

## La riconversione della spesa pubblica come terreno di innovazione. Soluzioni residenziali per l'emergenza abitativa a Milano

**Massimo Bricocoli, Cosimo Palazzo e Stefania Sabatinelli\***

RPS

*Mutamenti strutturali e recessione economica hanno impatti significativi sulle condizioni di vita, specie nei sistemi di welfare familisti dell'Europa del Sud comparativamente meno redistributivi e inclusivi. Tra le implicazioni più evidenti vi è una fatica crescente a mantenere l'alloggio di abitazione, l'incremento delle morosità in relazione sia agli affitti sia ai mutui, l'aumento e l'accelerazione delle procedure di sfratto. Chi perde la casa e non trova soluzioni nelle proprie reti primarie si rivolge ai servizi sociali dei Comuni. In assenza di soluzioni adeguate, questi*

*ricorrono tipicamente a strutture ad alta intensità assistenziale (come Rsa e comunità) o a stanze d'albergo, soluzioni al tempo stesso costose e inappropriate. Per far fronte all'aumento dei bisogni nel quadro di risorse decrescenti, molti enti locali sperimentano – in ordine sparso – soluzioni innovative. Questo contributo analizza la recente sperimentazione di un programma di «Residenzialità sociale temporanea» promosso dal Comune di Milano, che, insieme a una riconversione e maggiore efficacia della spesa corrente, mira a configurare soluzioni residenziali più appropriate.*

### 1. Introduzione

Come è noto, da almeno tre decenni, mutamenti strutturali stanno profondamente trasformando le società europee, sotto il profilo socio-demografico (invecchiamento della popolazione, riduzione della natalità, aumento di separazioni e divorzi e delle persone che vivono sole) e socio-economico (flessibilizzazione e precarizzazione del mercato del lavoro, erosione del potere di acquisto dei redditi da lavoro, allungamento dell'età pensionistica). Su tali processi di lungo periodo si è poi innestata una prolungata fase di recessione economica, accompa-

\* Nell'ambito di una elaborazione comune, i paragrafi 1 e 5 sono da attribuire a Massimo Bricocoli, il paragrafo 3 a Cosimo Palazzo, i paragrafi 2 e 4 a Stefania Sabatinelli.

gnata da severe politiche di austerità. Gli effetti combinati di questi fattori hanno avuto impatti molto significativi sulle condizioni di vita di individui e famiglie (Verick e Islam, 2010; Istat, 2014), soprattutto in quei contesti, come quelli sud-europei e l'Italia in particolare, nei quali le politiche di welfare sono comparativamente meno estese, generose, inclusive e molte responsabilità di protezione e supporto sono demandate alla solidarietà familiare (Ascoli e Pavolini, 2012). In questo quadro, la questione abitativa emerge come uno snodo cruciale della questione sociale, laddove essa si fa «urbana» (Donzelot, 1999) e tanto più laddove le crescenti debolezze del sistema di welfare si saldano a costi abitativi elevati e a uno stock di alloggi pubblici limitato. Mettere sotto osservazione l'abitare, inteso come «tetto sulla testa» e come condizioni quotidiane di vita, è utile per alimentare una riflessione sui modi in cui si concentrano e intrecciano le diverse espressioni della deprivazione e i fattori che la alimentano (de Leonardis, in corso di stampa). Tra le implicazioni più evidenti vi è, infatti, una fatica crescente ad accedere e/o mantenere gli alloggi di abitazione – che si traduce in un significativo incremento delle morosità in relazione sia agli affitti sia ai mutui e nel conseguente aumento e accelerazione delle procedure di sfratti – che segna l'estendersi del rischio abitativo a una fascia della popolazione più ampia ed eterogenea rispetto al recente passato (Baldini, 2010; Bricocoli e al., 2016).

Tali andamenti hanno causato un'impennata nelle domande di sostegno che vedono i servizi sociali comunali fortemente esposti nel farvi fronte con strumenti che sono necessariamente datati, insufficienti e spesso – come vedremo – non del tutto appropriati. Molti enti locali stanno, dunque, mettendo in campo – in ordine sparso e spesso in modo sperimentale – nuovi orientamenti di policy che per molti versi interpretano l'ingiunzione del governo centrale alla *spending review* come occasione per ridefinire capitoli e voci di spesa e come leva per il cambiamento e l'innovazione, laddove una diversa modalità di allocazione della spesa può indurre consistenti cambiamenti delle pratiche verso una maggior appropriatezza ed efficacia degli interventi.

In particolare, questo contributo analizza la recente revisione degli interventi in materia di emergenza abitativa, e della relativa spesa, da parte dell'Assessorato alle Politiche sociali e Cultura della salute del Comune di Milano e la successiva introduzione di un progetto sperimentale denominato «Residenzialità sociale temporanea». Si tratta di un progetto che risulta assai innovativo in termini di contenuti e obiettivi, di modalità di gestione e di governance e di processo.

L'articolo è organizzato come segue. La seconda sezione descrive il contesto del welfare locale milanese. La terza sezione introduce il progetto «Residenzialità sociale temporanea» sviluppato dall'amministrazione comunale per adattare i propri interventi al cambiamento dei bisogni sociali. La quarta sezione analizza portata innovativa, potenzialità e criticità del progetto. Infine, l'ultima sezione propone alcune considerazioni conclusive.

