

Caritas Italiana



# CASA E ABITARE NEL PNRR

NUMERO 1 | MARZO 2022

# Caritas Italiana

Servizio Documentazione

Quaderni  
sulla Ripresa  
e Resilienza  
del Paese

## CASA E ABITARE NEL PNRR

Analisi e prospettive

NUMERO 1 | MARZO 2022

*La serie Quaderni per la Ripresa e la Resilienza del Paese – a cura del Servizio Documentazione di Caritas Italiana – intende promuovere la circolazione di informazioni, riflessioni e valutazioni sulla fase attuativa del PNRR, avvalendosi di competenze multidisciplinari e plurali.*

*I contributi offerti in questo Quaderno vanno considerati come materiali di lavoro per il confronto e la riflessione. Non rappresentano, pertanto, un posizionamento di Caritas Italiana sul tema, ma uno strumento di approfondimento offerto a tutti coloro che sono impegnati o sensibili alle tematiche trattate.*

*Chiunque volesse esprimere valutazioni, anche critiche, o integrazioni può inviare contributi all'indirizzo e-mail [QRRP@caritas.it](mailto:QRRP@caritas.it). Tali contributi saranno analizzati nella prospettiva di eventuali e ulteriori approfondimenti tematici.*

#### **Comitato editoriale**

Nunzia De Capite  
Francesco Marsico  
Marco Pagnello  
Massimo Pallottino  
Sergio Pierantoni

#### **Coordinamento editoriale**

Francesco Marsico

#### **Progetto grafico, editing e impaginazione**

Danilo Angelelli

## INDICE

---

Sintesi	5
1. L'importanza del tema abitativo per Caritas <i>don Marco Pagnello</i>	7
2. Overview. Il tema dell'abitare nel PNRR <i>Gianluigi Chiaro   Costanza Pera</i>	13
3. Edilizia Residenziale Pubblica, efficientamento energetico e PNRR <i>Enrico Puccini   Gianluigi Chiaro</i>	25
4. Residenze per studenti tra pubblico e privato <i>Sarah Gainsforth   Marco Peverini</i>	33
5. Alloggi per disabili e anziani <i>Gianluigi Bovini   Alice Lomonaco</i>	42
6. <i>Housing First</i> alla prova del PNRR <i>Dora Casalino   Maurizio Bergamaschi</i>	48
7. Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare <i>Noemi Gallo   Costanza Pera</i>	54
8. Rigenerazione urbana e Piani Urbani Integrati <i>Ilda Curti   Marcello Capucci</i>	61
9. Beni confiscati alle mafie: una risorsa per contrastare il disagio abitativo <i>Ludovica Ioppolo</i>	71
10. Alloggi per lavoratori agricoli <i>Toni Mira</i>	77
11. Conclusioni e proposte <i>Gianluigi Chiaro   Costanza Pera   Federico Anghelè</i>	82
Bibliografia	86

## SINTESI

---

Il PNRR è la grande sfida che l'Italia deve affrontare per garantirsi un futuro di stabilità e di armonia sociale. Era quindi naturale attendersi misure che nel medio periodo affrontassero uno dei punti cruciali di coesione economico-sociale: la carenza di un'offerta abitativa a canone commisurato ai redditi da lavoro, che è uno dei fattori di blocco e di profonda disuguaglianza nel nostro Paese.

In questo Quaderno vengono esaminati i segmenti delle "Missioni" del PNRR che interessano il tema della casa e dell'abitare e che comprendono aspetti collocati in parti diverse del documento ufficiale. Esso non contempla nella prima scala di priorità la qualità urbana e tanto meno l'abitare. È stato perciò necessario rintracciare nelle varie parti del PNRR gli elementi che rientravano nel campo di interesse del Quaderno. L'abitare inoltre è una funzione complessa, che chiama in causa l'organizzazione della città, i suoi servizi essenziali e sociali e la residenzialità vera e propria, che è composta a sua volta da qualità e adeguatezza dell'edilizia residenziale e da fattori quali tariffe, canoni, accessibilità e molti altri aspetti che decidono della qualità dell'esistenza di ciascuno.

Il PNRR non ha posto grande attenzione né dato specifico spazio finanziario agli interventi per incrementare l'offerta abitativa, in particolare a basso costo, tuttavia il documento dedica risorse alla ristrutturazione del patrimonio di edilizia pubblica in condizioni precarie e ricorda la necessità di affrontare le urgenze delle persone senza fissa dimora e lo scandalo dei lavoratori stagionali in agricoltura.

Il totale dei finanziamenti considerati nel presente Quaderno è pari a 13,95 miliardi di euro, che con i fondi del Superbonus 110% salgono a 27,5 miliardi di euro, tutti da spendere entro l'anno 2026. Data l'impossibilità di risalire alla quota di alloggi pubblici che usufruiranno del Superbonus 110% (al netto del fondo complementare per l'ERP), ci si è concentrati maggiormente sui circa 14 miliardi di euro destinati a misure che riguarderanno (in parte) soluzioni abitative, ad esempio: alloggi per studenti (1 miliardo di euro di investimento), alloggi per anziani e disabili (500 milioni di euro per ciascun target), *Housing* per senza dimora (450 milioni di euro), programmi per l'abitare, piani urbani integrati e progetti di rigenerazione urbana (8,55 miliardi di euro), riuso di beni confiscati alle mafie (300 milioni di euro) e, infine, superamento di insediamenti abusivi per lavoratori in agricoltura (272 milioni di euro).

