la nostra storia recente e la prosecuzione di quell'approccio estensivo al sociale che ostacola la selezione della

domanda in funzione delle urgenze e della gravità dei problemi. Piuttosto che all'area della povertà, le politiche si sono rivolte all'offerta per i livelli intermedi della domanda: l'«area grigia», i «ceti medi impoveriti». Il cosiddetto «housing sociale» ne raffigura la manifestazione esemplare: a volte, certo, progetti destinati all'area della povertà, più spesso distorsione di risorse pubbliche a favore di segmenti medi della domanda (Tosi, 2017, pp. 90-96).

Oggi la costruzione di un welfare abitativo in Italia appare improbabile: il tema non è nell'agenda politica, nonostante le continue denunce dell'emergenza abitativa, il problema casa non è tra le priorità delle forze politiche e dei governi. Provvedimenti importanti sono però possibili, e non sarebbe assurdo immaginare di introdurre elementi che realizzino un minimo di contesto per le nuove misure sociali: ad esempio un incremento significativo di edilizia sociale, un fondo sociale per l'affitto che copra una quota decente di famiglie povere, un quadro integrato di misure di contrasto della povertà.

Nel frattempo, tentativi di introdurre misure sociali innovative sconterebbero i limiti di un sistema abitativo debole e incontrerebbero i problemi tipici dei paesi che non hanno sufficiente offerta di *social housing*. Senza un sistema di welfare attorno, molte politiche risulterebbero difficili, scarsamente efficaci, e aumenterebbe il rischio di effetti perversi delle misure focalizzate sulle situazioni più difficili (Stephens e al., 2010). Hf è un esempio eloquente. In Italia mancano molte delle condizioni di sistema da cui dipende l'efficacia di Hf (Padgett e al., 2016): disponibilità di *housing* a funzione sociale, un'adeguata offerta di emergenza e di servizi flessibili accessibili agli homeless; e manca una strategia nazionale contro la *homelessness* cui i progetti di Hf possano appoggiarsi.

In queste condizioni appare tutta l'ambiguità dell'ampliamento di Hf, come si è verificato in diversi paesi, a popolazioni che non sono il suo target originario: *people with high and complex needs*. L'estensione a una più ampia gamma di popolazioni può significare che Hf viene applicato a situazioni in cui il bisogno di casa è, con tutta evidenza, «il» problema: persone povere che hanno semplicemente bisogno di una casa a basso costo, senza che vi siano severi problemi di marginalità sociale. Ma l'interesse e l'innovatività di Hf sono chiari se ci si riferisce a homeless cronici o multiproblematici: una popolazione ritenuta incapace di abitare in autonomia e per la quale si affermava (si afferma) la necessità di una «preparazione all'abitare». Quanto più ci si allontana da queste figure tanto più l'idea che la sistemazione abitativa debba essere «first» è un'ovvietà, o un non senso. In effetti, le persone povere che hanno bisogno

di sostegno per trovare o per mantenere un'abitazione altro non sono che i destinatari del *social housing* o delle politiche abitative sociali.

Nel caso italiano questa estensione è avvenuta. Anche se spesso la retorica dell'innovazione fa riferimento alle situazioni più problematiche («persone che vivono nei dormitori», «chi vive in strada e che è fuori da ogni provvedimento»), di fatto il target viene in molti casi esteso a differenti situazioni di disagio. Oltre che ai senza dimora o alle persone in situazioni di «esclusione abitativa», Hf si rivolge (in misura variabile secondo i progetti) a situazioni di grave disagio abitativo e di povertà non necessariamente segnata da tratti di grave marginalità sociale. Dei 358 adulti presenti nella sperimentazione avviata dal network *Housing First Italia* dal 2014 al 2016 (senza contare quelli usciti dai progetti), le persone «senza tetto e senza casa» erano 246; mentre 90 erano a rischio di perdita dell'alloggio o in sistemazioni insicure; 22 in «situazioni abitative altamente inadeguate» (v. Fio.Psd, 2018).

I progetti di Hf si inseriscono così nella lunga tradizione dei progetti abitativi avviati in Italia da diversi decenni, inizialmente per dare risposta ai problemi degli immigrati. Anche per Hf la questione si sposta su come assicurare il necessario sostegno da parte delle istituzioni e del sistema di welfare e su come reperire le risorse necessarie. «Hf – afferma il responsabile di un progetto – richiede un coinvolgimento forte delle istituzioni poiché laddove vi è un welfare debole si innestano sì pratiche di innovazione sociale ma destinate a venir meno nel lungo periodo». La scarsità di opportunità abitative accessibili – alloggi sociali, alloggi a basso o bassissimo costo sul mercato privato – costituisce un ostacolo strutturale all'inserimento e spiega la modesta portata (o anche il fallimento) di molti programmi.