## 2. Milano. La riorganizzazione del welfare nel contesto di mutamenti strutturali

Il sistema di welfare milanese presenta i tratti tipici del welfare locale italiano, nella declinazione che si è storicamente sviluppata nelle città più grandi (Saraceno, 2002). Il sistema di welfare municipale è stato tradizionalmente e fino a oggi organizzato su base settoriale (competenze, responsabilità e risorse sono rigidamente suddivise tra Assessorati, Settori e Direzioni centrali) e categoriale. L'organizzazione categoriale implica che, anche nell'ambito della sola Direzione centrale Politiche sociali, a ogni «categoria», che coincide con il profilo socio-demografico di un gruppo di popolazione e/o con un tipo di bisogno, corrisponde un ufficio comunale, con personale proprio e un certo numero di sedi sul territorio. I servizi principali sono rivolti ai nuclei con minori (Servizio sociale della famiglia), ai disabili, agli anziani (definiti come persone con più di 60 anni), agli adulti in difficoltà, agli stranieri. Tale modello, spesso definito «a canne d'organo» per il grado di separatezza e rigidità che caratterizza la sua articolazione, è oggi, dopo molti decenni, messo in tensione dai profondi mutamenti in atto, che generano un crescente *mismatch* tra i bisogni sociali – tanto quelli espressi dal territorio quanto quelli che non arrivano a essere espressi né colti – e le risposte fornite, sia in termini di entità delle risorse disponibili, sia degli strumenti e delle soluzioni in campo.

A seguito di un processo di *devolution* e di delega progressiva, i Comuni italiani sono oggi in prima linea a trattare anche la «questione casa» che si manifesta, soprattutto nelle aree metropolitane, entro il registro dell'emergenza. A Milano, i costi abitativi risultano spesso sproporzionati rispetto alle condizioni di un mercato del lavoro dinamico ma caratterizzato da flessibilità, mobilità, precarietà (Bricocoli e Sabatini, 2016). Alcune dinamiche di cambiamento strutturale e i tratti con-

RPS

Massimo Bricocoli, Cosimo Palazzo e Stefania Sabatini

tingenti della perdurante crisi economica mettono in evidenza anche qui – come altrove nell’Europa meridionale – uno squilibrio tra domanda e offerta abitativa, evidenziando criticità crescenti, anche per segmenti di popolazione dinamici ma privi di risorse patrimoniali. Come nel resto del paese, a Milano si registrano un aumento considerevole della morosità colpevole e incolpevole, che colpisce sia i locatori che i conduttori (nel mercato privato e nell’edilizia pubblica); un consistente aumento del numero di sfratti<sup>1</sup> e problemi di allocazione delle famiglie; una carenza sostanziale di alloggi di edilizia residenziale pubblica<sup>2</sup> pur a fronte di un elevato numero di abitazioni sfitte.

Un tale aumento e cambiamento del bisogno è, peraltro, avvenuto in una fase storica di eccezionale contrazione delle risorse pubbliche per il welfare, e particolarmente di quelle a disposizione degli enti locali. La dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali è passato da 1,884 miliardi di euro nel 2004 a 344,17 milioni di euro nel 2013, una riduzione complessiva pari all’80%. Dal 2007 a oggi i Comuni italiani hanno subito una riduzione delle risorse finanziarie di circa 15,8 miliardi di euro (Anci Lombardia, 2015).

Benché la delega alle politiche abitative sia affidata all’Assessorato alla Casa (distinto, per struttura amministrativa e responsabilità politica, dall’Assessorato alle Politiche sociali<sup>3</sup>), è ai servizi sociali che generalmente si rivolgono individui e famiglie che perdono la casa e non trovano soluzioni autonome grazie alla solidarietà familiare e amicale o tramite i servizi dell’edilizia residenziale pubblica. I servizi sociali, presidi territoriali dei Comuni, si trovano così in prima linea ad affrontare un aumento esponenziale delle richieste di sostegno. In assenza di soluzioni adeguate per il bisogno abitativo urgente, a Milano come nella maggior parte dei Comuni italiani, i servizi sociali – specialmente

<sup>1</sup> Nel 2014, il maggior numero dei provvedimenti di sfratto a livello nazionale si concentra in Lombardia, con 14.533 provvedimenti (il 18,8% del totale nazionale), pari a uno ogni 302 famiglie (contro uno ogni 334 famiglie a livello nazionale). Anche per le richieste di esecuzione presentate dall’ufficiale giudiziario il valore più elevato è quello lombardo, con 51.891 richieste, pari al 34,6% del totale nazionale (Ministero dell’Interno, 2015).

<sup>2</sup> Secondo il rapporto Eupolis (2015), le graduatorie per le case popolari in Lombardia contano 35.331 domande di alloggi, delle quali il 62% (pari a circa 22.000) insistono sulla città di Milano.

<sup>3</sup> Tale distinzione, in vigore quando è stata introdotta la sperimentazione di cui si dà conto in questo saggio, è stata peraltro mantenuta anche nella giunta entrata in carica a partire dal giugno 2016.

laddove vi sia la presenza di minori – fanno a loro volta ricorso alle risorse esistenti e disponibili. Si tratta tipicamente di strutture ad alta intensità assistenziale, nelle quali la funzione residenziale non è né esclusiva né prevalente, ma anzi è di supporto ad altre funzioni: rieducativa, riabilitativa, sanitaria, di cura, ecc. In casi eccezionali le famiglie possono essere collocate in stanze d'albergo. Entrambe le soluzioni sono al tempo stesso assai costose e inappropriate.

A partire dal 2011, l'Assessorato alle Politiche sociali e Cultura della salute ha avviato una profonda riorganizzazione dei servizi e della spesa a capo della Direzione centrale politiche sociali. Il *Piano di sviluppo del welfare della città di Milano* (che corrisponde al Piano sociale di zona), approvato dal Consiglio comunale nel settembre 2012, ha rappresentato il documento strategico dell'amministrazione comunale in materia di Politiche sociali che, insieme a un nuovo disegno di policy, ha segnato l'avvio di un consistente processo di riorganizzazione fortemente orientato a superare l'impostazione categoriale dei servizi. Nel 2014 la Direzione centrale ha sostituito i settori esistenti con tre nuovi settori, trasversali e corrispondenti a diverse declinazioni dell'azione dei servizi: Residenzialità, Territorialità, Domiciliarità (Ghetti e Dodi, 2014). Il sistema, attualmente in fase di avanzata implementazione, è strutturato su due livelli: un primo livello dove avviene l'accesso di base, aperto a tutti i cittadini che esprimono un bisogno, con sedi variamente dislocate in città non più distinte per categoria di cittadini o di assistiti; un secondo livello a cui, se necessario, il cittadino viene re-inviato, dove si mantengono talune specializzazioni necessarie a dare risposte specifiche ai diversi bisogni.

