

Come favorire il reintegro abitativo di chi si ritrova senza casa?

La mancanza di una casa rappresenta l'apice del disagio abitativo. Si tratta di un fenomeno che ha molte sfaccettature, e coinvolge una notevole varietà di individui e di problematiche. Vi sono ad esempio coloro che perdono la casa per motivi economici, o più in generale coloro che sono in cerca di una sistemazione permanente partendo da una condizione iniziale di "senzatetto". Negli Stati Uniti le politiche di supporto a queste persone si sono sempre fondate sulla fornitura di una sistemazione temporanea, eventualmente affiancata all'erogazione di alcuni servizi di reinserimento sociale. L'alto tasso di ricaduta successiva nella condizione di senzatetto ha recentemente spinto i policy maker alla ricerca di nuove soluzioni. Il Rapid re-housing consiste nell'introduzione diretta delle persone in quella che sarà la loro nuova abitazione. In un breve periodo iniziale le persone ricevono sostegno economico e una serie di servizi personalizzati per acquisire una propria autonomia, dopodiché devono cavarsela da sole. Uno studio nella città di Philadelphia valuta gli effetti del Rrh in confronto alle soluzioni già esistenti.

Il disagio abitativo

Si definisce disagio abitativo un fenomeno dalle molte dimensioni, riconducibili tutte a condizioni di difficoltà legate all'abitazione. Comprende il problema della qualità degli alloggi, della loro sostenibilità, quello delle condizioni di sovraffollamento in cui vivono alcune famiglie e, più in generale, tutti quei fenomeni di carattere economico, lavorativo e di vita a cui la condizione abitativa delle persone è collegata. L'apice del problema è rappresentato dalla mancanza di una casa. È un tema che catalizza l'interesse di molti paesi occidentali, non solo per via delle ricadute e della dimensione del fenomeno, ma anche perché questo è caratterizzato da una marcata crescita che si protrae da tempo.

LA SITUAZIONE IN EUROPA

Oggi in Europa, secondo il rapporto 2015 del FEANTSA, almeno 10% delle famiglie destina più del 40% dei propri redditi alle

spese per l'abitazione, una famiglia su sei vive in locali sovraffollati, una su venti è a rischio di dovere cambiare casa nell'arco di sei mesi per via dei costi insostenibili. Si tratta di una condizione critica che viene addebitata a una serie di fattori tra i quali gioca un ruolo di primo piano lo squilibrio crescente tra costi delle abitazioni e disponibilità economiche: i prezzi immobiliari negli ultimi 15 anni sono andati crescendo a un ritmo ben superiore al contestuale aumento dei redditi. Negli anni più recenti ha avuto un ruolo di peso la crisi economica, che ha portato sì a un'inversione dei tendenze del rapporto tra costi e redditi, ma attraverso le ricadute occupazionali ha ulteriormente intaccato la possibilità di mantenere una casa.

LA SITUAZIONE NEGLI STATI UNITI

Negli Stati Uniti la situazione ha sostanzialmente gli stessi contorni: nonostante un

"La crescita dei costi delle abitazioni è decisamente superiore alla contestuale crescita dei redditi"

Tav. 1 - Rapporto tra costi di un'abitazione e redditi in Europa

Anno	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Rapporto % (base 100 = livello medio di lungo periodo)	92	96	105	113	113	113	110	107

Fonte: FEANTSA, 2015

lieve miglioramento nell'ultimo biennio, la situazione è profondamente segnata dal peggioramento precedente: nel 2013 le famiglie senza una casa erano più di 150.000, con un aumento del 9% nell'arco di 7 anni [HUD, 2014]. Anche in questo caso la ragione è sostanzialmente economica e, al di là delle persone effettivamente senza casa, per più di venti milioni di nuclei familiari i

costi della casa sono eccessivi [Urban Institute, 2015] e vanno a ricadere sulla possibilità di affrontare altre spese necessarie. Contestualmente, l'offerta di abitazioni a prezzi abbordabili è decisamente inadeguata: si stima che, ogni 100 famiglie con un reddito estremamente basso, le case disponibili sul mercato a costi sostenibili siano 29.

In cosa consiste l'intervento?

Le politiche abitative sono quell'insieme di misure che mirano a ridurre, con diverse forme di intervento, il disagio abitativo nelle sue varie forme. Nel caso del problema più grave, cioè la mancanza di una casa (in particolare, la sua perdita), le politiche americane si sono concentrate in passato su due differenti approcci.

I "ripatri di emergenza" (*emergency shelter*), sono spazi collettivi per le persone o famiglie che si trovano senza una casa. Si tratta in generale di locali tendenti al sovraffollamento, inadatti tanto per gli adulti (nell'impossibilità di ricavarsi i propri spazi) quanto per i bambini, che hanno difficoltà a giocare e studiare. Per questa ragione sono usati soprattutto come appoggio di breve (o brevissimo) periodo in attesa di trasferirsi altrove.