L'analisi del contenuto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del suo Fondo complementare nonché delle loro prime misure attuative e operative, conferma la difficoltà del nostro Paese nel confrontarsi con una politica per l'abitare che consideri con priorità le necessità dei ceti meno abbienti. Il settore delle politiche abitative necessita infatti da molto tempo di un insieme strutturato di interventi rivolto a una più efficace regolazione dell'intervento pubblico per l'edilizia sociale e diretto a potenziare l'offerta verso le fasce deboli del mercato.

Quella del PNRR era, e in parte potrebbe ancora essere, una occasione irripetibile per definire e mettere in atto le riforme necessarie a riparare le lacune che nel settore abitativo si sono allargate, nel corso dei decenni, dopo il trasferimento di competenze alle regioni, a causa di interventi legislativi sporadici e talvolta ispirati a interessi di brevissimo momento.

Nell'insieme delle misure del PNRR e del Piano complementare che interessano i temi dell'abitare si coglie, purtroppo, l'assenza di definizione dei fabbisogni e la mancanza di strumenti giuridici e di pianificazione per l'integrazione dei fattori demografici, sociali e delle connesse funzioni di residenzialità e dei servizi relativi. Di conseguenza non vengono posti tempestivi, chiari e articolati obiettivi in termini di pianificazione e organizzazione del tessuto urbano e dei servizi di welfare per il finanziamento dei programmi da predisporre da parte degli enti locali con il più ampio possibile concorso di attori locali, imprese, non profit e cittadini.

Non esiste, del resto, nemmeno una parvenza di Osservatorio nazionale sulla condizione abitativa che possa fungere da punto di aggregazione della conoscenza di scambio di *best practices*, anche per la stima dei fabbisogni. In altri settori, quali gli alloggi per studenti universitari, nel Quaderno si evidenziano le insidie di un'apertura agli operatori di mercato in presenza di regole inadeguate.

Per questa ragione ai comuni italiani è richiesto, oltre all'eccezionale sforzo in termini di organizzazione della capacità di spesa, un ulteriore impegno, anch'esso particolarmente complesso: quello di collegare tra loro, nella dovuta scala territoriale e nel rapporto tra le diverse scale territoriali, le richieste di accesso ai tanti diversi fondi che hanno rilievo per le politiche dell'abitare.

I comuni dovranno considerare che con ogni probabilità questa integrazione sarà più efficiente e operativa se l'amministrazione saprà aprirsi alla collaborazione e al coinvolgimento del volontariato e della creatività sociale, acquisendo nuovi punti di vista, nuove competenze ed energie. Ne risulteranno arricchiti obiettivi e progetti anche per la possibilità di attingere alle risorse sottoutilizzate.

Il grande valore della trasparenza, infine, se perseguita con rigore, potrà manifestare la propria capacità di immediata semplificazione di processi che sono e rischiano di restare altrimenti bloccati da attriti di potere.

Il Quaderno si conclude con una serie di proposte per migliorare l'efficacia del PNRR sotto il profilo della sua attuazione.

Gianluigi Bovini<sup>1</sup>

Alice Lomonaco<sup>2</sup>

## FONTI DI FINANZIAMENTO PNRR – ANZIANI E DISABILI

Missione e Componenti	Investimento	Fondi destinati / stanziati	Amministrazione titolare	
Missione 5 – <i>Inclusione e coesione</i> M5C2 – <i>Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore</i>	1.1 – Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione della istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti 1.2 – Percorsi di autonomia per persone con disabilità	500 milioni di euro + 500 milioni di euro	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (MLPS)	
Traguardo/obiettivo	Denominazione	Indicatore (qualitativo per traguardo, quantitativo per obiettivo)	Scadenze attuative	
			Trimestre	Anno
Obiettivo	Percorsi di autonomia per persone con disabilità	Realizzazione da parte dei distretti sociali di almeno 500 progetti relativi alla ristrutturazione degli spazi domestici o fornitura di dispositivi ICT	T4	2022

1. Gianluigi Bovini, statistico e demografo. Fino al 2016 ha lavorato per il Comune di Bologna con l'incarico di capo Area Programmazione, Controlli e Statistica e ha svolto il ruolo di dirigente dell'Ufficio Comunale di Statistica. Dal 2017 collabora con ASviS, Fondazione Unipolis e Forum Disuguaglianze Diversità sulle tematiche dello sviluppo sostenibile legate all'Agenda ONU 2030. Nel marzo 2019 ha pubblicato con la casa editrice Il Mulino il volume *Bologna oltre il Pil. Lo sviluppo sostenibile in Emilia-Romagna e nella Città metropolitana*, dedicato al tema della selezione e misurazione in ambito regionale e metropolitano degli obiettivi dell'Agenda 2030.

2. Alice Lomonaco, assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia (Università di Bologna) dal 2020, svolge le sue ricerche nell'ambito della Sociologia del territorio e delle migrazioni. In particolare, gli interessi di ricerca sono rivolti verso il tema della disuguaglianza all'accesso del bene casa, le politiche abitative e la popolazione straniera. Attualmente è ricercatrice nel progetto europeo Horizon 2020 dal titolo *Welcoming Spaces*, dove si occupa di disuguaglianze territoriali, *shrinking area*, rigenerazione territoriale, integrazione e popolazione straniera.

Obiettivo	Dispositivi tecnologici	Almeno 5000 persone con disabilità hanno beneficiato del rinnovo dello spazio domestico e/o la fornitura di dispositivi ITC. Almeno 5 000 persone (1.000 esistenti più altre 4.000) con disabilità destinatarie degli interventi di assistenza tecnica.	T1	2026
-----------	-------------------------	--	----	------

All'interno del PNRR e in modo particolare nella Missione 5 – *Inclusione e coesione* e Componente 2 – *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore*, vi sono due fonti di finanziamento che riguardano le condizioni abitative di anziani e disabili. Data la rilevanza del tema nel contesto italiano è importante identificare gli obiettivi delle due misure.

Nel primo Investimento, Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione, l'obiettivo della misura è quello di sostenere le persone vulnerabili e prevenire l'istituzionalizzazione. L'Investimento, in particolare, dovrà comprendere due interventi che avranno un impatto sul tema abitativo: 1. Sostenere la vita autonoma e la deistituzionalizzazione per gli anziani; 2. Rafforzare i servizi sociali a domicilio per garantire la dimissione anticipata assistita e prevenire il ricovero ospedaliero.

Nel secondo Investimento, Percorsi di autonomia per persone con disabilità, l'impatto sull'abitare è più esplicito poiché si mira ad accelerare il processo di deistituzionalizzazione, fornendo servizi sociali e sanitari di comunità e domiciliari al fine di migliorare l'autonomia delle persone con disabilità. La misura deve promuovere l'accesso agli alloggi e alle opportunità di lavoro, comprese le nuove possibilità offerte dalle tecnologie dell'informazione.

Entrambe le linee di finanziamento si collocano in un sistema nazionale complesso soprattutto per quanto riguarda la condizione degli anziani e la sussidiarietà da parte di familiari *caregiver* verso disabili che potrebbero avere vantaggi rilevanti rispetto a un aumento dell'autonomia personale.

In tale ottica è importante ricordare l'attuale situazione demografica italiana. I dati più recenti diffusi dall'ISTAT sulla struttura per età della popolazione confermano l'accentuarsi della tendenza all'invecchiamento. Al 1° gennaio 2021 la popolazione residente in Italia ammontava a oltre 59,2 milioni e le persone con più di 64 anni erano quasi 13,9 milioni (23,5% del totale). Quasi un italiano su quattro rientrava nelle classi di età che convenzionalmente identificano la popolazione anziana ed era evidente la forte supremazia femminile. Molto significativo anche il dato relativo alle persone più longeve: gli over 79 in Italia erano infatti quasi 4,5 milioni e anche in questo caso la prevalenza femminile era molto netta (62,3% del totale).

La crescente longevità della popolazione è un fatto largamente positivo, reso possibile da una speranza di vita alla nascita che è fra le più elevate al mondo: nel 2020, pur in presenza della pandemia che ha colpito duramente le persone più anziane, la durata media della vita è stata di 79,7 anni per gli uomini e di 84,4 anni per le donne (82 anni il valore

---

*L'obiettivo della misura è quello di sostenere le persone vulnerabili e prevenire l'istituzionalizzazione*

---

medio per la popolazione totale). Le previsioni ISTAT sull'evoluzione futura della popolazione confermano con elevata probabilità l'ulteriore accentuarsi di questo processo di invecchiamento della popolazione, in un contesto complessivo di crisi demografica caratterizzato da una continua riduzione della natalità, da un saldo pesantemente negativo del movimento naturale e da un conseguente calo della popolazione reso più preoccupante da forti squilibri quantitativi fra le diverse generazioni.

Secondo i dati previsionali recentemente diffusi dall'ISTAT nello scenario mediano di evoluzione della popolazione si ipotizza in Italia nel 2030 una popolazione totale di circa 57,9 milioni di persone, con un calo di oltre 1,3 milioni rispetto al 2021. La popolazione anziana è invece prevista in ulteriore aumento e dovrebbe raggiungere quasi 15,9 milioni di persone nel 2030 e un'incidenza degli anziani sulla popolazione totale del 27,4%<sup>3</sup>.

Le previsioni ISTAT coprono un arco temporale molto più lungo (fino al 1° gennaio 2070), ed evidenziano con grande chiarezza il carattere strutturale e di lungo periodo del processo di invecchiamento della popolazione: negli anni successivi al 2030 il numero assoluto e l'incidenza delle persone anziane sul totale continuerebbero a salire, per effetto del progressivo ingresso in questa fase della vita dei particolarmente numerosi nati negli anni Sessanta e nei primi anni Settanta (il periodo del cosiddetto baby boom). La prospettiva più probabile è quella di avere una popolazione anziana che rappresenterà a lungo circa un terzo del totale degli abitanti, con una crescita relativa particolarmente forte soprattutto per gli over 79.

Le implicazioni sociali ed economiche di queste tendenze evolutive della popolazione sono molteplici e di grande complessità e sono già da tempo evidenti in un contesto che è stato definito di "inverno demografico", ulteriormente aggravato dall'esplosione della pandemia che ha provocato forti aumenti dei decessi, riduzioni ulteriori delle nascite e un inevitabile rallentamento dei flussi migratori interni e internazionali.

A fronte di tali cambiamenti demografici, non meno rilevante è la situazione delle persone con disabilità. In questa sede ci limiteremo ad evidenziare sinteticamente un solo aspetto, relativo al problema delle persone in condizioni di disabilità a seguito del manifestarsi di situazioni di parziale o totale non autosufficienza nello svolgimento delle attività fondamentali della vita quotidiana.

Nel report dedicato a *Le condizioni di salute della popolazione anziana in Italia – Anno 2019*, ISTAT affermava che prima della pandemia molti indicatori di salute evidenziavano un trend favorevole; negli ultimi decenni questa tendenza ha accreditato l'ipotesi di una compressione della morbilità o disabilità, ovvero di un graduale spostamento verso età progressivamente più avanzate dell'insorgere di condizioni di salute severe. Nonostante questo miglioramento il report evidenziava però che nel 2019 circa 7 milioni di an-

---

*Un "inverno demografico" aggravato dalla pandemia, che ha provocato aumenti dei decessi, riduzioni ulteriori delle nascite e rallentamento dei flussi migratori*

---

3. Si confermerebbe anche la forte prevalenza femminile; con oltre 8 milioni 820 mila donne anziane rispetto a 7 milioni 40 mila uomini.

ziani (più di uno su due) presentavano una condizione di multi morbidità, riferendo almeno tre patologie croniche. Gli anziani con gravi limitazioni motorie, sensoriali o cognitive erano invece 3,86 milioni: fra questi, 2,83 milioni avevano gravi difficoltà nel camminare, salire o scendere le scale senza l'aiuto di una persona o il ricorso ad ausili; 1,87 milioni riferivano gravi difficoltà nell'udito o nella vista anche con l'uso di ausili; 1,11 milioni avevano infine gravi difficoltà nella memoria o nella concentrazione. La quota degli anziani con gravi difficoltà funzionali aumentava progressivamente al crescere dell'età e si presentava più elevata nella popolazione femminile. Il report ISTAT rilevava inoltre che durante la pandemia da Covid-19 questa specifica fragilità ha esposto la popolazione anziana a un maggiore rischio di morte, di ospedalizzazione e di ricovero in terapia intensiva.

Sulla base di questi dati appare evidente il rischio di un forte aumento nei prossimi anni di queste situazioni di gravi limitazioni nello svolgimento delle funzioni fondamentali della vita quotidiana, in conseguenza del notevole incremento della popolazione anziana che si prevede nei prossimi decenni e in particolare delle persone in età più longeva. Deve quindi intensificarsi l'impegno per affrontare con lungimiranza questo grave problema, definendo in sede nazionale e locale piani di graduale abbattimento delle barriere visibili e invisibili che accentuano le sofferenze e i disagi derivanti da queste condizioni di mancata autonomia.

Fra le barriere visibili assumono una particolare gravità quelle di carattere architettonico, che limitano le possibilità di spostamento o accesso: a questo proposito basti pensare che al Censimento 2011 quasi il 70% delle abitazioni collocate in palazzi di almeno tre piani erano ancora prive di ascensore. Fra le barriere invisibili la pandemia ha fatto emergere la gravità del divario digitale, che impedisce a larga parte delle persone anziane di utilizzare pienamente e consapevolmente le opportunità offerte dalle moderne tecnologie in molti aspetti fondamentali della vita quotidiana e nelle relazioni sociali: una recente indagine campionaria promossa su questo tema dal Comune di Bologna ha evidenziato i caratteri e l'ampiezza di questo problema, che si stima in molte situazioni possa coinvolgere quasi il 50% delle persone anziane con una particolare accentuazione fra le donne più longeve che vivono sole.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nasce come uno strumento volto a ridurre le disuguaglianze sociali attraverso politiche e progetti mirati alla popolazione più vulnerabile e, rispetto al passato, con una maggiore attenzione (almeno teorica) al divario territoriale. Tra queste misure, la Missione 5 – equità sociale, di genere e territoriale – è quella che promette maggiormente di raggiungere questo obiettivo. Gli obiettivi specifici di questa Missione sono: sostenere le persone vulnerabili prevenendo l'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti; sviluppare percorsi di autonomia delle persone con disabilità investendo su un sistema integrato di servizi sociali e sanitari di comunità e domiciliari; la rimozione delle barriere architettoniche.

---

*Il PNRR nasce per ridurre le disuguaglianze sociali attraverso politiche e progetti per la popolazione più vulnerabile e con attenzione al divario territoriale*

---

L'abitazione, pertanto, assumerà un ruolo ancora maggiore nelle vite e nel benessere delle famiglie e degli individui<sup>4</sup>. Gli interventi sul piano abitativo previsti dal PNRR e rivolti a questo target, tuttavia, rischiano di non intercettare pienamente l'obiettivo; questo soprattutto perché permane il problema di un sistema di *housing* storicamente «*poco sociale*» (Tosi, 2017; 2019).

Le vulnerabilità legate all'abitare colpiscono una popolazione tutt'altro che marginale; secondo recenti indagini di Nomisma (2020; 2021) il 28,3% delle famiglie italiane esprime fatica nel sostenere le spese legate all'abitazione, l'11,7% si ritiene insoddisfatto della qualità dell'abitare (ovvero riguardo le caratteristiche dell'immobile e la qualità urbana in cui è situata l'abitazione) e il 43,5% esprime una debolezza sociale, rappresentata da problematiche di salute (presenza di persone non autosufficienti, con limitazioni nelle attività quotidiane ecc.), del lavoro (disoccupati o con lavori saltuari e discontinui) e del sistema relazionale (assenza di una rete di supporto). Tra questi, la popolazione anziana è fortemente rappresentata. Approfondendo i dati sulla situazione abitativa degli over 65 scopriamo che circa il 15,5% delle famiglie italiane è composto da persone over 65 che vivono sole, il 9,8% delle famiglie è costituito da coppie di anziani mentre circa il 13% delle famiglie italiane convive con un anziano.

Da questi dati si evince che oggi la maggior parte delle persone che vive sola è rappresentata da persone anziane e primariamente donne. La vulnerabilità sociale di questa specifica categoria (anziane che vivono sole) è legata al fatto che queste sono maggiormente esposte al rischio di povertà; le loro pensioni sono infatti generalmente più basse. Inoltre, l'abitare in terza età è oggi rappresentato anche da abitazioni di dimensioni spesso superiori alle effettive esigenze, in cattive condizioni e/o con costi manutentivi elevati. Le limitazioni alla mobilità e le inevitabili forme di non autosufficienza imposte dall'età implicano per questa popolazione forti rischi di esclusione sociale<sup>5</sup> (Falasca, 2015).

Inoltre, nel rapporto *Abitare e Anziani* (2015) si evidenzia come anche tra gli anziani che vivono in abitazioni di proprietà (e pertanto meno esposti a povertà abitativa) le condizioni abitative sono spesso inadeguate (spesso per via della vetustà della casa). Dal rapporto si evince che nel 70% dei casi si tratta di abitazioni di almeno 50 anni; il 7% di queste non sono dotate di impianto di riscaldamento e nel 56% dei casi sono a un piano superiore al secondo ma non dotato di ascensore. Sulla non autosufficienza e la disabilità l'obiettivo è quello di contrastare l'istituzionalizzazione e favorire la permanenza a domicilio (Pasquinelli, 2021), come

---

*Le vulnerabilità legate all'abitare colpiscono una popolazione non marginale; il 28,3% delle famiglie fatica a sostenere le spese, ...*

---

4. Per una più approfondita disamina dei servizi sociosanitari in ADI si veda Motta (2020), <https://welforum.it/il-punto/verso-un-welfare-piu-forte-ma-davvero-coeso-e-comunitario/come-potenziare-l-assistenza-domiciliare-per-i-non-autosufficienti/>.

5. Le linee guida dell'OMS prevedono già dal 2007 una gestione della terza età nella propria "zona d'origine" o nel proprio quartiere per preservare la rete di cui godono (Van Hoof et al., 2018). Su questo, nel piano ci sono specifici fondi destinati alla sanità e ai servizi sociali, che vedono tra i principi fondamentali della riforma la semplificazione dell'accesso mediante punti unici di accesso sociosanitario; modalità di riconoscimento della non autosufficienza basate sul bisogno assistenziale; un *assessment* multidimensionale e la definizione di un progetto individualizzato che individui e finanzia i sostegni necessari in maniera integrata.

peraltro previsto anche dal PNRR<sup>6</sup> nella Missione 6 (Salute), che prevede un potenziamento dei servizi domiciliari che entro il 2026 dovrebbero coprire il 10% degli anziani fragili.

Positivo, inoltre, il proposito di fissare livelli essenziali delle prestazioni nel campo dell'assistenza agli anziani non autosufficienti, che attualmente, considerati i dati sulla copertura dei servizi domiciliari, diurni e residenziali in Italia, mostrano una fortissima differenziazione fra regioni, con un netto divario fra Nord e Sud e fra aree urbane e aree rurali e interne. L'obiettivo nell'erogazione dell'assistenza domiciliare dovrebbe, come richiesto dal "Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza"<sup>7</sup>, considerare non solo la platea, ma anche in quale quantità viene erogata a ogni avente diritto. Specifici interventi sul piano abitativo per questo specifico target di popolazione potrebbero mitigare i supporti verso una presa in carico domiciliare reale; tuttavia, è necessario che le abitazioni posseggano adeguati standard affinché le cure di cui si necessita e il mantenimento in salute siano possibili.

I vari finanziamenti previsti dal PNRR sull'abitare (Superbonus 110%, fondo complementare per l'ERP, PINQuA ecc.), se da un lato consentono un aumento dell'efficientamento energetico delle abitazioni, dall'altro rischiano di concentrarsi sulle abitazioni di maggior pregio e sulle città (Viesti et al., 2021) dove le risorse economiche, amministrative e infrastrutturali sono maggiormente presenti e operative. La geografia della terza età segue, infatti, logiche differenti, con grandi concentrazioni anche nelle città medie e piccole e nelle aree interne. Pare quindi opportuno rivedere l'allocazione delle risorse tra le diverse aree con maggiore attenzione al ruolo di questi territori per queste fasce di età, evitando di privilegiare aree già in possesso di dotazioni pubbliche e private e pertanto maggiormente in grado di proporre progetti e maggiori capacità di saperli rendere operativi nei "breve" tempi imposti dal Piano.

Ciò che sembra mancare, inoltre, è una *governance* condivisa capace di riprogettare il sistema di *housing* sociale verso una forma ancora più sociale ed equa; sono del tutto assenti, ad esempio, gli indicatori di genere nonostante sia il segmento più rappresentato in questa specifica popolazione (over 65). Infine, manca ancora un piano condiviso su come integrare le diverse linee e forme di finanziamento (nazionali, regionali e locali) sullo stesso obiettivo senza che questi seguano progetti competitivi o non integrati sullo stesso territorio e su territori contigui.

*I finanziamenti previsti dal PNRR rischiano di concentrarsi sulle abitazioni di maggior pregio e sulle città dove le risorse sono più presenti e operative*

6. Il Piano prevede, infatti, che 300 milioni dei 500 complessivi saranno destinati alla riconversione delle RSA e delle case di riposo in gruppi appartamenti sul modello del *senior housing* e al contempo investendo in domotica, telemedicina e monitoraggio a distanza per integrare il servizio personalizzato socioassistenziale.

7. <https://www.anap.it/notizia/quale-riforma-gli-anziani-non-autosufficienti-e-le-loro-famiglie>.

# 6 | *Housing First* alla prova del PNRR

Dora Casalino<sup>1</sup>

Maurizio Bergamaschi<sup>2</sup>

## FONTI DI FINANZIAMENTO PNRR – HOUSING FIRST

Missione e Componenti	Investimento	Fondi destinati / stanziati	Amministrazione titolare	
Missione 5 – <i>Inclusione e coesione</i> M5C2 – <i>Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore</i>	1.3 - <i>Housing</i> temporaneo e stazioni di posta	450 milioni di euro	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (MLPS)	
Traguardo/ obiettivo	Denominazione	Indicatore (qualitativo per traguardo, quantitativo per obiettivo)	Scadenze attuative	
			Trimestre	Anno
Traguardo	Piano operativo	Entrata in vigore del Piano operativo riguardante l' <i>Housing First</i> e le stazioni di posta	T1	2022
Obiettivo	Presa in carico, per almeno sei mesi, delle persone che vivono in condizioni di grave deprivazione materiale	Almeno 25 mila persone che vivono in condizioni di grave deprivazione materiale devono ricevere un alloggio temporaneo grazie ai progetti di <i>Housing First</i> e stazioni di posta.  Il conseguimento soddisfacente dell'obiettivo dipende anche dal conseguimento soddisfacente di un obiettivo secondario: 25 mila persone riceveranno un alloggio temporaneo per almeno sei mesi.	T1	2026

1. Dora Casalino è esperta in progettazione e gestione dell'intervento sociale. Da circa 15 anni offre consulenza agli enti del Terzo settore e alle pubbliche amministrazioni per l'avvio di percorsi di innovazione nella gestione dei servizi. È specializzata in *project management* e nello sviluppo e innalzamento delle reti territoriali; dal *social housing* alle politiche di genere e migratorie.

2. Maurizio Bergamaschi insegna Sociologia dei servizi sociali di territorio e Sociologia delle Migrazioni presso il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia dell'Università di Bologna. I suoi studi e attività di ricerca riguardano prevalentemente le tematiche della vulnerabilità, della povertà urbana e della grave emarginazione.

All'interno del PNRR, Missione 5 – *Inclusione e coesione* e Componente 2 – *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore*, trova spazio una linea di finanziamento dedicata totalmente all'*Housing First* (innanzitutto la casa) e stazioni di posta:

*«L'obiettivo di questa misura è quello di proteggere e sostenere l'inclusione delle persone emarginate mediante la messa a disposizione di alloggi temporanei e stazioni di posta. L'introduzione dell'approccio Housing First (innanzitutto la casa) significa che i comuni devono mettere a disposizione appartamenti per singoli individui, piccoli gruppi o famiglie fino a 24 mesi. Inoltre devono essere attuati progetti personalizzati per ogni singola persona/famiglia in modo da attuare programmi di sviluppo personale e aiutare le persone a raggiungere un maggior livello di autonomia, anche fornendo formazione e altri servizi volti a migliorare la ricerca di una occupazione. D'altro canto, la realizzazione di "stazioni di posta" significa la creazione di centri di servizi e inclusione per le persone senza fissa dimora. Tali centri devono offrire, oltre a un'accoglienza notturna limitata, importanti servizi quali servizi sanitari, ristorazione, distribuzione postale, mediazione culturale, consulenza, orientamento professionale, consulenza giuridica e distribuzione di beni».*

Ma cos'è l'*Housing First* e quanto è diffuso in Italia? *Housing First*, sviluppato con notevole successo dal dottor Sam Tsemberis a New York negli anni Novanta, è un approccio che concepisce un capovolgimento sostanziale della logica operativa dei servizi sociali nei confronti delle persone senza dimora. Alla persona senza dimora si offre il passaggio diretto dalla strada alla casa e un accompagnamento intensivo del servizio sociale che la supporti nel percorso di reintegrazione sociale e nel conseguimento del benessere soggettivo. La necessità è quella di porre un primo ed essenziale supporto (la casa) che, associato a un sostegno personalizzato, intende innescare e favorire il cambiamento partendo dalla concreta "messa in situazione" della persona senza dimora: avere una casa da gestire, essere, da un punto di vista abitativo, autonomo.

---

*Nell'Housing First c'è un capovolgimento sostanziale della logica operativa dei servizi sociali nei confronti delle persone senza dimora*

---

Potenzialmente *Housing First* potrebbe rappresentare un percorso per tutte o comunque per la gran parte delle persone senza dimora che nel nostro Paese sono state stimate da ISTAT (2015) nel 2014 in 50.724, un dato sicuramente sottostimato (Bergamaschi, 2017: 32-33) in quanto "conta" solamente coloro che hanno utilizzato almeno un servizio di mensa o accoglienza notturna nei 158 comuni italiani in cui è stata condotta l'indagine. Dall'indagine ISTAT, pertanto, restano esclusi coloro che non intrattengono rapporti con i servizi pubblici o enti del Terzo settore, target che nella letteratura internazionale sul tema, nonché nelle diverse esperienze nazionali, è riconosciuto come target prioritario dell'approccio *Housing First*.

Rispetto alle persone senza dimora intercettate da ISTAT, queste non si distribuiscono omogeneamente sul territorio nazionale: il 38% nel Nord-ovest, il 18% nel Nord-est, nel Centro il 23,7%, nelle Isole il 9,2% e nel Sud l'11,1%. Se quasi il 45% delle persone senza dimora censite

da ISTAT sono concentrate in tre capoluoghi (Milano, Roma, Palermo), dobbiamo però ricordare che il fenomeno investe anche realtà urbane di piccole e medie dimensioni.