Nel percorso di riorganizzazione si sono costituiti otto gruppi di lavoro, partecipati da oltre 100 lavoratori appartenenti ai quattro settori della Direzione centrale (Minori e famiglia, Anziani, Disabili e Adulti in difficoltà). Il gruppo di lavoro «Rimodulazione del portafoglio di offerta per residenzialità – da specialistica a leggera a fronte di risorse date e possibile tariffazione utenti» (in breve: nucleo del nuovo settore Residenzialità), costituito da funzionari e lavoratori di tutti i settori dell'amministrazione, ha dato origine e sviluppato il progetto «Residenzialità sociale temporanea». Il progetto è nato dalla consapevolezza che il *mismatch* tra bisogni abitativi urgenti e risposte locali si andava aggravando, e dalla constatazione che l'amministrazione comunale replicava da tempo prassi di lungo corso, senza interrogarsi sulla loro utilità, sostenibilità e appropriatezza. In un tale quadro, peraltro, gli enti del terzo settore attivi sul territorio tendevano a sviluppare pro-

RPS

Massimo Bricocoli, Cosimo Palazzo e Stefania Sabatelli

prie progettualità, talvolta innovative, ma in modo autonomo, senza sentirsi partner dell'amministrazione.

Nella prossima sezione presentiamo nel dettaglio gli obiettivi del progetto e il suo percorso di attuazione.

RPS

LA RICONVERSIONE DELLA SPESA PUBBLICA COME TERRENO DI INNOVAZIONE

### 3. Il progetto «Residenzialità sociale temporanea»

Ai fini analitici è utile ripercorrere le fasi del processo che ha portato alla definizione e implementazione del progetto, che si è caratterizzato per una elevata complessità sia per gli obiettivi che si è inteso perseguire, sia per le modalità innovative, partecipate e fortemente improntate alla valutazione che lo hanno connotato. Si tratta di quattro fasi principali: l'analisi dell'esistente; la riorganizzazione del sistema; la sperimentazione, con obiettivi intermedi; la messa a regime.

In una prima fase si è analizzato il sistema esistente, al fine di produrre una mappa cognitiva condivisa, una diagnosi e ipotesi riorganizzative fondate su dati e informazioni.

Le soluzioni residenziali utilizzate negli anni hanno fatto riferimento a tre principali tipi di servizio:

- ♦ *servizi ad alta intensità assistenziale*: comunità e centri con presidio continuo di personale e percorsi socio-sanitari intensivi, come le Residenze sanitarie assistenziali (Rsa), le Residenze sanitarie per disabili (Rsd), ecc., destinati ad accogliere persone e famiglie in grave stato di fragilità e disagio;
- ♦ *servizi di prima accoglienza o a bassa soglia*: centri di accoglienza, mense e dormitori rivolti a utenti in condizione di estrema emarginazione cui offrono sostegno immediato ai bisogni primari, per periodi molto brevi;
- ♦ *servizi di seconda e terza accoglienza*: alloggi che offrono ospitalità per periodi pari o superiori all'anno, in prevalenza a persone singole o a nuclei familiari in situazione di parziale autosufficienza socio-economica.

Negli anni è fortemente cresciuta sul territorio lombardo e milanese l'offerta di servizi ad alta intensità assistenziale<sup>4</sup>, mentre è rimasta ca-

<sup>4</sup> A partire dai primi anni duemila la Regione Lombardia ha fortemente investito nello sviluppo di Rsa. Attualmente sul territorio regionale se ne contano 674 (ovvero una ogni 1,5 comuni) per 61.578 posti letto autorizzati, pari a un quarto di tutti i posti letto stimati a livello nazionale. Nel solo Comune di Milano vi sono 58 Rsa per 8.002 posti autorizzati.

rente l'offerta di seconda e terza accoglienza. Di conseguenza, si è fatto via via più frequente il ricorso al primo e secondo tipo di servizio residenziale, anche per i casi che non corrispondono ai profili cui essi sarebbero destinati, con costi molto elevati per l'amministrazione. Nel 2011, a fronte di 2.742 persone anziane inserite dal Comune di Milano in Rsa, solo 50 sono state collocate in appartamenti per l'autonomia. Il costo medio giornaliero di una persona ricoverata in Rsa è pari a 55 euro per la quota sociale, in carico al Comune, e di ulteriori 55 euro per la quota sanitaria, in carico alla Regione. Il costo medio giornaliero di un posto letto per una persona anziana in un appartamento per l'autonomia è di 20 euro, ovvero meno del 20% dei 110 euro complessivi spesi giornalmente in Rsa. Analogamente per quanto riguarda le mamme con minori, a fronte di 336 casi inseriti in comunità, il numero di casi inseriti in alloggi protetti è pari a meno della metà (166).

Inoltre, in assenza di un quadro condiviso i diversi settori (a volte persino i singoli servizi) della Direzione centrale Politiche sociali hanno negli anni sviluppato differenti modalità di gestione delle soluzioni abitative, in alcuni casi affidate ad enti del terzo settore, in altri in gestione diretta, e con costi diversi per l'amministrazione.

Al fine di valutare quanti degli inserimenti in strutture ad alta intensità assistenziale fossero inappropriati, con l'ausilio delle assistenti sociali dei servizi territoriali si è elaborata una definizione di *inserimento inappropriato*, con una doppia accezione: a) *inserimenti non necessari*, dovuti all'accoglienza in centri ad alta intensità assistenziale di persone con disagi sociali lievi e/o temporanei; b) *inserimenti prolungati*, dovuti alla mancanza di una soluzione abitativa e assistenziale leggera in uscita da o in alternativa alle soluzioni ad alta intensità assistenziale (che generano peraltro anche un ridotto ricambio dell'utenza).