Gli "alloggiamenti transitori" (*transitional housing*) consistono in una forma di reinserimento più lunga (fino a due anni) e strutturata, fondata sull'offerta di alloggi temporanei a prezzi sostenibili (talvolta gratuiti) affiancati all'eventuale erogazione di servizi di supporto e reinserimento che dovrebbero aiutare le persone a transitare, o ritornare, in una condizione di autonomia. I risultati di questo approccio appaiono tuttavia modesti, per via di un alto tasso di abbandono dei servizi di accompagnamento e, anche tra chi li porta a termine trovando un lavoro o una condizione lavorativa stabile, di un frequente ritorno nella condizione ini-

ziale dopo poco tempo. Sono risultati che impongono ai policy maker di riflettere su un utilizzo meno esteso e più mirato di questo strumento. E, nello stesso tempo, di immaginare nuove forme di intervento caratterizzate da differenti filosofie.

IL RAPID RE-HOUSING

Il *rapid re-housing*, promosso negli ultimi anni, si basa sull'idea di introdurre le famiglie direttamente in quella che a tendere sarà la loro abitazione permanente. Perseguendo questa filosofia del "prima la casa" si mira a ridurre lo stress che viene da una condizione precaria o transitoria e a favorire psicologicamente l'adozione di un approccio personale volto al mantenimento della condizione acquisita. Il programma prevede in primo luogo un servizio di **matching tra abitazioni e nuclei familiari** con determinate caratteristiche. In secondo luogo, la famiglia riceve la necessaria **assistenza economica** per sostenere i costi dell'abitazione. Terzo, la famiglia riceve **servizi personalizzati con lo scopo di risolvere le proprie specifiche difficoltà**. La personalizzazione richiede di mettere in campo un ampio spettro di servizi, che possono andare dalla riqualificazione professionale per chi non trova lavoro alla gestione dei conflitti familiari, o ancora alla consulenza sulla gestione finanziaria e dei debiti e all'accompagnamento a usare i servizi pubblici disponibili. La durata dell'intervento,

"L'approccio di 'rapid re-housing' mira a reinserire subito la famiglia in un alloggio permanente, sostenendola economicamente per un certo periodo e offrendole una serie di servizi personalizzati per aiutarla a risolvere eventuali problemi di carattere lavorativo, familiare o sociale"

variabile da famiglia a famiglia, va da (spesso) pochi mesi a un massimo di due anni.

Come nella consuetudine statunitense, l'intervento è stato sottoposto ad attente analisi in modo da verificarne il funziona-

mento. Un caso è quello della città di Philadelphia, che dal 2008 al 2010 ha coinvolto 1.385 famiglie nel *rapid re-housing*. La permanenza massima nel progetto era di un anno, l'ammontare dell'assistenza economica pari a circa 6.000 dollari..

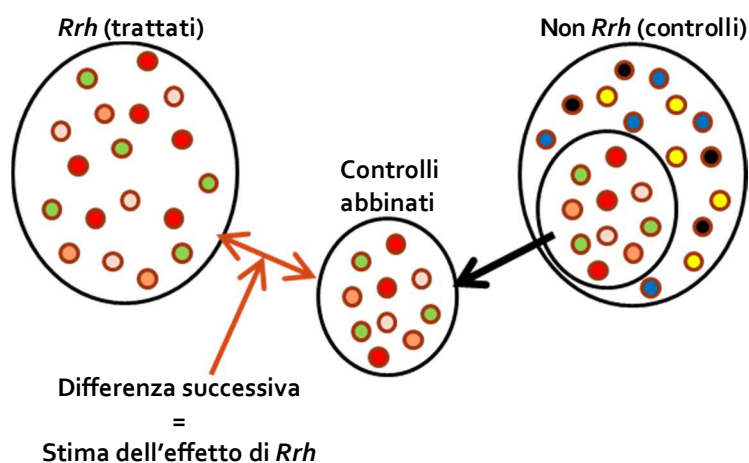
In che modo è stato valutato?

Nel valutare gli effetti di una simile politica l'interesse va naturalmente alla condizione abitativa delle persone coinvolte. Va però anche considerato che spesso il fenomeno coinvolge (o dipende da) una serie di difficoltà che si estendono allo spettro sociale e lavorativo, ragione per cui altri *outcome* di interesse si possono individuare in questi ambiti. La valutazione qui descritta si concentra in primo luogo sul tasso di ricaduta (la probabilità di ritornare nella condizione di precarietà abitativa) e, per quanto riguarda la sfera economica e lavorativa, sul reddito della famiglia.