L'ambiguità dell'estensione di Hf sconta per un verso l'eterogeneità della *homelessness* e la polisemia della nozione – un problema ancora irrisolto, che autorizza un incontrollato passaggio di significati ed equivoci terminologici e teorici (Tosi, 2017, pp. 134-35). Per un altro verso rivela lo scontro tra diverse strategie di trattamento del grave disagio abitativo, essendo chiaro che il problema non può essere affrontato da una singola politica. Come è stato osservato (Culhane e Metraux, 2008), il concentrarsi su Hf da parte delle politiche e della ricerca sta dando troppa enfasi a un solo aspetto del problema, quello dei più severamente colpiti, a spese della riduzione della *homelessness* per persone semplicemente povere che hanno bisogno di una casa senza che abbiano bisogno di particolari servizi di sostegno. Come viene spesso sottolineato per gli Stati Uniti e per il Regno Unito, il grosso delle persone

homeless non è caratterizzato da *high support needs*. La maggior parte sono poveri, che non hanno bisogno di Hf, ma solo di una casa adeguata e accessibile e semmai di *light-touch services*. «La causazione immediata della loro *homelessness* può riguardare cose differenti, che vanno dalla disoccupazione alla rottura delle relazioni familiari, ma una causa sottostante è sempre presente: sono persone troppo povere per permettersi una casa adeguata. I principali interventi necessari per trattare il grosso della *homelessness* sono un aumento dell'offerta abitativa, un migliore accesso alle abitazioni a basso costo, e migliori possibilità per le persone più povere di ottenere un lavoro che offra un reddito sufficiente per vivere» (Pleace, 2012, pp. 121-122).

Gli esiti dell'ambiguità politica di Hf sono ben evidenti in Italia, ampliati dalla debolezza del sistema di *housing* e dalla scarsità di *social housing*. La mancanza di un contesto adeguato, oltre a minacciare l'efficacia dei progetti, solleva questioni di razionalità e di equità, che rinviano al carattere selettivo dei progetti di inserimento abitativo. L'estensione di Hf a popolazioni che non si caratterizzano per *high and complex needs* – persone povere che hanno semplicemente bisogno di una casa a basso costo – potrebbe avere due implicazioni. La prima è che Hf funzioni come strada sostitutiva (un ripiego selettivo) delle politiche dell'offerta, un'eventualità a maggior ragione probabile nei sistemi in cui scarseggiano le case sociali e abbonda il ricorso a strutture speciali o di emergenza o temporanee (con il rischio, tra l'altro, di quella distorsione che può accompagnare i progetti non inseriti in programmi complessivi di *social housing*: mobilitare risorse in risposta a specifiche situazioni identificate indipendentemente da considerazioni sui requisiti di prioritizzazione che dovrebbero caratterizzare le politiche sociali). Di conseguenza – è la seconda implicazione – l'estensione di Hf fa intravedere un possibile conflitto, nel destinare il patrimonio abitativo sociale/a basso costo, tra il diritto alla casa come si è strutturato socialmente e istituzionalmente e l'intervento per il (re)inserimento sociale.

Riferimenti bibliografici

- Ballain R. e Maurel E., 2002, *Le logement très social*, L'Aube, Parigi.
 Bauman Z., 2005, *Fiducia e paura nella città*, Bruno Mondadori, Milano.
 Busch-Geertsema V., 2014, *Housing First Europe – Results of a European Social Experimentation Project*, «European Journal of Homelessness», vol. 8, n. 1, pp. 13-28.

- Busch-Geertsema V. e Sahlin I., 2007, *The Role of Hostels and Temporary Accommodation*, «European Journal of Homelessness», n. 1, pp. 67-93.
- Culhane D.P. e Metraux S., 2008, *Rearranging the Deck Chairs or Reallocating the Lifeboats?: Homelessness Assistance and Its Alternatives*, «Journal of the American Planning Association», vol. 74, n. 1, pp. 111-121.
- Doherty J. e al., 2004, *The Changing Role of the State. The State and the Housing Markets of Europe*, Feantsa, Bruxelles.
- Feantsa, 2010, *European Consensus Conference on Homelessness*, Bruxelles.
- Fio.Psd, 2018, *È possibile dare una casa a una persona senza dimora in Italia?*, Comunicato stampa 3 maggio, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.fiopsd.org/cs-prima-la-casa-e-possibile/>.
- Noblet P., 2010, *Pourquoi les SDF restent dans la rue*, L'Aube, Parigi.
- Padgett D.K., Henwood B.F. e Tsemberis S.J., 2016, *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives*, Oxford University Press, Oxford.
- Pleace N., 2012, *Housing First*, Feantsa, Bruxelles.
- Stephens M. e al., 2010, *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Bruxelles.
- Tosi A., 2005, *Re-housing and Social Reintegration of Homeless People: A Case Study from Milan*, «Innovation. The European Journal of Social Science Research», vol. 18, n. 2, pp. 183-204.
- Tosi A., 2017, *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*, Mimesis, Milano.
- Wacquant L., 2008, *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*, Polity Press, Cambridge.