Sulla base di queste definizioni si è proceduto a stimare l'entità degli inserimenti inappropriati per l'anno 2011 (tabella 1). In relazione ai nuclei di madri con minori a carico si è stimata un'accoglienza inappropriata per un terzo dei casi (32%). Si tratta prevalentemente di nuclei che hanno subito uno sfratto da abitazione privata e che, in assenza di soluzioni immediatamente disponibili nel sistema di edilizia residenziale pubblica, vengono alloggiati presso comunità. Per quanto riguarda gli anziani si è stimato che dei circa 700 inserimenti annuali in Rsa il 10% riguardava persone prive di abitazione per le quali non era stato possibile individuare soluzioni diverse. Per le stesse ragioni vi possono essere persone ultrasessantacinquenni inserite in strutture de-

RPS

Massimo Bricocoli, Cosimo Palazzo e Stefania Sabatelli

dicate agli adulti. Similmente, si è rilevato che circa un quinto dei giovani accolti in strutture di prima accoglienza è rappresentato da persone che hanno già fatto un percorso progettuale e sarebbero pronte a vivere in autonomia, ma vi permangono in assenza di soluzioni abitative accessibili per i loro redditi modesti e discontinui (derivanti da tirocini con borsa lavoro o da lavori temporanei e part time).

*Tabella 1 - Inserimenti inappropriati in strutture ad alta intensità assistenziale per profilo di utenza (anno 2011)*

	N. posti-letto	% su totale inserimenti residenziali	Costo medio pro-capite pro-die (€)	Spesa annua complessiva (€)
Anziani	70	10	55	1.405.250,00
Minori con madre	140	32	90	4.800.000,00
Adulti				
Casa dell'accoglienza	70	15	16	559.838,00
Piano freddo	300	16	8	
Totale				6.765.088,00

*Fonte:* elaborazione a cura degli autori su dati della Direzione centrale Politiche sociali e Cultura della salute del Comune di Milano.

Come si evince dalla tabella 1, nel complesso la spesa per inserimenti ritenuti inappropriati era stimata di poco inferiore ai 7 milioni di euro. Una somma ingente, che potrebbe essere impiegata per sostenere soluzioni più idonee e meno costose.

Più difficile da stimare in termini economici – ma non meno significativo – è l'effetto che si ottiene, attraverso inserimenti in strutture maggiormente appropriate, in termini di riduzione o prevenzione della perdita di autonomia e autostima di individui e nuclei. È noto, infatti, che l'inserimento in strutture ad alta intensità assistenziale tende ad accelerare la perdita di quelle capacità residue che gli utenti possedevano al momento dell'ingresso in struttura. Se è più comune il riferimento alle capacità fisiche e cognitive degli anziani parzialmente autosufficienti, non è però da sottovalutare l'impatto sulle capacità genitoriali e le relazioni intra-familiari nei casi dei nuclei con figli esposti ad accompagnamenti educativi sovradimensionati rispetto a quanto la specifica condizione richiederebbe.

In una seconda fase, e a partire dai dati acquisiti, è emersa la necessità di riorganizzare il sistema, sviluppando una nuova modalità di acco-

glienza in strutture residenziali a media o lieve intensità assistenziale, entro un modello gestionale riconosciuto, unitario e flessibile. La riorganizzazione intendeva rispondere a molteplici obiettivi. In primo luogo, garantire un servizio trasversale a individui e famiglie in stato di bisogno economico-abitativo, superando la logica categoriale di servizi e interventi. In secondo luogo, rispondere in modo più appropriato al reale bisogno dell'utenza, e in particolare al bisogno abitativo di coloro che si trovino in una temporanea situazione di fragilità ma che non necessitino di interventi assistenziali intensi. Ancora, affiancare alle soluzioni di residenzialità temporanea percorsi individualizzati di sostegno, calibrati sui bisogni e sulle risorse dei singoli soggetti e nuclei, al fine di accompagnarli per un tempo congruo verso una maggiore autonomia oppure, come nel caso degli anziani, verso il mantenimento il più a lungo possibile degli elementi di autonomia personale. Infine, spendere in modo più appropriato e, contestualmente, ridurre l'entità della spesa a parità di utenti assistiti, o altrimenti mantenere il livello di spesa dando risposta a un maggior numero di utenti, grazie a costi giornalieri per utente inferiori a quelli storici.

Le linee di indirizzo per la realizzazione del nuovo sistema «Residenzialità sociale temporanea», poi acquisite dalla giunta comunale<sup>5</sup>, hanno previsto due macro-azioni: 1) la costituzione di una *cabina di regia integrata*; 2) la formazione, tramite *avviso pubblico*, di *elenchi speciali* di enti disponibili a convenzionarsi con l'amministrazione comunale per il reperimento di posti letto.

La costituzione di una *cabina di regia intersettoriale sul tema della residenzialità* ha la finalità di razionalizzare e centralizzare alcune funzioni. Sul versante della costruzione del modello: reperire nuove risorse per la residenzialità temporanea; mettere a sistema gli attuali modelli gestionali per definirne uno ottimale, condiviso e integrato; mantenere aggiornata la mappatura dettagliata delle strutture residenziali utilizzate dalla Direzione centrale. Sul versante della gestione del sistema, individuare le risorse abitative temporanee più idonee nell'ambito dei progetti individuali definiti dagli assistenti sociali dei Servizi sociali territoriali; interfacciarsi con gli altri settori comunali, i soggetti istituzionali (Aler, Asl, Magistratura), gli stakeholder territoriali e fungere da collegamento operativo tra gli enti gestori convenzionati e i Servizi sociali territoriali, soprattutto per gli aspetti gestionali e rendicontativi; monitorare le scadenze dei progetti individualizzati, segnalando eventuali scostamenti.

<sup>5</sup> Con la deliberazione n. 837 del 18 aprile 2014.

Tale organizzazione consente di liberare parte del tempo che l'assistente sociale dedicava in precedenza all'individuazione della risorsa residenziale e alla relazione amministrativa con l'ente gestore; tempo che può ora essere dedicato all'analisi del bisogno, alla formulazione e allo sviluppo del progetto di accompagnamento verso l'autonomia.

Al fine di reperire nuove risorse abitative è stato pubblicato (il 28 gennaio 2015) un *avviso pubblico* sul «Sistema della residenzialità sociale temporanea». Attraverso le risposte all'avviso, che prevedeva quale unità di offerta base il posto letto, si sono costituiti quattro *elenchi speciali* di enti gestori<sup>6</sup>, distinti per il profilo dell'offerta:

- 1) enti che offrono servizi di accoglienza e di accompagnamento sociale all'autonomia all'interno di unità immobiliari nella loro disponibilità per un numero minimo di 20 posti letto, distribuiti tra più appartamenti e altre strutture residenziali di natura comunitaria;
- 2) enti che offrono gli stessi servizi del primo elenco, ma che si candidano alla gestione di appartamenti di proprietà dell'amministrazione comunale;
- 3) enti che offrono spazi nella loro disponibilità da destinarsi, in linea con la regolamentazione regionale<sup>7</sup>, ad «alloggi protetti»;
- 4) enti che offrono accoglienza in emergenza con servizi analoghi ai precedenti ma la cui caratteristica è rappresentata dalla tempestività della loro disponibilità.

L'esito del bando è stato molto positivo e ha consentito di raccogliere una disponibilità complessiva pari a oltre mille posti letto in città (1.011), e specificamente 845 nel primo elenco, 73 nel secondo, 79 nel terzo e 14 nel quarto (per quest'ultimo l'obiettivo iniziale dell'amministrazione comunale era pari a dieci unità). Si sono così creati e si alimentano due diversi database che consentono una mappatura costante e precisa del numero di posti letto governati dal nuovo sistema, rispettivamente: a) nella disponibilità degli enti del terzo settore accreditati<sup>8</sup>; b) messi a disposizione dall'amministrazione comunale (il secondo elenco ha creato di fatto una sorta di albo di enti idonei a gesti-

<sup>6</sup> Con validità di 36 mesi dalla data di approvazione degli stessi.

<sup>7</sup> Deliberazione di giunta regionale 8/11497 del 17 marzo 2010.

<sup>8</sup> Vale la pena sottolineare che dalla selezione a seguito dell'avviso non discende un obbligo dell'amministrazione a contrattualizzare il posto letto (così detto «vuoto per pieno»), né un eguale obbligo in capo all'ente gestore, che può quindi disporre dei posti letto per altri usi quando non siano «occupati» da soggetti inviati dall'amministrazione comunale.

re alloggi comunali). Via via che ciascun ente accreditato acquisirà nuove risorse abitative potrà inserirle nell'elenco senza ulteriori procedure di evidenza pubblica, rendendole immediatamente disponibili sino al 50% in più della dotazione inizialmente messa a disposizione. Allo stesso modo il Comune, via via che acquisirà nuove disponibilità (ad esempio tramite confische alla criminalità organizzata o lasciti), potrà inserirle nell'elenco affidandole direttamente agli enti già individuati. Tale mappatura consentirà, tra le altre cose, di identificare la migliore risorsa da attivare per il singolo specifico caso.

Si è poi definito uno standard minimo relativo ai percorsi di accompagnamento verso l'autonomia che gli enti gestori devono garantire per poter partecipare all'avviso e essere inseriti in uno degli elenchi. Tale «servizio base» è stato definito a partire dai servizi di «supporto alla persona» presenti in tutte le convenzioni per servizi di tipo residenziale all'epoca in essere presso la Direzione centrale Politiche sociali. Esso comprende il pagamento delle spese condominiali e delle utenze domestiche, la manutenzione ordinaria e l'orientamento sociale o accompagnamento all'autonomia, attraverso la figura di un *case manager*, che rappresenta il valore aggiunto dei progetti di Residenzialità sociale temporanea<sup>9</sup>. Eventuali ulteriori servizi che gli assistenti sociali ritengano necessari per il raggiungimento dell'autonomia possono essere acquisiti attraverso i servizi domiciliari accreditati dal Comune di Milano. Ciò permette di mantenere in un'unica filiera i servizi residenziali e domiciliari, consentendo alla Direzione centrale programmazione e monitoraggio efficaci.

Un punto qualificante del progetto è l'introduzione di modelli standard e di schede di monitoraggio che consentono e favoriscono la comparazione e la valutazione. Lo stesso modello di «patto sociale» che assistente sociale e utente sottoscrivono al fine di costruire progetti individualizzati è stato standardizzato affinché gli obiettivi siano monitorabili.

La definizione delle rette è, invece, di esclusiva responsabilità dell'amministrazione comunale, che le ha identificate a partire dalla comparazione dei modelli gestionali di alcuni enti del terzo settore milanese che offrono servizi paragonabili. La composizione dei costi è stata anche oggetto di uno specifico *focus group* con il Forum del Terzo settore di Milano, inteso come ulteriore momento di confronto con i soggetti della rete della nuova Residenzialità.

<sup>9</sup> Analogamente per gli «alloggi protetti» saranno previsti servizi finalizzati al raggiungimento degli standard delineati da Regione Lombardia.

Infine, e prima di portare a regime il sistema (ultima fase, in corso mentre scriviamo), il gruppo di lavoro ha negoziato con l'assessore e la Direzione centrale alcuni obiettivi a breve termine che consentissero di testare subito le potenzialità del nuovo modello gestionale e dimostrare rapidamente l'efficacia del nuovo sistema. In particolare, si è definito come primo obiettivo il trasferimento di 150 nuclei mamme-bambini e 35 persone anziane dalla loro attuale collocazione in strutture ad alta intensità assistenziale verso le prime strutture di Residenzialità sociale temporanea, per un risparmio annuale complessivo stimato in oltre 4 milioni di euro, a fronte di una maggiore appropriatezza del servizio offerto ai cittadini.

#### 4. Un caso virtuoso di revisione della spesa

Il progetto «Residenzialità sociale temporanea» presenta elementi sostanziali di innovazione su tre diverse dimensioni: *contenuto; modalità di gestione e di governance; processo* (Evers e Ewert, 2015).

Relativamente ai *contenuti*, il progetto intende migliorare l'inclusività e l'appropriatezza della risposta. Per quanto riguarda l'inclusività, si intende superare l'atavica impostazione categoriale dell'accesso al welfare locale, attraverso uno strumento di intervento che si rivolga a individui e famiglie con urgente bisogno abitativo, indipendentemente dal loro profilo socio-demografico, ovvero che siano essi madri con figli minori, nuclei monoparentali, anziani o neo-maggiorenni. Per quanto riguarda l'appropriatezza, ci si propone in primo luogo di evitare di collocare i beneficiari in strutture ad alta intensità assistenziale se non vi è bisogno di questo tipo di intervento, riducendo anche il rischio di separare i componenti di uno stesso nucleo familiare (a causa dei criteri di accesso rigidamente categoriali delle strutture più sovente utilizzate, che accolgono madri e figli ma non i padri) e di allontanarli dal proprio contesto di residenza e dalle proprie reti sociali proprio in frangenti di fragilità nei quali maggiormente ne avrebbero bisogno. La disponibilità di soluzioni quanto più possibile diffuse sul territorio può contribuire a limitare tali impatti. Inoltre, la soluzione residenziale temporanea è intesa non (solo) come un sostegno fine a se stesso, sia pure di fondamentale importanza per coloro che hanno un bisogno abitativo acuto, ma anche e forse soprattutto come un tassello di un percorso di accompagnamento dell'individuo o del nucleo verso la (ri)acquisizione dell'autonomia, concordato con i servizi sociali. Il

nuovo sistema di Residenzialità sociale temporanea si basa, infatti, sul concetto di *temporaneità*, ovvero sull'idea che la permanenza in struttura di ciascun utente, singolo o nucleo, debba essere il più breve possibile, con un duplice scopo: da un lato prevenire il cronicizzarsi della condizione di bisogno, mettendo a valore le risorse dell'individuo e del nucleo; dall'altro mettere le risorse di residenzialità sociale a disposizione di altri cittadini che potrebbero averne bisogno.

Dal punto di vista delle modalità di *gestione*, il progetto persegue la riduzione del costo pro-capite su questo specifico capitolo di spesa. Ciò potrebbe essere un fine in sé, in un'epoca di austerità permanente (Pierson, 1998) aggravata dal combinato disposto di recessione economica e misure di austerità. Tuttavia, in questo caso l'obiettivo finale è piuttosto quello di liberare risorse da destinare all'ampliamento degli interventi di residenzialità sociale (dando risposta attraverso di essi a un maggior numero di individui e nuclei in condizione di bisogno), o anche per finanziare altri interventi di sostegno sociale sviluppati dalla Direzione centrale. Dal punto di vista dell'apprendimento istituzionale, l'obiettivo è sviluppare una nuova cultura gestionale, che consenta di mantenere costantemente sotto controllo la spesa. Non ultimo, l'ottimizzazione non si riferisce solo alle risorse strettamente economiche. In tal senso, sollevare gli assistenti sociali di molti compiti amministrativi demandati alla neo-istituita Cabina di regia consente di dedicare pienamente il tempo-lavoro alla definizione e allo sviluppo dei progetti di accompagnamento all'autonomia.

Anche dal punto di vista della *governance* il progetto sperimenta nuovi modelli, che consentano di ottimizzare le risorse abitative disponibili in città, mettendo l'amministrazione comunale nelle condizioni di incrociarle al meglio con le reali necessità abitative di individui e famiglie. L'obiettivo immediato della formazione dei quattro elenchi speciali di enti gestori era, infatti, acquisire nuove risorse abitative per la Residenzialità sociale temporanea e, allo stesso tempo, sistematizzare quelle già esistenti inserendole tutte in un unico contenitore amministrativo e di senso. Nel medio termine, invece, l'obiettivo è plasmare un meccanismo di gestione che possa essere esteso a tutte le strutture residenziali, indipendentemente dal loro grado di intensità assistenziale.

Dal punto di vista del *processo*, il progetto risulta innovativo su almeno due versanti. In primo luogo, ha messo fortemente in discussione i tradizionali interventi di tipo incrementale sulla spesa storica tipici del welfare locale italiano, un approccio che ha contraddistinto l'azione della Direzione centrale Politiche sociali e, più in generale, dell'ammi-

RPS

Massimo Bricocoli, Cosimo Palazzo e Stefania Sabatelli

nistrazione comunale nella consiliatura 2011-2016. Nel fare ciò si è mostrata l'utilità di partire da una accurata analisi dell'esistente (quanto si spende, per che tipo di soluzione, per quanti beneficiari, per quale profilo di beneficiari) sulla base della quale definire alternative più efficaci ed efficienti.

In secondo luogo, il nuovo sistema di Residenzialità sociale temporanea è stato costruito attraverso un costante confronto del gruppo di lavoro con i diversi settori dell'amministrazione, il Forum del Terzo settore e molti enti e imprese sociali, cui sono stati presentati i dati emersi e le criticità rilevate. Le finalità erano molteplici: costruire un linguaggio comune tra settori e attori diversi; condividere con essi una mappa cognitiva relativa a problemi, fattori e soluzioni; e, non ultimo, orientare le scelte strategiche degli enti e creare le condizioni affinché si sentissero partner del percorso progettuale e non meri erogatori di un servizio pianificato dall'alto. In sintesi si è inteso creare non solo un nuovo servizio, ma una *comunità di pratica*, ovvero una rete aperta e dinamica, cui ciascun attore possa contribuire con le proprie risorse, e all'interno della quale si possano sviluppare processi di apprendimento collettivo.

Pur senza abbracciare la retorica istituzionale sviluppatasi negli ultimi anni (specie a livello europeo; Commissione europea, 2010) in relazione alla «crisi come opportunità» e alla possibilità di «fare di più con meno», si rileva dunque come, in questo caso, il *vincolo* rappresentato dall'impossibilità di ampliare le risorse per far fronte a domande crescenti sia stato utilizzato come un'*opportunità* per il ripensamento del tipo di servizi erogati e del modo in cui li si eroga.

E ancora, in contro-tendenza rispetto alla crescente retorica sull'innovazione «dal basso», che spesso riserva all'attore pubblico la responsabilità di sostenere, finanziare ed eventualmente mettere a sistema sperimentazioni proposte e implementate da altri attori, la riorganizzazione della Residenzialità sociale temporanea del Comune di Milano fornisce elementi di riflessione in merito a cosa significa innovare gli strumenti di policy, come farlo a partire dalla pubblica amministrazione, con quali fini e con quali mezzi.

## 5. Conclusioni

Il bisogno abitativo urgente e acuto è una delle manifestazioni più evidenti della crescente insicurezza economica e sociale divenuta tipi-

ca nelle società europee contemporanee. Tale bisogno si manifesta come temporaneo per la maggior parte dei singoli individui e nuclei che lo esperiscono in un determinato momento della propria vita e per un certo periodo, ma nel suo insieme rappresenta un fenomeno sociale ormai strutturale. Nel quadro del federalismo caotico e della mancata riforma del sistema di welfare che caratterizzano il nostro paese, i sistemi locali di welfare dovranno costantemente confrontarsi con tale mutamento dei bisogni a fronte di risorse significativamente diminuite nell'ultima decade. Molti enti locali si stanno attrezzando, sia pure in modo frammentato nello spazio e nel tempo, sperimentando modalità innovative di intervento.

In questo articolo si è approfondito il progetto «Residenzialità sociale temporanea» del Comune di Milano. L'analisi ne ha evidenziato alcuni punti di forza. Il pregio più evidente del progetto è quello di aver consentito di perseguire al tempo stesso una riduzione della spesa per utente e una maggiore appropriatezza del servizio fornito. La riduzione dell'uso di strutture ad alta intensità assistenziale, laddove queste non siano necessarie, a favore di soluzioni più leggere, affiancate da percorsi di accompagnamento verso la (ri)acquisizione dell'autonomia consente, infatti, significativi risparmi sia in termini di allocazione delle risorse pubbliche sia di salvaguardia delle risorse (relazionali, di auto-efficacia, ecc.) individuali e familiari. Il vincolo dell'insufficienza delle risorse disponibili è stato dunque, in questo caso, tramutato in opportunità. La riorganizzazione complessiva del sistema consentirà di dare una risposta contemporaneamente più appropriata, meno costosa, a un numero più ampio di persone. In altre parole questo è un caso di autentica «revisione della spesa», nell'ambito del quale all'obiettivo esplicito della riorganizzazione al fine di perseguire maggiore qualità o appropriatezza degli interventi non si affianca l'obiettivo implicito di una riduzione *tout court* della spesa.

Un secondo punto di forza che merita di essere sottolineato è l'adozione da parte dell'amministrazione comunale di un forte ruolo di regia e l'assunzione della responsabilità di indicare una visione in merito alla diagnosi dell'inefficacia del sistema e degli obiettivi e modalità della sua riorganizzazione. È a partire dalla condivisione di questa visione con gli altri attori, istituzionali e non, che è stato possibile promuovere nuove modalità di governance territoriale, con un approccio improntato alla partnership invece che alla delega o all'esternalizzazione, più efficace per la guida del sistema locale di welfare.

L'innovazione di policy implementata a livello locale non è interes-

RPS

Massimo Bricocoli, Cosimo Palazzo e Stefania Sabatelli

sante solo per gli specifici contenuti e processi che i singoli progetti sviluppano, ma anche per le loro prospettive di continuità e sostenibilità, e per la possibilità che – una volta valutate e validate – tali innovazioni possano essere istituzionalizzate e generalizzate. Ciò può avvenire principalmente in tre modi.

Innanzitutto attraverso la traslazione e la generalizzazione delle soluzioni individuate entro la stessa amministrazione e quindi con riferimento a un target di popolazione più ampio rispetto a quello di stretta competenza dei servizi sociali. La progressiva ridefinizione della domanda sociale di abitazioni mette infatti in evidenza l'urgenza di un profondo ripensamento di modi, forme e responsabilità implicate nella formulazione di politiche e programmi locali, lungo una gamma di soluzioni che va da quelle temporanee a quelle a più lungo termine. Nel recente passato, in una fase di crescita insediativa, la questione abitativa a livello comunale è stata configurata in termini di fabbisogno di nuove abitazioni e, dunque, di dimensionamento del piano urbanistico. Questo orientamento ha indotto una articolazione di strumenti, modalità e pratiche organizzative che ha implicato una evidente separazione tra l'approccio al disegno di politiche e alla gestione dei processi da parte di settori diversi di una stessa amministrazione. I modi in cui uffici tecnici e servizi sociali trattano la questione abitativa risultano generalmente disgiunti, anche laddove gli strumenti di piano rimandano, almeno retoricamente, a una integrazione (Bricocoli e al., 2016). Oggi l'articolazione della domanda espressa da una molteplicità di soggetti – non necessariamente in carico ai servizi sociali – che esprimono nuovi bisogni sollecita a una combinazione e integrazione delle risorse pubbliche che pure sono disponibili in termini di protezione sociale.

In secondo luogo, istituzionalizzazione e generalizzazione dell'innovazione possono realizzarsi attraverso l'esportazione e la disseminazione di interventi simili in altri contesti locali; e, ancora, attraverso l'adozione dei principi fondamentali di tali programmi da parte di livelli istituzionali superiori, in grado di promuoverli o introdurli a una scala più ampia, in territori più estesi. Si ravvisa, dunque, la necessità di individuare canali di comunicazione che consentano di riportare ai livelli istituzionali superiori gli elementi di conoscenza acquisiti, per facilitare l'apprendimento collettivo e ridurre la fatica amministrativa e gestionale di tutti quegli enti che in parallelo danno avvio a revisioni, riorganizzazioni, innovazioni, partendo ciascuno da zero. In particolare si pensi agli enti più piccoli e in maggiore sofferenza, che non hanno risorse (economiche, di personale, di competenze) da dedicare al capi-

tolo innovazioni e non possono introdurre se non facendo leva su input esterni e/o su strumenti che riducano la gravosità dell'impegno. In assenza di un tale passaggio, la portata di progetti virtuosi come quello qui analizzato risulta notevolmente ridotta.

Un ultimo elemento merita attenzione. Per quanto proprio questa esperienza dimostri la possibilità di applicare in modo non punitivo la «revisione della spesa» (le unità che rispettano i limiti di bilancio si pongono peraltro in una posizione di maggior forza nelle future distribuzioni di risorse e tagli tra i diversi comparti della spesa comunale), è però importante che gli enti locali non cessino di rivendicare una maggiore adeguatezza delle risorse che vengono loro distribuite dallo Stato, in particolare per le politiche sociali, e la necessaria revisione dell'architettura istituzionale che le distribuisce e le gestisce. Mentre una «divisione verticale del lavoro virtuosa» tra livelli istituzionali consente a ciascuno di essi margini di manovra per l'innovazione, una configurazione «viziosa» può invece snaturare tali spazi in quanto soprattutto i Comuni, che si confrontano direttamente con i bisogni dei cittadini, si trovano spesso ad utilizzarli per sostituire l'azione insufficiente o inefficace dei livelli istituzionali superiori competenti (Aguilar Hendrickson e Sabatinelli, 2014). Tale configurazione rende molto oneroso lavorare per migliorare gli interventi sotto il profilo dell'appropriatezza, della tempestività, e dell'inclusività.

### Riferimenti bibliografici

- Aguilar Hendrickson M. e Sabatinelli S., 2014, *Changing Labor Markets and the Place of Local Policies*, in Ranci C., Brandsen T. e Sabatinelli S. (a cura di), *Social Vulnerability in European Cities. The Role of Local Welfare in Times of Crisis*, Palgrave Macmillan, Houndmills Basingstoke, pp. 67-102.
- Anci, 2015, *Sindaci e territorio - Rapporto Osservatorio Ipsos - Anci Lombardia*, Scagnagatti «I comuni mantengono la fiducia dei cittadini», «anci.it», 14 gennaio, disponibile all'indirizzo [www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdDett=49966](http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdDett=49966).
- Ascoli U. e Pavolini E., 2012, *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, «Stato e Mercato», n. 3, il Mulino, Bologna, pp. 429-464.
- Baldini M., 2010, *La casa degli italiani*, il Mulino, Bologna.
- Bricocoli M. e Sabatinelli S., 2016, *House Sharing amongst Young Adults in the Context of Mediterranean Welfare: The Case of Milan*, «International Journal of Housing Policy», vol. 16, n. 2, pp. 184-200.
- Bricocoli M., Sabatinelli S. e Savoldi P., 2016, *Innovare le politiche abitative in una città di proprietari*, «Territorio», n. 77, pp. 93-96.

RPS

Massimo Bricocoli, Cosimo Palazzo e Stefania Sabatinelli

- Commissione europea, 2010, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Comunicazione della Commissione, 3.3.2010 Com (2010) 2020, Bruxelles, disponibile all'indirizzo internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:IT:PDF>.
- de Leonardis O. (in corso di stampa), *Diseguaglianze sociali e spaziali, marginalità, segregazione: i modelli di welfare nel tempo della crisi*, in Pasqui G. (a cura di), *Rapporto sulle città 2016 Urban@it*, il Mulino, Bologna.
- Donzelot J., 1999, *La nouvelle question urbaine*, «Esprit», vol. 258, n. 11, pp. 87-114.
- Eupolis Lombardia, 2015, *Stima del bisogno di alloggi di edilizia residenziale pubblica*, Milano, disponibile all'indirizzo internet: [www.eupolis.regione.lombardia.it/shared/ccurl/37/753/SOC14002\\_RapportoFabbisognoAbitativo.pdf](http://www.eupolis.regione.lombardia.it/shared/ccurl/37/753/SOC14002_RapportoFabbisognoAbitativo.pdf).
- Evers A. e Ewert B., 2014, *Introduction. Social Innovations for Social Cohesion: 77 Cases from 20 European Cities*, in Evers A., Ewert B. e Brandsen T. (a cura di), *Social Innovations for Social cohesion*, disponibile all'indirizzo internet: [www.wilcoproject.eu/ereader-wilco/](http://www.wilcoproject.eu/ereader-wilco/).
- Ghetti V. e Dodi E. (a cura di), 2014, *La riorganizzazione dei servizi sociali del Comune di Milano: spunti per affrontare il cambiamento*, intervista a Cosimo Palazzo, responsabile dello Staff, Assessorato alle Politiche sociali e Cultura della salute del Comune di Milano, «Lombardiasociale.it», disponibile all'indirizzo internet: [www.lombardiasociale.it/2014/01/31/la-riorganizzazione-dei-servizi-sociali-del-comune-di-milano-spunti-per-affrontare-il-cambiamento/](http://www.lombardiasociale.it/2014/01/31/la-riorganizzazione-dei-servizi-sociali-del-comune-di-milano-spunti-per-affrontare-il-cambiamento/).
- Istat, 2014, *Rapporto annuale 2014. La situazione del paese*, Istat, Roma, disponibile all'indirizzo internet: [www.istat.it/it/files/2014/os/Rapporto-annuale-2014.pdf](http://www.istat.it/it/files/2014/os/Rapporto-annuale-2014.pdf).
- Ministero dell'Interno, 2015, *Gli Sfratti in Italia: Andamento delle Procedure di Rilascio di Immobili ad Uso Abitativo. Aggiornamento 2014*, disponibile all'indirizzo internet: <http://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/168224.htm>.
- Pierson P., 1998, *Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States confront Permanent Austerity*, «Journal of European Public Policy», vol. 5, n. 4, pp. 539-560.
- Saraceno C. (a cura di), 2002, *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*, The Policy Press, Bristol.
- Verick S. e Islam I., 2010, *The Great Recession of 2008-2009: Causes, Consequences and Policy Responses*, «IZA Discussion Paper», n. 4934, disponibile all'indirizzo internet: <http://ftp.iza.org/dp4934.pdf>.