Cosa succede ai partecipanti dopo l'ingresso in *Rrh*? Cosa sarebbe successo loro altrimenti? La differenza tra queste due condizioni è, teoricamente, l'effetto di *Rrh*. Per stimare questo effetto si confronta la condizione successiva delle famiglie coinvolte con un gruppo di altre famiglie che non vi hanno partecipato. Entrambi i gruppi vengono dalla perdita di una casa, e solitamente da brevi periodi di *emergency shelter*, dopodiché i case manager territoriali decidono chi entra nel *Rrh* e chi no (rientrando quindi negli altri programmi preesistenti). Quest'ultimo è il "gruppo di controllo", composto da 1.286 famiglie, utilizzato per approssimare la condizione controfattuale dei "trattati", cioè "cosa sarebbe successo loro senza *Rrh*". Dato che la selezione dei partecipanti a *Rrh* dipende dalle caratteristiche delle famiglie, il confronto tra i due gruppi va condotto tenendo in debita considerazione le differenze di partenza. A questo scopo l'analisi è con-

dotta ricorrendo al *propensity score matching*. In prima battuta si osserva un esteso set di caratteristiche iniziali delle famiglie, che comprende sociodemografiche, informazioni sulla composizione della famiglia, durata della precedente permanenza negli *emergency shelter*. Queste informazioni provengono dagli archivi amministrativi del HMIS (*Homeless Management Information System*). A partire da queste caratteristiche si stima il *propensity score*, cioè la probabilità, condizionata a quelle caratteristiche,

Fig. 1 - La logica del *matching*



di entrare nel *Rrh*. Lo *score* rappresenta in pratica un indicatore di sintesi delle caratteristiche iniziali. Quindi, per effettuare un confronto a parità di condizioni iniziali, si seleziona dal gruppo di controllo un sottoinsieme di famiglie con le stesse caratteristiche dei trattati (cioè con uno *score* simile). Le condizioni successive di questi "controlli abbinati" rappresentano (posto che le variabili sulla condizione iniziale spieghino in modo esaustivo le differenze di partenza) la condizione controfattuale.

L'intervento funziona?

L'attuazione del *Rrh* a Philadelphia è accompagnata da un follow up (sia dei partecipanti che dei non partecipanti) che si protrae fino al 2013, con l'obiettivo primario di verificare in che misura le politiche di supporto messe in campo rappresentano una soluzione definitiva o una illusoria parentesi temporanea.

Il rischio di ricaduta rappresenta la criticità più evidente dei precedenti progetti di *transitional housing*. Tra coloro che ricevono i servizi di *Rrh*, il tasso di ricaduta nella condizione di senzateo nel periodo di osservazione è del 13,6% (uno su sette). Secondo le stime *matching*, se i partecipanti non fossero stati coinvolti nel nuovo programma la percentuale di ricadute sarebbe stata addirittura pari al 39,3%. La conclusione

della valutazione è quindi che *Rrh* produce, rispetto agli schemi di intervento precedenti, una riduzione del 65% del rischio di ritrovarsi nuovamente senza una casa.

Tav. 2 - L'effetto stimato del *Rrh* sul tasso di ricaduta

	N	% ricadute
Trattati	1.169	13,6%
Non trattati abbinati	1.286	39,3%
Differenza		-25,7%

Le evidenze sul lato economico sono, considerata la variabilità dei dati disponibili, meno nitide. Un'indicazione di massima è che a ogni mese di *Rrh* corrisponda, in media, un aumento di 15 dollari nel reddito mensile.

"Il rischio di ritornare a perdere la casa si riduce del 65% quando la famiglia viene sostenuta con il *Rrh*"

Quali conclusioni trarre dallo studio?

La novità fondamentale del *Rrh* è che esso evita lo "strappo" del passaggio da una condizione temporanea a una più strutturata, predisponendo fin dall'inizio le condizioni per la seconda.

- L'analisi condotta nella città di Philadelphia mostra un tasso di ricaduta dei partecipanti del 13,6%, in linea con quello osservato in altre zone degli USA, e decisamente

inferiore a quanto atteso senza *Rrh*.

- Il *Rrh* ha costi notevoli (anche i già esistenti programmi di *re-housing* costano migliaia di dollari al mese), ma dall'altro lato il basso tasso di ricaduta riduce sensibilmente il rischio di sostenere poi nuovi costi per un secondo intervento. Un accurato confronto tra i costi sostenuti e i benefici prodotti non è ancora disponibile.

Riferimenti bibliografici

- Pratt-Roebuck K. & Taylor J., *Evaluating Philadelphia Rapid Re-Housing impacts on housing stability and income*, Cloudburst Consulting Group, 2012.
- Cunningham M., Gillespie S. & Anderson J., *Rapid re-housing. What research says*, Urban Institute, 2015.
- FEANTSA, *An overview of housing exclusion in Europe*, November 2015.
- HUD, *Annual Homelessness Assessment Report*, 2014.
- ISTAT, *La ricerca nazionale sulla condizione delle persone senza dimora*, 2014.
- Taylor J., *Housing assistance for households experiencing homelessness*, Cloudburst Consulting Group, National Conference on ending Family and Youth Homelessness, 2014

La presente nota è stata redatta da Luca Mo Costabella e Luca Scolfaro (ASVAPP). Progetto CAPIRe è un'iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome. Le attività di ricerca, analisi e formazione sono curate dall'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche di Torino



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME