



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DSPS
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE POLITICHE
E SOCIALI

Corso di Dottorato in
Mutamento Sociale e Politico
Ciclo XXXII

Dire e fare l'investimento sociale.
Politiche per l'abitare a Torino

Candidato: Tommaso Frangioni

Supervisore: Prof. Sandro Busso

Coordinatore: Prof. Marco Bontempi

Indice

Introduzione	3
1. Uno statuto ambiguo. Esiste un paradigma dell'investimento sociale?.....	9
1.1 La prospettiva del neoistituzionalismo.....	10
1.2 Paradigmi, idee, frame	17
1.3 Istituzionalizzare l'investimento sociale	31
2. Riportando tutto alla casa. Abitare, welfare, investimento sociale.....	43
2.1 Wobbly pillar o cornerstone? Sul rapporto fra casa e welfare	45
2.2 Un accenno ai modelli di welfare.....	57
2.3 Le fondamenta delle politiche per l'abitare	66
3. Frizioni e scivolamenti. Metodo e caso studio	81
3.1 Uno, nessuno, centomila (progetti di ricerca)	82
3.2 Di cosa parliamo quando parliamo di casa	88
3.3 Tre fasi della politica abitativa torinese	94
4. Il sistema delle politiche abitative	112
4.1 Abitare a Torino	114
4.2 Le misure.....	124
5. Lavorare in Emergenza	141
5.1 Una prospettiva coi piedi per terra	142
5.2 Gli sportelli.....	152
5.3 Lavorare in Emergenza	163
6. Un giardino curato. I progetti individuali di attivazione	173
6.1 Autonomia e attivazione nel welfare contemporaneo.....	174
6.2 Discorsi sui soggetti	179
6.3 Meritarsi le cose, guadagnarsi le case. La responsabilizzazione	185
6.4 Affidarsi e attivarsi.....	193
7. Tempi e spazi del welfare	202

7.1 Un momento fluido	203
7.2 Una comunità di gente che passa	210
7.3 La vita fuori.....	220
7.4 La temporaneità come strumento	227
Conclusione. Dire e fare l'investimento sociale	234
Bibliografia	250
Ringraziamenti.....	280

Introduzione

Nel corso degli ultimi venti anni, a fronte dell'emergere dei cosiddetti "nuovi rischi sociali", in molti paesi europei sono stati sviluppati interventi di politica sociale basati sull'approccio del Social investment. Questo si viene a configurare come un progetto di policy interno allo spazio europeo, fondato sulla necessità per gli stati di equipaggiare i cittadini per gestire un mondo instabile e in costante mutamento, seguendo un modello di intervento preventivo piuttosto che riparativo, accompagnando il soggetto beneficiario lungo il suo intero corso di vita. L'idea centrale è quella di un investimento da parte del soggetto pubblico nello sviluppo del capitale umano dei cittadini, con l'obiettivo di conciliare protezione sociale e sviluppo dei mercati. C'è un certo consenso nel notare che, all'interno di un *range* variegato di implementazioni e politiche che vanno in questa direzione, l'Italia sia stata poco propensa a orientarsi verso questo approccio. Attraverso lo studio di caso delle politiche abitative torinesi cerco di mostrare come possano svilupparsi, in specifici settori e articolazioni territoriali, dei modelli di intervento che all'investimento sociale guardano con attenzione. L'etichetta di Social investment, in sé, è assente dal dibattito locale, eppure quasi tutte le idee che ne sono alla base sono presenti, variamente articolate. Per osservare questa ricalibratura del welfare contemporaneo, mi concentro sull'osservazione di quello che è stato tradizionalmente considerato un settore marginale: quello delle politiche abitative. Nonostante sia chiara la rilevanza dell'abitare rispetto al benessere umano e all'inclusione sociale, questo tema è stato raramente e con difficoltà integrato in una prospettiva articolata e coerente con i presupposti dell'investimento sociale.

La casa diventa allora una posizione dalla quale osservare le sfaccettature del welfare state, cercando di interpretare la fase attuale come una di ridefinizione dei confini dell'azione pubblica e delle sue modalità. Per fare questo, l'impianto che ho adottato mira a rendere conto di differenti livelli di azione, osservando principalmente la produzione e riproduzione dei discorsi, ma anche le pratiche, degli attori coinvolti. Questo permette di mostrare come una strategia locale che va nella direzione dell'investimento sociale possa essere sviluppata anche in mancanza di un framework nazionale coerente, attraverso l'interazione fra livelli di governo e attori differenti. In particolare, per quel che riguarda gli attori in campo, è importante sottolineare il ruolo assunto dai soggetti del privato a vocazione sociale sia rispetto alla dimensione ideativa che a quella di disegno e implementazione; mentre dal punto di vista dei livelli di governo viene dedicato ampio

spazio al ruolo che hanno gli *street-level workers* nell'immaginare, sviluppare e concretamente attuare queste politiche.

Il focus principale di questo lavoro verte sull'interazione fra tre logiche: attivazione individuale, responsabilizzazione e temporaneità dell'intervento. La loro reciproca relazione dà forma a un quadro nel quale le politiche per l'abitare sono votate all'inclusione sociale attraverso percorsi di autonomia temporanei che, responsabilizzando i beneficiari, costituiscono delle forme di attivazione. Questo approccio permette di tenere insieme tre livelli di analisi distinti, anche se ovviamente intrecciati: il caso torinese a) “parla per” l'istituzionalizzazione del modello dell'investimento sociale all'interno di un contesto locale, permettendo di mostrare il lento processo di legittimazione e implementazione di una politica sociale; b) permette di evidenziare le ragioni organizzative e politiche alla base di specifiche scelte di intervento, mostrando elementi di innovazione e persistenza nel modo in cui gli strumenti vengono disegnati e utilizzati; c) interrogando l'esperienza lavorativa quotidiana di chi si occupa della implementazione di queste politiche, cerca di dire qualcosa sugli esiti, le difficoltà, le rappresentazioni dei beneficiari del welfare contemporaneo, mostrando una serie di ambivalenze dell'intervento giocate soprattutto sul piano delle prassi operative che gli e le operatrici adottano nella loro interazione con questi. È chiaro come questi tre livelli siano costantemente intrecciati, e in ultima analisi indicano il tentativo di descrivere alcune caratteristiche di una logica di governo. Ciò permette anche di ragionare sugli spazi di ambiguità che la prospettiva del Social investment ha, soprattutto alla luce della sua ambizione a presentarsi come un nuovo paradigma di intervento sociale. Da questo punto di vista, è fondamentale esaminare gli elementi di coerenza – e quelli di rielaborazione – fra questo modello e quello neoliberale.

Per quanto riguarda la struttura del lavoro:

- Il primo capitolo propone una esplorazione dell'Investimento sociale, cercando di metterne in luce le caratteristiche e di individuare che rapporto intrattiene con i concetti di paradigma di policy, idea di policy, frame, immagine del mondo. Attraverso la prospettiva istituzionale cerco di sottolineare le logiche di trasmissione di idee e modelli di intervento all'interno del contesto in esame, interpretate come parte di una negoziazione costante di significati fra gli attori sociali coinvolti. In questo modo, la prospettiva dell'Investimento sociale viene radicata all'interno di un setting istituzionale che, in maniera adattiva, accoglie e

traduce i principi di policy operando un *bricolage* in cui si mischiano elementi di innovazione e persistenze. In questo modo, cerco di sviluppare un ragionamento secondo cui i paradigmi di policy vanno a indicare una struttura intermedia fra la materialità delle politiche e dei loro strumenti, e la dimensione astratta e densamente simbolica delle immagini del mondo.

- Nel secondo capitolo presento uno dei dibattiti centrali nella letteratura sulla casa, quello del suo rapporto con il più ampio sistema di welfare. A partire dal dibattito fra la prospettiva che la vede come un “*wobbly pillar*” e quella che piuttosto la interpreta come una “*cornerstone*”, cercherò di porre in relazione il piano delle politiche abitative con quello delle politiche sociali, argomentando come questi filoni analitici tendano a riconoscere fasi differenti di questa relazione. Nel secondo paragrafo esplorerò il modello residenziale e di policy italiano in base alla discussione sui modelli di welfare, partendo quindi dalla classica trattazione di Esping-Andersen per arrivare a quella di Allen et al. sul modello abitativo mediterraneo. In questo modo è possibile mettere in chiave l’intreccio fra politiche abitative e più ampie tendenze del sistema di welfare nello specifico caso italiano.
- Il terzo capitolo è dedicato, nell’ordine: a chiarire il posizionamento adottato nel corso della ricerca rispetto a una serie di bisogni conoscitivi emersi nel corso del tempo, a sottolineare come le tecniche utilizzate possano contribuire al progetto di costruire un’analisi del ruolo delle idee nel processo di policy e a mostrare l’evoluzione nel corso del tempo del mio oggetto di studio, costruendo così una narrazione in fasi che permette di esplicitare la rilevanza del caso rispetto agli obiettivi della ricerca.
- Il quarto capitolo si incentra sulle specifiche misure per l’abitare sviluppate in questo contesto, a partire da una descrizione del territorio in esame. Fare questo mi permette di mostrare quali sono le caratteristiche fondamentali delle politiche locali e porre le basi per la successiva analisi.
- Il quinto capitolo presenta una breve ricognizione della prospettiva analitica della *street-level bureaucracy*, andandone a evidenziare alcune delle caratteristiche più rilevanti (in primis la nozione di discrezionalità). Il secondo paragrafo di questo capitolo è dedicato allo “sportello”, uno spazio fondamentale nel welfare contemporaneo. L’analisi di questo spazio permette di sottolineare alcune delle logiche di azione e rappresentazione che vengono agite dai lavoratori *street-level* nella loro interazione reciproca e nei confronti dei beneficiari di intervento, in

particolare rispetto alla complessa nozione di autonomia che viene proposta e sviluppata. Nel terzo paragrafo mi volgerò al dispositivo dell'emergenza abitativa: questo permette di far emergere anche una importante dimensione temporale dell'intervento abitativo. Come vedremo nei successivi capitoli, questo permette di elaborare una specifica prospettiva rispetto alla temporalità dell'intervento sociale.

- Il sesto capitolo è dedicato alla logica dell'attivazione. A partire da una ricognizione di come questo concetto è emerso nel dibattito europeo, esplorerò il modo in cui nel contesto studiato si colleghi alla responsabilizzazione dei beneficiari e all'idea di autonomia. Nel paragrafo conclusivo del capitolo individuerò un apparente paradosso fra le retoriche di autonomia e attivazione e la costruzione di una prassi che può anche ridurre l'agency a disposizione dei soggetti beneficiari: i soggetti beneficiari sono inseriti all'interno di un dispositivo che ne richiede l'attivazione all'interno di un tracciato ben definito e su cui questi possono incidere solamente in parte.
- Nel settimo capitolo mi concentrerò sulla dimensione temporale degli interventi abitativi, a partire da tre punti di osservazione: lo sfratto, un "momento fluido"; le residenze temporanee e il loro essere delle "comunità di gente che passa"; il modo in cui i progetti di residenzialità temporanea volgono al termine e le contraddizioni che ciò genera rispetto all'obiettivo di costruire l'*empowerment* dei beneficiari di queste politiche. Il paragrafo finale si occupa di tirare le fila, mostrando come queste articolazioni del tempo concorrano nel costruire uno specifico approccio al tempo in cui questo è visto come un fattore attivante.
- Nelle conclusioni tutti questi nodi tematici vengono ricondotti al dibattito sulla natura paradigmatica o meno del Social investment, e allo specifico ruolo della temporalità come strumento di policy. Questa analisi conclusiva permetterà di esplorare alcune linee di rielaborazione che questo approccio alle politiche sociali apporta rispetto a una lettura classica del neoliberalismo, permettendo di sottolinearne tanto gli elementi di continuità quanto quelli di discontinuità. Se da un lato le politiche di Investimento sociale marcano una discontinuità rispetto al neoliberalismo strettamente inteso sotto una serie di profili (dal ruolo dello stato all'orizzonte temporale che prevedono), allo stesso tempo rimangono all'interno di un quadro istituzionale fortemente influenzato da questo.

Nel periodo in cui mi stavo avviando verso la conclusione di questo lavoro, le nostre vite sono state investite dall'emergere di una pandemia. Avendo avuto la fortuna di terminare il lavoro di campo prima che questo processo irrompesse sulla scena collettiva, non ne prenderò in considerazione gli effetti nel corso delle prossime pagine. È piuttosto evidente come questa situazione abbia impattato con forza sul nostro sistema di welfare e che continuerà a farlo. Al netto delle specifiche implicazioni dal punto di vista sanitario di questa situazione, sono molti gli elementi che pongono delle questioni sul piano del sistema di welfare: la necessità di sostegno economico per una fascia della popolazione ampia e crescente, la necessità di articolare una rete di sostegno istituzionale e territoriale, la necessità di immaginare specifiche forme di protezione rispetto a un rischio che è contemporaneamente molto specifico (nella sua dimensione sanitaria) e un generalizzato acceleratore di tutti gli altri. Nel corso del primo periodo di *lockdown* è risaltata con chiarezza la centralità della dimensione abitativa nella nostra esperienza quotidiana, con riflessi che sono andati ad acuire le faglie delle disuguaglianze già presenti nella nostra società. È chiaro che nel momento in cui una parte non trascurabile della popolazione – quella le cui condizioni lavorative permettevano lo spostamento online delle attività lavorative – si è trovata a dover trasformare la propria abitazione nel proprio ufficio, nella scuola per gli eventuali figli, nel proprio spazio pubblico, la centralità della qualità dell'abitare è emersa con una forza spropositata. Ciò ha fatto risaltare come la qualità dell'abitare sia composta tanto da dimensioni infrastrutturali – l'ampiezza, la luminosità, il costo, la presenza di un giardino, di spazi privati – quanto da quelle relazionali – l'isolamento, la serenità dei rapporti, la bontà della eventuale convivenza e così via. In ogni caso, questa situazione ha iniziato a svilupparsi solamente quando io mi trovavo in una fase avanzata del lavoro, finendo la stesura dello scritto. Per questa ragione, il modo in cui questa situazione ha condizionato e condizionerà il sistema locale delle politiche abitative non viene esplorato in questa sede.

Allo stesso tempo, vorrei far riferimento a una dinamica che qualche modo riecheggia anche nel proseguo del testo. Fin dalle prime settimane di pandemia le risposte approntate dal sistema politico si sono caratterizzate per la necessità di intrecciare piani e livelli di azione differenti, con la regionalizzazione del sistema sanitario (ma anche dei sistemi produttivi e delle direttrici principali della mobilità) che ha sicuramente trasposto su una *issue* inedita una questione nota e consolidata rispetto alle modalità di gestione della governance multilivello. Ciò ha creato uno spazio di ambiguità e discrezionalità in cui non era chiaro chi fosse legittimamente incaricato di prendere le decisioni relative alla

gestione di quella che è stata definita (relativamente tardi, a dire il vero) come una situazione di emergenza. A partire da una congerie di decreti, ordinanze, dichiarazioni pubbliche spesso contraddittorie e conflittuali le une con le altre, la costruzione della crisi legata alla pandemia ha permesso di mettere a nudo un nodo centrale della relazione fra soggetto pubblico e cittadini. Il riferimento a parole d'ordine come "responsabilità", "obbligo morale", "sacrificio", "buon senso", "forte raccomandazione" ha fatto emergere con chiarezza una dimensione in cui i soggetti sono stati resi responsabili del modo in cui si comportano, in cui agiscono nel mondo, con sfumature spesso colpevolizzanti su un piano individuale. Questo discorso non è però avvenuto all'interno di un quadro di uguali diritti e di presa in carico complessiva delle situazioni di fragilità e marginalizzazione. Le modalità di gestione di questa emergenza, sempre in bilico fra limitazione delle libertà, permissivismo nei confronti degli attori del sistema economico, tecnicizzazione e depoliticizzazione dell'intervento e paternalismo discorsivo possono essere forse lette come articolazioni di una relazione che vedremo emergere anche nel corso delle prossime pagine in riferimento a un'altra "emergenza" (il cui statuto emergenziale è molto meno pacifico), quella abitativa.

1. Uno statuto ambiguo. Esiste un paradigma dell'investimento sociale?

Andando a rileggere una delle prime interviste fatte per questo lavoro, era dicembre del 2018, mi rendo ancora una volta conto della complessità dei piani temporali iscritti nel discorso di un dirigente comunale. Un immediato intrecciarsi, fin dai primi momenti dell'intervista, di riflessioni sui flussi della popolazione nell'ultimo decennio, sulle misure sviluppate nel corso del suo mandato, di ragionamenti sugli anni di residenza nel territorio richiesti ai cittadini extracomunitari per poter accedere a una serie di servizi e su come questi servizi siano cambiati col sedimentarsi della loro presenza sul territorio e col variare della composizione della popolazione, sulle differenti velocità che l'investimento immobiliare ha a seconda della natura giuridica del soggetto che lo promuove e di come questo abbia influito nelle scelte del comune, su normative promosse cinquanta anni prima che ancora influenzano l'infrastruttura urbana e il regime dei suoli, su impostazioni amministrative "vecchie di trent'anni", ma anche su misure in via di sperimentazione. Un intreccio di cambiamenti e di persistenze che contribuiscono a strutturare il campo delle politiche abitative locali così come le possiamo vedere oggi, e così come il mio intervistato in quel momento me le raccontava, offrendone la sua interpretazione. Questo ci parla di un rapporto fra lo scorrere del tempo, le politiche locali e le modalità di rappresentare il proprio lavoro che tiene insieme una dimensione personale – la concreta esperienza di quell'intervistato, con la sua soggettività, la sua carriera, le sue sensibilità – e una organizzativa – le pratiche e i discorsi che nel corso del tempo si sono sedimentati nel comune di Torino per narrare quel segmento delle politiche locali.

Per restituire questo quadro, la prima necessità che incontriamo è quella di definire in che modo le politiche abitative si situino rispetto a un più ampio sistema, intessuto di normative e indirizzi di policy che provengono dall'azione combinata di livelli di governo diversi (quello europeo, quello nazionale, quello regionale, quello locale) e come questi si possano articolare lungo le direttrici tanto del mutamento quanto della persistenza. È quindi importante rivolgersi al filone che studia le istituzioni e il loro funzionamento come frutto di una costruzione costante di significati e di negoziazioni implicite fra gli attori sociali che le compongono (paragrafo 1.1). Come argomenterò nel terzo capitolo, le politiche locali per la casa sviluppate a Torino negli ultimi anni si inseriscono in un quadro che fa riferimento, in maniera implicita, al cosiddetto investimento sociale.

Mentre cosa si intenda per investimento sociale diventerà chiaro nel paragrafo 1.3, è prima necessaria una duplice operazione. Da una parte va chiarito lo statuto ambivalente che l'investimento sociale ha: non è infatti chiaro se si debba parlare di un paradigma, di un modello analitico, o di un approccio di policy. Per come questo indirizzo è stato proposto fra la fine degli anni '90 e i primi anni 2000, con questo termine si aveva l'ambizione di indicare e proporre un paradigma per le politiche sociali europee che si muovesse in contrapposizione al neoliberalismo, in quel momento egemone (Morel, Palier e Palme 2012), ma ciò dipende in grande misura dalla definizione che si vuol dare tanto di neoliberalismo quanto di paradigma, due concetti che hanno suscitato molto dibattito in letteratura, vivendo alterne fortune. D'altro canto è anche cruciale definire in che modo un paradigma/modello/approccio possa influenzare in maniera implicita un contesto territoriale: nonostante il termine "investimento sociale" sia oggi quasi del tutto assente dal dibattito pubblico italiano, i suoi referenti, i frame diagnostici, le ricette, le idee che propone sono riuscite effettivamente a permeare l'azione pubblica in alcune "applicazioni interstiziali" (Ascoli, Ranci e Sgritta 2016) e incrementali, di cui Torino può rappresentare un esempio. Di questo mi occuperò nel secondo paragrafo, a partire dalla nozione di paradigma e proponendo un inquadramento del ruolo delle idee nel processo di policy.

Il paragrafo 1.1 è dedicato a esplorare la prospettiva neoistituzionalista, all'interno della quale il concetto di paradigma di policy è stato elaborato, mentre il secondo verterà sui paradigmi e sul loro rapporto con idee e frame all'interno di uno studio di policy. Il terzo paragrafo è dedicato all'investimento sociale come concetto generale, tema che verrà ripreso nella sua specifica articolazione italiana nel corso del secondo capitolo.

1.1 La prospettiva del neoistituzionalismo

Nel corso degli ultimi quarant'anni si è sviluppato un filone di pensiero e di analisi delle politiche pubbliche a partire dalle istituzioni, in un tentativo di aggiornare una serie di riferimenti della sociologia classica e di costruire un approccio che in qualche modo si situasse a metà fra le analisi strutturalfunzionaliste e quelle più legate al behaviorismo e alla *rational choice theory*. Se alcuni degli aspetti di entrambi questi filoni teorici sono stati recuperati e reimmessi anche in quello che si è venuto a chiamare neoistituzionalismo, le prime mosse furono in particolare legate al tentativo di rimettere al centro dell'analisi il ruolo che le organizzazioni formali hanno nel configurare lo spazio d'azione dello stato, permettendo di spiegare le policy a partire da una relativa autonomia

del campo della politica formale e delle istituzioni che ne fanno parte, mostrando come le loro regole di funzionamento e i loro simboli e rituali concorrano nel definire le modalità di produzione delle politiche, ed evitando così di ridurre il “gioco” della politica a una mera composizione di interessi singolari e strumentali o a una serie di imperativi funzionali (March e Olsen 1984, Skocpol 1985, Hall e Taylor 1996, Peters 1999).

Va subito notato come, di per sé, il neoistituzionalismo non faccia a meno di alcuni degli aspetti dei due approcci a cui si contrapponeva: innanzitutto, la stessa esistenza di un successivo filone fortemente indebitato alla *rational choice theory* testimonia del fatto che lo spazio per il calcolo degli interessi individuali non sparisce dal quadro analitico; allo stesso modo non si può dire che spariscano gli elementi strutturali, con particolare riferimento alle dimensioni della classe e della cultura. Piuttosto, quello che si è variamente cercato di fare è proporre una nuova configurazione di questi aspetti, cercando di mostrare come la dimensione privilegiata nella quale sia le tendenze strutturali che gli orientamenti individuali si compongono e sviluppano sia legata a un quadro istituzionale di “regole, norme, aspettative e tradizioni che limitano fortemente la libertà di calcolo e la volontà degli individui”¹ (March e Olsen 1984, 736).

In generale, possiamo trovare due dimensioni che contribuiscono a definire cosa sia una istituzione, anche se questo è uno dei nodi meno esplorati dai fautori dell’approccio. Da una parte si intendono delle regole di funzionamento del sistema politico che sono sancite sia ufficialmente (ad esempio un sistema elettorale) sia informalmente (ad esempio le condotte di uno specifico ufficio), riguardanti il modo in cui la politica si configura come campo relativamente autonomo e che gode di regole proprie. Allo stesso tempo, è presente una accezione che comprende fra le istituzioni tanto quelle organizzazioni formali che godono di un certo statuto legale e di un certo grado di coercibilità nell’esercizio delle loro attività (senza che del resto questo escluda la presenza di regole informali e non legalmente sanzionate al loro interno), quanto le “regole del gioco” e le istituzioni, per così dire, sociologicamente intese (la famiglia, i regimi di proprietà e così via) (Thelen e Steinmo 1992).

Per queste ultime in particolare, è utile appoggiarsi a una definizione più ampia di istituzione, secondo la quale queste “rappresentano delle aspettative socialmente sanzionate, ovvero fatte rispettare [*enforced*] collettivamente, rispetto al comportamento

¹ Trad. mia: “rules, norms, expectations, and traditions that severely limited the free play of individual will and calculation”.

di specifiche categorie di attori, o al modo di svolgere certe attività”² (Streeck e Thelen 2005, 9): dei sistemi di regole caratterizzati dalla capacità di offrire senso e guida agli attori sociali nel corso delle loro reciproche interazioni. È centrale in quest’ottica la logica dell’isomorfismo: le istituzioni formali riflettono la costruzione sociale della realtà dominante in un certo contesto e allo stesso tempo contribuiscono a rafforzarla e riprodurla (Meyer e Rowan 1977). Vedremo nel prossimo paragrafo, introducendo i concetti di paradigma, idea, frame, come questa riproduzione si giochi su vari livelli di astrazione, lasciando agli attori margini differenziati di azione rispetto alle istituzioni formali di cui fanno parte. Come vedremo, questo è particolarmente importante nel momento in cui si considera il modo in cui le policy vengono progettate, prodotte e implementate a differenti livelli di governo interdipendenti: è proprio la molteplicità dei tempi e dei siti in cui una politica viene realizzata che rende cruciale l’esistenza di un collante fra i vari attori. In generale la caratteristica principale delle istituzioni è quella di offrire dei pattern “prevedibili e stabili” (Streeck e Thelen 2005, 9) di cosa sia appropriato o non appropriato, giusto o sbagliato, possibile o impossibile in un determinato contesto, permettendo la creazione di discorsi e frame collettivi. L’utilità di pensare al campo delle politiche abitative a partire da questa prospettiva è che ciò permette di mettere in chiave una serie di caratteristiche (della regolazione di mercato, del sistema di welfare, della governance, dell’implementazione, delle pratiche organizzative non scritte, del rapporto con i destinatari finali, e così via) con cui gli attori hanno quotidianamente a che fare in maniera più o meno consapevole e che, attraverso la loro reciproca relazione, contribuiscono a modificare nel corso del tempo.

Il neoistituzionalismo, per quanto peschi da una letteratura sociologica “delle origini” (Weber, Veblen, Durkheim), si situa in una fase relativamente recente dello studio delle policy: a partire dagli anni ’80 si è visto un risorgere dell’approccio istituzionalista, relativamente poco diffuso nel corso degli anni ’60 e ’70, dando vita ad almeno quattro varianti (Hall e Taylor 1996, Hay e Wincott 1998, Peters 1999, Parsons 2007, Schmidt 2008, Rayner 2015). Il punto di partenza della riflessione di March e Olsen (1984), fra i primi a usare il prefisso neo-, è la critica di una serie di caratteristiche della scienza politica (e di parte della sociologia) degli anni successivi al secondo dopoguerra. Innanzitutto, la mancanza di riconoscimento dell’autonomia del campo politico rispetto a quello sociale (che quindi finisce per determinarlo completamente): in questo modo i

² Trad. mia: “they represent socially sanctioned, that is, collectively enforced expectations with respect to the behavior of specific categories of actors or to the performance of certain activities”.

due autori intendevano criticare quanti assumono che “la classe, la geografia, il clima, l’etnia, il linguaggio, la cultura, le condizioni economiche, la demografia, la tecnologia, l’ideologia, la religione abbiano tutte una influenza sulla politica, ma che non siano significativamente influenzate da questa”³ (March e Olsen 1984, 735). Il riduzionismo, ossia l’enfasi sulla sommatoria delle azioni individuali come causa principale dei fenomeni politici e l’utilitarismo, in quanto questa sommatoria di azioni individuali era caratterizzata dal calcolo e dall’ontologia dell’*homo oeconomicus*. C’era anche una critica al funzionalismo, nei termini sviluppati di una concezione della storia vista come un meccanismo efficiente di progresso, convergente sulla modernità industriale occidentale. Infine, criticavano l’approccio strumentale alla politica, ovvero l’idea che questa sia interessata principalmente alla distribuzione efficiente delle risorse e non vi abbia alcun posto la dimensione simbolica e ideologica.

La “controproposta” neoistituzionalista di March e Olsen si incentra sul sottolineare l’interdipendenza fra istituzioni – politiche, economiche, sociali - relativamente autonome, sul mostrare la mancanza di qualsivoglia teleologia storica, a favore di processi complessi e spesso contraddittori, a partire da una logica dell’azione sociale che non è necessariamente razionale rispetto allo scopo e nemmeno necessariamente volta alla massimizzazione dell’utilità individuale. Questa prospettiva si è rivelata particolarmente fruttuosa, dando vita a una moltiplicazione degli approcci che, più o meno chiaramente si rifanno a questi principi (non necessariamente tutti in contemporanea). Se l’istituzionalismo storico è stato il primo a coagularsi, a questo hanno fatto seguito i cosiddetti istituzionalismo razionale, quello sociologico-costruttivista e, in tempi più recenti, la variante ideativo-discorsiva.

I primi sviluppi del neoistituzionalismo nella variante “storica” si sono legati alla necessità di spiegare il persistere di specificità nazionali nei più disparati campi di policy a fronte di una serie di orientamenti teorici che invece, sullo sfondo dei processi di modernizzazione e globalizzazione, sottolineavano la convergenza funzionale fra sistemi nazionali (Thelen e Steinmo 1992). Per questo motivo, diventava allora centrale l’osservazione dello stato, inteso come “complesso di istituzioni capaci di strutturare le caratteristiche e i risultati dei conflitti fra gruppi”⁴ (Hall e Taylor 1996, 938) in una lettura

³ Trad. mia: “It is assumed that class, geography, climate, ethnicity, language, culture, economic conditions, demography, technology, ideology, and religion all affect politics but are not significantly affected by politics”.

⁴ Trad. mia: “complex of institutions capable of structuring the character and outcomes of group conflict”.

che ne assume la separazione dalla “società civile” e che cerca di suggerire un minor peso di questa per spiegare l’evoluzione storica delle istituzioni e delle politiche. Questa mossa serviva principalmente a proporre lo stato come un complesso di istituzioni in grado di esercitare una forma di influenza sulla realtà, in forma indipendente da pressioni di altra natura (principalmente da quelle economiche). Anzi, la peculiarità dell’approccio è che la modalità organizzativa dello stato, e il processo della sua sedimentazione storica, diviene anche una forza strutturante rispetto alla cultura politica di un paese (cfr. Skocpol 1985). A differenza degli altri due approcci classici al neoistituzionalismo, in quello storico non esiste una precisa e univoca concezione del rapporto fra attore sociale e istituzioni: di volta in volta questi possono essere considerati attori razionali e strategici all’interno di una struttura oppure come soggetti costretti a adattarsi alle regole di un gioco stratificato.

Per quanto riguarda la variante razionale del neoistituzionalismo troviamo piuttosto un tipo di lettura in cui gli sviluppi istituzionali sono legati a una “logica della convenienza e della consequenzialità” (Vaira 2003, 123) che tende a considerare la risposta dei soggetti a schemi di punizioni e incentivi, piuttosto che di norme e valori (Peters 1999). Inoltre, si può sostenere che nella versione razionale le istituzioni funzionino principalmente come dei recinti all’interno dei quali gli attori si muovono in quanto individui: come efficacemente sintetizza Peters, questo filone, più che ai meccanismi istituzionali in sé, “sembra interessato principalmente alla manipolazione e alla progettazione delle istituzioni”⁵ (Peters 1999, 45). Questo implica sostanzialmente una logica dell’azione in cui sono gli attori a decidere razionalmente e strategicamente il loro corso di azione rispetto a una serie di vincoli (e in misura inferiore di opportunità) fondati nel contesto (*embedded*). Questo marca la distanza rispetto a quegli approcci neoistituzionali, come quello sociologico o quello discorsivo, in cui la razionalità viene riconosciuta piuttosto come una strategia discorsiva di legittimazione ex-post.

Il neoistituzionalismo sociologico-costruttivista, ben caratterizzato dalla logica dell’isomorfismo accennata poc’anzi, si fonda su una attenzione all’integrazione fra istituzioni della politica e dimensioni culturali. In questo senso diventano centrali nell’analisi i frame collettivi e il rapporto fra istituzioni formali e informali: all’interno di questa prospettiva c’è una maggiore attenzione agli aspetti che riguardano la socializzazione e la condivisione dei significati dell’azione e dei valori. Questi sono visti

⁵ Trad. mia: “appears principally interested in the manipulation and design of institutions”.

come una diretta emanazione di un pattern stabilizzato di interazioni che le istituzioni abilitano. In questo senso, all'interno di questa prospettiva si parla di una "logica dell'appropriatezza" (Campbell 2002), per cui le strategie degli attori sono culturalmente condizionate dal sistema nel quale sono inseriti. In questa lettura, le istituzioni hanno un'influenza sul modo in cui gli individui agiscono, intenzionalmente e non, offrendo da un lato delle norme attraverso cui interpretare e prevedere il comportamento degli altri e dei pattern per il proprio, dall'altro fornendo le griglie – per lo più irriflesse – attraverso cui valutare la realtà circostante (DiMaggio e Powell 1991). Da ciò, ne discende che in questa prospettiva il mutamento è sempre inter-istituzionale e giocato su una dimensione societaria ampia.