L'approccio *Housing First* ha trovato nel nostro Paese un pieno riconoscimento nelle *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, accolte dal Governo nel dicembre del 2015, e negli ultimi anni molte realtà territoriali, dal Nord al Sud, in realtà metropolitane e in città di piccole e medie dimensioni, hanno adottato questa modalità di accoglienza delle persone senza dimora.

Il report di monitoraggio su 31 progetti *Housing First* attivi in Italia al 31 dicembre 2019, pubblicato nel dicembre 2020, ha evidenziato a partire da un set di indicatori (l'*housing stability*, costi ed efficienza del progetto, orientamento al *recovery*, *harm reduction*, benessere e salute delle persone accolte, integrazione socio-economica, integrazione comunitaria ecc.) miglioramenti nella condizione di vita, tra le persone accolte in percorsi di *Housing First*, nei diversi ambiti indagati. Al contempo ha mostrato alcune criticità, in primo luogo la difficoltà nel reperimento di alloggi da destinare al progetto. Al di là della diffidenza e della resistenza dei proprietari a mettere a disposizione il proprio bene per ospitare persone senza dimora, nonostante le garanzie assicurate dagli enti promotori del progetto di accoglienza, questa problematicità rimanda al limitato parco alloggiativo, sia pubblico sia privato, disponibile per l'affitto nel nostro Paese.

Il monitoraggio ha inoltre mostrato che i progetti di *Housing First* attivi sul territorio nazionale sono ancora molto limitati e coinvolgono un numero di persone estremamente ridotto rispetto a coloro che trovano un'accoglienza nel "tradizionale" circuito dell'assistenza basato essenzialmente sui dormitori e a coloro che non intrattengono ancora un rapporto con i servizi pubblici o del privato sociale.

Nel caso dell'*homelessness*, ancora forte è la convinzione che risposte di carattere emergenziale, o comunque relative a interventi di bassa soglia, possano rappresentare soluzioni di lungo periodo, elaborando risposte utili a garantire la sopravvivenza di un individuo, non certo la sua piena realizzazione. È in questo contesto che la promozione di progettualità innovative in ambito abitativo ha prima di tutto a che fare con il tema del riconoscimento di un diritto a chi vive una condizione di vulnerabilità sociale. A questo risponde l'approccio metodologico *Housing First* nel proporre un modello centrato sulla scelta in cui non occorra aver dimostrato un'adesione allo *staircase approach* (sistema a gradini) caratteristico della gestione dei servizi tradizionalmente intesi. La forza del modello sta nel non porsi come panacea, ma inserirsi in una filiera di servizi all'abitare in cui il cittadino possa approdare liberamente. Emerge dunque il tema della scelta come responsabilità, oltre un modello di aderenza passiva imposto dai servizi.

*«Durante il lockdown imposto dalla diffusione del Covid-19, per le persone accolte in progetti Housing First la possibilità di avere una casa in cui vivere in sicurezza*

---

*Il modello dell'Housing First si inserisce in una filiera di servizi all'abitare in cui il cittadino possa approdare liberamente. Scelta come responsabilità*

---

si è rilevata una straordinaria opportunità, mentre i dormitori pubblici e del privato sociale hanno dovuto limitare o negare nuovi ingressi e gestire situazioni critiche quali numerosi focolai in diverse città (tra queste Milano, Brescia, Venezia, Sanremo, Pisa, Torino, Trento, Bergamo e La Spezia) e le quarantene dei contagiati»<sup>3</sup>.

Alla luce delle indicazioni presenti nel PNRR e degli otto principi chiave di *Housing First* in Europa elaborati da un team di esperti (Abitare è un diritto umano; I partecipanti hanno diritto di scelta e controllo; Distinzione tra abitare e trattamento terapeutico; Orientamento al *recovery*; Riduzione del danno; Coinvolgimento attivo e non coercitivo; Progettazione centrata sulla persona; Supporto flessibile per tutto il tempo necessario), si evidenzia la maggiore criticità nel carattere temporaneo dell'accoglienza della persona e/o famiglia fissato in massimo di 24 mesi.

Le *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, nonché le diverse evidenze scientifiche in materia, indicano la necessità di un'accoglienza flessibile per tutto il tempo necessario al fine dell'acquisizione di una autonomia sostenibile della persona. Fissare a priori un termine dell'accoglienza si scontra con la eterogeneità dei percorsi e dei vissuti delle persone in condizione di senza dimora che richiedono percorsi personalizzati e costantemente rimodulati sulla base dell'avanzamento del progetto definito con la persona beneficiaria dell'intervento di *Housing First*. L'insidia nell'accoglienza a termine è che si perda il riferimento alla centralità della persona.

Nel documento viene richiamato il coinvolgimento delle associazioni di volontariato, mentre è assente un riferimento al Terzo settore nel suo insieme e alla comunità tutta, depotenziando le chance di consolidamento di questa metodologia di intervento.

Il Terzo settore ha la responsabilità di raccogliere sfide concrete e sperimentare buone prassi che le istituzioni hanno il compito di consolidare. In quest'ottica il Terzo settore, e nello specifico il settore della cooperazione, svolgono senz'altro un ruolo centrale nell'elaborazione di proposte in cui l'*Housing First* possa inserirsi come intervento strutturale. Più che di accoglienza in ottica temporanea occorre quindi parlare di abitare di lungo periodo.

Se realizzato come approccio di rete, non potendo prescindere dal legame con il territorio, la costruzione di partnership locali rende possibile il concreto sviluppo di percorsi virtuosi, che vedono già da tempo proficue collaborazioni tra le pubbliche amministrazioni, le associazioni di piccoli proprietari e di cooperative sociali e d'abitazione, al fine di promuovere percorsi volti alla trasformazione delle esperienze di *Housing First* in tangibili opportunità di ripartenza dei percorsi di vita attraverso la gradualità degli obiettivi che mirino, ove possibile, a promuovere per i partecipanti coinvolti, occasioni di riscatto delle locazioni inizialmente in capo agli enti del Terzo settore coinvolti nella realizzazione delle attività.

---

*Nel documento viene richiamato il coinvolgimento delle associazioni di volontariato, mentre è assente un riferimento al Terzo settore e alla comunità*

---

3. Si veda *la Repubblica*, 4 aprile 2020.

Per questa ragione non sembra credibile immaginare percorsi a scadenza, come attualmente proposto nel PNRR. La durata prefissata ridurrebbe l'*Housing First* a una qualsiasi altra forma di accoglienza, annientando l'approccio innovativo della metodologia.

Questa modalità di intervento che propone una costante partecipazione delle persone senza dimora ai processi decisionali relativi alle opportunità di uscita da quella condizione, risulta ancora faticosa in un sistema strutturato come quello dei servizi socio-assistenziali dove il ricovero temporaneo e l'accoglienza in strutture preposte sono frequentemente considerate efficaci risposte al bisogno di contenimento dei fenomeni di *homelessness*.

Per tale ragione gli interventi dovranno essere mirati a farsi carico di tradurre le aspirazioni espresse dai partecipanti in obiettivi e conseguentemente in interventi da realizzare in accordo con i Servizi, al fine di ridurre la riproposizione di modelli assistenziali, promuovendo opportunità di *recovery*.

Il coinvolgimento diretto dei partecipanti nelle procedure di riscatto dei contratti di locazione, nei territori in cui fino ad ora si è reso possibile sperimentare questi successi, si basa principalmente sulla possibilità di tener fede al principio per cui il supporto è dato per tutto il tempo necessario, con tempistiche variabili validate dalla rete dei Servizi sociosanitari del pubblico e del privato sociale coinvolti nella realizzazione dei progetti.

Oltre alle note criticità istituzionali (cronica debolezza dei servizi sociali e assistenziali) e sociali (alto numero di situazioni di grave emarginazione), l'approccio *Housing First* rimanda alla altrettanto nota inadeguatezza delle politiche della casa nel nostro Paese in cui l'offerta di alloggi in affitto accessibili risulta del tutto insufficiente rispetto al fabbisogno. Questa mancanza spiega il numero ancora limitato di esperienze centrate sull'approccio *Housing First* e l'invito ai comuni presente nel PNRR a mettere a disposizione appartamenti rischia di non cogliere "il" problema (Tosi, 2017), ovvero la perdurante debolezza del welfare abitativo e cadere nel vuoto.

La Missione 5 (1.3), non assumendo la dimensione strutturale del problema a cui *Housing First* rimanda, rischia di "mantenere in un angolo" questa innovativa metodologia di intervento. Nell'immediato un censimento delle case vuote inseribili sul mercato, una valorizzazione del patrimonio pubblico e privato inutilizzato, una *urban regeneration* nei centri storici possono rappresentare alcune piste di lavoro per allargare la platea dei beneficiari di progetti *Housing First*.

Più in generale, come si può leggere nell'Instant Report Fio.PSD del novembre 2020, *Housing First* si dovrebbe collocare all'interno di un cambiamento sistemico nell'approccio con le persone senza dimora che richiederebbe di:

1. inserire i servizi alla grave marginalità in una programmazione territoriale strategica;
2. promuovere servizi capacitanti che puntino fin da subito ad attivare le persone nella gestione stessa degli spazi, delle relazioni e dei percorsi;

---

*Il PNRR propone percorsi a scadenza, ma questo ridurrebbe l'Housing First a una qualsiasi altra forma di accoglienza, annullandone l'approccio innovativo*

---

3. consolidare reti e partenariati pubblico-privato dove l'ente locale sia responsabile dei propri cittadini senza dimora e soprattutto investa risorse adeguate a un rinnovamento dei servizi alla luce del mutato contesto socioeconomico.

Al contempo le azioni e gli interventi in questo ambito dovrebbero prevedere un set di indicatori per un monitoraggio e valutazione degli output, risultati e benefici dell'approccio *Housing First* che non sia puramente contabile<sup>4</sup>. In questa fase il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali chiede alle regioni di raccogliere e comunicare entro il 31 gennaio 2022 le manifestazioni di interesse non vincolanti degli Ambiti Territoriali Sociali e finanziaria per ciascuna regione e provincia autonoma un numero di progetti pari al target di progetti/ATS definito a livello nazionale per ogni sub-investimento.

In sede di valutazione delle proposte progettuali sarà valorizzata la coerenza della progettualità con la programmazione regionale. Nei prossimi mesi si inizieranno a registrare i primi passi in avanti di tale componente, che rischia di essere una grande occasione sprecata per l'Italia e per le persone senza dimora.

*Gli interventi dovrebbero prevedere indicatori per un monitoraggio di output, risultati e benefici dell'approccio Housing First che non sia puramente contabile*

4. Per una presentazione dettagliata si rimanda al volume *Prima la casa*, curato da Paolo Molinari e Anna Zenarolla (2018), al sistema di valutazione SINOSSI e in particolare a *Onda del cambiamento* per indagare il cambiamento che avviene in dieci ambiti della vita della persona beneficiaria dell'intervento di *Housing First* (cura di sé, cura della casa, gestione del quotidiano e uso del tempo, salute, dipendenze, relazioni ecc.).