Prima di presentare il quarto filone neoistituzionale - quello discorsivo – è necessario far riferimento a una serie di critiche endogene, provenienti da studiosi e studiose che si situavano nel solco di quella tradizione, ai tre approcci iniziali. In particolare, vale la pena menzionarne due. Innanzitutto, è stata messa in discussione la lettura prevalente che all'interno del neoistituzionalismo si è data del mutamento sociale e istituzionale. Infatti, alcuni dei principali esponenti del filone hanno sottolineato con eccessiva forza la dimensione sporadica del cambiamento (secondo la logica del "*punctuated equilibrium*" o delle "*giunture critiche*"). Se era importante mettere in discussione le narrazioni improntate alla convergenza fra sistemi nazionali e porre attenzione alle riforme fallite, alle difficili implementazioni e ai risultati perversi, questo ha spesso finito per far emergere una lettura che poneva una eccessiva attenzione sulle eredità e sul permanere di pattern istituzionali interrotti improvvisamente da cambiamenti quasi rivoluzionari, finendo così per sottolineare eccessivamente le variabili strutturali a discapito dell'agency soggettiva (Streeck e Thelen 2005). Per quanto la dipendenza dalle eredità pregresse, la lentezza del cambiamento, la sua stratificazione storica siano tendenzialmente patrimonio anche delle versioni successive dell'istituzionalismo, si è variamente cercato di argomentare come anche un processo incrementale di cambiamento possa produrre risultati che finiscono per deviare fortemente rispetto al punto di partenza, e che presentano conseguenze non previste dagli attori in gioco. In questo modo si può sviluppare una lettura delle politiche che fa gioco sulla transizione piuttosto che sulla rivoluzione, sullo scivolamento più che sulla rottura. Analogamente, anche la dimensione del rapporto fra individuo e istituzione è spesso problematica nei pionieri di questo filone: se le istituzioni forniscono il frame che orienta l'azione, ma manca una adeguata concettualizzazione di un sistema di feedback attraverso cui gli attori a loro volta

influenzano la dimensione collettiva e istituzionale, si rischia di appiattare la possibilità stessa del cambiamento sui soli fattori esogeni (crisi economiche o politiche, guerre, salti tecnologici), rischiando quindi una sorta di “determinismo istituzionale” (Thelen e Steinmo 1992). In questo senso, Hay e Wincott parlano di una concezione delle istituzioni “*bloodless*” (1998, 952), incapace di riconoscere l’agency dei soggetti che ne fanno parte.

Dunque, riassumendo, si è cercato di argomentare contro i primi autori di questa scuola che il mutamento istituzionale può avvenire in maniera graduale e non necessariamente arrivando a un punto di rottura, prendendo comunque sul serio la logica della *path dependency*, pur diminuendone la cogenza analitica; e si è cercato di evidenziare maggiormente la presenza di un margine di azione attribuibile agli attori coinvolti nelle istituzioni, sottolineando le strategie – legate sia agli interessi più propriamente materiali che alle idee messe in campo – che questi possono utilizzare all’interno di un campo strutturato per modificarne le regole e influenzarne il funzionamento. Negli sviluppi successivi, e in particolare quelli maggiormente legati all’istituzionalismo discorsivo o costruttivista, è evidente la tensione fra elementi di agency e condizionamenti strutturali, soprattutto a partire dal ruolo che assumono idee e discorsi nella creazione di policy. L’attività di policy emerge dall’interazione fra le strutture politiche, economiche e sociali, le azioni dei singoli attori che fanno parte delle istituzioni in una certa configurazione spaziotemporale, e i feedback che le loro azioni hanno sulle istituzioni stesse, ripercuotendosi nel mondo (Béland 2009). Questo approccio permette di costruire l’analisi a partire da casi di studio densi, analizzati nella loro complessità, riconoscendo che il mutamento sociale – o la permanenza, del resto – devono essere spiegati facendo riferimento a un set di variabili interconnesse e dalle relazioni complesse, in cui la componente interattiva ha un ruolo centrale (Schmidt 2011). Del resto, come riconosce anche uno dei principali esponenti dell’istituzionalismo storico, gli attori sociali “non vagano senza scopo nel mondo. Negozano quotidianamente le loro azioni attraverso transazioni basate su pratiche istituzionali”⁶ (Hall 2016, 36), a loro volta influenzate dagli attori stessi.

Se per gli autori e le autrici che si situano all’interno dell’istituzionalismo storico era necessario “riportare lo stato” all’interno di un campo disciplinare che in certi frangenti aveva dato invece troppo peso a variabili individuali o strutturalfunzionaliste (Skocpol

⁶ Trad. mia: “actors do not wander aimlessly in the world. They negotiate their way through the transactions of each day by means of institutional practices”.

1985, Clemens e Cook 1999), è allo stesso tempo importante mantenere un certo grado di apertura, leggere questo come un “artefatto culturale” che viene costruito nella pratica quotidiana da attori che, nello svolgimento della loro vita, sono in vario modo coinvolti e influenzati dallo stato, dalle sue pratiche, dai discorsi che genera e attrae (Gupta 1995): infatti gli stati “non sono semplicemente apparati burocratici funzionali, ma potenti luoghi di produzione simbolica e culturale che sono a loro volta sempre rappresentazioni culturali interpretate in modi specifici”⁷ (Ferguson e Gupta 2002, 981). Certo, questa consapevolezza affiorava anche nelle precedenti fasi del neoistituzionalismo, ma sempre accennata, come in secondo piano. Ad esempio, quando Hall sostiene che ogni politica si inserisce all’interno di una configurazione in cui “certi interessi sono rappresentati con maggior legittimità rispetto ad altri, che delinea i confini accettati dell’azione statale, che associa certi sviluppi della politica contemporanea con precise interpretazioni della storia nazionale e definisce il contesto nel quale le varie questioni possono essere comprese”⁸ (Hall, 1993, 289), implica che la costruzione di una politica non sia una mera fotografia delle posizioni assunte dai soggetti all’interno del campo politico, eventualmente “pesate” per l’influenza di specifici gruppi e interessi, ma che lo stesso atto di sostenere determinate idee contribuisca allo svilupparsi di relazioni e al modificarsi delle risorse in campo.

In questo modo, a partire dall’analisi delle idee diffuse all’interno di un certo contesto è possibile rendere conto del processo di policy, del grado di resistenza incontrato (legato alla presenza e alla forza di idee in contrasto fra di loro), di come le istituzioni indirizzino e siano indirizzate dal mutamento stesso. Per quanto riguarda questo lavoro, la cosa più rilevante è sottolineare come, nell’istituzionalizzarsi di questo approccio, sia cresciuta una letteratura che cerca di rendere conto di come le idee, gli orientamenti valoriali, le credenze, i frame cognitivi, influenzino il processo di creazione, implementazione e mutamento delle istituzioni e delle politiche.

1.2 Paradigmi, idee, frame

All’interno di questo orientamento teorico, sono stati elaborati numerosi concetti per svolgere il ruolo di cerniera fra sfera individuale e dimensione collettiva. Nella sua ricognizione della letteratura, Surel (2000) ne individua tre in particolare: il paradigma di

⁷ Trad. mia: “not simply functional bureaucratic apparatuses, but powerful sites of symbolic and cultural production that are themselves always culturally represented and understood in particular ways”.

⁸ Trad. mia: “representative legitimacy to some social interests more than others, delineates the accepted boundaries of state action, associates contemporary political developments with particular interpretations of national history, and defines the context in which many issues will be understood”.

policy (Hall 1993), la coalizione di advocacy (Sabatier 1998) e il *référentiel* (Jobert e Muller 1987). Però, aprendo alla dimensione interattiva e dialogica, potrebbero essere individuati altri concetti-ponte che cercano di mostrare la dinamica fra attori e strutture e la loro convergenza nelle istituzioni: dai discorsi (Howarth 2010, Schmidt 2012), ai policy frames (Rein e Schon 1993); dalle “coalizioni discorsive” (Hajer 1989), alle idee (Campbell 2002), facendo riferimento a quello che più in generale viene definito *argumentative turn* dell’analisi di policy⁹. Rein e Schon scrivono: “[q]uando coloro che partecipano a una controversia su una policy definiscono e inquadrano la situazione in maniere diverse, è spesso difficile scoprire di cosa stanno discutendo”¹⁰ (1993, 153). Lo stesso può valere per i molteplici termini sviluppati nell’analizzarle, queste policy.

La matrice comune ai tre approcci menzionati da Sural è quella costruttivista dell’analisi delle policy come prodotto di una attività collettiva mediata da valori, rappresentazioni, definizioni della realtà condivise. La differenza principale fra i tre risiede, a mio avviso, in una diversità in ciò su cui l’osservazione si focalizza. Il riferimento di Sabatier è principalmente ai “sottosistemi” di policy, definiti degli insiemi di “attori provenienti da una molteplicità di organizzazioni pubbliche e private, attivamente coinvolti in un problema o *issue* di policy [...] e che cercano regolarmente di influenzare la politica pubblica in quel settore”¹¹ (Sabatier 1998, 99), e quindi è principalmente interessato dalla dinamica attraverso la quale si creano dei gruppi di pressione in grado di stabilire e indirizzare l’agenda di un soggetto pubblico e, di conseguenza, al sistema di posizioni che si viene a creare in un dato settore della policy. Jobert e Muller risultano piuttosto interessati alla dinamica della mediazione istituzionale, attraverso la quale i vari attori propongono le proprie letture della situazione e del problema, mentre non offrono grandi ricette per analizzare il cambiamento nel *référentiel* dominante. Hall invece si interessa maggiormente al modo in cui si può sviluppare la transizione fra un paradigma e il successivo, attraverso una rottura dell’ordine dato¹². Questo punto in particolare permette di differenziare il suo approccio da quello di Sabatier, in grado piuttosto di fornire un modello del cambiamento incrementale, ma comparativamente debole nell’esplorazione

⁹ Per una prospettiva generale sull’argomento, Fischer e Forester (1993).

¹⁰ Trad. mia: “When participants in a policy controversy name and frame the policy situation in different ways, it is often difficult to discover what they are fighting about”.

¹¹ Trad. mia: “actors from a variety of public and private organizations who are actively concerned with a policy problem or issue, such as agriculture, and who regularly seek to influence public policy in that domain”.

¹² A costo di incorrere in una certa reificazione del processo di mutamento stesso, elemento che esplorerò in seguito.

delle modalità attraverso le quali un paradigma o sistema di credenze (“*belief*”) possa essere diffuso ben oltre la dimensione della policy, alla società nel suo complesso. Mi sembra quindi utile partire dal concetto di paradigma per mostrare come si sia progressivamente aperto, ma soprattutto perché è il concetto di riferimento che è stato maggiormente utilizzato per analizzare la transizione delle politiche sociali negli ultimi venti anni.

È evidente come questo concetto si sia rivelato uno dei principali *turning point* nello studio delle policy, fornendo la possibilità di espandere il lavoro dei filoni pertinenti al neoistituzionalismo attraverso un’idea in grado di sottolineare tanto il mutamento quanto la persistenza di modelli di policy nei settori più disparati. In particolare, attraverso il paradigma è possibile strutturare un ragionamento intorno alle idee sottostanti alle politiche, e organizzare una riflessione sul campo del politico che contenga al suo interno elementi strutturali, contestuali e microsociale, considerati all’unisono. Tornando ancora a Meyer e Rowan (1977), lo spazio discorsivo all’interno del quale si muove la vita di una istituzione è strutturato dalla presenza di “razionalizzazioni socialmente legittimate” con le quali gli attori devono fare i conti (fosse anche solo per definire ciò che avversano), nel momento in cui cercano di promuovere un corso d’azione. Gli attori sono soggetti che agiscono strategicamente, scegliendo le proprie condotte fra un insieme non illimitato di possibilità, di cui alcune sono connotate socialmente come preferibili (o stigmatizzate come inadeguate). Il contesto istituzionale in questo senso non è tanto strutturalmente sovraordinato al soggetto, né come vorrebbe la *rational theory* una garanzia di stabilità, ma offre un range di possibilità e costituisce il perimetro dello sguardo, delle possibilità del conoscere e dell’azione (cfr. Hay e Wincott 1998). Questo permette di spiegare come mai le istituzioni tendano verso la riproduzione di sé stesse e la stabilità, mentre l’introduzione del concetto di paradigma aiuta a spiegare in quali situazioni quest’ordine faticosamente costruito può essere messo in discussione.

Partendo dall’intuizione secondo la quale le politiche sociali avvengono in uno spazio discorsivo al cui interno le idee cui gli attori fanno appello per fondare e giustificare la propria azione sono centrali per comprendere sia come viene disegnata la politica che come questa si sviluppa e che esiti produce, si può dire che “i policymaker abitualmente lavorano a partire da un framework di idee e standard che specificano non solamente gli obiettivi della policy e il tipo di strumenti utilizzabili per raggiungerli, ma anche la natura stessa dei problemi che queste politiche dovrebbero risolvere. Come fosse una *Gestalt*, questo framework è integrato nella terminologia utilizzata dai policymaker per

comunicare il proprio lavoro, ed è influente precisamente in quanto è in gran parte data per scontata e chiusa rispetto a una valutazione complessiva”¹³ (Hall 1993, 279). Questo set di idee è ciò che Hall chiama paradigma, e che porta con sé l’eco *kuhniano* del tentativo di spiegare il mutamento istituzionale come l’esito di una lotta fra visioni del mondo concorrenti (Kuhn 1969). In Hall troviamo dunque una declinazione “forte” del concetto di paradigma: è un framework che gli attori applicano alla realtà per modellarla e comprenderla, ed è caratterizzato dal suo essere un insieme complesso e coerente che, a condizioni normali, non può essere messo in discussione. Questa idea forte, come già quella espressa da Kuhn rispetto alla storia della scienza, è stata criticata e rimodulata soprattutto in ragione della sua rigidità e del conseguente scarso uso che se ne può fare come variabile esplicativa (Wilder 2015).

Nella prospettiva di Hall, una politica è composta da tre elementi: i suoi obiettivi generali, le tecniche che produce per raggiungere questi obiettivi, e gli specifici *setting*, gli ambienti istituzionali, nei quali questi sono calati. Il mutamento può avvenire a tutti e tre questi livelli, assumendo di volta in volta caratteristiche differenti in termini di radicalità del cambiamento. Se, ad esempio, la rimodulazione operata da un comune dei punteggi di accesso all’edilizia pubblica è un’operazione relativamente frequente che apparentemente non mette in discussione né lo strumento (l’Erp), né l’obiettivo generale della politica (offrire un alloggio stabile ed economico a certe categorie considerate bisognose¹⁴), già l’introduzione di nuovi strumenti – come accaduto ad esempio con l’introduzione della categoria di Edilizia residenziale sociale, che ritaglia un ruolo differente per i soggetti privati nell’offerta di alloggi a canone moderato – comporta un cambiamento a cascata sulle tecniche e le misure necessarie, nel quadro di un obiettivo che rimane costante.

Nell’ottica di Hall, i paradigmi sono degli orizzonti epistemici all’interno dei quali esistono anche delle precise spiegazioni del mondo e dei meccanismi causali che circondano l’attore, e il cambiamento radicale è quello che coinvolge “una gerarchia di obiettivi e gli strumenti utilizzati”¹⁵ (Hall 1993, 284), ma anche l’interpretazione del

¹³ Trad. mia: “policymakers customarily work within a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing. Like a Gestalt, this framework is embedded in the very terminology through which policymakers communicate about their work, and it is influential precisely because so much of it is taken for granted and unamenable to scrutiny as a whole”.

¹⁴ Per inciso: bisogna notare come sia esattamente il fatto che queste categorie sono di fatto sempre esistite in Italia a far sì che il cambiamento non sia paradigmatico. Se un soggetto politico proponesse di offrire abitazioni a costi ridotti all’intera popolazione, il mutamento istituzionale sarebbe ampissimo.

¹⁵ Trad. mia: “hierarchy of goals and set of instruments employed”.

mondo e dei suoi meccanismi di funzionamento. Ad esempio, keynesismo e monetarismo differivano completamente nell'interpretazione del ruolo dello stato e del funzionamento dell'economia. Dove gli aderenti al primo paradigma vedevano instabilità ed effetti dell'economia reale, degli stipendi e della produzione, i secondi vedevano stabilità ontologica e ricette basate sulla circolazione della moneta e i tassi di interesse. Il processo di passaggio da un paradigma di policy a un altro è principalmente legato a una crescente incapacità di spiegare (e intervenire) sulla realtà, con l'effetto di mettere in crisi quel set di spiegazioni e ricette adottate in precedenza, proprio come Kuhn ipotizzava avvenisse rispetto alle teorie scientifiche. Nel caso del progressivo abbandono del keynesismo l'incapacità di prevedere e di far fronte a un incremento contemporaneo di inflazione e disoccupazione nell'Inghilterra degli anni '70 – oltre ad avere un effetto tangibile e immediato nella vita quotidiana dei cittadini – metteva in discussione uno dei capisaldi della teoria economica keynesiana. In questo frangente, la risposta politica a una serie di sfide esogene fu quella di proporre ricette ad hoc, con l'effetto di minare la congruenza interna del progetto keynesiano: così come nel caso dei paradigmi scientifici, la crisi di un sistema epistemico è segnalata innanzitutto internamente al paradigma stesso, attraverso tentativi di aggiustamento eterodossi che finiscono per mettere in discussione i presupposti dei modelli adottati, favorendo solamente in un secondo momento la critica “dall'esterno”¹⁶. Hall parla di “stiramento” per evidenziare la dinamica attraverso cui i sostenitori di un paradigma scricchiolante tentano di salvare il salvabile, intervenendo con proposte di aggiustamento che permettano di mantenere in piedi sia il sistema concettuale che la rete di relazioni e di margini di azione (e di potere) che al suo interno si sono strutturate. Per quanto non appaia esplicitamente nella trattazione di Hall, il meccanismo attraverso cui avviene il cambiamento paradigmatico si inserisce in uno schema *bourdiesiano*, in cui i vari soggetti appartenenti al campo del politico devono interfacciarsi e risolvere, attraverso il reciproco gioco delle posizioni, il problema di quali siano i soggetti (individuali e collettivi) in grado di stabilire una forma di egemonia sulle

¹⁶ Questa ricostruzione è peraltro messa in discussione da un punto di vista fattuale (Oliver e Pemberton 2004), ma soprattutto ontologico (Hay 2010). Vale la pena di accennare alla seconda di queste critiche, per mostrare uno dei punti di debolezza nella logica dei paradigmi. Quando questi sono considerati troppo letteralmente, si rischia di sottovalutare gli aspetti di costruzione sociale delle crisi stesse. Come nota Hay, la crisi del keynesismo inglese ha assunto la portata rivoluzionaria e globale che ha avuto, anche perché si è deciso di raccontare la difficile situazione del governo labourista come una crisi del paradigma keynesiano. Ricostruire quegli eventi solamente nella loro dimensione fattuale, senza considerare anche le retoriche messe in campo dai vari attori coinvolti, risulta quindi incompleto, e non cattura il modo in cui “i miti sull'Inverno del malcontento [...] offrirono le lenti attraverso cui gli eventi di quell'inverno furono vissuti e interpretati politicamente e attraverso le quali si costruì una risposta” (ivi, 457) (trad. mia: the myths of the Winter of Discontent [...] provided the lens through the events of that winter were to be experienced, responded to and interpreted politically”).

categorie e le definizioni della realtà ufficiali, e quali le risorse privilegiate: il risultato dello scontro fra paradigmi e del tentativo di istituzionalizzarne uno nuovo dipende non tanto, o meglio non solamente, dalle argomentazioni addotte dai vari gruppi in competizione, quanto “dai loro vantaggi posizionali all’interno di una cornice istituzionale più ampia, dalle risorse a loro sostegno che possono mobilitare nei conflitti rilevanti, e sui fattori esogeni in grado di influenzare il potere di un gruppo di attori”¹⁷ (Hall, 1993, 280).

Uno dei punti più discussi del concetto di paradigma, tanto nella versione *kuhniana* quanto in quella di Hall, è relativo alla incommensurabilità, ovvero alla impossibilità di confrontare due paradigmi differenti. Per entrambi gli autori, il paradigma coinvolge anche una immagine del mondo e il modo di interpretarlo cognitivamente, tanto che “durante le rivoluzioni, gli scienziati vedono cose nuove e diverse anche quando guardano con gli strumenti tradizionali nelle direzioni in cui avevano già guardato prima” (Kuhn 1969, 139). Questo implica che, perché sia possibile aderire a un nuovo paradigma, è necessario che i soggetti mettano in discussione la *Gestalt* e la propria immagine del mondo fino a quel momento, per poi aderire a nuovi set di idee. L’operazione è a dir poco difficoltosa e a sua volta complicata dall’esistenza di investimenti (materiali e simbolici) nel vecchio paradigma (ad esempio l’aver costruito nel corso del tempo uno specifico profilo professionale, o l’adesione incondizionata a certi precetti il cui abbandono rischia di far “perdere la faccia”). Allo stesso modo, “dato che ogni paradigma contiene le sue proprie spiegazioni di come operi il mondo che i policymakers hanno di fronte, e che ognuna di queste interpretazioni è differente, è spesso impossibile per i fautori di paradigmi differenti trovarsi d’accordo su un corpo di dati comuni”¹⁸ (Hall 1993, 280), attraverso i quali valutare quale paradigma sia il migliore, il più efficiente o equo, risultando in una presa di posizione che in ultima istanza è politica nella sua natura.

L’incommensurabilità dei paradigmi si spiega, in Hall, attraverso la considerazione che cambiando gli obiettivi generali della politica anche i nessi causali fra i fenomeni vengono interpretati in una maniera che è qualitativamente differente: non solamente le ricette proposte sono diverse, ma anche i problemi cui queste cercano di rispondere e i

¹⁷ Trad. mia: “on their positional advantages within a broader institutional framework, on the ancillary resources they can command in the relevant conflicts, and on exogenous factors affecting the power of one set of actors to impose its paradigm over others”.

¹⁸ Trad. mia: “Because each paradigm contains its own account of how the world facing policymakers operates and each account is different, it is often impossible for the advocates of different paradigms to agree on a common body of data”.

presupposti valoriali a partire dai quali si articola una pretesa di cambiamento. Ancora una volta, l'esempio può essere tratto dalla transizione da keynesismo a neoliberalismo: se in una prima fase di crisi il governo labourista aveva cercato di promuovere politiche che divergevano dal corso storico del partito, il paradigma monetarista comportava una rilettura delle categorie fondamentali dell'economia politica, del funzionamento delle determinanti economiche, del rapporto fra stato e mercato. La difficoltà nel trasporre la logica dell'incommensurabilità alle scienze sociali, o più in generale alle attività di governo, risiede precisamente nel fatto che non sono tanto i dati o i parametri di valutazione a divergere, ma le interpretazioni teoriche che a quei dati devono essere offerte (Wilder 2015). Parafrasando ancora Kuhn, la logica del paradigma permette di valutare e pensare le misure di intervento sociale non tanto rispetto alla loro qualità intrinseca, *evidence based*, quanto piuttosto rispetto al loro grado di accordo rispetto a ciò che in un determinato contesto è considerato teoricamente fondato. Altri autori sostengono invece versioni più fluide del cambiamento paradigmatico in cui, ad esempio lo sforzo di certi attori per stimolare un cambiamento possono comportare una adozione "parziale" di obiettivi appartenenti a un differente paradigma, in modo da vincere in maniera incrementale le resistenze dei soggetti politici e amministrativi coinvolti (Oliver e Pemberton 2004). Ma più in generale, può valere la critica che Streeck e Thelen fanno a quei modelli interpretativi che sottovalutano sistematicamente la possibilità che possa esistere un cambiamento fluido nel corso del tempo, in quanto questi permettono di rendere conto solamente o di cambiamenti incrementali e interni a uno specifico paradigma oppure di cambiamenti radicali nei quali le istituzioni vengono scomposte e in seguito ricomposte attraverso l'innovazione radicale, in una lettura che fa cardine sulle discontinuità (Streeck e Thelen 2005).

A partire da queste critiche, si sono sviluppate delle definizioni successive, come la seguente, forse più esplicita nel delineare le linee di analisi che l'utilizzo del concetto di paradigma prospetta oggi: "definisco il paradigma di policy come un insieme cognitivamente e normativamente coerente di idee diffuse intersoggettivamente in una comunità di policy data, riguardanti la natura della realtà, la giustizia sociale, il ruolo appropriato che lo stato deve assumere, i problemi che necessitano di un intervento pubblico, i fini e gli obiettivi di una policy, e gli strumenti per raggiungerli"¹⁹ (Daigneault

¹⁹ Trad. mia: "I define a policy paradigm as a set of coherent cognitive and normative ideas intersubjectively held by people in a given policy community about the nature of reality, social justice and the appropriate role of the state, the problem that requires public intervention, policy ends and objectives that should be pursued, and appropriate policy "means" to achieve those ends".

2015). I paradigmi divengono così dei set di idee, connessi a una visione più ampia che però resta sul background. Queste idee non sono più necessariamente uniche e irripetibili da un paradigma all'altro, guidano sia cognitivamente che normativamente gli attori nelle decisioni di policy, e quindi nell'aspetto materiale della loro attività, suggerendo l'utilizzo di certi strumenti invece di altri. Per mantenere il concetto di paradigma, Daigneault gioca sulla coerenza di questi sistemi, e sulla loro diffusione e adozione collettiva. Quando il set di idee è altamente organizzato internamente in una serie di proposizioni coerenti fra di loro e gode di un certo livello di operatività collettiva si può parlare della presenza di un paradigma, distinguendo così rispetto a periodi o contesti in cui questi non esistono o si trovano in uno stato ibrido e quasi-paradigmatico. In questo modo anche la questione della loro formazione e origine diventa maggiormente aperta al cambiamento incrementale, e si prevede esplicitamente che possano esistere fasi in cui, a prescindere dalla presenza di uno stato di crisi, non esista una guida omogenea per le politiche che abbracci l'interesse di un settore di policy. Vedremo che il modello dell'investimento sociale presenta tutta una serie di elementi di continuità con il modello precedente, assemblati in maniera differente, che porterebbero a favorire una lettura del paradigma maggiormente sfumata.

Questa necessità di trovare letture che consentano un più alto grado di flessibilità permette di tornare sulla logica sottostante ai paradigmi, seguendo la critica che porta Carstensen a Hall, introducendo così l'idea di *bricolage* e provando a spostare il fulcro del discorso dall'internalizzazione dei principi del paradigma nei suoi difensori, alla istituzionalizzazione delle idee che lo compongono (Carstensen 2011b). Secondo questo autore – in buona compagnia, come abbiamo visto - nella lettura di Hall gli attori sarebbero troppo rigidi e mancherebbero dell'auto-riflessività necessaria per interrogarsi su cosa stanno facendo e per quali ragioni: una contraddizione che emerge nel lavoro di Hall è che i soggetti non sembrerebbero in grado di pensare riflessivamente al paradigma nel quale sono immersi, e così il cambiamento può avvenire solamente grazie a *outsiders* che mettono in discussione il paradigma nella sua interezza. Questo pone delle difficoltà al ragionamento stesso: per Hall, se un paradigma cade, è a causa di una serie di sfide che non riesce più a “maneggiare” a partire dai suoi stessi presupposti. Come la struttura della frase evidenzia, l'accento è posto sul paradigma e non sugli attori che a esso aderiscono. Invece Carstensen arriva a dire una cosa interessante: la cultura organizzativa e istituzionale fornisce uno sfondo alle decisioni degli attori, decisioni che sono comunque

guidate anche dagli specifici interessi e preferenze di ognuno di questi²⁰, permettendo così un maggiore spazio per l'agency soggettiva, elemento su cui convergono anche altri autori (Schmidt 2008, 2012; Béland e Cox 2010).

Le idee sono quindi comprese come insiemi contraddittori e in tensione, che possono presentare delle sovrapposizioni fra sistemi di pensiero diversi. A partire da questa notazione, Carstensen introduce la distinzione fra “due tipi di attori, «l'uomo-paradigma» e l'uomo bricoleur con il suo set di strumenti. Il primo – che in varie sfumature ha preso piede in molta dell'analisi delle idee – è caratterizzato dal dedurre soluzioni politiche dal paradigma che segue, mentre l'altro combina pragmaticamente pezzi e brandelli da svariati paradigmi”²¹ (Carstensen 2011b, 148). Da questo punto di vista, torna utile anche la definizione che Campbell dà del bricolage come attività che prevede “la ricombinazione di elementi che sono già disponibili, ma che può anche prevedere di mescolare elementi nuovi, che si diffondono da altrove”²² (Campbell 2005, 56). Questa distinzione permette forse di comprendere meglio il cambiamento e il passaggio fra due forme di regolazione che sono in continuità, pur presentando delle differenze cruciali nel modo in cui sono effettivamente implementate nei vari contesti. In questo senso, la logica paradigmatica finisce per scomparire, lasciando piuttosto spazio a una logica processuale che utilizza il paradigma come un riferimento idealtipico presente nelle narrazioni degli attori, più che come il riferimento alle concrete attività di policy-making.

Tornando al ruolo dei paradigmi, Daigneault (2014) ha provato a introdurre un livello intermedio fra policy e paradigmi, sostenendo l'esistenza di “teorie” di policy, a partire dalle quali operativizzare le politiche stesse partendo dalle idee paradigmatiche. Questa operazione è in parte discutibile, dato che introduce un certo grado di arbitrarietà nell'attribuzione fra due concetti non chiaramente delimitati (che cosa distingue la teoria dal paradigma? E in che rapporto stanno le policy con questi due? Cfr. Princen e 't Hart 2014). Piuttosto, nel corso del lavoro cercherò di mostrare come i paradigmi stessi possano essere utilizzati per indicare una struttura intermedia idealtipica fra la materialità delle politiche e dei loro strumenti, e la dimensione astratta e densamente simbolica delle immagini del mondo. Il punto dunque non è tanto quello di indagare sul grado di

²⁰ O, meglio: gli interessi e le preferenze *percepiti* (Blyth 2002).

²¹ Trad. mia: “two types of actors, ‘paradigm man’ and the bricoleur with his toolkit. The former – which has in different nuances found its way into much ideational analysis – is characterized by deducing political solutions from the paradigm he follows, whereas the latter pragmatically combines bits and pieces from several paradigms”.

²² Trad. mia: “the rearrangement of elements that are already at hand, but it may also entail the blending in of new elements that have diffused from elsewhere”.

incompatibilità fra i principi fondanti di paradigmi in conflitto fra di loro. Piuttosto, mi sembra utile mettere in luce come i principi cui differenti paradigmi si rifanno possano in effetti rispondere a immagini del mondo congruenti – se non identiche - e in che modo si giochi il rapporto reciproco in cui da un paradigma si scivola nel successivo senza brusche deviazioni o rivolgimenti. In questo senso, mi pare che il processo sia analogo a quello dell'immagine del mondo *weberiana*. Così come una immagine del mondo sostanzialmente identica dà origine tanto al protestantesimo ascetico quanto al luteranesimo, separati da una profonda differenza etica e di comportamento, è possibile immaginare che una analoga concezione di fondo dell'uomo, della società e del ruolo del governo possa influenzare modelli differenti come quello neoliberale e quello dell'investimento sociale.

È quindi necessario spendere ancora qualche parola per definire in cosa consista una immagine del mondo, tema peraltro che viene richiamato anche da concetti come “lo spirito del capitalismo” (Boltanski e Chiapello 2014) o la “ragione del mondo” (Dardot e Laval 2013). Un *Weltbild* è composto da un insieme di valori internamente coerenti, seppure articolati in modalità differenti a seconda degli attori considerati, che offrono una guida rispetto a questioni esistenziali e fondamentali (Kalberg 2004), “il luogo nel quale l'individuo interpreta se stesso, definisce i propri bisogni e le proprie aspettative, organizza le proprie strategie pratiche” (D'Andrea 2012). Mentre per Weber il riferimento è soprattutto alle immagini del mondo religiose, che permettono di attivare una costruzione di senso rispetto al mondo, è comunque possibile pensarle come delle mappe che offrono una guida per navigare le complessità della contemporaneità anche in una dimensione svincolata dall'adesione a un'etica strettamente religiosa. La caratteristica di questo concetto che mi sembra più utile è la sua capacità di integrare tanto una dimensione ideale quanto di offrire una guida per pensare a come i valori e le idee appartenenti a una immagine del mondo vengono incorporate nel mondo come rappresentazioni, fino ad arrivare a un livello di irriflessività tale per cui gli attori non devono necessariamente aderirvi in maniera esplicita per farsene portatori, attraverso un processo di socializzazione e incorporazione. D'altra parte l'influenza che una immagine del mondo esercita sulla realtà sociale è sempre in discussione, passibile di mutamento, e necessita di una serie di istituzioni che intermediano e facilitano la costruzione di schemi d'azione coerenti con i suoi valori e principi (Kalberg 2004). Il concetto di immagine del mondo è comunque da maneggiare con una certa attenzione, in quanto nella formulazione originaria non ha un'influenza netta e definita sulla vita collettiva, rappresentando

piuttosto un “nocciolo ideale” (Kalberg 2004, 145) che offre la legittimazione culturale di fondo alla “cristallizzazione di forze che possono esercitare un’influenza più diretta sull’azione” (ibidem)²³. Per dirla con lo stesso Weber: “[Gli interessi (materiali e ideali), non già le idee, dominano immediatamente l’agire dell’uomo. Ma le «immagini del mondo», che sono create mediante «idee», hanno molto spesso determinato le vie sulle quali poi la dinamica degli interessi continua a spingere avanti l’agire.] Essa [L’immagine del mondo] stabiliva infatti «da che cosa» e «per che cosa» si volesse [e - non si dimentichi - si potesse] essere «redenti»” (Weber 2002, 20).

A un livello di generalità inferiore, troviamo i frame normativi, cognitivi e diagnostici che gli attori utilizzano per costruire senso nella loro attività quotidiana: il mutamento di policy è informato anche dalla condivisione di orizzonti di osservazione e spiegazione della realtà parzialmente condivisi fra gli attori²⁴. Questa attività di *framing* è una costruzione della realtà collettiva, seppure sempre a partire da un dato soggettivo, e processuale, nella misura in cui è sempre dinamico e passibile di rivisitazione (Snow e Benford 1988, Benford e Snow 2000). Diventano allora centrali le occasioni formali e informali di incontro e discussione²⁵. Attraverso questi incontri possono essere sviluppate e messe a fuoco delle strategie narrative comuni che formano il frame all’interno del quale comprendere, spiegare e raccontare al pubblico le scelte operate, prospettando un orizzonte temporale nel quale inserire la policy: un orizzonte che è costituito dall’analisi del passato, degli strumenti del presente e delle direzioni future.

Le idee, dunque, possono essere comprese in relazione alle politiche in tre direzioni: innanzitutto, hanno a che vedere con la costruzione e la comprensione di quali siano i problemi ritenuti rilevanti in un dato contesto, e come le possibili soluzioni si articolano fra settori differenti. Ad esempio, la costruzione di una narrazione che mette in stretto

²³ Trad. mia: “Nonetheless, they provide a crucial deep cultural legitimation for the crystallization of forces that may exert a more direct influence upon action”.

²⁴ È importante notare come questa definizione di frame sia molto diversa da quella proposta da Rein e Schon (1993), il cui concetto di frame è sostanzialmente un omologo di quello di paradigma in Hall. Se da un lato questi autori concepiscono l’attività di *framing* come un modo attraverso cui “attribuire senso e poter agire su una situazione problematica, poco chiara, amorfa” (trad. mia: “a perspective from which an amorphous, ill-defined, problematic situation can be made sense of and acted on”. Rein e Schon 1993, 146), allo stesso tempo attribuiscono ai frame e all’operazione di messa in chiave la costruzione dell’immagine del mondo degli attori e li considerano “parte del mondo-dato-per-scontato, naturalizzato” e perciò “siamo spesso incapaci di cogliere il loro ruolo nell’organizzare le nostre percezioni, i nostri pensieri, le nostre azioni” (trad. mia: “Because they are part of the natural, taken-for-granted world, we are often unaware of their role in organizing our perceptions, thoughts, and actions”. Rein e Schon 1993, 151).

²⁵ Peraltro spesso svolte anche in maniera indiretta: il soggetto A parla con il soggetto B che parla con il soggetto C istituendo così un legame indiretto fra A e C, contribuendo così all’instaurarsi di una comunità di pratiche.

rapporto la crisi economica con la povertà abitativa che si è diffusa come lettura egemone nel contesto italiano, portando a sottovalutare tutta una serie di aspetti strutturali della deprivazione abitativa, altro non è che la creazione di un nesso causale fra oggetti (la crisi e la povertà abitativa) che naturalizza l'esclusione di altri nessi, come ad esempio quello fra povertà abitativa e disuguaglianza. In secondo luogo formano tutto quell'insieme di "assunti sociali ed economici che legittimano o mettono in discussione le policy e le istituzioni esistenti"²⁶ (Béland 2009, 705). Rimanendo sull'esempio del rapporto fra crisi e politica abitativa, l'assunto che la crisi implichi delle misure di *austerità* rispetto alla spesa pubblica, veicolato da una serie di attori situati in posizioni geografiche e gerarchiche differenziate, pone dei vincoli che sono sia ideali che materiali ai policy maker, siano essi d'accordo con questa lettura o meno. Infine, costituiscono strumenti per l'avanzamento di proposte di riforma, o più in generale per la costruzione delle retoriche utilizzate dagli attori coinvolti nella realizzazione delle politiche. Come vedremo, la costruzione di politiche abitative che sono allo stesso tempo anche politiche di investimento sociale è avvenuta attraverso la mobilitazione di una serie di strumenti retorici e narrativi, oltre che attraverso specifiche misure di policy.

Questo permette di indagare le idee degli attori coinvolti nel policy making, e ancora di più le idee nella loro dimensione interattiva (i discorsi), senza sottovalutare gli interessi materiali all'opera e le relazioni di potere che possono svilupparsi all'interno del campo delle politiche sociali. Questa lettura, convergente con quella *weberiana* che vede gli interessi materiali come storicamente strutturati e influenzati anche dal piano delle idee e delle immagini del mondo, permette di indagare i moventi degli attori nel loro specifico percorso professionale e di vita, tenendo contemporaneamente in considerazione i più ampi *bricolages* che offrono gli schemi attraverso cui gli attori comprendono e giustificano delle loro azioni, e a cui questi fanno riferimento nel momento in cui devono per qualche ragione spiegare la propria condotta ed esplicitarla a vantaggio di una riproduzione istituzionale: "gli interessi sono prodotti da specifiche configurazioni istituzionali soggette alla trasformazione storica; quando mutano le configurazioni, allo stesso modo muta la costellazione degli interessi rilevanti"²⁷ (Lizardo e Stoltz 2018, 6).

²⁶ Trad. mia: "ideas can take the form of economic and social assumptions that either legitimize or challenge existing institutions and policies".

²⁷ Trad. mia: "interests are produced by distinct institutional arrangements subject to historical transformation; when these arrangements shift, so do the relevant constellation of interests".

Non va del resto trascurata la dimensione morale delle istituzioni: come ricorda Mary Douglas, le istituzioni “pensano”, esprimono sentimenti, giudizi e valutazioni di valore attraverso le categorizzazioni che producono, applicate e riprodotte spesso in maniera implicita e solo parzialmente riflessiva dagli attori che le compongono (Douglas 1986). A questo proposito, Fassin introduce la distinzione fra economie morali e soggettività morali. Mentre con la prima locuzione fa riferimento alla “produzione, circolazione e appropriazione di valori e affetti rispetto a una determinata questione sociale”²⁸, con la seconda indica i “processi attraverso cui i soggetti sviluppano pratiche etiche nella loro relazione autoriflessiva e rispetto agli altri”²⁹ (Fassin 2015, 9). Questa concezione è nei fatti centrale anche nel ragionamento di Schmidt: i discorsi non comprendono solamente la rappresentazione e l’incorporazione di idee, ma anche la vera e propria dimensione interattiva attraverso cui le idee sono prodotte e riprodotte, comunicate, discusse, modificate (Schmidt 2012). Le idee, quasi per definizione, circolano. E circolando, informano le modalità di agire e comunicare dei policy-makers. Allo stesso tempo influiscono su una serie di attori che fanno parte del processo di implementazione nella figura di beneficiari: le categorizzazioni che a questi vengono imposte e proposte non sono impermeabili e possono a loro volta venire influenzate dalla relazione che si istituisce con questi attori, seppur sempre all’interno di un quadro asimmetrico. Nel corso del lavoro non mi occuperò, se non tangenzialmente, di questo specifico aspetto; e anche quando verranno prese in considerazione delle narrazioni esterne all’arena dell’implementazione sarà fatto soprattutto facendo riferimento a soggetti collettivi e in un qualche modo organizzati (attori di movimento, ad esempio). Ciononostante, è importante non perdere di vista questo aspetto, e considerare che, in ultima analisi, le idee di policy agiscono rispetto a chi delle politiche è destinatario.

Riprendendo il framework delineato da Schmidt (2012), le idee possono dunque essere comprese a differenti livelli di generalità: le immagini del mondo, i paradigmi di policy, i frame. Come detto, le immagini del mondo hanno a che fare con le giustificazioni ultime dell’agire, configurandosi come linee guida morali, spesso irriflesse. Utilizzare le immagini del mondo invece del paradigma come riferimento per il più alto grado di generalità, permette di rendere conto di un puzzle che diventerà chiaro nel prossimo paragrafo: come concepire il mutamento di policy fra cluster di idee che non sono nei fatti

²⁸ Trad. mia: “production, circulation, and appropriation of values and affects regarding a given social issue”.

²⁹ Trad. mia: “processes by which individuals develop ethical practices in their relationships with themselves or others”.

incommensurabili come vorrebbe la logica paradigmatica, pur avendo un grado di distanza – teorico e retorico - tale per cui la loro sovrapposizione rischia di far perdere di vista degli elementi significativi.

I paradigmi possono in questo modo divenire specifiche configurazioni ideali di indirizzo per le politiche, prospettando un legame diretto con gli interessi e con le pratiche situate degli attori. Per quanto siano comunque costruzioni di ampio raggio, sono passibili di modifica e di rinegoziazione, anche se più per effetto di un progressivo processo di “scivolamento” che attraverso cambiamenti radicali e convulsi. Questo permette peraltro di spiegare la possibilità dei ritorni a vecchi paradigmi – elemento che certo è molto meno semplice nel campo delle scienze naturali e che Kuhn già ricordava rispetto all’applicabilità alle scienze sociali del suo modello. I frame, infine, fanno piuttosto riferimento alle specifiche modalità attraverso cui gli attori descrivono la realtà. Da questo punto di vista si può dire che siano esplicitati e utilizzati consapevolmente, dando eventualmente vita a narrazioni nella misura in cui c’è un certo livello di coordinamento fra attori diversi nel costruire un racconto coerente. Il contesto istituzionale nel quale queste tre declinazioni delle idee si dispiegano è rilevante soprattutto per capire in che modo le idee si diffondono, circolano, vengono discusse e “messe a punto”; ma anche il modo in cui influenzano gli orizzonti delle possibilità degli attori. Gli attori hanno delle “competenze di background” che gli permettono di creare (e mantenere) le istituzioni stesse, attraverso la loro capacità di produrre senso e di agire di conseguenza; mentre le loro “abilità di *foreground*” sono piuttosto discorsive, e permettono loro di comunicare le proprie idee, di metterle in discussione, di orientarle verso il mutamento o la stabilità all’interno di una dimensione collettiva (Schmidt 2012).

Nel prossimo paragrafo mi occuperò di una descrizione più dettagliata di cosa sia l’investimento sociale, ma mi sembra utile aggiungere fin da subito un tassello sul percorso della sua introduzione: considerabile sia un concetto analitico che un vero e proprio programma di policy, si sviluppa come reazione alla *doxa* neoliberale che si era imposta nel corso degli anni ’80 e ’90, arrivando a configurarsi come il cardine della politica sociale europea. Il principale punto di distinzione fra i due modelli è costituito da una lettura espansiva della politica sociale, intesa come strumento per favorire la competitività e l’inclusione dei cittadini, dando vita a un welfare attivo, universalistico, e basato sui servizi. Così come Hall qualifica come cambiamento del terzo ordine³⁰ la

³⁰ Ovvero il cambiamento di paradigma.

frattura fra keynesismo e monetarismo avvenuta negli anni '80, individuando così il momento fondativo di passaggio al neoliberalismo, alcuni autori e autrici hanno tentato di fondare il passaggio all'investimento sociale come un cambiamento paradigmatico. Ma la pretesa di costituire un nuovo paradigma non è neutra: è contemporaneamente un'attività epistemologica e fortemente politica, attraverso la quale si è tentato di istituzionalizzare e dare forza dell'approccio dell'investimento sociale.

1.3 Istituzionalizzare l'investimento sociale

Possono essere individuate quattro fasi nella traiettoria della lunga istituzionalizzazione del modello del Social investment. Una prima fase, quella fondativa, fa riferimento alle riflessioni di Alva e Gunnar Myrdal sviluppate già a metà anni '30; la seconda fase, esemplificata dalla terza via *giddensiana*, dal progetto del *New labour* e dalla strategia di Lisbona, si situa a cavallo fra anni '90 e anni '00, in una fase di crisi del modello di policy neoliberale³¹; infine, la più recente riflessione è quella che si è articolata negli anni successivi alla crisi economica globale del 2007-2008, composta da una prima fase di chiusura e riduzione del discorso sul Social investment e da una successiva riapertura, alla luce del Social Investment Package, lanciato dalla Commissione europea nel 2013.

Il dispiegamento storico della strategia dell'investimento sociale presenta dei tratti interessanti in sé dal punto di vista dell'analisi istituzionale: se la sua versione prototipica nasce in reazione e in relazione con il classico modello di welfare socialdemocratico, viene poi recuperato con alcune modifiche (a ben vedere, relativamente poche) in reazione e relazione al neoliberalismo classico thatcheriano. Il suo sviluppo è strettamente legato a uno spazio della politica transnazionale, quello delle istituzioni europee, generando una pletera di declinazioni e di modalità di implementazione che risentono fortemente dell'assetto istituzionale dei singoli paesi membri. Anche il dibattito che si sviluppa è ancorato a una dimensione europea, godendo peraltro di una trasversalità fra campo accademico e campo politico che varrebbe la pena esplorare dal punto di vista del cambiamento professionale di un gruppo di ricercatori e ricercatrici fortemente implicati nella difesa e nell'affinamento del modello. Tutto quello che emerge dal dibattito che riassumo nelle prossime pagine è anche un tentativo di affermare un ruolo organico dell'intellettuale e del ricercatore, di ritagliarne un ruolo nel processo di policy che per quanto non sia certamente nuovo, è sicuramente rilevante.

³¹ Per una trattazione più raffinata della diffusione dell'approccio di Social investment in ottica transcontinentale: Jenson 2010.

Negli anni '30 Myrdal e Myrdal proposero le linee per un approccio al welfare e alle politiche sociali basate sullo sviluppo del capitale umano³², come tentativo di rispondere a quella che loro leggevano come una incipiente crisi dei tassi di fertilità. Nella prospettiva di questi autori sarebbe stato necessario prevedere un piano di investimento che permettesse di offrire sanità, educazione e casa alla popolazione, in modo da rallentare l'invecchiamento e da gettare le basi per una maggiore produttività economica. In contrapposizione al *male breadwinner* che nella classica dottrina keynesiana riceve i benefit del welfare, e li redistribuisce alla famiglia in un secondo momento, i due autori sostenevano la necessità di favorire un massiccio ingresso femminile nel mercato del lavoro, a cui avrebbe dovuto fare da contraltare una espansione delle misure prescolari e dei sussidi di maternità. È importante notare fin da subito come ciò nei fatti implichi una considerazione strumentale dell'*empowerment* femminile: il miglioramento delle condizioni di vita, la possibilità di raggiungere una maggiore autonomia, l'incremento di capitale umano e di conseguenza una maggiore capacità di competere alla pari con gli uomini sul mercato del lavoro, sono tutti elementi che avrebbero dovuto fare da volano a un aumento del tasso di fertilità e a un generale miglioramento delle condizioni di vita per tutta la popolazione. Altre due dimensioni, fondamentali per il Si contemporaneo, vennero delineate in questo periodo: innanzitutto, l'approccio volto al futuro, nella logica dell'investimento, appunto; in secondo luogo una prima critica all'assistenzialismo e ai trasferimenti in denaro al cittadino, favorendo piuttosto politiche "attive" e volte all'offerta di servizi. Il primo elemento, uno dei principali fattori di novità che l'approccio ha ancora adesso, rappresenta anche una delle sue principali difficoltà pratiche, un elemento che ha complicato l'adozione di un modello di Social investment: la necessità di una coalizione di policy stabile nel tempo e soprattutto in grado di offrire una narrazione che rimanda al futuro i sacrifici del presente, legittimando così un corso d'azione che nel breve periodo si risolve in un costo netto per la collettività. Il secondo elemento è stato sviluppato nel modello svedese secondo direttrici piuttosto differenti rispetto a quelle cui facciamo riferimento oggi quando parliamo di attivazione: "[l]'accento era posto sull'*attivazione* del mercato e dell'azione politica, che era preferita normativamente alla tradizionale misura di indennizzo della disoccupazione", nel quadro di un ampio collocamento pubblico, anche temporaneo (Barbier 2005, 261).

³² In "Kris i befolkningsfrågan", pubblicato nel 1934.

In generale, possono essere già ora delineati quattro elementi cardinali del social investment a partire da Myrdal e Myrdal: la tensione verso la remunerazione futura e perlopiù indiretta della spesa sociale; il rifiuto di una logica assistenziale e passiva, sulla quale tornerò più diffusamente in seguito, che desta non poche difficoltà dal punto di vista definitorio; l'attenzione al lato dell'offerta di forza lavoro, secondo una logica di aumento delle competenze e di formazione costante; la centralità dell'individuo nel progetto di policy, in questa fase ancora in nuce.

Dopo un lungo iato, l'investimento sociale è tornato a essere un'opzione alla luce della crisi del modello di policy neoliberale. Già questo primo elemento permette di mettere in luce come la costruzione di modelli di policy sia anche legata a una continua opera di ibridazione e bricolage. La seconda fase di sviluppo di questo modello si situa dunque a partire dalla ricezione istituzionale negli stati membri di una riflessione interna allo spazio politico dell'Unione europea: "già negli anni '90 divenne evidente che i welfare state più attivi, universali, e orientati ai servizi fossero in una posizione di forza rispetto ai sistemi più passivi, selettivi, e orientati ai trasferimenti"³³ (Hemerijck 2012, 16). L'idea di un *Social investment welfare state* viene posta per la prima volta all'interno di una agenda europea nel 1997, durante la presidenza olandese, non a caso uno dei paesi che già si era mosso in quella direzione (Morel, Palier e Palme 2012). Il nodo centrale verteva in questa fase sulle possibilità di mutamento dell'architettura del welfare continentale per rispondere a una serie di nuovi rischi sociali e di una rinnovata attenzione alla capacità di spesa pubblica e di indebitamento statale. Vale la pena notare come la succitata crisi non sia a tutti gli effetti determinata da una pura e semplice incapacità di affrontare un cambiamento esogeno, come vorrebbe la logica paradigmatica: piuttosto, il tentativo è quello di avanzare una riforma del welfare comunitario che si fonda su idee in parte differenti a quelle in quel momento in voga, all'interno di uno scontro politico nel quale si è cercato di rinnovare l'identità dei partiti socialdemocratici europei, *Labour* in testa. In questo senso, ritornano piuttosto le riflessioni sulla costruzione della crisi come spazio di opportunità attraverso il quale validare una strategia di riforma, elemento che come vedremo è centrale anche nel caso torinese (Hay 2010)³⁴.

³³ Trad. mia: "Already in the 1990s it became evident that the more active, universal and service-oriented welfare states were in a stronger position than the more passive, selective, and transfer-oriented systems".

³⁴ Su questo punto, è piuttosto esplicito anche Hemerijck, fin dalle prime righe di uno dei suoi libri sul tema del Social investment, quando si chiede: "i sistemi di welfare europei rischiano di essere vittime della crisi, nelle violente ripercussioni economiche, sociali e politiche scatenate dalla crisi finanziaria? Oppure l'indomani della crisi potrà segnalare una nuova opportunità per ri-legittimare una politica sociale moderna?" (trad. mia: "Are European welfare states at risk of becoming a crisis casualty in the cascade of

In questa seconda fase, alle quattro dimensioni già menzionate si sono aggiunte altre tre caratteristiche: un assetto di governance specifico, incentrato sulla cooperazione fra differenti livelli di governo e volto all'intreccio fra soggetti pubblici, privati e ibridi; una sempre maggiore attenzione alla logica dell'*evidence-based* policy, costruendo una dinamica di legittimazione tecnocratica e una depoliticizzazione dell'intervento (Sanderson 2002, 2003); una ridefinizione del termine "attivazione", volto ora a indicare sia una caratteristica dei sistemi di protezione sociale (in contrasto con i sistemi "passivi" e "orientati ai trasferimenti") che l'esplicitazione di un nesso fra partecipazione individuale al mercato del lavoro e ruolo della politica sociale come facilitatore di questa, attraverso l'investimento in capitale umano (Barbier 2005): la "giustificazione della politica sociale" e la "produzione politica dei soggetti cittadini" (Crespo Suarez e Serrano Pascual 2005, 22). Per quanto non completamente nuovo, anche l'aspetto dell'individualizzazione delle misure di welfare è una delle dimensioni che in questa fase vengono rese centrali nel progetto di un *Social investment welfare state*. Infatti, il social investment si accompagna e innesta sulla diffusione della cultura amministrativa del *New public management* anglosassone, trasferito alle istituzioni europee proprio in virtù di una delle sue caratteristiche fondamentali, quella di essere concepito come un approccio universalistico, buono per ogni contesto (Osborne e Gaebler 1992)³⁵.

La logica operativa del *Npm* si fonda su una transizione dal *governo* della politica sociale al suo *management*. Sintetizzando, si tratta contemporaneamente di una privatizzazione del settore pubblico, nell'accezione più pura di "rendere il settore pubblico un'unità meno differenziata dal settore privato, in termini di personale, struttura delle ricompense, modi di fare"³⁶ (Dunleavy e Hood 1994, 9), introducendo i principi di accountability, competitività e contrattualizzazione (Hood 1991, Gruening 2001); e del tentativo di deburocratizzarne le pratiche, aprendo maggiormente all'esercizio della discrezionalità dei dirigenti, "riducendo la misura in cui il potere discrezionale (soprattutto rispetto allo staff, ai contratti e ai finanziamenti) è limitato da delle regole procedurali uniformi e generali"³⁷

violent economic, social, and political aftershocks, unleashed by the global financial crisis? Or, will the aftermath of the crisis mark a new opportunity to relegitimize modern social policy?"), (Hemerijck 2013, 1).

³⁵ Per una riflessione su come questo processo di trasferimento sia stato piuttosto un processo di traduzione che ha dato risultati differenziati a seconda dei contesti istituzionali: Pollitt, Thiel e Homburg (2007). Vale la pena notare che questo presupposto universalismo, a sua volta richiama i fattori post-ideologici e a-contestuali sui quali si fonda l'approccio stesso.

³⁶ Trad. mia: "making the public sector less distinctive as a unit from the private sector (in personnel, reward structure, methods of doing business)".

³⁷ Trad. mia: "reducing the extent to which discretionary power (particularly over staff, contracts and money) is limited by uniform and general rules of procedure".

(Dunleavy e Hood 1994, 9). Questo orientamento si articola in una serie di dispositivi che mutano profondamente l'attività di policy, attraverso una estensione e una algoritmizzazione delle valutazioni d'efficacia, sempre più connesse a una lettura "pragmatista" dell'azione pubblica, legata a obiettivi quantificabili e ai risultati ottenuti (Hood 1991). Questa è ora più interessata agli output e a "cosa funziona" che alle valutazioni di equità e ai giudizi politici sulle misure preferite, con uno *shift* dai fini ai mezzi (Martin e Davis 2001) e una sostanziale depoliticizzazione fondata sull'appello alla "post-ideologia" (Flinders e Buller 2006, Busso 2017). Anche il rapporto con i beneficiari cambia, con l'introduzione del concetto di merito, l'individualizzazione degli interventi a partire dall'idea di *user choice*, lo stimolo delle strategie di *exit* rispetto a quelle di *voice* e la sempre maggiore presenza di procedure di valutazione in itinere (Hood 1991, Dunleavy e Hood 1994).

Per quel che riguarda gli anni immediatamente successivi alla crisi finanziaria globale, le letture sulla diffusione del Social investment sono meno univoche e più contingenti. Hemerijck sembra sostenere che nella prima fase di ricalibrazione, immediatamente successiva alla crisi, molti governi europei abbiano tentato di adottare politiche anticicliche, mantenendo così una direzione di spesa compatibile con quella dell'investimento sociale. Questo orientamento è però stato abbandonato in maniera più o meno evidente in un secondo momento, a seguito della stipula del *fiscal compact*, che ha comportato l'avvio di una nuova fase incentrata su misure pro-cicliche e su una spinta molto determinata verso austerità e *retrenchment* (Hemerijck 2012; Ronchi 2018). Allo stesso tempo, Ronchi rileva come in alcuni casi – Italia compresa – l'austerità e la crisi dell'Euro abbiano aperto uno scenario nel quale la spesa destinata a coprire i "nuovi rischi" è stata in parte spiazzata dalla necessità di assicurare coperture crescenti rispetto ai "vecchi rischi" (Ronchi 2018). Secondo altri autori invece, il meccanismo di coordinamento dell'*European semester*, con le sue raccomandazioni dirette ai singoli stati membri, ha contribuito a rendere maggiormente "sociale" la politica dello spazio comunitario (Zeitlin e Vanhercke 2018). Altri autori ancora, concentrandosi maggiormente sul piano ideativo-discorsivo rilevano piuttosto una fase di *retrenchment* e parziale abbandono della logica di intervento dell'investimento sociale legata alla crisi, con un suo successivo ritorno a partire da un nuovo impulso della Commissione, con il già menzionato *Package* del 2013 (Sabato 2016). Infatti, anche se secondo questa lettura la strategia dell'investimento sociale non si è rivelata essere sufficientemente consolidata da mitigare gli effetti delle misure di austerità fiscale, "i finanziamenti dell'Unione

europea si sono rivelati un supporto fondamentale nel tentativo di implementare o sperimentare politiche di Social investment, spesso al punto di compensare la mancanza di adeguate risorse nazionali”³⁸ (ivi, p. 385). Va in generale notato come l’adesione al modello dell’investimento sociale sia stata a dir poco frammentata, fra paesi che ne contenevano già i principi all’interno del proprio sistema di welfare e paesi nei quali l’implementazione è stata – almeno apparentemente – parziale (Bouget, et al. 2015). Questa diversità rende probabilmente conto delle differenti interpretazioni che vengono date a quest’ultima fase.

In questa complessa genesi e tortuosa applicazione, si trova la contraddizione fondamentale del Social investment, nato contemporaneamente con l’idea di superare il modello neoliberale – a partire da una valutazione positiva del ruolo dello stato e soprattutto delle politiche sociali che marca una discontinuità netta rispetto al neoliberalismo classico – e accettandone uno dei principali presupposti teorici – quello della regolazione di mercato come principio organizzativo della società nel suo complesso, con la conseguente tendenza a prefigurare uno stato “imprenditore” e “innovatore” che ha come principale obiettivo quello di stimolare la produttività attraverso l’inclusione sociale.

Il principale problema a cui si sosteneva di voler far fronte alla fine del secolo scorso era la necessità di rinnovare il catalogo dei rischi coperti dalle politiche sociali: il cambiamento delle forme familiari con il definitivo tramonto del *male breadwinner model*, l’invecchiamento, le discontinuità tecnologiche legate all’informatizzazione con la conseguente necessità di riposizionamento per molti lavoratori, l’immigrazione, la crescente frammentazione del mercato del lavoro e la conseguente necessità di immaginare strumenti di sostegno al reddito in grado di coprire almeno le fasi di inattività del lavoratore. Un presupposto importante per questa inversione di rotta nelle politiche sociali è il cambiamento di paradigma – quello sì - economico: la transizione del sistema competitivo europeo dal fordismo alla *knowledge economy* induce a riconsiderare l’importanza del lavoro come fattore produttivo. Infatti, questo modello produttivo e organizzativo ha bisogno di una forza lavoro flessibile e in grado di adattarsi a utilizzare competenze differenziate, spalmate su attività differenti nel corso della vita (Morel, Palier e Palme 2012). L’obiettivo teorico di fondo è dunque quello di equipaggiare i cittadini

³⁸ Trad. mia: “EU Funds have proved to be a fundamental support when implementing or experimenting with social investment-oriented measures, often compensating for the lack of adequate domestic resources”.

per gestire un mondo instabile e in costante mutamento, fatto di grandi sfide sistemiche e flessibilità individuali (Esping-Andersen, Gallie, et al. 2002) seguendo un modello di intervento preventivo piuttosto che riparativo (Hemerijck, 2012, 2013; Palier 2013) e che accompagna il cittadino lungo il suo intero corso di vita (Esping-Andersen, Gallie, et al. 2002).

La logica neoliberale attribuisce alla fissità del mercato del lavoro la responsabilità della disoccupazione, sostenendo quindi la necessità di una maggiore fluidità delle tutele per favorire il sistema economico. Strutturalmente lo sviluppo economico viene concepito in una logica *trickle-down*, in cui il miglioramento della posizione economica dei singoli attori economici (imprese) si traduce in un miglioramento collettivo. Chiaramente all'interno di questo schema le prestazioni sociali devono essere quanto più possibile ridotte in favore di una responsabilizzazione dei soggetti destinatari, caricati del compito di trovare soluzioni alle proprie problematiche individuali. Perché questo sistema funzioni sono necessarie due spinte: da un lato la protezione sociale deve quanto più possibile essere affidata ad attori di mercato, che siano ospedali privati o piani di capitalizzazione pensionistica; d'altro canto è necessario un inserimento massivo di lavoratori nel sistema economico, promuovendo quindi politiche di *workfare* e aumentando gli incentivi all'assunzione. All'interno della prospettiva dell'investimento sociale ci si appropria in maniera differente al tema della disoccupazione, individuandone la causa principale nel *mismatch* delle competenze, orientandosi piuttosto all'investimento sul capitale umano per far fronte ai rischi crescenti presentati dal contesto socioeconomico. Diventa quindi centrale per i soggetti pubblici costruire politiche sociali che promuovano questo investimento e che aumentino la capacità di riposizionamento sul mercato dei lavoratori. Le leve strategiche sono quindi quelle dell'inclusione sociale, il *capability approach* di Sen (1985), le pari opportunità, il sostegno temporaneo e focalizzato nel momento in cui si verificano delle crisi a livello individuale. L'obiettivo rispetto alla finanza pubblica rimane però lo stesso, quello di ridurre l'impatto della protezione sociale sui bilanci statali, specialmente quando questa è quella passiva, assistenzialistica e "improduttiva". Le politiche su cui si fonda il Si sono dunque legate all'investimento in capitale umano, alle politiche attive per l'età adulta, e alla *flexsecurity* come strumento per sostenere l'inclusione sociale.

Esistono cinque critiche fondamentali al programma dell'investimento sociale: a) la critica di Cantillon (2011), secondo la quale le politiche di Si finiscono per "lasciare indietro" i più poveri, innescando il cosiddetto *Matthew effect*: a causa del loro

orientamento al futuro, queste misure rischiano di non offrire nessuna forma di sostegno diretta alla povertà, ma piuttosto di rivolgersi solamente alle classi medie (impoverite e non), favorendo quindi un investimento di risorse su soggetti che sono già relativamente favoriti. L'investimento nel capitale umano che è centrale per il Si in un certo senso "spiazzerebbe" la spesa per il sostentamento diretto di soggetti che si trovano già in una situazione di povertà (Nolan 2013); b) l'enfasi sull'attivazione comporta una tendenza verso il meccanismo dello spingere ad accettare "qualsiasi lavoro", fornendo così un incentivo per l'offerta di *bullshit jobs* o occupazioni sotto-remunerate e poco produttive dal punto di vista del più ampio sistema economico e della crescita del capitale umano del lavoratore. In questo è sensibile la continuità con il *workfarismo* neoliberale (Bonoli 2010); c) una sostanziale insufficienza nell'implementazione in alcuni settori strategici, nonostante il gran supporto teorico e retorico che viene dato al paradigma. In particolare vale la pena notare come sia sempre posta una grande enfasi dai sostenitori del modello sulla dimensione strategica dell'investimento sociale: per funzionare come ci si aspetta, l'investimento e la ricalibrazione devono essere sincroniche e coinvolgere tutta la gamma delle prestazioni sociali. Altrimenti, si corre il rischio che implementazioni a macchia di leopardo finiscano per incrementare le disfunzionalità. Va inoltre considerata la possibilità che la *path dependency* di alcuni paesi implichi un costo di entrata in questo paradigma troppo alto: questo porterebbe a implementazioni "monche", di cui ad esempio è un caso il recente reddito di cittadinanza italiano. Mentre queste tre critiche sono interne al modello stesso, e ragionano a partire da questo per proporre dei correttivi, le successive due sono probabilmente da considerare come maggiormente radicali, in quanto mettono in discussione l'impianto stesso dell'investimento sociale: d) innanzitutto, la subordinazione delle logiche del welfare state a quelle della crescita economica (Daly 2012). Questo è esemplificato ad esempio da quante parlano dell'esistenza di una forma di *pinkwashing*: l'utilizzo retorico della dimensione di genere per mascherare quello che è un *drive* puramente economico, ovvero aumentare l'occupazione per ottenere gettito per finanziare le politiche stesse, elemento peraltro che è stato sostenuto anche rispetto alle politiche per l'infanzia o della famiglia in senso più ampio (Midgley e Tang 2001, Daly 2004, Saraceno 2015). Più in generale, la logica economica oblitera qualunque considerazione fondata su altri ordini, dalla giustizia sociale al mutualismo, aprendo a una lettura della politica sociale individualizzata, privatistica e sottomessa alla regolazione di mercato e ai bisogni del sistema produttivo (Lister 2003); e) infine, la possibilità che il social investment sia regressivo *by design*. Come ho già notato con la

prima critica, è presente il rischio di produrre investimenti meno redistributivi rispetto a quelli di un welfare state classico, mentre l'attenzione al mercato rischia di creare una logica di *recommodification* che agisce su alcuni segmenti della popolazione, segnatamente quelli a maggior rischio di impoverimento. Il primo elemento fa riferimento a un possibile effetto spiazzamento nel quale la nuova spesa rischia di limitare la vecchia, passiva ma molto redistributiva (Crouch e Keune 2012, Nolan 2013), il secondo alla riduzione di tutta una serie di beni e servizi tradizionalmente offerti dallo stato o, al più, alla loro offerta in un regime di welfare mix. Questo in particolare richiama il rischio della trappola della povertà che potrebbe generarsi nella infinita sequela di lavori a bassa remunerazione (e a bassa produttività) che tende a generare il meccanismo dell'attivazione in assenza di una politica industriale di investimento e di tutele nel mercato del lavoro, mentre al contempo mancano le tutele per i soggetti più deboli e che in qualche modo risultano "non attivabili".

Ritornando al tema dello scontro fra paradigmi, nella letteratura sul welfare emerge spesso una lettura del neoliberalismo semplificata, che tende a risentire precisamente di quelle miopie che Dardot e Laval sottolineano nel loro excursus sul passaggio dal neoliberalismo di von Mises e Hayek alla "nuova ragione del mondo", quella ordoliberal. Se si pensa al neoliberalismo come fondato sui suoi principi "classici", quali "[s]tabilità dei prezzi, disciplina fiscale, concorrenza non distorta, libertà di movimento, sovranità del consumatore, deregolazione, liberalizzazioni e privatizzazioni" (Ferrera 2013, 6) e come movente istituyente nella creazione dell'Unione monetaria europea, e più in generale degli strumenti di regolazione Comunitari, allora diventa possibile costruire l'argomentazione secondo la quale l'investimento sociale sarebbe un paradigma a sé stante. Di fatti, nell'investimento sociale, il "sociale" viene considerato come un fattore produttivo, invece che un costo, e questo fa da ponte per un tentativo di rilegittimare e risemantizzare la politica sociale come elemento che faccia da raccordo fra welfare e sistema di regolazione di mercato (Hemerijck 2012). Il Social investment diviene allora un superamento del neoliberalismo, in virtù del suo essere nato in contrapposizione frontale a questo, ed è un "paradigma emergente", non ancora pienamente istituzionalizzato (Morel, Palier e Palme 2012).

Come diversi autori hanno mostrato, il neoliberalismo è allo stesso tempo più resiliente (Crouch, 2011; Schmidt e Thatcher, 2013) e più complesso di quanto questa lettura potrebbe far supporre (Dardot e Laval 2013; Boltanski e Chiapello 2014). La contrapposizione fra i due paradigmi è spesso basata su una stilizzazione del neoliberalismo

che non ne considera la forza adattiva e la mutevolezza: insistere sulla regolazione di mercato libera (il *laissez faire*) come elemento cruciale del neoliberismo implica non riconoscere il portato storico di soggettivazione e “governo delle anime” (Foucault 2005a, 2005b; Dean 1995) che questo modello di regolazione si porta dietro. Per questo motivo, come ho cercato di delineare nel primo paragrafo, è forse più utile ragionare sul rapporto fra paradigmi di policy (al cui livello è avvenuto un cambiamento, almeno in alcuni contesti), e immagini del mondo (che continuano ad essere informate da alcune delle idee cardinali che possiamo trovare anche nel neoliberalismo).

All'interno di una letteratura ormai sterminata, è quindi necessario agganciare la discussione a un set di riferimenti chiave per circoscrivere un fenomeno che, di per sé, rischia di coprire l'intero spazio sociale. Sono diversi gli autori che negano legittimità al concetto di neoliberalismo, partendo dall'idea che sia diventato un termine *catch-all* che “si mangia” l'intero spazio discorsivo, nascondendo più fenomeni di quanti non ne mostri (Barnett 2005; Venugopal 2015, Pinson e Morel Journal 2016). Ciononostante, mi sembra che questo possa comunque mantenere una sua utilità come concetto circoscritto, che fa riferimento a una *razionalità* (Dardot e Laval 2013), trasposta in un'etica (Muehlebach 2012), che sostiene lo sviluppo di policy variegate (Brenner, Peck e Theodore 2010) e quindi da comprendere contestualmente (Brenner e Theodore 2002). Questa operazione permette in un qualche modo di denaturalizzare un utilizzo spesso rituale del termine, che rischia di nascondere più elementi di quanti non ne disveli. Seguendo Moini, possiamo dire che: “stato autoritario, democrazia debole, depoliticizzazione, atomizzazione sociale, messa a valore di quasi qualunque elemento della vita sociale, competizione come imperativo morale, permeazione della coscienza collettiva con un ethos di mercato, e l'emergere di neo-soggetti imprenditoriali”³⁹ siano le manifestazioni attraverso cui il neoliberalismo, inteso come ordine e come “tessuto connettivo” del capitalismo contemporaneo, si rivela nell'esperienza quotidiana (Moini 2016, 295). In questo modo è possibile mostrare e analizzare le interconnessioni fra fenomeni differenti, eppure collegati in quanto “tessitura della società contemporanea”, puntualizzando di volta in volta sulle loro dimensioni economiche, penali, relazionali ed etiche, politiche, governamentali. Come ricordano Dardot e Laval, il nocciolo del fenomeno non è esclusivamente circoscrivibile alla *commodification* di beni e servizi una volta offerti

³⁹ Trad. mia: “authoritarian state, weak democracy, depoliticisation, social atomisation, capitalization of almost everything in social life, competition as a moral imperative, permeation of a market ethos into the popular consciousness, and the emergence of entrepreneurial neo-subjects”.

dallo stato, quanto piuttosto all'introduzione di una razionalità mutuata dal campo economico all'interno delle operazioni che lo stato continua a performare (Dardot e Laval 2013).

Con l'investimento sociale vediamo che la governance delle misure socioassistenziali si amplia, con una maggiore centralità di soggetti privati come produttori degli strumenti stessi dell'intervento di policy (Lascoumes e Le Galès 2009), sia sul versante ideativo che nella fase di implementazione, mentre l'approccio passa alla copertura dei "nuovi" rischi e a una ridefinizione delle politiche sociali come fattore produttivo (Hemerijck 2013). Allo stesso tempo, rimane l'orientamento al mercato tipico del neoliberismo, e viene posta ancora maggiore enfasi nell'intervento sul soggetto destinatario, rafforzando quegli aspetti di individualizzazione, responsabilizzazione e attivazione tipici di un'etica neoliberale (Muehlebach 2012; Dubois 2018). Riecheggiano ancora le parole di Dardot e Laval (2013): "il neoliberalismo non cerca tanto la «ritirata» dello stato e un'espansione degli spazi di accumulazione del capitale, quanto una trasformazione dell'azione statale, cercando di renderla una sfera governata dalle regole della competizione, soggetta a vincoli di efficienza simili a quelli sperimentati dalle imprese private"⁴⁰.

Questo tema verrà ripreso in seguito, dopo aver mostrato e analizzato le specificità dell'adozione del modello del Social investment nel contesto studiato. Storicamente le politiche per la casa si sono configurate come interventi che si muovevano sul doppio binario dell'offerta e della domanda. Dal punto di vista dell'offerta, possiamo trovare: "a. la fornitura diretta di alloggi da destinare all'affitto sociale [...]; b. l'erogazione di sussidi ai produttori privati di alloggi, nell'ambito di convenzioni che impegnino a un utilizzo in qualche misura sociale degli immobili sovvenzionati; c. la regolazione dei mercati immobiliari"⁴¹ (Poggio 2005, 285). L'intervento sulla domanda, meno formalizzato, riguarda principalmente "assegni ad integrazione del canone per le famiglie in affitto e da vari incentivi e benefici fiscali concessi a chi acquista o possiede una casa" (ibidem). In questa formulazione, la politica abitativa rimane sganciata dagli altri interventi di welfare,

⁴⁰ Trad. mia: "neo-liberalism seeks not so much the 'retreat' of the state, and an expansion of the spaces of capital accumulation, as the transformation of state action by making the state itself a sphere governed by rules of competition and subject to efficiency constraints similar to those experienced by private enterprises".

⁴¹ A sua volta la fornitura di alloggi si può differenziare come destinata: "alternativamente: (1) alla destinazione permanente in locazione agli aventi diritto, fatta salva la persistenza nel tempo dei requisiti di accesso (edilizia sovvenzionata); (2) all'acquisto da parte di categorie protette o corporative, grazie ad agevolazioni statali per la copertura degli interessi sui mutui contratti (edilizia agevolata); (3) alla locazione o al successivo acquisto, da parte di specifiche categorie, sulla base di apposite convenzioni stipulate con i comuni (edilizia convenzionata)" (Pizzimenti e Russo 2011, 479)

ma anche da quelli urbanistici. Come vedremo, nel contesto torinese una serie di attori – dell'amministrazione cittadina, ma anche del privato sociale – hanno indirizzato e costruito una concezione delle politiche abitative che le ha progressivamente poste al centro del welfare mix cittadino, costruendole come uno dei punti di ancoraggio dell'azione di welfare locale. Diventa allora necessario, prima di tornare all'investimento sociale, ricostruire il nesso fra sistemi di welfare, politiche abitative e specifici orientamenti storici che questa relazione ha assunto in Italia.

2. Riportando tutto alla casa. Abitare, welfare, investimento sociale

Da che ho memoria il tema della casa, della gestione dei suoi spazi e dei suoi costi è sempre stato al centro di discussioni, dibattiti e litigi familiari. Pur provenendo da un background che non esiterei a definire di ceto medio, i miei genitori non hanno mai fatto il grande passo di acquistare una abitazione che fosse loro, che potesse costituire la base di quella trasmissione intergenerazionale che per la grande maggioranza dei miei compagni di classe, colleghi universitari, amici e compagni era quasi scontata. Non ho mai vissuto in una casa di proprietà. In un certo modo sottile il tema della casa – ben prima di diventare il mio principale oggetto di studio – era una delle pietre angolari della strutturazione della mia identità personale e politica. Se sono un privilegiato sotto tanti aspetti (per sesso, istruzione, colore della pelle, salute) questa anomalia, questa consapevolezza di essere un *outlier* rispetto al contesto generazionale e di classe l'ho sempre vissuta: a volte con un accenno di vergogna, a volte con orgoglio, molto spesso con un leggero straniamento. Forse è anche per questo motivo che a un certo punto della mia carriera di studente, alle prese con una difficoltà nel decidere su cosa impostare la mia tesi specialistica, decido di lanciarmi sul filone delle politiche abitative. Trovandomi a fare le prime interviste per questo lavoro e iniziando a esplorare la produzione grigia di vari soggetti del privato sociale torinese, è rapidamente emerso un gap cognitivo. Pensavo di avvicinarmi alle politiche abitative locali utilizzando quelli che erano i miei schemi mentali consolidati, schemi che vedono la casa come un elemento sistematicamente di secondo piano all'interno delle politiche pubbliche. Invece mi trovo di fronte un discorso ricco, policentrico, che pare mettere la casa al centro di un crocevia di interventi di politica sociale. E ancora: partendo dal presupposto di immaginare le politiche per la casa come rivolte primariamente ai soggetti più poveri e marginalizzati, scopro con una certa sorpresa che molto del discorso che mi viene proposto è invece sulla cosiddetta fascia grigia, sui city user, sulle famiglie che non versano in condizioni disperate ma che si trovano costantemente sul filo della caduta in povertà, in un certo senso, *su di me*.

C'è una certa carenza di approcci di studio e analisi alle politiche abitative che cerchino di tenere in considerazione il modo in cui possono essere interessate dal passaggio a un framework di investimento sociale. Per quanto sia ancora poco presente come tema, tanto nella letteratura scientifica quanto in quella amministrativa, la casa rappresenta un servizio che coinvolge un'area dell'esperienza soggettiva che ben si presta a essere racchiusa all'interno di un paradigma di politiche di medio-lungo periodo, rivolte alla capacitazione dei cittadini in ottica proattiva e preventiva, generando esternalità positive

capaci di coinvolgere non solamente le fasce più fragili della popolazione (Deriu 2016). Interpretare le politiche abitative con le categorie dell'investimento sociale assume quindi una duplice valenza: da un lato è il riconoscimento di una prassi locale che si rifà, anche se non esplicitamente, a questo approccio nell'ideazione delle policy; dall'altro pone una serie di questioni relative alle modalità in cui effettivamente questo ruolo viene svolto e a quali sono gli elementi che entrano in gioco al momento di considerare attori differenti per interessi e "mandato istituzionale". Dopo aver illustrato la prospettiva teorica generale all'interno della quale mi muovo, mostrando la rilevanza di immagini del mondo, idee e frame nell'analisi delle politiche, questo secondo capitolo risponde a una duplice esigenza: da un lato quella di mostrare la rilevanza che il settore delle politiche abitative può assumere all'interno dei sistemi di welfare, di cui è un elemento spesso trascurato ma meritevole di analisi; dall'altro quello di calare questo tipo di analisi all'interno della riflessione sui modelli di welfare stessi, andando a vedere come il tema dell'abitare sia declinato nello specifico contesto italiano.

Cercare di ricostruire il nesso fra sistemi abitativi e sistemi di welfare permette di sottolineare la relazione esistente fra la promozione di certe politiche e i più ampi sistemi istituzionali nei quali queste sono incastonate. Dato che niente accade nel vuoto, mi sembra utile offrire una proposta interpretativa che provi a riflettere sul reciproco gioco fra le modalità dell'abitare (influenzate dalle istituzioni nel loro duplice senso di organizzazioni formali e di norme diffuse che regolano vita collettiva), le modalità di organizzazione del welfare state e le specifiche politiche promosse nel contesto nazionale.

Nella prima parte del capitolo verranno affrontate alcune traiettorie interpretative utili per fondare il ragionamento sul rapporto fra politiche abitative e sistemi di welfare. In generale, si distinguono due macro-approcci, quelli che vedono una sistematica debolezza del settore abitativo rispetto alle politiche sociali, e quelli che invece ne fanno una delle aree fondamentali. La discussione del secondo paragrafo cercherà di ripercorrere brevemente la traiettoria del sistema di welfare italiano, analizzandone soprattutto le determinanti teoriche di fondo: a partire dalla classica riflessione sui "tre mondi del welfare state" di Esping-Andersen (1990), e da alcune successive specificazioni di questa proposta, si arriverà a discutere il modello abitativo sud-europeo cercando di delinearne le caratteristiche fondamentali. La struttura di questi due paragrafi è necessariamente sincronica: la scelta di questo ordine argomentativo avrebbe potuto essere invertita, e alcune delle osservazioni si ripeteranno necessariamente. In entrambi i paragrafi, la quesitone da mettere a fuoco è quali siano le idee e i discorsi che si innestano all'interno

di un contesto nazionale e cercare di costruire l'insieme degli orientamenti di lungo periodo che strutturano il campo delle politiche locali. Nel terzo paragrafo discuterò brevemente come le politiche per la casa si siano strutturate nel contesto italiano, alla luce del mutamento del sistema di welfare nel suo complesso. In particolare, questo permette di sottolineare quali possano essere stati gli elementi che hanno favorito – e quali invece hanno rallentato – l'emergere di un orientamento di investimento sociale alle politiche abitative.

2.1 Wobbly pillar o cornerstone? Sul rapporto fra casa e welfare

Il titolo di questo paragrafo riprende quello di un articolo del 2008 che si interrogava sul ruolo che il settore abitativo può assumere rispetto ai sistemi di welfare (Malpass 2008). È chiaro come l'abitare abbia un peso importante nell'economia, nella finanza, nella vita individuale e in quella collettiva. Nonostante la crescita di contributi sul tema emersi nel corso degli ultimi anni, il nodo teorico che mette in relazione abitare, sistemi di protezione sociale, modelli insediativi e modalità di costruire le politiche, è tutt'altro che sciolto. Con questa ricognizione della letteratura intendo soprattutto mostrare l'ambivalenza del rapporto fra casa e sistemi di welfare, e sottolineare gli elementi di mutamento in questa relazione, alla luce del già menzionato investimento sociale. Il dibattito che viene ricostruito nel corso di questo paragrafo si muove in realtà su coordinate differenti: Malpass non fa menzione, e come lui la maggior parte di quanti e quante fanno ricerca sulla casa, dell'investimento sociale e manca una tematizzazione esplicita di questo aspetto in letteratura⁴². Questo segnala una distanza dalla lente interpretativa, invece ben presente, che riflette sull'esistenza di politiche per la casa neoliberali, soprattutto alla luce della finanziarizzazione e dei processi di espulsione urbana (per citarne solamente alcuni: Smith 2002, Peck 2012, Hodkinson, Watt e Mooney 2013, Kadi e Ronald 2014, Merrifield 2014, Aalbers 2016, García-Lamarca e Kaika 2016, Di Felicianantonio e Aalbers 2018, Jacobs 2019, Rolnik 2019). Seguire il ragionamento di Malpass e la critica che muove alla tradizionale lettura del “*wobbly pillar*” permette però di inserire il tema dell'abitare all'interno del mutamento dei sistemi di welfare, mostrandone l'interazione ed è perciò utile in questo contesto.

Seguendo la prospettiva delineata da Malpass esistono sostanzialmente due approcci che indagano il rapporto fra casa e welfare, e sono caratterizzati dal fatto che traggono due conclusioni apparentemente opposte: mentre per alcuni autori il settore abitativo è

⁴² Alcune eccezioni si possono trovare in: Deriu 2016, Lennartz e Ronald 2017, Haffner e Elsinga 2018.

sistematicamente un elemento debole del welfare, per altri ne è uno degli elementi fondanti. Questa divergenza dipende principalmente da qual è l'oggetto dell'analisi, ed è quindi riconducibile a un differente punto di osservazione. Nel primo di questi approcci il ruolo delle politiche abitative viene osservato a partire dalla loro internità allo stato sociale, vedendo queste come prodotto dell'attività di fornitura di beni e servizi da parte dell'attore pubblico. Rientrerebbero in questo filone riflessioni che tengono in considerazione la storia delle politiche abitative (come ad esempio Minelli 2004) o l'analisi dei contesti di Edilizia Residenziale Pubblica (Adorni, D'Amuri e Tabor 2017). In generale, quegli studi che si focalizzano sull'offerta abitativa al di fuori del mercato, studiando attraverso quali modalità si dispiega l'offerta pubblica (o comunque almeno parzialmente demercificata) di soluzioni abitative. Nel secondo approccio, l'osservazione si incentra piuttosto sul settore abitativo come campo socioeconomico che è in gran parte esterno alle logiche del welfare, andando a indagare quali siano i meccanismi e le cinghie di trasmissione che operano fra sistema abitativo e sistema di protezione sociale nel suo complesso. Sono esempi di questo orizzonte i lavori di Kemeny (1980, 1992).

Il primo approccio fa riferimento alla metafora del “*wobbly pillar*” – il pilastro traballante - secondo la fortunata definizione di Torgersen (1987). Torgersen, che si occupa di abitare solo incidentalmente nei suoi studi, definisce il welfare come un'attività statale che si occupa di “offrire i beni, i servizi e/o le risorse necessarie a condurre una vita libera da evidenti bisogni, attraverso la mobilitazione dello sforzo pubblico”⁴³ (ivi, 117). All'interno di questa cornice generale, il settore abitativo si differenzia dagli altri pilastri del welfare (sanità, previdenza, istruzione), in quanto non fonda uno specifico diritto che i cittadini possano impugnare per reclamare la soddisfazione dei propri bisogni⁴⁴. Questo è ovviamente il riflesso di un processo di marginalizzazione del settore di lungo periodo, le cui ragioni vengono definite da Torgersen per sottrazione: negli altri settori si sono via via sviluppati degli standard sociali minimi ricavati a partire da una nozione “vaga” di necessità (ibidem), eppure in grado di istituzionalizzarsi e di generare degli obblighi operativi per la struttura burocratico-amministrativa. Invece il settore della casa non sembra essere soggetto a diventare “un complesso istituzionale abbastanza unificato, con confini ben definiti, uno spirito di corpo e un direttore nazionale”⁴⁵ (ivi, 118): se un

⁴³ Trad. mia: “concerned with the provision of goods, of services and/or resources necessary to a life without glaring wants, and with the mobilization of public effort to that end”.

⁴⁴ In particolare questo è vero nel caso italiano, mentre non è così in altri paesi. Per una discussione dell'abitare come diritto sociale: Bengtsson 2001.

⁴⁵ Trad mia: “a fairly unified institutional complex, with well-defined borders, esprit de corps and a national director”.

governo in insediamento non prevedesse un Ministero della salute, le reazioni sarebbero ben diverse che in mancanza di un Ministero per l'abitare. Questo non implica chiaramente disconoscere completamente l'esistenza di uno standard di desiderabilità sociale cui anche la casa è soggetta, ma questo è così basso e poco formalizzato all'interno di un segmento chiaro e definito di attività, che risulta difficile parlare di standard di policy. La spiegazione, secondo Torgersen attiene al rapporto fra cittadini e percezione temporale: "non accettiamo che, una volta ottenuta, la casa e le condizioni a cui questa è stata ottenuta siano soggette a cambiamento o esclusione"⁴⁶ (ibidem), come invece accade normalmente per molte altre prestazioni di welfare (esclusa forse la pensione). Ciò fa sì che la casa sia l'elemento "meno *demercificato* e maggiormente determinato dal mercato"⁴⁷ fra quelli che tradizionalmente compongono il sistema di sostegno ai cittadini (Harloe 1995, 2).

La spiegazione offerta da Torgersen di questa istituzionalizzazione mancata appare comunque insufficiente, soprattutto nel suo far riferimento a un set di preferenze collettive date, piuttosto che alla loro costruzione istituzionale. Facendo riferimento alle ragioni politiche e sociali per cui queste preferenze e rappresentazioni vengono a formarsi piuttosto che al rapporto soggettivo con il bene casa, Harloe sostiene che "la casa non ha mai avuto la probabilità di raggiungere un livello di *demercificazione* pari a quello di altre forme [di protezione sociale], per il semplice fatto che, a cose normali, è una merce che può essere offerta alla maggior parte della popolazione traendone profitto"⁴⁸ (ivi, 4). Oltretutto l'abitare si configura come una necessità permanente il cui bisogno si estende lungo l'intero arco di vita, ed ha un forte riflesso sulla (e dalla) dipendenza intergenerazionale, con una correlazione forte con la stratificazione sociale (Filandri 2015). In questo senso l'intera discussione sul rapporto fra welfare e abitazione potrebbe allora essere rovesciata, portando a chiedersi com'è che, a certe condizioni e in certe fasi storiche, sia stato possibile pensare a un intervento pubblico diretto in questo settore: "è solamente quando non è possibile un'offerta adeguata di abitazioni sul mercato (anche con il supporto statale) e quando questa situazione ha una qualche significatività più ampia per l'ordine sociale ed economico dominante che si fa ricorso all'offerta di massa

⁴⁶ Trad. mia: "we do not accept that housing once acquired, and the terms at which it is acquired, is subject to withdrawal or change of terms".

⁴⁷ Trad. mia: "the least decommodified and the most market-determined".

⁴⁸ Trad. mia: "Housing, just because it is a capitalist commodity which, in normal times, can be profitably provided to the majority of the population, has never been likely to become as decommodified [...] as those other forms"

di abitazioni in parte demercificate, sussidiate dallo stato e politicamente controllate”⁴⁹ (Harloe 1995, 6). Se oggi non si può certo parlare di offerta “di massa”, è coerente con la prospettiva che svilupperò nel corso del lavoro l’idea che la rinnovata attenzione a certe forme di intervento abitativo che stiamo vedendo in varie parti di Europa sia legata alla significatività che la casa ha per un più ampio tentativo di ristrutturare le politiche sociali.

Portando il discorso di Harloe alle sue logiche conseguenze, è possibile mettere in luce un aspetto produttivo (la casa come bene costruito per la vendita di mercato), uno finanziario (la casa come asset su cui gravano le strategie di investimento per attori operanti su scale differenti, dai fondi di investimento alle famiglie), quello sociale e culturale (l’organizzazione della società industriale intorno alla casa di proprietà e i posizionamenti che le famiglie assumono rispetto a questa preferenza collettiva). L’offerta di casa “sociale” – a prezzi estremamente contenuti e regolata da un soggetto pubblico – deve essere considerata come una modalità residuale, come notano anche Tosi quando richiama il fatto che “le politiche abitative sociali [...] sono state «poco sociali»” (Tosi 2016, 1) e Kemeny quando sostiene che “sembrerebbe che, indipendentemente da come si configura il sostegno alla casa, la parte più ampia di supporto sia destinata a chi sta un po’ meglio piuttosto che ai poveri”⁵⁰ (Kemeny 1992, 64). Incidentalmente, queste osservazioni ricordano una delle critiche al Social investment, quella riguardante il *Matthew effect* (Cantillon 2011). Con l’eccezione del periodo immediatamente successivo alla Prima guerra mondiale e di quello che va dalla ricostruzione post-bellica degli anni ‘50 agli anni ‘70, il bisogno abitativo viene assolto principalmente a partire dal mercato in tutti i paesi europei⁵¹ (Harloe 1995). Per quanto Malpass (2008) richiami l’applicabilità di questa prospettiva principalmente al contesto anglosassone, anche rispetto al caso italiano sono state sostenute delle posizioni analoghe (Tosi 1979). All’interno di questa prospettiva, dunque, le politiche per la casa possono essere interpretate come segmento minoritario dell’offerta di politiche sociali in ragione della difficoltà a imporne una demercificazione all’interno del rapporto fra istanza regolativa statale e di mercato. L’approccio “*wobbly pillar*” si qualifica come un’analisi interna al welfare nella misura in cui è principalmente interessato a evidenziare il ruolo del soggetto pubblico come

⁴⁹ Trad. mia: “that it is only when adequate provision in commodified form is not possible (even with state support) and when this situation has some broader significance for the dominant social and economic order, that recourse is made to large-scale, partially decommodified, state-subsidized and politically controlled mass social rented housing”.

⁵⁰ Trad. mia: “it would seem that, irrespective of the way housing support is organised, the lion’s share of support for housing goes to the better off rather than the poor”.

⁵¹ Con l’ovvia eccezione di quelli socialisti fino alla fine degli anni ‘80.

fornitore diretto di soluzioni abitative, mettendo in secondo piano la relazione fra le misure per l'abitare e le preferenze sociali diffuse in termini abitativi. Uno dei punti più critici di questa prospettiva è che peggio equipaggiata rispetto a quella che presenterò a breve per indagare l'esistenza di un nesso fra casa e welfare che assume coloriture specifiche e contestuali anche molto diverse fra loro, a seconda del quadro istituzionale nel quale si viene a strutturare. In questo modo, si finisce spesso per sostenere una teoria della convergenza, incentrata sull'idea di un percorso comune fra i sistemi abitativi e di welfare di vari paesi, sullo sfondo di macro-fenomeni comuni (la globalizzazione, il neoliberalismo, la modernizzazione) elaborati in maniera fundamentalmente analoga all'interno dei vari paesi (Kemeny 1992, Hoekstra 2013).

L'altro approccio, in apparenza antitetico, mette in relazione i sistemi abitativi nel loro complesso con i sistemi di welfare, soprattutto a partire dal lavoro di Kemeny (1980, 1981, 1992, 1995, 2005). In questo caso l'abitazione viene concettualizzata come *cornerstone*, pietra angolare, del sistema di welfare. La centralità assunta dalla proprietà privata nei paesi europei permette di evidenziare come il settore abitativo rafforzi altri scopi di carattere più generale: dalla produzione di ordinamenti morali, alla riproduzione sociale, dal controllo attraverso premi e punizioni al supporto alla costruzione di un corpo sociale attraverso meccanismi di inclusione ed esclusione, alla responsabilizzazione dei cittadini (Marcuse 1978, Ronald 2008).

Seguendo il modello proposto da Kemeny, esiste una relazione inversa fra diffusione della proprietà abitativa e copertura del welfare. Da una parte questo ragionamento si fonda su una considerazione microsociale, relativa alle azioni dei singoli attori: se la proprietà abitativa è molto diffusa, i cittadini cercheranno di ammortizzare gli elevati costi iniziali di accesso al credito richiedendo al sistema politico livelli relativamente bassi di tassazione, contribuendo così a creare un sistema di welfare relativamente poco redistributivo e relativamente povero. Nelle cosiddette *homeownership societies*, ad esempio i paesi anglosassoni, l'elevata propensione all'acquisto fa sì che le famiglie optino per un maggior livello di risparmio privato e abbiano invece una minore propensione ad accettare i trasferimenti verso le fasce più povere della popolazione. Inoltre, visto che i costi per la casa diventano decrescenti con l'avanzare del corso di vita, le famiglie della classe media possono permettersi una sostituzione della quota di reddito destinata alle spese abitative (ad es. per il mutuo) con quello allocato sulle spese sanitarie e di cura, in grado di compensare pensioni relativamente più basse. L'altra faccia del ragionamento, spesso trascurata, è di carattere ideologico: la costruzione della proprietà

abitativa si accompagna con una costruzione discorsiva “più generale, che comprende molti aspetti della struttura sociale, fra cui l’organizzazione delle aree cittadine, i trasporti, gli stili di vita, i ruoli di genere”⁵² (Kemeny 1992, 110). La diffusione della proprietà abitativa diventa così il riflesso di una serie di atteggiamenti e valori individuali che potremmo genericamente ricondurre all’etica della classe media (neo)liberale, dalla privacy all’autosufficienza, dall’individualismo al rifiuto dei principi della collettivizzazione della ricchezza e della sua redistribuzione (Kemeny 1981, 1992).

Nella versione più ambiziosa di questa teoria, il modo d’uso dell’abitazione diventa quindi una variabile culturale radicata, che fa parte delle strutture sociali che influenzano la configurazione che il sistema di welfare assume in un dato contesto. Com’è facile immaginare, sono state molte le critiche a questa interpretazione. Nonostante l’eleganza della formulazione, la *società della proprietà di massa* si è strutturata (tanto in alcuni paesi continentali quanto in quelli anglosassoni) almeno contemporaneamente alla fase di sviluppo e crescita del welfare state (Malpass 2008, Blackwell e Kohl 2019), mentre osservando un paese come l’Italia vediamo che la crescita verticale della proprietà abitativa avviene nel periodo di massima espansione del welfare. Diviene quindi difficile fondare l’idea di una relazione diretta di influenza del sistema di proprietà sul sistema di welfare. Inoltre, così come l’approccio del *wobbly pillar* tende a sovrastimare la convergenza fra paesi, questo approccio rischia di sottostimarla, non cogliendo ad esempio la attuale tendenza all’aumento della proprietà presente in tutti i paesi comunitari: convergenza che, oltretutto, si sta dando in una situazione di forte diminuzione della spesa sociale, attraverso tagli che non solo non risultano essere particolarmente appoggiati dalla cittadinanza, ma che in parte predatano questa tendenza (Pierson 2001) e attraverso un sempre più diffuso ricorso all’indebitamento (Aalbers 2016, Nethercote 2019). Basterebbe inoltre notare come, nel caso italiano, la compresenza di un sistema pensionistico relativamente generoso si combini con un’elevata diffusione della proprietà come principale titolo di godimento, diffusione che ha visto un forte impulso soprattutto negli anni della ricostruzione post-bellica e di espansione del welfare.

Castles, riesaminando a una decina di anni di distanza la tesi di Kemeny, suggerisce che effettivamente esista una relazione inversa “fra l’estensione della proprietà abitativa e

⁵² Trad. mia: “more general, involving many aspects of social structure, including the organisation of urban areas, transport, life styles, and gender roles”.

tutte le misure di welfare, con l'esclusione della sanità"⁵³ (1998, 11), mettendo però in luce come questa relazione cambi nel tempo, andando a sfumare, con un disaccoppiamento decrescente fra spesa e proprietà. Castles dunque suggerisce che la relazione potrebbe piuttosto essere inversa: un alto livello di spesa sociale inibisce la proprietà, coerentemente con la tesi della convergenza. In particolare, "non c'è nessuna ragione per la quale la relazione non potrebbe essere inversa, con un welfare state debole che incentiva la proprietà abitativa, Intesa come un mezzo per produrre risparmio lungo il corso di vita, oppure con una tassazione forte che riduce la possibilità di risparmiare per l'acquisto"⁵⁴ (ivi, 17-18). Questa spiegazione permetterebbe di inquadrare meglio il mutamento dei paesi scandinavi e dell'Europa continentale, passati da livelli relativamente bassi (se comparati con quelli dei paesi anglosassoni) di proprietà nel primo dopoguerra a livelli significativamente maggiori nella fase di espansione economica. Kemeny stesso riconosce la validità dell'osservazione di Castles, sostenendo in un articolo più recente che in seguito a una prima fase di espansione dei sistemi di welfare durata fino agli anni '80, la successiva fase storica caratterizzata dal *retrenchment* potrebbe aver favorito l'emergere di una lettura microfinanziaria dei mercati abitativi da parte dei cittadini (2005). Spinti a vedere l'abitazione sempre più come una forma assicurativa contro i rischi della vecchiaia, i soggetti hanno iniziato a comportarsi come se la propria abitazione fosse un *asset*: "dato che i tagli alla spesa minano la fiducia nell'abilità della società di prendersi cura dei suoi anziani in maniera umana e dignitosa, un numero crescente di affittuari – specialmente fra le famiglie giovani di reddito medio - potrebbe essere costretto a minimizzare la minaccia imminente della povertà e della deprivazione in vecchiaia. [...] e ciò potrebbe avvenire in maniera abbastanza scollegata dal grado di competitività, dalla dimensione, e dalla attrattività del mercato dell'affitto integrato"⁵⁵ (Kemeny 2005, 66). Per quel che riguarda il contesto italiano, vale anche la pena considerare come "il modello sud-europeo di relazioni familiari [...] fornisce la chiave per spiegare in che modo i paesi di quest'area sono stati in grado di «sfidare» la logica del trade off fra proprietà dell'abitazione e pensioni di vecchiaia" (Castles e Ferrera

⁵³ Trad. mia: "extent of home ownership and all the welfare state measures bar public health"

⁵⁴ Trad. mia: "There is no a priori reason why the relationship may not be entirely the other way around, with a weak welfare state providing an incentive to home ownership as a means of life cycle saving or a well developed tax state crowding out the possibility of saving for private home ownership".

⁵⁵ Trad. mia: "As welfare cutbacks undermine confidence in the ability of society to take care of its elderly in a humane and caring manner, this may force increasing numbers of renters – especially among younger middle-income households - to look for ways to minimise the looming threat of poverty and deprivation in old age. [...] And this could happen quite irrespective of the competitiveness, size and attractiveness of the integrated rental market".

1996, 427), con la rete parentale che assume il ruolo di “camera di compensazione” favorendo il trasferimento della proprietà, più che il suo acquisto. Questo, a sua volta, si ripercuoterebbe – tornando all’ipotesi avanzata da Malpass – sul modo in cui le famiglie si pongono rispetto alle politiche di austerità.

Una forte presenza di proprietari diventa allora un fattore abilitante che facilita la ristrutturazione delle politiche sociali. Una proprietà abitativa diffusa si presenta come un elemento che diminuisce la resistenza alle politiche di riduzione dei servizi e dei tagli alla spesa, in quanto le famiglie hanno comunque una – seppur minima – base di capitalizzazione che può ridurre la percezione della propria povertà. In questo modo, si può pensare che esista un rapporto dinamico fra spesa sociale e diffusione della proprietà, in cui la diminuzione dell’una rafforza l’altra e viceversa.

Malpass si spinge infine a sostenere due tesi rischiose, ma da considerare: a) proprio perché, fra i beni offerti tradizionalmente dal sistema di welfare, la casa è quello più interno al meccanismo di mercato, questa agirebbe come elemento che facilita l’adozione di un lessico volto alla responsabilità individuale e all’enfasi sul cittadino-consumatore, favorendo così la transizione dalle politiche assistenziali a quelle incentrate sull’attivazione; b) in questo senso la casa diventerebbe una pietra angolare del sistema di welfare anche da un punto di vista ideativo e discorsivo, come epitome della direzione nella quale si vorrebbe portare il sistema anche per gli altri beni/servizi. Riconoscendo in parte la validità della proposta interpretativa di Kemeny, si afferma che in passato “i governi hanno sviluppato gli obiettivi di politica abitativa espandendo la proprietà, ma adesso stanno utilizzando la casa per perseguire obiettivi non abitativi”⁵⁶ (Malpass 2008, 9). Malpass fonda il suo ragionamento su tre osservazioni: una di carattere urbanistico, una relativa alla finanza pubblica, e una alla finanza privata.

Innanzitutto, il prezzo delle abitazioni agisce come segnale per indicare quali zone siano maggiormente fornite di beni pubblici collettivi, influenzando così le scelte localizzative delle famiglie, rafforzando la loro dimensione di scelta e la loro responsabilizzazione. Da un lato il prezzo della casa incorpora la dotazione di servizi del quartiere, dall’altro accade anche l’opposto, con un effetto concentrazione di soggetti con la medesima capacità di spesa nello spazio urbano, e il proliferare di servizi in linea con la capacità di spesa delle famiglie residenti. Nella misura in cui le risorse sono distribuite in maniera diseguale

⁵⁶ Trad. mia: "governments have pursued housing policy objectives through expansion of owner occupation, but now they are using housing to pursue non-housing objectives"

nello spazio, la casa diventa un meccanismo allocativo di mercato che regola la distribuzione spaziale delle persone rispetto a quella dei servizi. È chiaro come questa osservazione risenta molto del contesto britannico, a partire dal quale Malpass conduce la sua analisi, caratterizzato dall'estensione delle procedure di valutazione e audit (Miller 2001, Espeland e Sauder 2007, Shore e Wright 2015) sulla qualità dei vari servizi (scuole, ospedali, e così via), mentre invece nel contesto mediterraneo le città presentano “una differenziazione sociale e funzionale del tessuto urbano maggiore [...] risultando in quartieri molto più eterogenei in termini di scala, funzioni, *tenures*”⁵⁷ (Arbaci 2007, 421). Il secondo punto, invece, è stato senza dubbio rilevante anche nel contesto italiano, e fa riferimento ai processi di accumulazione di liquidità da parte del soggetto pubblico attraverso la dismissione del patrimonio di edilizia sociale. A questo sarebbe da aggiungere la dimensione degli oneri di urbanizzazione, attraverso i quali i comuni conducono una forma di autofinanziamento. Rimane aperta la questione se queste strategie diano vita a un effettivo aumento delle risorse, come sostiene Malpass, o se piuttosto non debbano essere considerate in maniera maggiormente sfumata, come possibilità di ottenere risorse nel breve periodo che però comportano una riduzione delle disponibilità nel lungo periodo. Infine la terza dimensione fa riferimento al concetto di *Asset-based welfare*: in questo senso la casa diventa un perno strategico attorno al quale gli individui vengono spinti a costruirsi delle risorse finanziarie per affrontare le avversità, diminuendo di conseguenza la loro dipendenza dai programmi statali.

L'*Asset based welfare* (Abw) si fonda sull'idea di incentivare le famiglie a investire nell'acquisto di beni finanziari, in modo da permettere una duplice dinamica di responsabilizzazione del nucleo coinvolto e di diminuzione della loro incidenza in termini di costi per prestazioni di protezione sociale. La logica di fondo è quella secondo cui una famiglia passando dal “semplice” risparmio all'investimento, può trasformarsi in un micro-agente finanziario, in grado di ampliare le possibilità di valorizzazione insite nella propria vita quotidiana. Gli asset, una volta acquisiti, possono essere utilizzati per sostenere periodi di reddito ridotto o per realizzare ulteriori investimenti sul capitale umano (Doling e Ronald 2010; Elsinga e Hoekstra 2015, Nethercote 2019), magari in ottica intergenerazionale. Sherraden (1991) ha sviluppato il concetto di Abw come alternativa al *Means tested welfare*, colpevole - secondo lui - di creare dipendenza nei

⁵⁷ Trad. mia: “a social and functional differentiation of the urban tissue higher than in the liberal and socio-democratic urban developments, thus resulting in a wider provision of heterogeneous neighbourhoods in terms of scale, functions, and tenures”

segmenti più poveri o marginali della popolazione. Il punto centrale è la capacità che questo programma di policy avrebbe di dar forma a un pensiero di lungo periodo nei beneficiari - una “figurazione culturale della responsabilità individuale”⁵⁸, direbbe Wacquant (2010, 213) - contemporaneamente aumentando l’investimento materiale e simbolico nelle comunità locali attraverso specifici fondi e grazie al miglioramento di queste, autonomamente promosso da una schiera di investitori/proprietari desiderosi di migliorare la redditività dei loro asset. Nonostante le sue origini teoriche siano altre, la prospettiva dell’Abw può essere inserita nel più ampio quadro di ricalibratura delle politiche sociali europee in ottica di Social investment: “se le direzioni del mutamento del welfare vengono limitate alla dicotomia espansione/*retrenchment*, allora sembra inevitabile leggere il welfare fondato sulla proprietà privata e quello basato sullo stato come mutualmente esclusivi”⁵⁹ (Lennartz e Ronald 2017, 206). Vale la pena di notare la convergenza di fondo fra Si e Abw, dato che entrambi prendono spunto dalla necessità di una responsabilizzazione del cittadino, nell’ottica di alleggerire il suo livello di dipendenza dai trasferimenti sociali. Questa convergenza può essere interpretata, seguendo quanto detto nel primo capitolo, come l’effetto della declinazione di una medesima immagine del mondo all’interno di due paradigmi di policy differenti. In secondo luogo, mentre le misure di investimento sociale offrirebbero protezione rispetto ai “nuovi rischi”, l’Abw promette di ridurre l’esposizione a quelli considerati “vecchi”, configurandosi così come una strategia complementare. Infatti, “stabilire un sistema di welfare nel quale la protezione del reddito si ottiene attraverso un ricorso sempre maggiore all’indebitamento privato, ammortizzato in *asset*, è una condizione necessaria per lo sviluppo di una strategia di investimento sociale”⁶⁰ (ivi, 214). Chiaramente questo approccio, molto valutativo, è stato duramente criticato sul versante della rappresentazione del fenomeno, in quanto ignora l’esistenza di una povertà abitativa legata alla proprietà (Toussaint e Elsinga 2009). In effetti, la proprietà abitativa di per sé non implica una diminuzione della deprivazione abitativa, mentre è piuttosto rilevante tenere in considerazione l’incrocio fra stratificazione sociale e demercificazione della casa all’interno di un sistema nazionale (Filandri e Olagnero 2014). Per quanto riguarda

⁵⁸ Trad. mia: “cultural trope of individual responsibility”.

⁵⁹ Trad. mia: “if one limits the directions of welfare state change to an expansion/*retrenchment* dichotomy, then seeing private property-based welfare and state-provided welfare as mutually exclusive categories seems inevitable”.

⁶⁰ Trad. mia: “the establishment of a welfare system in which income protection is to an increasing extent achieved through the accumulation of private debt that eventually amortizes into asset wealth, is one necessary condition to further develop the SIS”.

i paesi mediterranei, è noto come la protezione sociale attraverso il circuito familiare abbia una sua rilevanza caratteristica: in questo caso l'acquisto dell'abitazione è fondamentale per ovviare alle carenze del sistema di welfare, come anche un'analisi storica conferma (Allen, et al. 2004). Altrettanto chiaramente, mentre questa strategia può essere considerata valida per i ceti medi, diventa molto meno percorribile nel caso delle fasce più povere della popolazione, spesso costrette all'acquisizione di alloggi inadeguati e per i quali l'esposizione al rischio di non riuscire ad appianare il mutuo contratto è maggiore, alla luce della precarietà lavorativa.

Per quanto a livello europeo si stia verificando una convergenza verso la proprietà, spesso stimolata proprio in quest'ottica di responsabilizzazione finanziaria delle famiglie, in questa fase storica nel quadro italiano (e anche in quello regionale piemontese) convivono contemporaneamente misure volte al sostegno dell'affitto, lasciando che siano invece i singoli nuclei familiari a preoccuparsi dell'acquisto secondo le loro disponibilità. Piuttosto, la finanziarizzazione è visibile nelle strategie produttive e acquisitive di alloggi sociali e convenzionati che coinvolgono i soggetti pubblici più che le famiglie (Belotti e Caselli 2016). Il ricorso alla finanziarizzazione dell'abitazione sul piano individuale non è dunque analoga a quella avvenuta in altri paesi europei, soprattutto in ragione di un relativo sottosviluppo degli strumenti finanziari (Stephens 2003; Toussaint e Elsinga 2009). Per questa ragione, Baldini e Poggio (2014) considerano l'Italia un "sistema stabile", caratterizzato da una ridotta esposizione al mercato globale dei mutui, da una mobilità relativamente bassa sia da un punto di vista territoriale (ridotti spostamenti fra differenti aree del paese) che da quello residenziale (poche case cambiate nel corso della vita), da un rilevante presenza di meccanismi informali per acquisire l'abitazione (ad esempio attraverso l'eredità) o fortemente mediati al di fuori di una regolazione di mercato pura (diritto di ricompra Erp, acquisto con il finanziamento offerto dai genitori, autocostruzione). In ogni caso, nel corso degli ultimi anni la rilevanza della "via informale" alla proprietà sembra comunque essersi ridotta, mentre non si sta riducendo il ruolo che ha nella trasmissione intergenerazionale: "complessivamente la soddisfazione dei bisogni abitativi tende a essere maggiormente dipendente dalla ricchezza familiare che in passato"⁶¹ (Baldini e Poggio 2014, 323).

⁶¹ Trad. mia: "Overall, the satisfaction of housing needs tends to depend more on family wealth than it did in the past".

Per concludere, le due prospettive che ho discusso in questo paragrafo non sono a tutti gli effetti necessariamente antitetice, ma piuttosto fanno riferimento a due fasi distinte della storia delle politiche sociali. Questo è coerente con alcuni dei più recenti sviluppi in letteratura: è probabilmente arrivato il momento di leggere la lezione di Kemeny e di altri che hanno analizzato la relazione fra sistemi abitativi e *welfare state* alla luce di una dimensione temporale, mostrando come queste relazioni non siano fisse e immutabili, ma rispondano piuttosto a configurazioni specifiche assunte nel corso del tempo, alla luce di specifiche composizioni istituzionali e della progressiva finanziarizzazione del settore, come sostengono fra gli altri Aalbers (2016), Blackwell e Kohl (2018) o Nethercote (2019). Per lungo tempo, il settore abitativo è stato un *wobbly pillar*: è un bene soggetto alla regolazione di mercato, ma allo stesso abbastanza primario da far sorgere la richiesta per un intervento pubblico. Questo crea una tensione fra la lunga, costosa e relativamente difficile realizzazione di un intervento abitativo e la strutturale apertura agli interessi di soggetti economici, che lo rende un bene tipicamente mercificato, su cui la regolazione pubblica è intervenuta il meno possibile. D'altra parte, questo è avvenuto seguendo percorsi anche molto diversi fra paesi, con modelli di regolazione divergenti all'interno dello spazio europeo. Ad esempio, nel caso dell'Italia possiamo notare come si sia perseguita una strada caratterizzata da un livello (comparativamente) molto basso di investimento pubblico e dalla creazione di un mercato duale, in cui il segmento dell'offerta sociale è nitidamente sganciato da quello dell'offerta di mercato. Questo ha fatto sì che l'offerta pubblica di abitazione si sia rivolta soprattutto alle famiglie più vulnerabili oppure a specifiche categorie considerate meritevoli di protezione. Questo si è accompagnato a una diffusione della proprietà residenziale. A sua volta, però, l'elevata distribuzione di proprietari ha facilitato la progressiva riduzione della copertura offerta dalle politiche sociali, agendo come stabilizzatore rispetto alle scelte politiche di austerità e riduzione della spesa. In questo senso si può parlare di casa come *cornerstone*, riconoscendo peraltro come la casa sia indirettamente implicata in una serie di misure che non sono esplicitamente abitative, come le misure urbanistiche e di sostegno alla povertà. In particolare negli ultimi anni, emerge sempre di più la cognizione che la casa sia una sorta di presupposto, un elemento chiave all'interno di una prospettiva di autonomia e autodeterminazione individuale, e in quanto tale particolarmente aperta ad essere trattata in un'ottica di Social investment (Deriu 2016, Ascoli e Bronzini 2018). Come vedremo nel proseguo del capitolo, va infine considerata una dimensione territoriale: a partire dalla crescente autonomia dei territori locali italiani, è possibile pensare che si stia creando una

faglia fra aree nelle quali le politiche abitative rispondono maggiormente alla “logica *cornerstone*” e aree nelle quali la casa rimane un pilone innestato sulle sabbie mobili.

2.2 Un accenno ai modelli di welfare

Se il rapporto fra abitare e politiche sociali è da comprendere in un contesto ampio e non solamente come relazione fra due elementi l’uno inserito all’interno dell’altro, diventa importante capire anche in che modo si sia sviluppato il modello di welfare italiano, e quali siano le caratteristiche di questo regime – o sistema. Il discorso costruito nel corso di questo paragrafo servirà dunque a formare la spina su cui innestare una più puntuale ricostruzione della storia delle politiche per la casa in Italia, nel quadro più ampio del rapporto con le politiche sociali e il sistema di welfare in generale. In generale, i modelli di welfare si caratterizzano per essere delle tipizzazioni della realtà, risultando inevitabilmente in un gioco di approssimazioni ed estremizzazioni: il tentativo di ricondurre a un insieme di forme statiche le mutevoli configurazioni del welfare state contiene il rischio di reificare l’oggetto stesso di interesse (Blackwell e Kohl 2018)⁶². D’altra parte, questo modo di ragionare permette di mettere in luce una serie di elementi e aspetti che, una volta calati nel più modesto contesto locale permettono di tracciare delle similitudini e delle differenze, ed eventualmente di sottolineare le faglie e le tensioni fra articolazioni differenti del governo. Soprattutto, per il suo alto livello di generalità, il *welfare modeling business* permette efficacemente di sottolineare quali sono le idee che in un certo contesto sono diffusamente in circolo, e permette di tracciare una mappa del mutamento individuando “da dove” gli elementi di novità provengano.

Nelle riflessioni classiche rispetto alla natura del welfare state, un posto centrale è riservato alla elaborazione che Esping-Andersen sviluppa sulla base della tripartizione ipotizzata già da Titmuss negli anni ‘50 (Abrahamson 1999). Esping-Andersen (1990) elabora la sua tipologia dei sistemi di welfare a partire da due variabili: il grado di *decommodification* e la stratificazione sociale. Il primo elemento è relativo alla possibilità di sopravvivenza che ogni singolo individuo ha, in quanto cittadino di uno stato: se la cittadinanza sociale (Marshall 1950) dà diritto all’accesso ad alcune prestazioni, tali per cui il soggetto che ne è beneficiario non ha la necessità di fare riferimento al mercato per il suo sostentamento, allora si ha una situazione di demercificazione, in cui la riproduzione sociale non è legata al mercato e i diritti sociali sono universali ed equivalenti ai diritti di proprietà. L’argomento della *decommodification* è il principale

⁶² Per un’analisi critica della nozione di modello di welfare, rimando a: De Nicola 2015.

appoggio che porta Torgersen (1987) a parlare di *wobbly pillar* dato che, come abbiamo visto, la casa viene considerata come il settore meno esterno alle logiche regolative del mercato. Quello di demercificazione è un concetto molto ambizioso sul piano politico: l'idea che esista un livello al di sotto del quale “gli individui o le famiglie possono mantenere uno standard socialmente accettabile di vita indipendentemente dalla loro partecipazione al mercato”⁶³ (Esping-Andersen 1990, 32), per quanto non sia posta come antitetica all'obiettivo della piena occupazione, dà vita a una definizione “sorprendentemente massimalista”⁶⁴ (Kleinman 2002, 30), e prefigura un'apertura al dibattito sulle forme universali di sostegno al reddito.

Se si vuole analizzare come il Social investment si cala all'interno di contesti istituzionali differenti, è forse più rilevante notare, con Bonoli, che Esping-Andersen finisce per sottovalutare le differenze qualitative fra i vari modelli: “proiettando sulla *decommodification* sia la dimensione del «quanto» che quella del «come»”⁶⁵ (1997, 354), la classificazione finisce per tenere in conto principalmente la generosità dei vari sistemi, più che le loro modalità organizzative. Da questa critica ne consegue anche quella portata da Bamba (2005), secondo cui il modello di Esping-Andersen non considera l'offerta di servizi, ma solamente i trasferimenti economici diretti: nel caso delle politiche abitative questo diventa un elemento particolarmente rilevante visto l'incrocio fra modalità di sostegno dirette e indirette che normalmente vengono messe in campo. È chiaro che le politiche abitative nel corso degli ultimi anni abbiano avuto una torsione che le ha portate, nel contesto italiano, a essere sempre più legate all'offerta di servizi e di misure indirette di sostegno, non prevedendo il trasferimento diretto di risorse ai beneficiari finali. La dimensione della stratificazione è invece concettualizzata da Esping-Andersen più che come una descrizione della struttura di classe *tout court*, come una attività produttiva da parte dei meccanismi di welfare vigenti all'interno dei vari stati. In altri termini, Esping-Andersen si interroga sul livello di universalismo raggiunto dalle prestazioni socioassistenziali di un determinato sistema, cercando di mettere in luce gli esiti di differenti modelli in termini di riproduzione della struttura sociale preesistente.

Sulla base di queste due variabili, vengono enucleati tre *cluster* idealtipici che racchiudono i paesi Ocse: paesi liberali, paesi corporativi-conservatori, socialdemocrazie.

⁶³ Trad. mia: “individuals, or families, can uphold a socially acceptable standard of living independently of market participation”.

⁶⁴ Trad. mia: “astonishingly maximal”.

⁶⁵ Trad. mia: “By projecting elements of both the ‘how much’ and the ‘how’ dimension on the decommodification dimension”

Questi, come nota Abrahamson (1999), sono concettualmente molto vicini a quanto Titmuss distingueva in modello residuale (liberale), modello risultato-prestazione (conservatore), e istituzionale-redistributivo (socialdemocratico). Il modello socialdemocratico, rappresentato dai paesi scandinavi, è un sistema di protezione universalistico che si fonda sul riconoscimento di diritti civili e sociali che coprono bisogni diversificati nella natura e nella temporalità nella quale si manifestano. Il sistema liberale, rappresentato ad esempio dalla Gran Bretagna, è caratterizzato dal suo attribuire una forte centralità a meccanismi di mercato nell'offerta di servizi, ma - almeno nella fase antecedente al *neoliberal roll-back* (Peck e Tickell 2002) - si fondava sui presupposti *beveridgeani* del pieno sostegno all'individuo lungo tutto il corso di vita, elemento che non a caso diventa centrale anche nel *Social investment welfare state*. Questo modello presenta delle criticità dal punto di vista distributivo. Qualche parola in più deve essere infine spesa rispetto al modello corporativo-conservatore, nel quale Esping-Andersen inserisce anche l'Italia. Nei paesi appartenenti a questo gruppo “i diritti sociali non sono quasi mai stati messi in discussione”⁶⁶ (Esping-Andersen 1990, 25) in quanto il fronte a difesa del libero mercato non è mai stato predominante. Piuttosto, i benefit sono stati fortemente legati all'appartenenza a un gruppo sociale (principalmente su base professionale), andando a influire molto sulla stratificazione sociale. Inoltre, in questi paesi l'influenza della Chiesa è sufficientemente forte da permettere la diffusione di politiche che accentuano i caratteri conservatori da un punto di vista sociale (ad esempio rispetto alla partecipazione femminile) e portano a postulare la famiglia come prima istituzione deputata al soddisfacimento dei bisogni assistenziali del singolo. La forma tipica del modello corporativo è quella assicurativa (Ferrera, Fargion e Jessoula 2012), e l'intero impianto si fonda su un modello familiare ben definito, quello del *male breadwinner*. Si hanno allora tutele fortemente sbilanciate verso la fase anziana della vita, e una strutturale difficoltà nel rispondere allo sgretolamento di quel modello familiare e in generale a rispondere ai “nuovi” rischi. Come vedremo, il modello mediterraneo, quarta specificazione introdotta da Leibfried (1992) e successivamente elaborata da Ferrera (1996) e Bonoli (1997), si distanzia solamente in parte da questo modello, tesi sostenuta ad esempio anche da Palier (2010).

Le difficoltà connesse all'utilizzo dell'idealtipo di Esping-Andersen sono molteplici: innanzitutto è contestabile che la sua tipologia risponda alle caratteristiche di mutua

⁶⁶ Trad. mia: “the granting of social rights was hardly ever a seriously contested issue”.

esclusività e di esaustività (Arts e Gelissen 2002), come hanno cercato di mostrare i vari autori che di volta in volta hanno sostenuto l'esistenza di un modello mediterraneo (Leibfried 1992; Ferrera, 1996; Bonoli, 1997; Trifiletti 1999), del sud-est asiatico (Gough 2000), antipodeo (Castles e Mitchell 1991; Korpi e Palme 1998). Un'altra critica frequente al modello proposto da Esping-Andersen proviene da una prospettiva femminista: le linee della divisione sessuale del lavoro non emergono in alcun modo dal lavoro di Esping-Andersen, trascurando così un importante elemento di stratificazione (Lewis 1992; Bambra 2005, 2007) e i meccanismi differenziati di etichettamento, inclusione ed esclusione dai sistemi di welfare e del lavoro in opera nei diversi sistemi europei (Trifiletti 1999). Seguendo ancora Arts e Gelissen, la tipologia di Esping-Andersen quando messa alla prova empiricamente riesce a catturare alcune delle diversità fra paesi dell'area Oecd, risultando così uno strumento euristico appropriato, ma allo stesso tempo non riesce a rendere ben conto della variabilità fra i vari casi, soprattutto quelli in qualche modo "ibridi": come ricorda anche Ferrera (1996), la sensibilità con cui si osservano le variazioni fra paesi è cruciale nello stabilire quanta rispondenza ci sia rispetto al modello di partenza. Infine, alcuni autori mettono in luce come la mancanza di una riflessione sull'offerta dei servizi indebolisca il modello (Bambra 2005, Jensen 2008), infatti: "Esping-Andersen ignora la relazione fra trasferimenti monetari e offerta di servizi, e come le differenti parti del welfare state si incastrano. Inoltre, segmenti differenti possono essere basati su principi differenti e usare meccanismi differenziati"⁶⁷ (Powell 2015, 251). Bambra (2005) in particolare evidenzia la mancanza di attenzione rispetto alla molteplicità di forme che possono assumere le misure all'interno di un medesimo sistema: il welfare state viene definito solamente attraverso trasferimenti economici diretti, senza considerare quindi i servizi (cruciali nella costruzione di una società effettivamente *decommodified*) e generalizza tutti i settori, senza attenzione alle variazioni intersettoriali. È dunque necessario considerare, all'interno di un quadro più ampio di sistemi di welfare, in che modo lo specifico settore abitativo si differenzia nei vari paesi europei. Prima di operare questo passaggio è necessario rendere conto della specificità del modello mediterraneo.

Una delle prime discussioni di quello che viene chiamato "modello mediterraneo" può essere ritrovata in Ferrera (1996), nel quale vengono delineati alcuni tratti comuni ai

⁶⁷ Trad. mia: "Esping-Andersen ignores the relationship between cash and kind, how different parts of the welfare state fit together. Moreover, different parts can be based on different principles and use different mechanisms".

modelli di copertura in quei paesi caratterizzati da un impianto in parte simile a quello continentale-bismarckiano, che però tendono ad offrire tutele differenziate sulla base di specifiche caratteristiche dei cittadini. Nei paesi mediterranei quello che si ritrova non è tanto un sottosviluppo o una arretratezza del modello di welfare, quanto piuttosto un impianto incoerente e spesso frammentato. Le protezioni sono fortemente sbilanciate lungo la direttrice anagrafica, con una ampia spesa pensionistica e sanitaria, e lungo la direttrice occupazionale, con una scarsa presenza di tutele per quei che soggetti che sono *outsider* rispetto al mercato del lavoro (disoccupati, lavoratori autonomi a medio-basso reddito), un gruppo sociale che si è ovviamente allargato con la flessibilizzazione della forza lavoro in atto negli ultimi anni. Inoltre, la tutela per le donne è scarsa, in ragione di una struttura del mercato del lavoro volta al sistematico misconoscimento della partecipazione femminile (Naldini 2006). Ferrera ricorda in particolare l'influenza congiunta delle subculture "bianca" e "rossa": da un lato, l'accento sulla famiglia tradizionale, dall'altra una forte protezione dei lavoratori dipendenti e un' enfasi sui settori produttivi "tradizionali". Così come nel modello continentale, sono particolarmente importanti i benefit diretti a scapito dell'offerta di servizi (soprattutto per quanto riguarda l'intervento sulla povertà). Il modello mediterraneo appare quindi come un modello fortemente duale e frammentato, nel quale si richiede alla famiglia di svolgere una funzione suppletiva, risultando così in una sua straordinaria rilevanza come agenzia investita della riproduzione della stratificazione sociale. Un altro elemento peculiare è un'impronta keynesiana del settore pubblico, con la proliferazione di lavori amministrativi nelle zone maggiormente deprivate. In sostanza, Ferrera rileva un doppio deficit di statualità: una scarsa penetrazione nel sistema del welfare in generale, che lascia ampi margini alla regolazione di mercato e al trasferimento interno alle famiglie, e la propensione a un utilizzo particolarista delle istituzioni (attraverso la corruzione diretta e la manipolazione elettorale), in linea con il paradosso della coesistenza fra "troppo stato" e "troppo poco stato" (Cassese 1998), che determina una "forte capacità di influenza del centro sulla periferia [che] coesiste con un'elevata frammentazione dell'organizzazione dello Stato a livello periferico; la permeabilità dell'amministrazione pubblica rispetto agli interessi privati è evidente tanto quanto la posizione soverchiante e unilaterale delle stesse amministrazioni nei confronti dei cittadini; la proliferazione delle regole è l'altra faccia della spiccata propensione ad aggirare queste regole [...] Qui affonda le radici uno dei tratti distintivi del welfare locale italiano, costituito dalla combinazione fra fragilità e libertà di sperimentazione" (Bifulco 2009, 289).

Tutto questo ha fatto sì che, complice l'accettazione di vincoli di bilancio sempre più stringenti, negli ultimi quindici anni i paesi dell'area mediterranea abbiano fatto molta fatica a ricalibrare il proprio sistema per far fronte a quelli che vengono comunemente definiti "nuovi" rischi (anche se forse sarebbe più corretto dire che sono "antichi" rischi la cui pregnanza si espande a settori della popolazione precedentemente coperti). Il sistema mediterraneo risulta insomma maggiormente frammentato rispetto ai sistemi scandinavi, di cui non condivide neanche la portata universalistica delle misure; allo stesso tempo non appare convincente la sua inclusione con i sistemi corporativi continentali, soprattutto in ragione di una differente articolazione della burocrazia incaricata di gestire le misure di welfare: questa non è ancorata in una "cultura politica aperta e universalistica e in uno stato weberiano, solido e imparziale nell'applicazione delle regole che produce"⁶⁸ (Ferrera 1996, 29), ma nella pratica di uno stato poroso e permeabile alle contingenze e alle relazioni patronali.

Tornando al tema abitativo, con un ragionamento che richiama in maniera chiara il distanziamento operato da Ferrera rispetto al modello tripartito dei sistemi di welfare europei, anche rispetto alla casa c'è un'importante pubblicazione che si occupa di ristabilire il ruolo degli stati mediterranei (Spagna, Portogallo, Grecia, Italia) come appartenenti a una singola famiglia, distinta dai modelli nord-europei (Allen, et al. 2004). La prima importante distinzione che viene posta dalle autrici è fra i termini *family* e *household*. Quasi perfettamente intercambiabili quando si analizzano i sistemi abitativi nord-europei, assumono invece un significato distinto nell'Europa meridionale, dove la parentela, intesa come relazione sociale costruita intorno a dei vincoli affettivi e di solidarietà intergenerazionale, diventa centrale per comprendere le modalità di acquisizione dell'abitazione. Non solo per l'eredità (sia *strictu sensu*, che anticipata come nel caso di genitori che acquistano una abitazione per i figli in uscita dal nucleo), ma anche grazie a una molteplicità di forme (sia contrattuali che informali) che permettono l'utilizzo temporaneo dell'abitazione, con un ruolo fondamentale nella conservazione del patrimonio e nella possibilità di costruire percorsi di residenzialità svincolati dal mercato. Ancora, non è infrequente la situazione in cui l'abitazione ereditata viene reimmessa sul mercato in affitto venendo utilizzata come fonte sostitutiva di reddito. Soprattutto, continuano queste autrici, la differenza con altri sistemi residenziali consiste nella normatività che questa trasmissione ha nei paesi mediterranei e nell'estensione della rete

⁶⁸ Trad. mia: "open, universalistic, political culture and a solid, Weberian, state impartial in the administration of its own rules".

famigliare di riferimento, che spesso eccede la semplice relazione genitori-figli. Come vedremo meglio nella parte empirica, il supporto familiare è uno dei principali sostituti tanto al mercato quanto all'intervento pubblico. Questo implica che, a fronte di un sistema di coperture sociali poco sviluppato - anche a causa di una certa costruzione retorica della famiglia come sostitutivo funzionale dello stato - l'eventuale rottura di questi legami (o la loro inutilizzabilità in termini di ricchezza accumulata) presenta uno dei principali rischi, cui sono particolarmente esposte donne e immigrati. Questo costrutto è particolarmente presente anche nelle rappresentazioni e nelle modalità di azione degli operatori sociali: come vedremo più in dettaglio, quella di richiedere aiuto alla famiglia di origine è una strategia che viene incentivata dai servizi sociali stessi. È allora chiaro che, nel caso in cui si verifichi una rottura di questi legami, i soggetti si trovano in una situazione di svantaggio relativo.

Un ulteriore elemento di distinzione dei sistemi mediterranei è l'importanza dell'informalità tanto nella produzione (edificazione senza permessi, autocostruzione informale) quanto nella gestione (affitti irregolari, evasione ed elusione fiscale) dell'abitazione. Infine, l'elemento del deficit di statualità, richiamato già in precedenza, viene in questo caso declinato rispetto alla scarsa capacità del soggetto pubblico di imporre modalità d'uso del suolo, influenzando quindi sulle modalità di produzione delle abitazioni e sulla carenza di una regolazione dell'offerta di mercato, e sulla scarsità dell'offerta di casa sociale in generale. In particolare, uno dei fattori che vengono utilizzati per spiegare la difficoltà che storicamente si è incontrata nella costruzione di un welfare abitativo stabile nei paesi mediterranei viene individuato nello sviluppo diseguale dei territori: a fronte di aree che vengono profondamente trasformate dal fordismo e dalla logica della fabbrica, altre aree si caratterizzano per una relativa mancanza di quel modello di sviluppo, con le sue esigenze specifiche in termini insediativi e di produzione degli alloggi. Questo ha significativamente limitato l'adozione di politiche di welfare abitativo che avessero un carattere nazionale. Inoltre, si suggerisce, il sistema di alloggi sociali è così poco sviluppato in quanto rappresenta una minaccia per l'ordine sociale locale (basti pensare alle frequenti tensioni sulle assegnazioni di case popolari a nuclei stranieri). Infine, vale la pena notare come questi paesi siano fra quelli maggiormente colpiti dalla politica comunitaria dei vincoli di bilancio e dei patti di stabilità.

Per concludere, Allen et al. identificano quattro caratteristiche distintive dei paesi mediterranei per quel che concerne la regolazione dei sistemi abitativi: per quanto riguarda la *tenure*, a un alto grado di proprietà si accompagna una quota esigua di case

offerte a un prezzo sociale (intendendo sia l'Edilizia residenziale pubblica che l'affitto convenzionato). Questo si accompagna a una forte disuguaglianza distributiva, esemplificata dal numero di "seconde case" (e di alloggi sfitti, aggiungerei) a fronte di un ampio numero di persone in situazione di povertà abitativa (Palvarini 2014). La trasmissione intergenerazionale è forte, e la residenzialità è fortemente collegata alla formazione di nuovi nuclei familiari. La dimensione del titolo di utilizzo può essere efficacemente accoppiata alla distinzione che Kemeny fa rispetto ai sistemi unitari e duali. In generale, la convergenza dei paesi europei verso la proprietà abitativa è sostenuta da alcuni autori (Harloe 1995; Whitehead e Scanlon 2007; Norris e Domanski 2009) e rifiutata da altri (Kemeny e Lowe 1998). In effetti quello a cui si assiste è una convergenza verso alti livelli di proprietà abitativa, all'interno però di sistemi ancora differenziati per le loro modalità di funzionamento. Questa convergenza permette comunque di rifiutare immediatamente l'idea che si possa parlare di una preferenza in un qualche modo "innata" per la casa di proprietà nei paesi mediterranei: come giustamente notano Allen e colleghe, questa preferenza va ricondotta alle retoriche e alle politiche sviluppate nel secondo dopoguerra, spesso in chiave anticomunista. Per quanto riguarda il pattern dell'urbanizzazione, il tardivo sviluppo industriale dei paesi dell'Europa meridionale ha comportato una produzione relativamente inferiore di case sociali. I maggiori investimenti urbani sono arrivati nel periodo della ricostruzione post-bellica, scontrandosi con un trade-off fra investimenti abitativi e infrastrutturali. Analogamente, anche in una fase storica più recente le direttrici della produzione di alloggi a canone moderato sono state poste in secondo piano rispetto a investimenti urbanistici di altra natura. In un regime di risorse limitate, la scelta di mantenere il settore abitativo in una condizione di strutturale sottofinanziamento rispetto ad altre aree del welfare rispecchia una preferenza da parte dei governi.

Il Cecodhas (2007) ha suggerito un'altra classificazione per identificare i diversi approcci dei Paesi europei in termini di politiche abitative. Tale classificazione segue due assi di analisi: la dimensione del settore di social housing⁶⁹ da un lato, e i criteri di allocazione dall'altro. Sulla base dei criteri di allocazione sono individuati due modelli principali: il modello universalistico considera il bene abitativo – di qualità dignitosa e a prezzi accessibili – come una responsabilità pubblica nei confronti dell'intera popolazione. A fornirlo sono società municipali (come in Svezia e Danimarca) o organizzazioni senza

⁶⁹ Qua si intende social housing nel senso inglese del termine, andando a comprendere tutti gli interventi che puntano a offrire alloggi a un prezzo ridotto rispetto a quello del mercato.

scopo di lucro (Paesi Bassi). L'assegnazione avviene attraverso liste d'attesa con o senza criteri di priorità, mentre gli enti locali riservano un certo numero di alloggi vacanti per quei nuclei familiari che presentano un urgente bisogno abitativo. In tale approccio gli affitti sono determinati in base ai costi, e per le famiglie più disagiate esistono garanzie d'affitto e indennità abitative; il modello "*targeted*" si fonda invece sull'assunto che gli obiettivi delle politiche abitative possano essere perseguiti facendo ricorso in misura prevalente al mercato, e di conseguenza riconosce come beneficiarie del social housing solamente quelle famiglie per le quali il mercato non è in grado di provvedere un'abitazione dignitosa. In Italia, e nei paesi dell'Europa meridionale in generale, l'offerta abitativa è stata spesso demandata ad altre istituzioni (famiglia e mercato) e per quanto riguarda i soggetti più poveri o marginalizzati, ad altri soggetti ancora (privato sociale, enti benefici), sui quali si è fatto gioco attraverso un'attività di normazione e regolamentazione. Per quanto riguarda i paesi mediterranei l'Italia, insieme al Portogallo, mantiene la quota più alta di abitazioni prodotte, offerte e gestite direttamente dal soggetto pubblico, ma questa modalità è oggi marginale (Allen, et al. 2004). Balchin (1996) propone di individuare tre gruppi di paesi: innanzitutto un gruppo di paesi che propongono un modello in cui l'affitto è incentivato dal soggetto pubblico come risposta per i soggetti che non hanno una stabilità reddituale o sono particolarmente mobili sul territorio nazionale. In questi paesi, come in Olanda e Germania, c'è una tensione universalistica nei confronti del welfare abitativo, che apparentemente stride rispetto al modello corporativo, ma che ne è a tutti gli effetti una conseguenza: la casa viene considerata come un appoggio per quei soggetti che potrebbero non avere pieno accesso ad altre forme di sostegno, secondo la logica già ricordata dell'*Asset based welfare*. Un secondo gruppo di paesi, come la Francia o il Belgio, presenta un mix di politiche volto a rafforzare tanto l'accesso alla proprietà quanto l'affitto sociale, ponendo in secondo piano l'affitto di mercato. Infine, i paesi mediterranei, insieme all'Irlanda, sono caratterizzati da un utilizzo residuale del comparto sociale, destinato alle fasce più marginali della popolazione mentre si costruisce una forte preferenza sociale per la proprietà. Questa linea di ragionamento, per quanto efficace nel rendere conto di come la casa sia connessa al sistema di welfare nel suo complesso, rischia di sopravvalutare l'intenzionalità con cui vengono ideate e implementate le politiche. Molte famiglie hanno preferito l'acquisto: "alloggi sub-standard di proprietà, autocostruiti o acquisiti in alti

modi sono diventati una soluzione percorribile”⁷⁰ (Allen, et al. 2004, 61). Allo stesso tempo, le politiche nazionali italiane hanno finito per far coincidere il diritto alla casa con quello alla proprietà, generando un meccanismo per cui si rafforzano quelle preferenze già richiamate per la proprietà, che oggi si connota come economicamente e moralmente preferibile all’affitto di mercato, mentre rimane lo stigma relativo al canone sociale e soprattutto ai quartieri caratterizzati da una presenza storicizzata di alloggi Erp. È allora importante ragionare sul circolo di feedback fra policy intenzionale, *path-dependency*, orientamenti ideologici e culturali.

Il modello mediterraneo di welfare state si articola dunque intorno ad alcuni punti: una sorta di bipolarismo istituzionale, che fa corrispondere coperture molto generose in alcuni settori al cronico sottofinanziamento di altri; una forte *path-dependency* amministrativa e, sul piano politico, una convergenza al centro dei partiti; l’istituzione di una demercificazione parziale in alcuni settori (es. sanitario); una difficoltà per lo stato centrale di avere il controllo pieno del sistema di welfare, con frequenti devoluzioni a agenzie, altri livelli di governo e privati, creando così un sistema frammentato, con una “forte delega ad organismi intermedi, in genere collegati al mondo cattolico e ecclesiale, di tutta una serie di funzioni pubbliche” (Ascoli e Pavolini 2012, 434); peraltro favorendo un modello particolaristico-clientelare, in cui il particolarismo si tinge di venature discrezionali (Ascoli 1984; Ferrera 1984; Paci 1989) e finisce per soffocare l’iniziativa dal basso nella produzione di innovazione sociale (Paci 1989).

2.3 Le fondamenta delle politiche per l’abitare

Alla luce di queste osservazioni, è ora possibile ricostruire – per quanto utilizzando una maglia grossa – la storia delle politiche abitative in Italia. La ricostruzione delle politiche nazionali per l’abitare che propongo in questo paragrafo fa parte di un tentativo di mostrare quali siano le logiche di fondo e le conseguenze di certi sviluppi, alla luce delle mutazioni a livello di welfare nel suo complesso. Seguendo questa logica si possono individuare cinque fasi delle politiche abitative italiane: i primi sviluppi a cavallo fra ottocento e novecento, caratterizzati dall’ampio coinvolgimento di attori non statali; la prima fase postbellica, con il suo focus sulla costruzione del patrimonio edilizio; una fase che va all’incirca dalla fine degli anni sessanta ai primi anni ottanta, incoerente e caratterizzata da molteplici tensioni; la fase di neoliberalizzazione e privatizzazione del

⁷⁰ Trad. mia: “Low-standard, owner-occupied dwellings, self-built or otherwise acquired, became a suitable solution”.

sistema, a cavallo fra gli anni ottanta e novanta; ed infine una fase contemporanea caratterizzata da una nuova ibridazione degli attori, con un importante ritorno del privato (sociale e filantropico) e un'esplosione delle specificità locali.

In Italia si è assistito a un forte investimento istituzionale verso l'acquisizione abitativa che ha riguardato tutti i ceti sociali, seppur in maniera ineguale e con una grande rilevanza del fenomeno della "proprietà povera" (Filandri e Olagnero 2014). Questa tendenza va resa più complessa tenendo in considerazione la molteplicità degli obiettivi che storicamente si è cercato di raggiungere attraverso l'intervento di politica abitativa. Da un lato c'è un legame con le finalità produttive del settore, per cui la produzione di abitazioni unifamiliari alimenta la creazione di posti di lavoro attraverso lo sviluppo del settore edile, a lungo uno dei settori con più addetti nell'economia italiana; allo stesso tempo la casa ha avuto quel ruolo di *cornerstone* già richiamato, venendo usato come uno degli strumenti della riproduzione sociale, un perno discorsivo attorno al quale far ruotare una serie di valori assunti, in determinati periodi storici, come centrali (Poggio 2012); inoltre risulta un elemento fondamentale anche per quel che riguarda il risparmio familiare. Va aggiunto anche che la vendita agli inquilini degli alloggi popolari, attraverso il meccanismo della ricompra, è stato largamente utilizzato come meccanismo per "fare cassa" e permettere il perseguimento di altri obiettivi non abitativi. In generale, si possono condividere le osservazioni di Baldini e Poggio quando notano come "i limiti nella disponibilità di alloggi ad un prezzo sostenibile rappresentino un'importante concausa della «sindrome del ritardo»" (2008, p. 1) italiana: infatti la presenza di affitti sostenibili, ed eventualmente di misure volte a sostenerli e stimolarli, è un elemento centrale in una strategia che mira a ridurre la disuguaglianza e a favorire l'autonomia dei cittadini. Allen et al. (2004) arrivano a sostenere che nei paesi dell'Europa meridionale "la richiesta di un diritto all'abitare è stata più debole [...] Questa rivendicazione è stata reinquadrata come «diritto alla proprietà» e, all'interno di questo frame, la casa è stata considerata come un problema familiare piuttosto che come una questione da risolvere con politiche pubbliche e di welfare" (p. 167).

Questo si riflette su un collegamento storicamente debole fra politiche abitative e sociali e una concezione della casa sociale come residuale e dedicata alle fasce più marginali della popolazione, con la conseguente formazione di un mercato fortemente duale, senza che però si riuscisse a intercettare la fascia più estrema del bisogno abitativo. Questo ha fatto sì che gli approcci alle politiche abitative fossero molto incentrati su una logica quantitativa di mera costruzione di alloggi (e, come abbiamo visto, comunque in numero

insufficiente), sottovalutando la logica delle politiche “per l’abitare”, distinte da quelle “per la casa” per la loro attenzione all’aspetto relazionale e di servizio. Come ricorda Tosi (2008, 39): “avviene spesso che delle misure sociali finiscano per beneficiare gli strati immediatamente superiori a quelli cui le misure erano prioritariamente destinate”, con una progressiva esclusione proprio dei soggetti maggiormente marginalizzati. Come vedremo, anche nel caso delle politiche sociali torinesi abbondano le situazioni nelle quali si verifica questo effetto di inclusione differenziale, con cui la povertà estrema è costretta a fare i conti, a partire dall’emergenza e dall’eccezionalità delle situazioni destinate: campi, dormitori, strutture alberghiere.

In un orizzonte di lungo periodo, il welfare italiano si sviluppa inizialmente seguendo il modello bismarckiano, “inaugurando «dall’alto» l’assicurazione sociale a fini di integrazione e controllo, a differenza di Paesi economicamente più avanzati e con maggiore radicamento delle istituzioni democratiche” (Ferrera, Fargion e Jessoula 2012, 30). Questo processo di accentramento avviene innestandosi su, e in parte sovrascrivendo, una serie di esperienze di mutuo soccorso e di reti private di previdenza e tutela del risparmio già presenti nel territorio centro-settentrionale (Paci 1989). Già nella fase a cavallo fra ‘800 e ‘900, si possono in ogni caso riscontrare degli elementi di differenziazione rispetto ai paesi continentali, dato che “i decisori italiani optano per un’assicurazione soltanto libera e volontaria, benché sovvenzionata da risorse pubbliche” (Ferrera, Fargion e Jessoula 2012, 34), mettendo già allora l’accento sull’importanza di una gestione familiare delle risorse, elemento che rimarrà presente anche nella successiva epoca repubblicana. Del progetto di legge avanzato da Luzzatti a inizio novecento, il primo piano casa nazionale, vale la pena notare la composizione mista dell’arena dei soggetti che porteranno avanti gli interventi, con una serie di attori privati (casse di risparmio, società cooperative, enti benefici, società di mutuo soccorso) cui viene attribuito il compito di finanziare, costruire e gestire le abitazioni che accolgano gli strati popolari. Questa prospettiva riuscì a prevalere su altre logiche organizzative, legate piuttosto alla municipalizzazione (intervento statale diretto gestito al livello locale) o alla creazione di un mercato abitativo unitario, nel quale lo stato fosse un attore di mercato analogo ai soggetti privati, seguendo l’esempio di altri paesi continentali: l’esclusione dal discorso sulle politiche abitative di queste due opzioni è talmente forte da perdurare ancora oggi. Già allora, elemento che verrà in seguito ripreso in tutte le fasi della politica abitativa nazionale, era previsto un piano al cui interno si innestava quello che oggi chiameremmo “*Right to buy*”: un piano per la progressiva alienazione degli alloggi

destinati al ceto popolare, ceduti inizialmente in locazione, così da rendere la politica abitativa funzionale “allo svolgimento di un organico programma pedagogico ispirato a valori dell’ethos borghese, secondo l’obiettivo di affezionare gli operai al principio della proprietà privata, anche quale antidoto alle teorie eversive” (D’Amuri 2019, 25). In questa giuntura storica va individuato il nucleo originario della costruzione di una forte desiderabilità sociale della proprietà abitativa, per quanto questa non diventi effettivamente la modalità d’uso privilegiata dagli italiani fino agli anni ’60. D’altra parte, nelle parole dello stesso Luzzatti, “[p]opolo per noi [...] sono i proletari [...] ma è popolo per noi anche l’artigiano indipendente che sta poco meglio di questi suoi infelici compagni. È popolo i piccoli coloni, i piccoli proprietari rurali, i piccoli fabbricanti, è popolo l’infelice impiegato civile, l’infelice funzionario delle pubbliche amministrazioni. Ed è popolo l’operaio del pensiero che fatica più volte assai peggio di quello che del proprio lavoro vive, comincia col maestro di scuola per passare all’insegnante mal retribuito delle scuole secondarie di primo e di secondo grado e finisce anche in ragioni più alte allo scrittore di giornali, a tante altre miserie intellettuali che noi conosciamo” (cit. in D’Amuri 2019, 67). Come vediamo, anche l’immagine di una “fascia grigia” del disagio abitativo non è del tutto una novità. Nel periodo che si situa fra le due guerre mondiali troverà una sua prima applicazione un principio di categorizzazione che tende a istituire specifici gruppi meritevoli, in ragione della loro professione (principalmente per le varie categorie degli “statali”) o di attributi personali (i mutilati, ad esempio) (Minelli 2004). In questa fase vediamo dunque come le politiche abitative siano centralizzate (per quel che riguarda l’aspetto territoriale) e caratterizzate da un mix fra intervento pubblico e privato; favoriscono la creazione della proprietà (anche se con un’efficacia ancora ben lontana da quella del periodo postbellico); paternaliste e moralizzanti; “poco sociali”, nell’accezione di Tosi (2016).

Nel corso degli anni cinquanta inizierà a palesarsi quella che Fargion, Ferrera e Jessoula (2012) chiamano “doppia distorsione”, indicando l’incontro fra una distorsione funzionale (la sperequazione fra voci di spesa, con un sistemico sopravanzo della spesa per pensioni rispetto alla copertura dei rischi emergenti nel corso della vita attiva) e una distorsione distributiva (l’eccessivo livello di protezione garantito a quei soggetti che hanno un’occupazione di tipo subordinato nei settori pubblico e della grande impresa): la “predominanza di trasferimenti monetari rispetto all’offerta dei servizi, accompagnata da un forte livello di frammentazione occupazionale rispetto all’accesso ai benefici, creava le condizioni per lo sviluppo di un modello di welfare basato su una «cittadella» di

(fortemente) garantiti, ai cui margini si ponevano vari gruppi con difficoltà di accesso o con benefici più ridotti” (Ascoli e Pavolini 2012, 432). Fino agli anni '70, “[a] fronte di una capacità di spesa relativamente robusta, il caso italiano si caratterizzava per un mix peculiare di caratteristiche: la natura mista nelle sue logiche di funzionamento (universalismo e selettività), il dualismo, il clientelismo e la forte familizzazione” (ivi, 430). In particolare vale la pena di notare l’affermarsi di un “universalismo selettivo” (ibidem), legato ai settori della sanità e dell’istruzione di base che permane tuttora come cifra distintiva del sistema italiano. Dopo la fine della Seconda guerra mondiale e la proclamazione della repubblica, la logica che domina i primi interventi di (ri)costruzione abitativa è quella di adattare il patrimonio ai flussi migratori interni, favorendo contemporaneamente l’occupazione e la ripresa economica attraverso il sostegno al settore delle costruzioni, che diventerà una delle principali fonti di occupazione nel manifatturiero italiano. In questa fase è particolarmente importante il nesso fra ricostruzione urbana, seconda industrializzazione e edificazione a scopo abitativo, attraverso la realizzazione di interi quartieri. Va del resto notato come “[q]uantunque il problema della casa fosse vivissimo nell’immediato dopoguerra, esso, per mancanza di prospettiva, veniva inteso come problema della ricostruzione, come problema dell’utilizzazione delle abitazioni esistenti, come problema dei canoni di locazione, come problema di blocco delle locazioni. I nessi intercorrenti tra disciplina urbanistica, ricostruzione, problema della casa, non erano assolutamente presenti al legislatore costituente, ed è probabilmente perciò che i limiti della proprietà terriera ebbero nella Costituzione un articolo apposito (il 44) mentre i limiti della proprietà urbana non ne ebbero alcuno” (Tarello 1973, cit. in Becchi 1997, 114). È centrale in questo momento storico il ruolo che si vorrebbe assegnare alla relazionalità interna a questi aggregati, concepiti come relativamente omogenei e ipoteticamente autosufficienti, introducendo una logica dell’azione comunitaria che finirà per fallire (Bronzini 2014). In questa fase vengono gettate le basi per la trasformazione del paese in una “società di proprietari”, favorendo ulteriormente l’acquisto e sanando i molti casi di autocostruzione. Per fare ciò verranno introdotti due grandi piani settennali (Ina casa) a carattere nazionale e un successivo piano decennale (Gescal), contestualmente dismettendo ulteriormente il patrimonio già realizzato (Minelli 2004). Le principali caratteristiche del sistema in questo periodo, che dura fino ai primi anni '70, sono: uno spiccato centralismo burocratico, con un forte riferimento retorico al lavoro dei tecnici; accompagnato da un diffuso habitus clientelare e dalla presenza di sacche di informalità (come il baraccato);

con una forte sperequazione fra gli interventi sviluppati nelle zone che si stanno industrializzando e il resto del paese. Lo stato è un attore centrale in questa fase, e le risorse provengono principalmente da appositi prelievi fiscali.

Come ricordano Piven e Cloward (1971), i grandi interventi pubblici per il sostegno delle fasce più povere della popolazione sono spesso strettamente collegati all'emergere di movimenti di protesta. Non è quindi un caso che, a seguito dello sciopero abitativo nazionale del 1969, venga formulata una riforma complessiva del settore abitativo (l. 865/71). L'istituzione della categoria di Edilizia residenziale pubblica segnala una potenziale svolta in senso universalista (Bronzini 2014). Questa è forse la prima fase in cui le politiche abitative italiane non si rivolgono più "unicamente al fabbisogno abitativo dei cittadini meno abbienti (il ceto popolare per l'appunto) ma [a] tutela un interesse collettivo differentemente articolato al suo interno" (Bronzini 2014, 97). In questo senso, la logica acquisitiva e settoriale predominante nel corso degli anni della ricostruzione cede il passo a una logica (re)distributiva, con interventi finalizzati a favorire l'accesso alla casa, attraverso una serie di misure che stimolano anche l'affitto (l'equo canone, l. 392/78), seppur non trascurando l'ormai istituzionalizzato orientamento alla proprietà e a misure che dovrebbero andare incontro alle necessità del ceto medio.

A fronte di una produzione che comunque è quantitativamente insufficiente in questo trentennio immediatamente successivo alla guerra, il periodo compreso fra gli anni '80 e i primi anni '00 rappresenta una fase di apparente immobilismo, tanto nella costruzione pubblica quanto nell'offerta di altre misure di sostegno all'abitare. Gli anni '80 e '90 sono caratterizzati dal cosiddetto *retrenchment*, concetto utilizzato per descrivere la progressiva smobilitazione dell'investimento statale nelle politiche sociali, facendo riferimento a "tutti quegli interventi che, nella sostanza, hanno fatto diminuire il grado di copertura pubblica e [...] di demercificazione" (Ascoli e Pavolini 2012, 435). Se in generale sia la spesa (che non comprende solamente la spesa diretta per il welfare, ma anche, ad esempio quella per la pubblica amministrazione, per il debito pubblico, per la sicurezza o lo sviluppo economico) sia l'attività di regolazione dello stato non sono diminuite in maniera così netta e univoca nel corso degli ultimi trent'anni, piuttosto la novità è costituita da un progressivo spostamento della spesa pubblica, che passa dai settori fondamentali e tradizionali del welfare a quelli legati agli interessi sul debito. Questo ha innescato una contraddittoria relazione fra una spesa pubblica complessiva che aumenta (in conseguenza del monte crescente di interessi da restituire), mentre la spesa sociale diminuisce, dando oltretutto vita a una narrazione che legittima la maggior

disciplina fiscale e le politiche di austerità permanente (Castles 2007). Sembra allora più corretto parlare in termini di ricalibratura, come tentativo di “cucire” laddove si era tagliato. Diventa insomma cruciale chiedersi, se non è diminuita la spesa, come questa si sia riarticolata e quali nuove direzioni di policy stia assumendo. Per quanto riguarda il caso italiano nel suo complesso, ci sono autori che parlano di “retrenchment senza ricalibratura” (Ascoli e Pavolini 2012), seppure all’interno di un sistema già fortemente incentrato sulla regolazione privata (Paci 1989): come anche Ascoli e Ranci (2003) ricordano, la rilevanza delle associazioni private nell’erogazione delle misure socio-assistenziali è persistente e si caratterizza nel nuovo millennio per un doppio decentramento che porta l’attività a essere sempre più locale e sempre meno pubblica. Nel corso degli anni ’80 e ’90, la pratica dell’intervento emergenziale per assegnare alloggi ha in parte stravolto il meccanismo di funzionamento delle graduatorie di Edilizia residenziale pubblica (Bronzini 2014), attraverso la possibilità per i comuni di dotarsi di patrimonio in acquisto diretto (Minelli 2004). Vediamo in questa fase anche una prima devoluzione di poteri in capo alle regioni, incaricate di sviluppare i propri programmi all’interno di un framework che è ancora nazionale e caratterizzato dalla programmazione pluriennale. A partire dal d.lgs. 112/98 le competenze in materia sono ridotte per lo stato centrale al fissare i limiti minimi di offerta e alla predisposizione di piani nazionali, mentre invece “le Regioni determinano le linee e le tipologie di intervento, programmano le risorse finanziarie, attuano gli interventi, fissano i criteri per l’assegnazione degli alloggi e i relativi canoni” (Fiorani 2013, 140). Il finanziamento delle politiche abitative viene progressivamente reso autonomo e attribuito in parte alle regioni: in particolare, a fronte di un ridotto afflusso di risorse dal centro, le singole regioni devono sviluppare autonomamente delle modalità per un eventuale investimento abitativo. Questo darà un importante impulso alla ricerca di strumenti di coprogettazione con soggetti privati, alla luce delle accresciute ristrettezze economiche che queste vanno incontrando dopo la cosiddetta crisi economica globale. La logica è però anche quella dello “scambio elusivo” fra politiche abitative e politiche urbane, con i fondi stanziati per queste che finiscono per essere utilizzati anche, se non principalmente, per quelle. Soprattutto va sottolineata la transizione progressiva verso una politica per la casa fatta sempre più attraverso gli strumenti della pianificazione urbana e dei regimi di uso dei suoli, in cui viene scaricato sui costruttori privati la responsabilità di costruire quote di patrimonio da dedicare all’edilizia residenziale pubblica o, in misura crescente, convenzionata. Direttamente collegato a ciò, vale la pena notare la rilevanza dei trasferimenti diretti alle famiglie,

utilizzati come strumento per favorire la gestione della questione abitativa sul piano delle scelte individuali (Minelli 2004), pur senza sottovalutare il fatto che questi sono uno sviluppo recente di una politica abitativa altrimenti orientata verso il trasferimento *in kind* (Federici 2013). Per sintetizzare, questa fase è fortemente contraddittoria e percorsa da tensioni contrapposte che da un lato emergono dalla complessità amministrativa del periodo precedente e dal fallimento della promessa di dare una casa a tutti, e dall'altro gettano le basi per una a tratti violenta reazione antistatalista che prenderà compiutamente piede nel corso degli anni '90. Questa fase è del resto caratterizzata anche dai processi di liberalizzazione (come ad esempio la scomparsa dell'equo canone con la l. 431 del 1998 e la maggior libertà nei diritti di utilizzo del suolo) e privatizzazione (con l'alienazione di una consistente fetta di patrimonio Erp per favorire il diritto alla ricompra dei tenutari). È interessante notare come in questa fase, a partire dai trasferimenti ricompresi nel Fondo sociale per l'affitto, le misure abitative vedano una torsione verso l'individualizzazione del trasferimento verso le famiglie e la sua precarizzazione: “[l]’accesso al fondo sociale per l'affitto non rappresenta un diritto acquisito (un *entitlement*), ma dipende dal vincolo di bilancio e dalle scelte degli enti locali circa i criteri di erogazione, dati i fondi loro disponibili. Ciò significa che, a parità di condizioni economiche, famiglie che risiedono in comuni diversi – o le stesse famiglie in anni differenti – possono o meno ricevere il sussidio, o possono riceverlo di importo diverso” (Baldini e Poggio 2008, 337). La scomparsa dell'equo canone merita un discorso maggiormente circostanziato: dopo un progressivo indebolimento a partire dai primi anni '90, giustificato attraverso il ricorso alle esigenze della finanza pubblica, la sua scomparsa segna la fine di un tentativo di regolazione forte del mercato dell'affitto, che con tutte le sue storture si configurava comunque come una clausola di tutela nei confronti dei soggetti più poveri. Il passaggio dalla regolazione centralizzata a un più tenue regime di sgravi fiscali e di parametrizzazione degli affitti concordati rappresenta l'inversione di un rapporto di forza che fino a quel momento era stato (relativamente) favorevole agli inquilini. Questa liberalizzazione è stata particolarmente rilevante anche considerando il mercato dei mutui, che passa da una situazione in cui il tasso di finanziamento corrispondeva al 50% del valore dell'immobile nel caso più tipico, a una fase successiva nella quale non solo si sono alzati i tassi di finanziamento medi (arrivando a coprire l'80% del costo dell'immobile), ma sono anche diminuiti i tassi di interesse e aumentato il tempo medio per coprire il debito (Poggio 2012), anche a causa di una maggiore esposizione del sistema italiano ai cicli finanziari internazionali. Di questa fase è importante menzionare un

ultimo aspetto, per la rilevanza che ha assunto anche in seguito: sono gli anni del *New public management*, con la conseguente transizione a una politica sempre più gestita a un livello locale e amministrativo.

Più recentemente, alcuni importanti contributi hanno delineato alcune delle caratteristiche di una transizione del sistema italiano di welfare verso una dimensione maggiormente neoliberale, localista, e orientata al soddisfacimento di bisogni differenziati e alla protezione nei confronti di nuovi rischi. Ascoli e Ranci (2003) individuano il punto di svolta nella seconda parte degli anni '90, con la diffusione di rischi che non sono “semplicemente” di natura economica, ma legati all’isolamento sociale, allo sbriciolamento delle reti di protezione, e coinvolti dalla contrazione dell’attività del welfare state. I mutamenti vengono individuati su due versanti:

- dal punto di vista della domanda: migrazioni, invecchiamento della popolazione, precarizzazione lavorativa, frammentazione dei percorsi di vita e destrutturazione dei legami familiari sono tutti elementi che incidono sulla richiesta di modalità differenti di creare protezione sociale rispetto al passato;

- per quanto riguarda l’offerta: il soggetto pubblico – spesso decentrato - abbandona il suo ruolo originario di erogatore, soprattutto con riferimento ai servizi, assumendo una funzione di indirizzo e coordinamento di soggetti molteplici (sussidiarietà orizzontale), mentre allo stesso tempo si trova a fare i conti con una diminuzione delle risorse e una riarticolazione dei percorsi della governance.

Questa ricalibratura dell’intervento sociale ha però anche radici profonde e strutturate: gli elementi della storia politica e istituzionale che vengono richiamati per avvalorare la tesi di una difficoltà con origini molto lontane nel tempo viene posta ad esempio da Fargion, Ferrera e Jessoula (2012), i quali ritrovano negli assetti parlamentari e nelle configurazioni cognitive/ideologiche prevalenti negli anni '50 e '60 le scaturigini di un profondo deficit finanziario, dovuto a un generoso sistema pensionistico, alla configurazione fortemente familistica data al sistema del sostegno pubblico, alla incapacità di costruire misure di riforma radicale anche nel momento in cui, a metà anni '60, erano divenuti ovvi e condivisi i problemi del sistema italiano, a partire dalla già richiamata “doppia distorsione”.

Questa ricalibratura viene definita come “sottrattiva”, nella misura in cui le nuove riforme hanno in parte scaricato l’impatto del riassetto istituzionale sui soggetti che già in

precedenza erano considerabili come “outsider”, mentre allo stesso tempo la riduzione delle protezioni per gli “insider” comporta una maggior omogeneità, ottenuta però al ribasso. A partire dagli anni ‘90 si riscontrano vari tentativi di aggiustamento istituzionale, tanto a livello centrale come a livello locale, soprattutto attraverso l’offerta di servizi (Ferrera, Fargion e Jessoula 2012). Dal punto di vista dell’assetto, ci sono quindi due “grandi tendenze negli ultimi due decenni: una privatizzazione nella fornitura delle prestazioni e una loro decentralizzazione (con spinte in senso inverso negli ultimi anni)” (Ascoli e Pavolini 2012, 446). L’impianto del nuovo welfare è quindi improntato a una accresciuta centralità degli attori del privato sociale, sia da un punto di vista retorico che sostanziale. Inoltre la privatizzazione ha anche riguardato quella parte di offerta che è formalmente rimasta pubblica, attraverso la costruzione di quasi-mercati e una gestione aziendalistica degli enti gestori delle case popolari. La decentralizzazione invece è imperfetta, nella misura in cui è accoppiata a una successiva ricentralizzazione, soprattutto nell’ottica di un maggior controllo delle spese (Perulli 2013).

Per quanto riguarda l’impatto sui cittadini, le “riforme effettuate nell’ultimo ventennio nei settori con un modello di welfare di tipo occupazionale (pensioni e politiche del lavoro) hanno avuto (pensioni) o potrebbero avere (politiche del lavoro) un impatto positivo su spesa pubblica e livelli di omogeneizzazione nei trattamenti [...] Nei settori di welfare con approccio universalistico, il tentativo di contenimento della spesa ha per ora funzionato in sanità senza comportare forti abbassamenti nella qualità dei servizi [...] Nel campo delle politiche dell’istruzione, dell’assistenza sociale e dei servizi sociali è francamente difficile individuare evoluzioni positive nell’ultimo ventennio, al di là della diffusione di sperimentazioni interessanti a livello regionale o locale” (Ascoli e Pavolini 2012, 449). Per quanto riguarda l’abitare, quello che sta avvenendo è dunque una *recommodification* dell’intervento abitativo sociale, legata a una trasformazione semantica (il passaggio della casa da bene a servizio) che però non si accompagna a uno schema nazionale complessivo di trasformazione, quanto piuttosto a singoli casi localizzati di trasposizione di alcune politiche abitative nel campo delle politiche di attivazione e di investimento sociale. Come abbiamo visto nel primo capitolo, la logica di intervento del social investment si inserisce in una più ampia ristrutturazione delle relazioni di scala all’interno degli stati europei, con una particolare enfasi sul ritorno dell’urbano come dimensione privilegiata dell’intervento politico, incentrata sulla devoluzione della regolazione economica, della competizione territoriale, della produzione di beni pubblici collettivi locali (Brenner 2005).

Contemporaneamente allo svilupparsi della logica dell'investimento sociale, in Italia si ha avuto la prima ondata di decentramento del potere amministrativo, con la riforma del titolo V della Costituzione (d. lgs. N. 112/98). Per quanto riguarda le politiche abitative, queste vengono poste sotto il controllo delle regioni, lasciando allo stato il compito di fissare i livelli minimi di offerta e il compito di distribuire le risorse. A livello regionale vengono invece affidate la gestione del patrimonio Erp e, collaterale ma rilevante per il tema, la competenza concorrente nel governo del territorio, che fungerà da base su cui innestare la stagione dei piani integrati di intervento e dei piani di riqualificazione urbana. Questa devoluzione ha vissuto alterni sviluppi, con alcune regioni (Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana) molto rapide nel produrre una normativa, mentre altre si sono mosse con un certo ritardo, certo non svincolato dalla lentezza con cui vengono studiate misure di autonomia finanziaria regionale (Minelli 2004). In seguito si dovranno aspettare gli anni a partire dal 2008 con l'introduzione del formato del "Piano casa" (l. 133/2008) per trovare un nuovo intervento statale nel settore. Ne verranno fatti tre insieme a un Piano Città nel 2011. Diventa quindi interessante anche per questo motivo capire in che modo le istanze di devoluzione incorporate nel Si siano state recepite e incorporate in un settore all'interno del quale già da tempo erano presenti tensioni verso la privatizzazione dell'intervento (Baldini e Poggio 2008).

La discontinuità di approccio rispetto alla fase di costruzione del sistema di welfare è chiara: in questa, le politiche abitative nazionali (ma potremmo forse dire le politiche sociali in generale) si fondavano su una concezione dei territori locali come sottoinsiemi relativamente poco differenziati fra di loro, su cui l'azione statale produceva effetti nell'ottica di un intervento omogeneo. Oggi la logica è piuttosto diventata quella di costruire un framework all'interno del quale vengono costruite, da un punto di vista amministrativo e discorsivo, delle unità territoriali relativamente autonome e specifiche, connotate. Queste vengono rese responsabili dell'implementazione e anche della creazione delle politiche, facendo leva sull'accresciuta autonomia finanziaria, determinando così un ruolo per lo stato centrale che è principalmente di raccordo e disseminazione. Non a caso, alcune pratiche assunte a livello nazionale hanno avuto prima fasi di impulso e sperimentazione localizzate, come avvenuto ad esempio nel caso dell'istituzione dello strumento della morosità incolpevole. Si incrociano quindi tre tendenze: la metropolizzazione, il *downscaling* delle politiche economiche attraverso la responsabilizzazione fiscale dei centri territoriali, la privatizzazione crescente dei servizi e dell'offerta di welfare. Ciò ha avuto come esito l'aumentata rilevanza all'interno delle

arene della governance locale di soggetti privati, coinvolti tanto nell'organizzazione quanto nella distribuzione di servizi. Se è vero che c'è stata una spinta alla costruzione dei territori amministrativi come luogo privilegiato per l'implementazione di policy, questo è particolarmente vero nel caso dell'investimento sociale, approccio che già di base fa perno sullo sviluppare in maniera decentrata azioni e strumenti progettati tenendo in mente le specificità contestuali (Bifulco, Bricocoli e Monteleone 2008). Questo ha determinato, nel caso italiano, un approfondirsi del divario nord-sud soprattutto nell'ottica di una diseguale capacità di attivarsi per ottenere risorse dei soggetti pubblici.

In generale, l'Italia non si è trovata in prima linea nell'implementazione di politiche votate al social investment (Bouget, et al. 2015). Questa riluttanza viene spiegata principalmente attraverso alcuni ordini di fattori. Sul versante istituzionale, si possono menzionare la *path-dependency* e l'inerzia dei vari livelli di governo (Bonoli 2007); il familismo ancora spiccato che, mentre da un lato rende le famiglie più restie a sfruttare le opportunità potenzialmente offerte da politiche di conciliazione famiglia-lavoro, dall'altro fornisce un'utile ancora nel caso in cui queste non vengano prodotte rafforzando la *path-dependency* di cui sopra; lo scarsissimo investimento in istruzione e politiche attive del lavoro, unitamente a un contesto produttivo restio all'investimento, all'innovazione, alla transizione tecnologica. Allo stesso tempo, l'ampia quota di risorse allocate sulla copertura dei rischi tradizionali, soprattutto previdenziali, e la enorme quantità di capitale politico necessario per approntare una riforma radicale del sistema pensionistico hanno fatto sì che il *retrenchment* si indirizzasse soprattutto sui settori dell'istruzione, delle tutele lavorative e delle politiche contro la povertà. Per concludere, l'Italia non si presenta come un contesto favorevole allo sviluppo di politiche di investimento sociale, tanto da far parlare di *extreme adverse case* (Kazepov e Ranci, Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case 2017). L'adozione di una strategia di investimento sociale richiederebbe un pesante investimento istituzionale e politico nella direzione di una rimodulazione delle politiche sociali, in modo da declinarle nella loro componente attiva, e prevede che avvenga anche un cambiamento istituzionale per quanto riguarda le strutture famigliari, educative, e il mercato del lavoro (Ascoli, Ranci e Sgritta 2016). Inoltre, si sconta l'emergenzialismo delle misure temporanee spesso introdotte e poi abbandonate, di cui anche il settore abitativo come vedremo non è esente.

Allo stesso tempo, è inevitabile notare la percolazione di un lessico e di una serie di principi di policy che sono propri di un *Social investment welfare state* anche nel contesto

italiano. Ad esempio, osservando la via via crescente transizione verso il registro dell'attivazione e il conseguente ridisegno dei servizi sociali e delle politiche del lavoro in molti ambiti territoriali (Borghi e Van Berkel 2005, Gualmini e Rizza 2011); la duplice dinamica di privatizzazione dei servizi, sempre più organizzati in quasi-mercati in cui è rilevante l'innesto delle competenze e dell'operatività del terzo settore; l'individualizzazione e la contrattualizzazione di alcune misure di protezione sociale, già presenti nel Reddito minimo di inclusione di fine anni '90. Quelle che sono state definite innovazioni "interstiziali" (Ascoli, Ranci e Sgritta 2016, 347), sono a tutti gli effetti esempi sempre più diffusi di politiche che si muovono nella direzione di un *isomorfismo imperfetto* rispetto allo scenario tracciato nello spazio politico europeo, spesso sotto l'etichetta dell'Innovazione sociale. Le politiche abitative torinesi possono a mio avviso essere considerate un esempio di queste innovazioni, "incrementali" più che "interstiziali". Porre l'accento sulla dimensione incrementale di questo processo di diffusione permette di rendere conto della propagazione che le idee facenti riferimento al Social investment hanno avuto nel corso degli ultimi anni (Carstensen 2011a), ma anche del modo in cui territori locali rispondono a questi stimoli in maniera diversificata a partire dalla loro specifica situazione, tanto in termini di istituzioni locali e reti di attori quanto di risorse disponibili (Governa e Salone 2004, Andreotti, Mingione e Polizzi 2012). A volte la diffusione del Social investment può sembrare scarsamente rilevante nel contesto nazionale italiano, ma il quadro cambia notevolmente osservando le politiche locali dei medi e grandi centri urbani, alla luce del già menzionato processo di decentramento politico-amministrativo (Kazepov e Barberis 2008). In questa frammentarietà dei sistemi locali di welfare possiamo forse trovare le ragioni che hanno portato diversi autori a sottovalutare la presa che le idee connesse al Social investment possono avere.

Investimento sociale e politiche per la casa si saldano quando si capisce come "alla luce della perdurante crisi economica che sta ampliando la platea di chi non può accedere al bene casa, né attraverso il mercato delle compravendite, né attraverso quello delle locazioni; di quella «fascia grigia» di persone [...] che rientra appieno nella logica preventiva, e non riparatoria, dell'approccio dell'investimento sociale, che si rivolge a una platea ben più ampia di quella generalmente definita come svantaggiata". Le parole sono di Fiorenza Deriu (2016, 246), ma avrebbero potuto essere quelle di qualunque dirigente intervistato per questo lavoro, tanta è la convergenza. L'investimento sociale non è istituzionalizzato come orientamento delle politiche sociali italiane, come detto,

nondimeno informa le politiche sociali di alcuni contesti territoriali, a un livello maggiore o minore di coerenza lungo la catena della governance multilivello. Adeguarsi a quella logica operativa ha imposto la necessità, all'interno dell'arena di policy torinese, di dotarsi di strumenti e retoriche che andassero in quella direzione, anche se ciò è avvenuto senza che l'investimento sociale (come etichetta) fosse quasi mai esplicitamente affermata. Ciò permette di rendere conto di una fase di mutamento istituzionale, nella quale la definizione stessa del perimetro di cosa sia una politica abitativa sta cambiando.

Con il passaggio da un intervento sulla povertà abitativa a uno rivolto piuttosto all'inclusione sociale, si può sostenere che sia in atto un tentativo di ripermimetrazione del contenuto delle politiche abitative stesse. Questo permette di mettere in discussione una rappresentazione diffusa delle politiche per la casa su un piano disciplinare: se è presente in letteratura l'idea che la casa sia il crocevia di una serie di fenomeni e rappresentazioni (Douglas 1991, Somerville 1997, Mallett 2004, Bourdieu 2004, Marrone 2014, Madden e Marcuse 2016), spesso all'interno degli studi che si occupano di *housing policy* troviamo definizioni ristrette di quali siano le componenti di queste politiche, di quale sia l'importanza della relazione che questi interventi hanno rispetto ad altri ambiti di policy, di quali siano le caratteristiche che l'intervento per la casa ha rispetto ad altri fenomeni⁷¹. Vediamo come spesso il discorso sulla casa si muova fra i due poli della ideazione e valutazione delle politiche da un lato, e della costruzione di spazi di autonomia e conflittualità in contrapposizione a un sistema diseguale dall'altro, come nel caso delle ricerche sui movimenti urbani per l'abitare e il diritto alla città. Dunque, l'obiettivo dei prossimi capitoli sarà quello di mostrare come si sono istituzionalizzate alcune pratiche e alcune retoriche, attraverso quali dispositivi e quali parole chiave, cercando di rendere conto di alcune delle pratiche che l'approccio dell'investimento sociale ha promosso (e come vedremo, da cui è stato informato a sua volta) e di come queste retoriche sono filtrate e incorporate al livello più basso della "catena dell'implementazione", quello che riguarda gli operatori *street-level* coinvolti nella quotidiana produzione e riproduzione delle categorie e delle misure di intervento. Questa operazione permette di aprire a un piano più teorico: riflettere su come effettivamente l'investimento sociale si faccia carne all'interno di uno specifico contesto consente due operazioni. Una, interna all'approccio

⁷¹ Il che diventa tanto più evidente quando si nota come invece questi siano elementi che tendono ad emergere maggiormente nella letteratura sulla *homelessness*, storicamente disaccoppiata da quella sull'*housing*. In questa letteratura, forse per la sua attenzione ai margini e ai confini, si trova più frequentemente la capacità di mettere a sistema una rete di politiche, misure, rappresentazioni, elementi di vita quotidiana all'interno di un contesto ampio di governo (ad es. Veness 1993, Meo 2000, DeVerteuil 2003, Lancione 2014, Porcellana 2018).

stesso, di discussione dei possibili effetti e delle possibili applicazioni che possono darsi in un contesto specifico, cercando di mettere in luce anche le deviazioni e le modifiche che ovviamente accompagnano l'implementazione rispetto a un modello "teorico" o "ideale"; l'altra, di carattere più generale, porta a interrogarsi su come modelli di policy innovativi possano radicarsi in contesti economico-politici apparentemente ostili, tenendo in considerazione i vincoli istituzionali che impediscono a queste politiche di essere completamente sviluppate, ma anche riconoscere che un tentativo in quella direzione sta avvenendo, cercando di capirne le caratteristiche e gli effetti.

3. Frizioni e scivolamenti. Metodo e caso studio

A un certo punto della ricerca mi ritrovo bloccato. Tutto quello che cerco di fare sembra non funzionare. Dopo aver fatto le prime interviste e il primo periodo di osservazione, iniziano a sorgere problemi da qualunque parti la si voglia guardare. Non funziona il mio tentativo di parlare con gli assistenti sociali torinesi, visto che le responsabili dei servizi sociali nelle varie aree locali non rispondono alle mie mail sempre più pressanti. Provo a ricontattare alcuni dei dirigenti della Città con cui ho già parlato, per sondare la possibilità di poter intervistare alcuni soggetti beneficiari delle misure, ma mi scontro con le difficoltà imposte dalla normativa sulla protezione dei dati sensibili, e del resto non sono nemmeno convinto che sarebbe saggio da parte mia permettergli di svolgere una funzione di *gatekeeping* così accentuata. La mia partecipazione alle attività di un movimento per la casa locale subisce una battuta d'arresto, quando mi viene detto che ci sono alcune dinamiche di riorganizzazione interna in atto, e che per questo è meglio che io faccia un passo indietro, almeno temporaneamente. D'altra parte, nel corso del tempo io stesso percepisco una difficoltà sempre maggiore a posizionarmi in questo spazio sociale: non voglio essere un militante in questo movimento (né tanto meno far finta di esserlo), ma allo stesso tempo non voglio rinunciare a interrogare il mio lavoro di ricerca a partire da quegli stimoli e da quelle urgenze. Me lo chiedo spesso: "perché questa esigenza di tenere separati due ambiti di vita?". Non riuscirò a rispondere a questa domanda. Come spesso accade, la strada dei dottorati è lastricata di buone intenzioni e fallimenti quotidiani. Come si esce da una *empasse* di questo tipo? Nel mio caso, riformulando le domande della ricerca: attivando nuovi percorsi empirici e articolando in maniera differente il legame fra i vari elementi che avevo costruito fino a quel momento. Chiaramente in questo processo degli elementi si perdono, vengono a cadere degli interrogativi. Questo tentativo di riarticolare le domande di ricerca e il mio rapporto con i materiali è l'oggetto di questo capitolo.

Nel primo paragrafo darò conto dell'evoluzione del progetto di ricerca, esplicitando i vari bisogni conoscitivi che mi hanno orientato nel corso dei tre anni di percorso dottorale. Fornire questa ricostruzione, che assume tratti anche molto personali, mi sembra utile come esercizio di trasparenza, per far emergere una serie di posizionamenti differenti assunti nel corso del tempo. Molto del lavoro che ho dovuto fare nel passaggio da una formulazione alla successiva è legata all'emergere di vincoli interni al campo: frizioni. Allo stesso tempo, vista la natura processuale e aperta del processo di ricerca, ognuno dei passaggi, delle "fasi" ha lasciato filtrare degli elementi che contribuiscono alla forma

finale assunta dal progetto di ricerca, in un processo di sedimentazione e rielaborazione costante: scivolamenti. Nel secondo paragrafo, a partire dalle tecniche utilizzate, cercherò di specificare come queste possano contribuire al progetto di costruire un'analisi del ruolo delle idee nel processo di policy. Infine, il terzo paragrafo si concentra sul caso studio scelto cercando di sottolinearne l'evoluzione nel corso del tempo, costruendo così una narrazione in fasi che permette di esplicitare la sua rilevanza rispetto agli obiettivi della ricerca.

3.1 Uno, nessuno, centomila (progetti di ricerca)

Già prima di scontrarmi con queste difficoltà, il disegno della ricerca aveva vissuto varie permutazioni. Le varie versioni del progetto che introduco sotto sono intessute di piccoli scivolamenti e aggiustamenti incrementali che finiscono per portare ad aprire strade completamente diverse da quelle prospettate all'inizio del percorso: alcune di queste sono una reazione a vincoli e stimoli provenienti dal lavoro di campo, altre sono invece più legate alla relazione con l'ambiente istituzionale nel quale sono stato inserito⁷². Ciò che intendo fare in questo paragrafo perciò non è solamente presentare la domanda di ricerca attuale, quanto piuttosto un tentativo autoriflessivo di ricostruzione del percorso triennale. Questo permette di evidenziare una serie di bivi teorici o empirici e di ricostruire come certi temi siano diventati parte del progetto, mentre altri sono venuti a cadere. Quest'operazione è importante a partire dall'assunto di non neutralità della ricerca⁷³, temperato dall'esigenza di essere quanto più possibile chiari e trasparenti sul proprio posizionamento. Senza aprire in questa sede il vaso di Pandora del dibattito sull'avalutatività nella sociologia, mi sembra importante sottolineare come la postura dello stesso Weber vada nella direzione del riconoscimento dell'investimento corporeo e simbolico del ricercatore nella materia che studia: se non esiste un soggetto senza posizione nel mondo, così non può esistere il distacco totale da ciò che si osserva in quanto ricercatori. La trasparenza è allora il dispositivo attraverso il quale l'investimento simbolico si disvela, rivelando una serie di opinioni, giudizi, valutazioni che in quanto essere umano pongo in essere.

Come vedremo anche fra poco, il punto di partenza di questo lavoro prevedeva una mobilitazione molto più ampia delle rappresentazioni prodotte all'interno di una sfera

⁷² In un certo senso, mi sembra una bella metafora rispetto al tema del lavoro nel suo complesso.

⁷³ Nel duplice senso di riconoscere che il ricercatore non può mai svincolarsi dalla sua posizione nello spazio sociale, così come la stessa attività scientifica avviene sempre in maniera situata e legata alle forme del conoscere in quel contesto vigenti.

“militante” della politica cittadina, andando a considerare come centrali alcuni fra quei soggetti che si interessano alle politiche abitative da un punto di vista di messa in discussione del sistema, coprendo lo spazio discorsivo ai margini della politica istituzionale attraverso una serie di pratiche proprie dei movimenti sociali. Il progressivo abbandono di questa prospettiva, e il conseguente ruolo ridotto che assumono le voci e le prospettive provenienti da questo segmento, sono legate a tre ordini di fattori. Dal punto di vista empirico, l’ho già accennato, la mia relazione con i soggetti che avevo individuato si è fatta a un certo punto complicata, al punto da mettermi nella posizione di dover ridiscutere le modalità e le forme del mio accesso e del mio ruolo come ricercatore rispetto a quella comunità⁷⁴. Questo si è certo legato a una dimensione istituzionale: i momenti di cambiamento organizzativo possono essere sia delle fasi particolarmente feconde per un ricercatore (in una situazione di minor chiarezza sulle routine è più semplice sfruttare gli interstizi della discrezionalità operativa degli informatori per ottenere un accesso privilegiato a certe pratiche o rappresentazioni), sia particolarmente respingenti, soprattutto all’interno di gruppi sociali dotati di un certo grado di strutturazione rispetto alle modalità di relazione con l’outgroup (la necessità di una fase di confronto sulle strategie e sull’identificazione collettiva tendono a provocare un restringimento del dialogo verso l’esterno). D’altra parte, raccontare questo cambio di prospettiva come un problema di accesso e fiducia, in termini strettamente etnografici, rischia di restituire solo parte della storia. Infatti questa dimensione empirica è strettamente legata alla relazione che ho cercato di costruire con i e le militanti, e dunque a un piano in qualche modo epistemologico: non ho mai cercato di posizionarmi come un militante io stesso, per una necessità puramente soggettiva di mantenere separati l’argomento del mio lavoro dalle modalità della mia partecipazione politica. In questo senso, senza la pretesa di dire alcunché sulla preferibilità di questo approccio rispetto a quello della ricerca militante, mi pare che l’aver più o meno consapevolmente voluto operare fin da subito un distanziamento fra quello che studiavo e quello per cui lottavo abbia costituito la base per un minor coinvolgimento sia per me che per i soggetti appartenenti al movimento. Da questi due piani ne deriva infine un terzo, legato alla forma che questo lavoro assumerà nel corso del tempo e che perciò è impossibile sciogliere adesso, una questione ancora aperta e in divenire. Spesso la ricerca sui (e *nei*) movimenti sociali prende le mosse a partire da un esplicito posizionamento politico del ricercatore, fino a sfumare i contorni

⁷⁴ D’altra parte, “l’agency delle stesse persone studiate trasforma l’intero progetto della produzione di teoria sociale” (Haraway 1988, 592). Trad. mia: “the agency of people studied itself transforms the entire project of producing social theory”.

dell'autorialità in una produzione collettiva di conoscenza dal basso. Questa prospettiva, particolarmente feconda dal punto di vista della conoscenza pratica, fa riferimento alla logica del “*third space as critical engagement*” (Routledge 1996), operazione che mira a far saltare i confini – già di per sé mobili e porosi – fra “accademia” e militanza. Altrettanto non si può dire della ricerca sulle politiche sociali, meno spesso direttamente inserite in un progetto personale e collettivo di attivismo esplicito. In questo senso il nodo diviene allora quello di capire in che modo le soggettività militanti dei ricercatori e delle ricercatrici sono direttamente implicate nella produzione di conoscenze e saperi all'interno di una configurazione istituzionale incentrata su logiche e grammatiche differenti. Se è vero che “oggi, è il ricercatore a ricevere conoscenza nella collaborazione coi movimenti, più di quanto ne fornisca ai movimenti medesimi” (Bertuzzi 2018, 56), allora forse è utile anche cercare di costruire una relazione differente fra queste due articolazioni della personalità del ricercatore, producendo una conoscenza che sia in qualche modo utile ai movimenti stessi (Bevington e Dixon 2005), a partire non tanto dalla messa in discussione dei confini fra l'una e l'altra sfera⁷⁵, ma da un sistema di accessi differenziati. In questo senso, non deve essere sottovalutata la possibilità che il ricercatore ha, sfruttando il suo posizionamento all'interno del sistema della produzione di conoscenza, di poter compiere la “spola” fra i discorsi che si fanno al centro e quelli che si fanno dai margini. Questo discorso non può che rimanere sospeso: “[m]a resto ancora alla ricerca di un modello alternativo, che permetta di navigare fra gli opposti perigli dell'elitismo accademico e del disimpegno politico. Come possiamo contribuire e imparare dalle lotte progressiste, senza rafforzare le gerarchie del privilegio e silenziare coloro con i quali lavoriamo? Cosa ho da offrire? Cosa hanno da perdere gli e le attiviste da questo scambio?”⁷⁶ (Blomley 1994, 395).

La prima direzione di ricerca che ho esplorato – sulla quale si centrava la proposta di progetto per l'ammissione al dottorato - si muoveva in diretta continuità con il mio precedente lavoro di tesi. L'obiettivo era “una analisi integrata del sistema di relazioni interno al policy network delle politiche abitative e delle pratiche *grassroots* di auto-organizzazione e contestazione delle politiche abitative stesse”. Il punto di partenza era il lavoro di autrici che individuano un trend convergente delle politiche abitative europee

⁷⁵ Attività che comunque, voglio sottolinearlo ancora una volta, è necessaria.

⁷⁶ Trad. mia: “But I am still left with a search for an alternative model, one that navigates between the opposed perils of academic elitism and political disengagement. How can we contribute to and learn from progressive struggles without reinforcing the hierarchies of privilege, silencing those with whom we work? What can I offer? What do grass roots activists stand to lose from such an exchange?”.

(Whitehead e Scanlon 2007)⁷⁷, sottolineando in particolare il decentramento delle modalità attraverso cui la casa sociale viene offerta, in seguito a una crescente apertura della governance a soggetti privati, insieme a un aumento della domanda, legata agli effetti della crisi finanziaria globale. L'osservazione doveva coinvolgere due città europee, interrogando soprattutto i meccanismi attraverso cui le élite mantengono il controllo sul processo di governo, e andando a individuare le sfide portate dai gruppi esclusi dall'esercizio del potere. Questo, ed è l'elemento che maggiormente mi interessa sottolineare, prevedeva la comprensione della governance come campo (Bourdieu 1994; 2004; 2010). In quest'ottica la proposta era di considerare l'ipotesi che sia fruttuoso immaginare l'esistenza di un meta-campo nel quale si incontrano soggetti provenienti da diversi settori (quello politico, quello economico, quello burocratico, quello del volontariato), andando a indagarne il reciproco gioco di posizioni e le modalità attraverso cui differenti forme di capitale si incrociano, dando come esito le politiche abitative. La storicità insita nel concetto di campo, sempre aperto a nuovi equilibri, appariva (e mi appare tuttora), particolarmente adeguata a interrogare il mutamento e la permanenza delle modalità di produzione delle politiche in un contesto come quello torinese, dove le lotte per il riconoscimento e la distribuzione delle risorse sono state fondamentali nella costruzione di nuove alleanze nella transizione alla città postfordista (Belligni e Ravazzi 2013), ma più in generale della politica come "processo strutturato nel tempo e nello spazio" (Hall 2016). Parlare di "meta-campo" serve a restituire l'idea che si possa pensare a un campo distinto da quello puramente politico, in quanto composto anche da tecnici; investito dagli interessi economici, senza che questi diano vita a valutazioni basate sulla mera razionalità strumentale; con valutazioni di carattere "umanitario", che però non si traducono necessariamente in un principio di categorizzazione univoco. Lo vedremo anche in seguito: la policy può essere considerata "il prodotto delle pratiche e delle rappresentazioni degli attori che in essa sono coinvolti [...] determinate da caratteristiche sociali, interessi e posizioni oggettive degli attori, e di conseguenza dalla struttura delle loro relazioni"⁷⁸ (Dubois 2012, 204), le risorse e le logiche d'azione non sono però necessariamente le stesse per tutti gli attori coinvolti. Questo è chiaro prendendo ad esempio in considerazione il ruolo svolto dalle figure amministrativo-burocratiche: è

⁷⁷ Orientamento poi messo in discussione dalle stesse in alcune pubblicazioni successive, maggiormente attente alle specifiche caratteristiche contestuali dei vari sistemi istituzionali osservati (Scanlon e Whitehead 2008, Scanlon, Whitehead e Arrigoitia Fernandez 2014).

⁷⁸ Trad. mia: "the product of the practices and representations of the agents involved in it, [these practices and representations] being determined by the social characteristics, interests and objective positions of the agents, and therefore the structure of the relationships among them".

chiaro che il non dover concorrere elettoralmente per ottenere la riconferma della propria posizione offre uno spazio di opportunità per una tecnicizzazione della politica che elide solo apparentemente la dimensione politica dalle scelte prese. Secondo Bourdieu (1994) lo stato si caratterizza per l'accentramento di quattro forme di capitale: capitale della forza fisica, economico, dell'informazione, simbolico. Lo specifico potere dello stato è quello di operare come "garante" e mediatore fra queste forme, attraverso un processo storico di accentramento che permette in ultima istanza di agire come fonte di autorità che attribuisce validità a tutta una serie di atti compiuti in suo nome. Tale lettura della politica sociale per la casa permetterebbe dunque di tenere in considerazione tanto l'aspetto simbolico di creazione di un discorso, quanto le pratiche specifiche degli attori che lo enunciano nel farlo emergere. Così come Bourdieu individua nella scuola una delle agenzie fondamentali per la produzione, riproduzione e incorporazione delle classificazioni "ufficiali", allo stesso modo potrebbe essere utile interrogare il campo dell'abitare sociale come spazio all'interno del quale vengono prodotte, riprodotte e diffuse specifiche rappresentazioni e classificazioni, in particolar modo alla luce della crescente integrazione fra queste e le politiche sociali in generale. Come abbiamo visto nel secondo capitolo, questo è un elemento che anche autori come Kemeny e Malpass non mancano di notare. L'altra gamba del progetto iniziale, legata alla discussione del paradigma dei nuovi movimenti sociali attraverso l'utilizzo del concetto di diritto alla città, è invece passata in secondo piano nel corso del tempo.

La seconda versione del progetto di ricerca - proposta alla fine del primo anno - era marcatamente diversa, sia rispetto alle specifiche domande di ricerca, sia alle modalità attraverso cui condurre la fase di esplorazione. A partire dall'individuazione di tre modalità specifiche attraverso cui le persone possono perdere l'abitazione nella quale vivono (sfratto, pignoramento, sgombero), l'obiettivo era indagare le forme di definizione della situazione da parte dei soggetti coinvolti, andando quindi ad osservare le cornici cognitive all'interno delle quali questo evento spiazzante viene inserito, e le rappresentazioni istituzionali e socialmente diffuse con cui questi soggetti venivano in contatto. Attraverso lo strumento della narrazione biografica, intendevo mettere in luce i processi di soggettivazione individuali sullo sfondo di una relazione burocratica. Il racconto dei soggetti coinvolti in prima persona doveva quindi essere lo strumento attraverso il quale indagare l'identità individuale, il rapporto emotivo con l'abitazione e con la rete di soggetti coinvolti nell'arena delle politiche abitative e la legittimazione delle politiche sociali. L'interesse centrale era dunque per le strategie di questi soggetti e sul

rapporto fra questi attori e quelli che hanno un ruolo nell'implementazione delle politiche stesse. La perdita della casa veniva concepita come un processo di negoziazione che investe una dimensione materiale (quella dei documenti, delle pratiche, del trasloco), una dimensione relazionale (rispetto alle reti sociali preesistenti, agli attori burocratici, alle nuove reti che possono svilupparsi nei contesti di destinazione) e una dimensione simbolico-discorsiva (la rappresentazione dei soggetti, intesa come movimento biunivoco che oscilla continuamente fra i significati messi in gioco dall'apparato burocratico e dai destinatari). In questo caso, dunque, la casa veniva caratterizzata per essere un'infrastruttura di aspetti materiali, relazioni e simboli. Dopo una prima fase di interviste a testimoni qualificati, questa pista di ricerca è stata abbandonata principalmente in risposta a un vincolo empirico, legato alla difficoltà di entrare in contatto con i soggetti di interesse. La mancanza di una osservazione sistematica di questi aspetti costituisce il principale limite del lavoro ancora adesso, anche se in alcune occasioni ho avuto la possibilità di raccogliere commenti spontanei da parte di beneficiari di alcuni progetti o di soggetti esclusi dal sistema della politica locale, nei vari spazi che ho attraversato nel corso della ricerca.

La ricerca si è infine riorientata verso la sua struttura finale, a partire da una maggiore attenzione posta alla catena di produzione delle politiche in cui intervento abitativo e intervento per l'inclusione sociale si intrecciano e sostengono a vicenda. Pur senza chiudere completamente all'emergere di osservazioni e testimonianze provenienti dai soggetti destinatari, l'osservazione si è dunque concentrata su quegli attori che hanno un ruolo formalizzato in questo processo, tenendo comunque in considerazione molteplici livelli, settori e tipologie di soggetto. In seguito alla prima fase di ricognizione del contesto, utile per ricostruire il quadro istituzionale e indagare le pratiche lavorative e le rappresentazioni dei soggetti interni al policy network rispetto al fenomeno del disagio abitativo, sono arrivato alla definizione del progetto definitivo a partire dai contributi del filone della *street level bureaucracy* (Lipsky, 1969, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2003; Brodtkin, 2011), soprattutto in quella coloritura che a partire dalle concrete pratiche degli attori sociali coinvolti nella sua produzione quotidiana (amministratori e burocrati di vario genere) cerca di descrivere e definire il ruolo dello stato, le rappresentazioni che istituisce, i suoi sistemi di normazione e categorizzazione (ad esempio: Herzfeld 1993, Gupta 1995, Fassin 2015, Zacka 2017, Dubois 2018). In seguito questi approcci, che hanno informato la fase di ricerca empirica sono stati calati all'interno del framework analitico delineato nel primo capitolo, e "messi al servizio" dell'analisi dei discorsi

costruiti intorno alla casa e alle politiche che la riguardano (Jacobs e Manzi 1996). Capire come si articolano questi discorsi ai differenti livelli di implementazione, quali sono le idee che vi sottostanno, e in che modo fanno riferimento a un quadro generale di intervento, permette di tracciare alcune delle possibili linee del cambiamento del sistema di welfare abitativo locale e di mostrare come questo sia implicato nella produzione di un più ampio raggio di interventi, pratiche e discorsi giocati su un piano internazionale. In particolare, quello che mi ha colpito a seguito della prima fase di osservazione è stata la pregnanza di una serie di idee e misure direttamente riconducibili al modello dell'investimento sociale, senza che questa etichetta venisse mai esplicitamente menzionata nelle interviste e, con poche eccezioni, neanche nella produzione documentale.

3.2 Di cosa parliamo quando parliamo di casa

Venendo all'aspetto della raccolta dati, la ricerca si è basata su tre tecniche qualitative: analisi di documenti, interviste semistrutturate, osservazione. L'analisi documentale ha riguardato la produzione normativa comunale e regionale, e quella programmatica e di valutazione degli interventi di vari soggetti, sia pubblici che del terzo settore. Questi documenti permettono di ragionare sui frame adottati e costituiscono un complemento alle interviste. I documenti che ho preso in considerazione sono sostanzialmente di tre tipi: normativi, descrittivi e programmatici. Quelli normativi, come indica il nome, sono documenti in cui è centrale la funzione prescrittiva e normativa del comportamento. In questo senso, di questa categoria fanno parte tanto le vere e proprie leggi comunali e regionali, quanto i regolamenti interni delle residenze temporanee o dei progetti di accoglienza. In particolare queste ultime fanno parte della costruzione di un patto di servizio attraverso il quale il beneficiario può essere ammesso all'interno di un progetto, ma non sono esattamente sovrapponibili al contratto che viene stipulato⁷⁹. I documenti che definisco come descrittivi sono quelli che hanno a che fare con la dimensione, spesso pubblicitaria, del raccontare un servizio. Questi sono interessanti in particolare nel loro offrire la cristallizzazione dell'immagine del sé che un soggetto vuol trasmettere all'esterno. Ad esempio, il frequente utilizzo di *meme* sui social network da parte del movimento per la casa locale ha a che fare con la comunicazione che il gruppo, composto da molti attivisti giovani, vuol dare di sé e dall'idea che per il loro pubblico questa sia

⁷⁹ Per maggiori dettagli rimando al documento: "Modelli residenziali temporanei: quali soluzioni contrattuali possibili? 3° seminario dedicato agli enti beneficiari di contributi nell'ambito del Programma Housing. A cura di prof. Avv. Sergio Foà e Avv. Antonio Verrando".

una forma comunicativa congeniale, immediata, che permette di superare la logica del volantino fittamente scritto. Allo stesso tempo, l'utilizzo di volantinaggi nei punti nevralgici della città (ad esempio il mercato di Porta Palazzo) restituisce un'immagine del soggetto collettivo che è anche quella di una organizzazione di movimento classica, radicata nel territorio, in grado di rispondere ai bisogni materiali delle persone in difficoltà. Di converso in questa categoria possono rientrare anche quei piani operativi, come il piano di intervento predisposto per i finanziamenti Pon-Metro, attraverso i quali si descrive l'articolazione di una serie di interventi per i quali sono state stanziati delle risorse. Infine, i documenti programmatici fanno riferimento a quei prodotti attraverso i quali si vuole esprimere una *vision*, una prospettiva sul mondo-che-verrà, offrendo di conseguenza anche una rappresentazione del mondo-presente. Un esempio particolarmente calzante di questo sono i piani strategici elaborati nel corso del tempo dalla coalizione di governo cittadina per proporre una immagine del mutamento urbano e delle strategie per raggiungerlo. Questi documenti risultano particolarmente interessanti perché offrono una dimensione retorica dei *desiderata*. Spesso questi documenti sono collettivi, espressione di una pluralità di soggetti, e quindi rappresentano già una mediazione.

Le interviste, realizzate in due tranche fra dicembre 2017 e luglio 2019 hanno coinvolto 34 persone, alcune delle quali intervistate più volte. Va notato che alcune di queste interviste sono state svolte contemporaneamente con più persone (per un totale di 29 interviste): se da un lato questo può comportare delle difficoltà in termini di autonomia dell'intervistato, va d'altro canto tenuto presente che il focus delle interviste è stato principalmente quello di indagare le rappresentazioni dei soggetti collettivi *per i quali* i miei intervistati di volta in volta parlavano. Nella tabella sottostante ho adottato un criterio di distinzione basato sul tipo di posizione dell'intervistato/a: quanti sono identificati come dirigenti hanno contatti minimi o nulli con i beneficiari, a differenza degli operatori/ci che sono a stretto contatto con questi, rientrando pienamente nella definizione di *street level bureaucrats*. La categoria intermedia, utile soprattutto per il terzo settore permette di rendere conto di una certa fluidità professionale per la quale i soggetti incaricati di coordinare e gestire hanno spesso anche la necessità di “sporcarsi le mani”, intervenendo in una relazione diretta con i beneficiari di intervento. Nel testo utilizzerò nomi di fantasia e farò riferimento alla posizione lavorativa ricoperta.

	Dirigente/funzionario	Coordinatore/operatore	Operatore
Regione Piemonte	1	---	---

Comune	4	---	---
Servizi Sociali	2	---	3
Terzo settore	1	9	7
Soggetti politici collettivi	1	1	5

Tabella 1 Soggetti intervistati

Le interviste sono state semistrutturate, salvo in alcuni casi in cui si è trattato di conversazioni non registrate che hanno seguito un andamento più informale (4 casi) e che sono state registrate per scritto al termine dell'interazione. La durata delle interviste è stata variabile fra i 40 e i 100 minuti, svolte sempre in luoghi scelti dai miei intervistati (spesso il loro ufficio/sede operativa, ma in alcuni casi anche in luoghi pubblici). Per poter intervistare i dipendenti comunali è stato necessario ricorrere a una autorizzazione formale da parte della Città di Torino, firmata dall'assessora incaricata delle politiche sociali. Per quanto riguarda il posizionamento che ho adottato, nella maggior parte delle situazioni mi sono posto in modo da favorire l'emergere di commenti e riflessioni. La traccia di intervista, lievemente differenziata a seconda delle caratteristiche specifiche del soggetto, si concentrava sui seguenti aspetti: valutazione delle dimensioni della questione abitativa a Torino e cambiamenti intervenuti negli ultimi anni (anche alla luce della crisi del 2008); politiche e misure messe in atto; esperienza personale dell'intervistato rispetto al lavoro quotidiano, e soprattutto al rapporto con i beneficiari (se previsto dalla funzione organizzativa assunta) e alle rappresentazioni che di questi si hanno. Le interviste, ancorché semistrutturate, sono state gestite in modo da favorire quanto più possibile l'emergere di uno spazio riflessivo, nel quale i miei intervistati/e potessero sentirsi relativamente liberi di ricorrere alla propria esperienza diretta e di esporre le proprie opinioni. Per ottenere questo effetto ho cercato di mantenere sempre molto presente e centrale la mia soggettività e il mio ruolo di ricercatore ed "esperto", cercando di offrire ai e alle mie intervistate opinioni, pensieri personali, riflessioni che potessero fornire la base a partire dalla quale discutere aspetti della loro condizione professionale senza però pormi nella condizione di influenzarli troppo direttamente. In questo senso, spesso ho sfruttato il mio background di persona proveniente da un'altra regione e città: attraverso i riferimenti a quelle, ho cercato di far emergere le rappresentazioni su Torino e il Piemonte. Questo atteggiamento è stato raramente improntato al conflitto, o alla critica, operando a tutti gli effetti un parziale mascheramento del mio posizionamento rispetto ai

temi dell'intervista. Questo si è rivelato spesso efficace nella relazione con dirigenti, funzionari e operatori nel favorire l'emergere di un intreccio di rappresentazioni istituzionali e soggettive. Mentre raramente mi sono trovato nella situazione di intervistati che mettessero in discussione aspetti della rappresentazione collettiva diffusa, i tentativi di autoriflessione sono stati abbondanti, ed è stato interessante provare a spingere i soggetti al di fuori di quella che potremmo pensare come a una *comfort zone* della relazione di intervista, chiedendo (usualmente in coda alle interviste) di affrontare la dimensione emotiva e potenzialmente maggiormente problematica del loro lavoro e della loro relazione con i beneficiari. Ad esempio, quando chiedevo alle operatrici/operatori di raccontarmi di concrete situazioni nelle quali si erano sentite messe in difficoltà emergeva spesso come quella stessa domanda costituisse un momento vagamente spiazzante, a cui non erano preparate a rispondere.

L'osservazione ha coinvolto gli e le attiviste di un movimento per la casa cittadino, con le quali ho assistito ad alcuni picchetti antisfratto e alle attività di sportello, momento nel quale venivano raccolte le storie e le problematiche dei soggetti che a loro si rivolgevano. Il periodo di osservazione si è protratto da aprile a dicembre 2018. Quest'ultimo punto di osservazione è stato fondamentale anche per costruire le rappresentazioni che i soggetti destinatari di intervento hanno rispetto all'ambito pubblico. Infatti, una delle maggiori difficoltà che ho riscontrato è stata proprio quella di avere la possibilità di avere un accesso relativamente poco mediato ai destinatari di intervento: tutti i soggetti pubblici ai quali ho richiesto delle liste di soggetti da cui estrarre dei potenziali nuclei da intervistare, hanno declinato, affidandosi a una lettura della normativa sulla protezione dei dati ligia e che non applica spazi di discrezionalità. L'osservazione ha riguardato principalmente due momenti: gli sfratti, con la partecipazione ad alcuni picchetti, e lo "sportello". Entrambi verranno trattati in maggior dettaglio nel corso dei prossimi capitoli.

L'incrocio di queste tre tecniche mira a far emergere il set di idee sottostante alle politiche abitative torinesi, mostrando quali siano i frame che vengono attivati nella realizzazione di interventi che partono dal sostegno all'abitare ma che nei fatti chiamano in causa un settore più ampio di politiche, tramite la mobilitazione della categoria di inclusione sociale (Jacobs e Manzi 1996). In questo senso, una delle ipotesi del lavoro è che – come ho accennato nel secondo capitolo – la logica dell'investimento sociale ponga delle questioni rispetto al perimetro consolidato delle politiche abitative, mettendone in discussione i contorni. Ciò si collega in parte a un dibattito strisciante che a volte riemerge fra gli studiosi di politiche abitative sul ruolo che la casa intrattiene con la teoria sociale

e con gli altri campi del sapere⁸⁰. Uno dei fronti di questa discussione è stato già evidenziato al momento di discutere il ruolo che intercorre fra modelli residenziali e abitativi e sistemi di welfare. In quel contesto la proposta di Malpass (2008) di indagare la casa come *cornerstone* del welfare è stata posta come prospettiva privilegiata per la sua capacità di sottolineare come le narrazioni che si svolgono intono alla casa (e a partire da questa) possano avere degli effetti sociali, nel momento in cui sostengono e rafforzano narrazioni non esplicitamente abitative. È precisamente la natura ibrida della casa, mai completamente al di fuori o all'interno della regolazione di mercato (Bengtsson 2001, Blessing 2018), e dell'abitare come processo e pratica sociale (Marrone 2014), così strettamente intrecciato alle strutture sociali eppure allo stesso così centrale nella riproduzione di queste, a rendere la casa uno dei punti di osservazione più interessanti in una fase storica caratterizzata da una crescente compenetrazione fra forme di regolazione e logiche di governo apparentemente contrapposte. Le dinamiche collegate all'abitare stanno esplodendo nella città contemporanea: specchio di un crescente impoverimento e di una precarizzazione, la casa rimane un elemento di radicamento territoriale e di riproduzione sociale.

Laddove Ruonavaara (2018) ravvisa la necessità di distinguere fra gli aspetti materiali della casa e le politiche che sono pensate per sostenere l'accesso all'abitare, a me pare piuttosto che le politiche torinesi prefigurino una messa in discussione del campo consolidato delle politiche abitative. In primo luogo questo avviene attraverso lo spostamento semantico dalla "casa come edificio" alla "casa come servizio", e in seconda battuta attraverso la disarticolazione di uno dei presupposti "classici" delle politiche abitative, quello del nesso temporale fra intervento e costruzione. Ancora una decina di anni fa era possibile dire che è "proprio la durata temporale del bene in questione a costituire, oltre che una motivazione a farsene carico, anche una delle principali ragioni di complessità degli interventi in questo campo" (Bosco 2008, 11), sottolineando la staticità, la lunga durata, dell'intervento abitativo. Invece, "le nuove politiche abitative hanno con il tempo un rapporto in parte ben definito (con tempi corti, ma replicabili) in parte complesso (con fasi ravvicinate, ma conseguenze di lungo periodo)" (Olagnero 2018, 36). Il recente svilupparsi di un intervento temporaneo, certamente connesso anche allo scivolamento semantico accennato sopra, ha permesso di attivare un orizzonte di

⁸⁰ Uno dei più recenti casi è un volume del 2018 della rivista *Housing, Theory and Society* (35:2), interamente dedicato al rapporto fra il campo degli "housing studies" (molto più istituzionalizzato a livello europeo che nel caso italiano) e la teoria sociale. La rivista, come indica il titolo non è nuova a questo tipo di riflessioni (cfr. 26:1, 2009).

senso negli attori coinvolti nel policy-making locale per cui il piano fra “politiche abitative così definite e le politiche abitative de facto”⁸¹ (Aalbers 2018) tende a confondersi, permettendo a sua volta l’indagine della produzione di pratiche abitative realizzate *mentre* si sta facendo qualcos’altro e, viceversa, esaminare come certi aspetti dell’intervento a sostegno dell’abitare *parlano per* altri temi e settori. In questi termini, l’offerta di un servizio abitativo può sostenere una strategia di investimento sociale, mostrando del resto come questo approccio abbia bisogno di contenere al suo interno la dimensione abitativa, se vuole raggiungere la popolazione nel luogo all’interno del quale tanta parte delle attività di formazione, riproduzione, socializzazione sono inserite.

Tornando al piano di riflessione aperto ormai quasi venticinque anni fa da Jacobs e Manzi (1996), la casa in questo lavoro diventa una posizione dalla quale osservare alcune sfaccettature, tensioni, contraddizioni del welfare state, cercando di interpretare la fase attuale non come un periodo di semplice *retrenchment* neoliberale, quanto piuttosto di ridefinizione e ricalibrazione dei confini dell’azione pubblica e delle sue modalità. Per fare questo, l’impianto che ho adottato cerca di tenere insieme, per quanto possibile, differenti livelli di azione, osservando principalmente la produzione e riproduzione dei discorsi. In questo senso, il discorso è sostanzialmente l’espressione, situata e contestuale, di idee attraverso cui gli attori sociali costruiscono la loro reciproca interazione e le loro azioni nei confronti del mondo. Se questo vale soprattutto sul piano dell’agency, l’importanza metodologica di un focus sul discorso è che permette di integrare anche le considerazioni strutturali: non si tratta solo di riconoscere l’attività di legittimazione e posizionamento degli attori sociali, ma anche che è allo stesso tempo un modo di esprimere e riprodurre dei set di idee concernenti nuove regole, valori, pratiche istituzionali (Schmidt e Radaelli 2004). È contemporaneamente una strategia di spiegazione e di giustificazione, il meccanismo attraverso cui le azioni vengono espresse, permettendo di mettere in luce le reciproche interazioni fra soggetti, idee, posizionamenti e il modo in cui sono influenzate da un milieu istituzionale (influenzandolo a sua volta).

L’analisi discorsiva delle politiche per la casa implica il passaggio a una concezione nella quale “le politiche abitative possono essere viste sia come il risultato dell’agency umana che come un medium discorsivo attraverso il quale situare tutte le pratiche abitative” (Jacobs e Manzi 1996, 544). Questo approccio permette di tenere insieme tre livelli dell’azione distinti e ovviamente intrecciati: a un livello intermedio, le pratiche che si

⁸¹ Trad. mia: “housing policies defined as such and de facto housing policies”.

stanno sviluppando nel caso torinese parlano dell'istituzionalizzazione del modello dell'investimento sociale. Osservarne le rappresentazioni, i frame, le idee, permette di metterne in luce in luce le ragioni organizzative e politiche, e il modo in cui si crea uno scambio fra differenti livelli e attori. Da un punto di vista più micro, partire dall'esperienza lavorativa quotidiana di chi si occupa dell'implementazione di queste politiche permette di ragionare sulle logiche lavorative e sul modo in cui queste politiche si situano a fronte dei cittadini cui sono dirette. Su un piano maggiormente teorico, costruire questa descrizione "densa" delle pratiche, delle idee, dei discorsi e dei sottotesti presenti in questo settore di policy permette di indagare le logiche di governo contemporanee, calate all'interno di un contesto situato. Partendo dal modo in cui questi attori costruiscono e definiscono la realtà istituzionale nella quale si muovono, è forse possibile attivare un orizzonte di ricerca che piuttosto che rispondere a un "perché?", cerca di offrire una cartografia per i "è giusto?" (Flyvbjerg 2001), siano essi un esercizio autoriflessivo di chi è interno a questa catena di implementazione, siano essi la base di uno sguardo esterno alla politica stessa. Questo ci porta a seguire le orme di Allen, quando rivendica la necessità di una ricerca "il cui compito include aiutare le persone a capire con maggior chiarezza le loro esperienze, in modo da facilitarle e rafforzarle nelle loro stesse decisioni"⁸² (Allen 2018).

3.3 Tre fasi della politica abitativa torinese

La scelta di sviluppare questa ricerca come caso studio in una singola città è stata dettata dalla necessità di studiare a fondo il contesto istituzionale e politico locale, ottenendo un caso studio polifonico ed estensivo (Burawoy 1998): le caratteristiche di "dettaglio, ricchezza, completezza, varianza interna" (Flyvbjerg 2011) tipiche del caso studio si adattano bene al quadro teorico nel quale intendevo muovermi. Mi sembra utile, a conclusione di questo capitolo ma contemporaneamente a raccordo col successivo, sottolineare il cambiamento delle strategie e dei frame interpretativi adottati dai principali attori locali nel corso di una prospettiva di storica di medio raggio, a partire dagli anni 2000. Questo permette di sottolineare l'interesse che questo contesto istituzionale assume, mostrando con chiarezza l'evoluzione delle idee dei policy makers a tutti i livelli. In particolare, sottolineare gli elementi che rendono Torino una città che ha seguito certe linee di sviluppo e di (auto)riflessione permette di mettere in chiave la sua significatività in termini di ricerca, per rispondere alle domande finora sollevate. Nella letteratura e nel

⁸² Trad. mia: "the task involves helping people to understand their experiences more fully in order to enable and empower them in their own decisions about housing".

discorso pubblico su Torino emerge spesso il frame interpretativo e narrativo della “*città laboratorio*”, per sottendere l’idea di uno sviluppo organizzato e “scientifico” (nel doppio senso di metodico e di *evidence based*): la narrazione della città viene improntata al modernismo della pianificazione razionale, dell’innovazione e della capacità di imparare collettivamente dagli errori⁸³ e a una retorica “del fare”, contrapposta a quella “del dichiarare”. Elementi come il lungo conflitto sulla Tav, la storia operaia e cooperativista, la tendenza alla concertazione fra pubblico e grande impresa, l’importanza del settore associativo di matrice cattolica: sono tutti elementi che esulano da una discussione puntuale in questa sede ma che contribuiscono a dar forma a una rete storicizzata di interessi e di modi di fare e regolare la vita urbana locale.

Se già dalla fine dell’800 e nel corso del periodo fascista la città di Torino era stata indirizzata verso una vocazione industriale e tecnico-ingegneristica, sarà il complesso monopolio della Fiat sulla produzione cittadina a strutturarne il carattere archetipico da *One company town*. Il dopoguerra trova quindi una città imperniata sulla produzione della Fiat e sul suo indotto, in cui la società locale era incastonata nel modo di regolazione fordista e le scelte politiche legate a doppio filo alla relazione con il colosso economico. A partire dagli anni ottanta e novanta, la città è stata invece considerata un luogo di osservazione e di intervento privilegiato rispetto al tema della riconversione industriale, riconfigurandosi come città multipolare in cui i principali motori di sviluppo sono i servizi, il terziario alla persona, e l’alta specializzazione tecnico-scientifica. Se la conversione è stata tutt’altro che indolore (si parla di una perdita di circa 150.000 posti di lavoro nella sola Fiat lungo gli anni ’90), il tentativo di riconfigurazione è oggi altrettanto visibile, anche nelle cicatrici che ha lasciato nel tessuto urbano, nei cantieri, nel non-finito. A questo riguardo, uno dei punti di svolta cittadini viene frequentemente individuato nelle olimpiadi invernali del 2006, concepite contemporaneamente come una sfida che ha posto la necessità di riprogettare a lungo termine la configurazione sociale e urbanistica della “nuova Torino”, mobilitando risorse private e relazionali nella costruzione di una nuova dimensione per il territorio; e come il punto di arrivo di un processo di rimodulazione del tessuto urbanistico partita a inizio anni ’90. Nella fase della riprogettazione olimpica emerge il concetto di “città policentrica” come lente attraverso cui leggere il territorio, ma anche come narrazione che la città forgia per sé stessa. Si è andata sviluppando una riflessione a cavallo di più campi (accademico, politico,

⁸³ L’idea stessa di testare e sperimentare prima degli altri dei modelli di sviluppo urbano si apre alla possibilità del fallimento e, a voler esser maliziosi, ne fornisce una facile giustificazione.

burocratico-amministrativo) che poi è confluita in un discorso pubblico e in una rappresentazione abbastanza coesa di che cosa la città dovesse diventare: una rete di quartieri coordinati fra di loro, ognuno dei quali con la capacità di sviluppare caratteristiche proprie, una propria identità che andasse oltre il dualismo centro/periferia e la marginalizzazione di quest'ultima. Questa dinamica si legge ad esempio nella tensione presente nella riorganizzazione dei servizi sociali territoriali, che passano dall'essere organizzati sulla base dei quartieri alla logica circoscrizionale proprio nel corso del 2006, e successivamente, nel mentre della presente ricerca, a essere nuovamente riorganizzati in distretti. Ci tornerò in seguito.

Tornando alla narrazione che la città ha costruito rispetto a sé stessa, sono Belligni e Ravazzi (2013) a esaminarne più efficacemente le modalità di formazione e la conseguente articolazione del territorio, attraverso la lente della *urban regime theory*. La Torino "policentrica" si coagula negli anni successivi alla riforma dei sindaci (1993) e intorno al progetto (e agli investimenti) delle Olimpiadi invernali del 2006, con un profondo processo di ristrutturazione interna che ha coinvolto una rielaborazione tanto delle aree che contornano il centro storico (a partire da San Salvario e Vanchiglia), quanto delle periferie (attraverso il Progetto speciale periferie). Vale la pena di notare che la Torino policentrica si è accompagnata a un processo di gentrification, che ha riguardato in maniera più evidente le aree intorno al centro storico (Semi 2015), confinanti con questo ma rimodellabili, sottoposte a minori vincoli infrastrutturali e edilizi. In queste aree, sfruttando il tessuto sociale preesistente si sono sviluppate le prime ondate di riprogettazione urbana, che hanno in anni recenti coinvolto le aree a ridosso di queste (la parte più a sud di San Salvario, Aurora, Borgo Dora). I processi della *gentrification* oggi si intrecciano a una nuova ondata di riqualificazione e rigenerazione urbana, all'espansione del turismo e degli affitti brevi, ma anche a uno sfondo di patrimonio sfritto e invenduto, mentre si fa sempre più forte la pressione su gruppi e soggetti marginalizzati, con una – nemmeno troppo sotterranea - espulsione dalle aree semicentrali. Sarebbe allora importante capire in che modo la rappresentazione pubblica di Torino come città in perpetuo movimento e di grande apertura e accoglienza si incroci con le rappresentazioni di quanti si trovano a dover fare i conti con una mobilità imposta dalle dinamiche del mercato privato degli affitti o con la narrazione relativa al degrado e alla mancanza di decoro (Pitch 2013).

Diversi autori evidenziano come la Città di Torino si sia caratterizzata negli ultimi venti anni per una certa vocazione alla costruzione di grandi piani di riqualificazione,

rigenerazione o innovazione sociale concertati: a partire da *Progetto Speciale Periferie* (1997-2005), ai *Piani Strategici Volontari* (2000, 2005, 2015), all'iniziativa di *Torino Strategica* (2015), per arrivare al più recente *PON Metro, Marginalità, Inclusione* (2016-2020) (cfr. Cavaletto e Olagnero 2011, Belligni e Ravazzi 2012, Caruso 2017). Nella concezione dei piani urbani degli anni '90 è importante notare una costruzione del concetto di periferia non come un'area spazialmente ai margini della città, ma piuttosto come sacca interna al tessuto urbano, nella quale si accumulano situazioni critiche di vario genere. Se, da un lato, la forza di questa concezione è quella di riconoscere la complessità della città contemporanea e la multi-problematicità che si incontra in varie "aree", considerando al contempo la periferia come rapporto sociale prima che spaziale, dall'altro favorisce processi viziosi di rigenerazione urbana che rischiano di innestare una dinamica speculativa e l'espulsione di certe fasce di residenti. Questo soprattutto nella misura in cui i progetti fanno riferimento a una "classe media immaginata": secondo la logica operativa del *social mix* questa è l'obiettivo da raggiungere per migliorare le condizioni di certe zone. Attraverso questo dispositivo retorico, anche zone che non si situano ai bordi della città possono infatti diventare oggetto di tentativi di riqualificazione: è esemplare il caso dei quartieri Aurora e Borgo Dora, nei quali i principali effetti di questo processo stanno maturando (ed esplodendo nella loro complessità) proprio adesso⁸⁴. Questo avviene soprattutto nella misura in cui la coesione viene soppiantata dalla competizione come principio trainante degli interventi (Governa, Rossignolo e Saccomani 2009), e la vocazione strategica e organizzativa del soggetto pubblico cede il passo alla privatizzazione delle logiche di intervento, all'interno di un rapporto delicato fra utilizzare le risorse endogene di un "territorio" per favorirne la coesione e lo sviluppo economico, e impedire che questi siano direzionati verso una platea differente da quella originariamente destinataria.

Laddove il "piano" è carico di una semantica modernista, razionale e volta all'universale riscrittura dello spazio in ottica top-down (la "tabula rasa" negli "spazi vergini della periferia" direbbe Pinson); il "progetto" richiama un immaginario di mediazione fra

⁸⁴ Per una panoramica, rimando anche ad alcuni contributi di inchiesta pubblicati negli ultimi mesi (ultimo accesso 20 maggio 2020): <https://napolimonitor.it/i-buoni-di-porta-palazzo-come-torino-governa-la-riqualificazione-urbana/>, <https://napolimonitor.it/balon-dieci-giorni-di-assedio-un-bollettino-della-repressione-in-borgo-dora/>, <https://napolimonitor.it/lungo-la-dora-torino-muore-lurbanistica-pubblica/>, <https://napolimonitor.it/torino-sfratti-e-riqualificazione-a-borgo-dora/>, <https://www.wumingfoundation.com/giap/2016/03/dieci-anni-dopo-le-olimpiadi-del-2006-torino-festeggia-la-voragine/>, <http://www.lavoroculturale.org/cosa-succede-a-torino/>, <https://www.lavoroculturale.org/cronaca-partigiana-di-un-mutamento-urbano/>.

esistente e desiderata, in cui avviene una valorizzazione delle reti e delle relazioni sociali inscritte nei territori, della loro trasformazione e del loro mantenimento (Pinson 2009). La logica del progetto è contemporaneamente responsabilizzante, presupponendo un attore pubblico consapevole delle caratteristiche del territorio sul quale vuole intervenire e abilitante nei confronti dei soggetti coinvolti; e foriera di de-responsabilizzazione, quando il progetto consiste principalmente nel demandare a soggetti privati (seppure a utilità sociale) la responsabilità di decisione sull'uso e la produzione di beni collettivi. Una delle principali difficoltà di queste politiche è stata l'incapacità di trasformarsi in una routine, in un modello organizzativo e politico di intervento che diventasse prassi. Il carattere spesso episodico, legato a finanziamenti esterni di altre istituzioni o soggetti privati, lo scivolamento verso un approccio teso a favorire innanzitutto la competitività a scapito della coesione, il targeting che non coinvolge le aree più deprivate: tutti questi elementi emergono come contraddizioni nel quadro di una città che ha mostrato nel corso del tempo un'attenzione alla progettazione urbana spiccata e per certi versi inconsueta nel panorama italiano. All'interno di questo quadro di sviluppo urbano concertato inoltre, non necessariamente si ritrova una capacità di articolare pienamente una strategia metropolitana per l'housing: come suggerisce Caruso (2017), la parte di social housing contenuta nei programmi di riqualificazione non sempre si inseriva in una più ampia cornice di sviluppo territoriale delle opportunità abitative.

La varietà delle traiettorie familiari e degli sviluppi territoriali si riflettono in profili di disagio ed esclusione abitativa diversificati e complessi: forse più che in passato, si può pensare al disagio, al rischio, e alla vulnerabilità abitativa come a situazioni nelle quali le famiglie entrano ed escono a fasi alterne, mai davvero al riparo dai rovesci della fortuna. Nel corso degli ultimi anni è emerso anche un tentativo di ripensare la classificazione degli utenti dei servizi sociali locali e delle misure abitative da parte dell'amministrazione locale, passando dalla categorizzazione per "tipi umani" (ad es. la donna sola con figli, il nucleo immigrato, il tossicodipendente, e così via) che si era sviluppata nel corso degli anni duemila, in favore di una comprensione maggiormente stratificata, sulla base di alcune linee di categorizzazione che, per quanto schematiche, colgono diversi aspetti di una popolazione sempre più composita. I target degli interventi vengono tendenzialmente divisi in: soggetti che hanno una momentanea caduta di reddito, ma che vengono considerati solidi dal punto di vista relazionale e familiare, troppo poveri per rimanere sul mercato libero ma non sufficientemente per assicurarsi l'accesso all'edilizia pubblica; soggetti che hanno un profilo di povertà cronicizzata; soggetti che assommano alle

difficoltà reddituali profili variegati di vulnerabilità: psichica, sanitaria, familiare, relazionale, legata all'essere immigrato. Riguardo a questi soggetti soprattutto appare più chiara una volontà di “spacchettare” le dimensioni di vulnerabilità al fine di costruire interventi progettuali mirati, mantenendo gli aspetti del precedente modello. Infine, soggetti che presentano fisiologiche difficoltà legate a uno status transitorio: giovani che stanno uscendo dal nucleo genitoriale e entrando nella sfera lavorativa, persone (soprattutto madri con figli) il cui nucleo familiare si è rotto, anziani che rimangono soli) i quali vengono spesso “utilizzati” come supporto nella costruzione di interventi rivolti specificamente ad altri soggetti e che in alcune occasioni svolgono attività di “portierato sociale” in cambio di una abitazione a basso costo (coabitazioni solidali, condomini sociali).

La principale ragione che mi ha portato ad analizzare le politiche abitative e sociali torinesi è la constatazione che queste stanno cambiando e assumendo una nuova configurazione. Prima di passare a una più approfondita analisi delle misure e degli strumenti principali che sono stati sviluppati nel corso degli ultimi anni, è utile offrire una panoramica d'insieme. Ho individuato tre fasi che coprono l'ultimo ventennio di politiche abitative, sulla base di tre dimensioni: chi assume il ruolo centrale in termini propositivi, la definizione dei target più significativi, l'approccio complessivo all'interno del quale la programmazione di intervento può essere inserita. Chiaramente, per quanto io proponga una delimitazione temporale e una schematizzazione delle varie fasi, è importante notare che questo comunque è il tentativo di segmentare un processo di policy continuo e relativamente coerente. L'obiettivo di questo schema è dunque quello di mostrare più chiaramente quali possano essere gli elementi fondanti per ricostruire le politiche abitative nell'ultimo ventennio, in modo da situare meglio la fase attuale e da costituire un appoggio per la discussione delle specifiche misure. Questo schema permette tanto di mostrare come cambino i luoghi istituzionali preminenti, quanto uno slittamento nelle idee promosse e articolate dai vari soggetti in gioco. Da questo punto di vista, Torino rappresenta – insieme forse a Milano – il caso migliore di analisi nel contesto italiano, alla luce della capacità di ibridare le forme dell'intervento, disancorando la politica abitativa dall'intervento puramente materiale, architettonico, in favore di una dimensione societaria della programmazione.

Ci sono quattro elementi di portata generale che caratterizzano le politiche per l'abitare a Torino. Innanzitutto, l'attenzione “*in tempi non sospetti*” (Gaia, dirigente di una fondazione) al tema della povertà e del disagio abitativo, all'interno di un panorama

nazionale tradizionalmente abbastanza povero di iniziative nel campo dell'abitare. Questo può essere testimoniato da iniziative come LoCaRe, nato già prima che esplodessero la crisi finanziaria globale, la crisi economica e la crisi del debito pubblico locale, ma anche dal tentativo di costruire un segmento di misure legate al social e al co- housing. Analogamente, una delle caratteristiche delle politiche abitative piemontesi (e torinesi, dato il livello di interscambio che normalmente si ha fra i due livelli) che era già presente all'inizio degli anni 2000, è l'attenzione alle politiche per l'affitto, che risultano abbastanza singolari rispetto a un quadro nazionale che tendenzialmente privilegia la proprietà. Un terzo importante elemento è il perdurare del "sistema Torino" concettualizzato da Belligni e Ravazzi (2013): l'intreccio fra terzo settore, fondazioni, Città, regione ed agenzie varie in una logica di regime urbano appare come uno dei punti di maggior interesse del complesso meccanismo di offerta di abitazioni "sociali". Questa modalità di organizzare la politica locale non sembra essere stata scalfita dal passaggio a una nuova giunta comunale, a riprova della capacità di articolazione di un sistema di interessi reciproci che lega settore pubblico, ricerca, settore privato e privato sociale. Infine, Cavaletto e Olagnero sostengono l'esistenza di una specifica "capacità di superare logiche di azione settoriale" (2011, 153)⁸⁵, facendo riferimento sia alla coppia pubblico/privato sia all'integrazione di differenti settori di policy: da questo punto di vista, è di considerevole interesse l'aver integrato politiche sociali e politiche abitative a livello organizzativo e progettuale. Riassumendo, si può sottolineare che la città di Torino si caratterizza per la capacità di dare vita a strumenti e misure relativamente autonomi rispetto al panorama nazionale con una rilevante attenzione all'innovazione sociale, frutto di una duplice integrazione (trans-settoriale e trans-istituzionale).

All'interno di un più ampio decentramento di carattere nazionale del cuore della programmazione politica verso l'urbano e dal settore pubblico al privato sociale (De Leonardis 1998, Bagnasco e Le Galès 2001, Perulli 2004), Torino ha iniziato a sperimentare una stagione di riposizionamento e riconversione a partire dagli anni '90. Anche se senza pretesa di esaustività, possono essere ricordati alcuni progetti specifici (mantenendo come sempre ben presente che la costruzione di un'arena decisionale locale va concepita come un flusso), per illustrare la formazione di un clima di policy riguardante, sì, le politiche abitative e urbane, ma che si apre precocemente all'integrazione di questi aspetti con quelli più propriamente sociali. I programmi lanciati

⁸⁵ Nello specifico le autrici si riferiscono alle politiche di rigenerazione urbana, ma pare che questo aspetto possa essere considerato anche per altre dimensioni dell'attività di governo cittadina.

a livello ministeriale nel periodo che va dai primi anni '90 ai primi anni '00 (Pii, Pru, Prusst, Cdq fra gli altri) sono stati finanziati a partire dai budget dedicati alle spese abitative (Governa, Rossignolo e Saccomani 2009). Questo ha fatto che si è visto che quei programmi avessero necessariamente una forte vocazione all'attività integrata in cui la casa diventava luogo di intersezione per altri interventi, in un'ottica che è già in parte all'interno della logica dell'investimento sociale, allora in via di istituzionalizzazione a livello continentale. La rigenerazione urbana, l'accompagnamento sociale e la produzione/ristrutturazione del patrimonio abitativo si trovano quindi a essere svolte in maniera congiunta (Guercio, Robiglio e Toussaint 2004). Questo deriva in particolare dalla progressiva adozione di un framework europeo (*Urban community initiative*) per lo sviluppo su scala metropolitana in ottica di rigenerazione e innovazione sociale, e dal tentativo di dare seguito alla programmazione nazionale legata alla legge Turco (L. 328/2000), ma si inserisce in un più ampio progetto di riconversione postindustriale, con la cessione di ampie deleghe urbanistiche in capo agli sviluppatori privati. All'interno di questa fase prende avvio anche la (ri)definizione del territorio come area di intervento caratterizzata dalle competenze trasversali degli attori che lo abitano. Dal punto di vista dell'integrazione fra i differenti soggetti incaricati di progettare, finanziare e implementare le politiche per l'abitare, Torino viene oggi descritto come un "territorio", sottintendendo una visione organica dello sviluppo locale che costruisce una area di ricaduta corrispondente all'area metropolitana⁸⁶. L'investimento sul piano locale diventa "una scelta forte... Di andare a sperimentare direttamente sulla nostra città di pertinenza, quindi anche l'impatto è forte" (Gaia, dirigente di una fondazione) tanto per i soggetti privati che per quelli pubblici. In questo filone si inserisce anche l'investimento istituzionale che cerca di modificare i presupposti fondanti delle politiche stesse attraverso l'intervento sull'articolazione organizzativa dei vari uffici e servizi: "penso che Torino [...] abbia avuto una buona visione, perché da subito, da parecchio tempo ormai... L'area, i servizi che si occupano di sociale sono stati associati a... All'area che si occupa di abitare" (Andrea, dirigente comunale). È importante sottolineare come questo sia, nella narrazione che gli intervistati fanno, frutto di una profonda storicizzazione di questa attitudine. Torino, infatti, "da questo punto di vista viene da 30 anni di impostazione politica e amministrativa che cerca di tenere presente che il centro di tutto è la persona, e quindi tutto gira intorno alla persona" (Marcello, dirigente comunale).

⁸⁶ E questo ben prima che le Aree metropolitane fossero definite legislativamente dal governo centrale.

Periodo	Attori fondamentali	Target intervento	Misure	Frame
2000-2005	Città di Torino, Compagnia San Paolo	“Tipi umani”, fascia grigia	Agenzia sociale per la casa; Social housing (sperimentale)	Nuovi bisogni abitativi
2006-2015	Regione, Compagnia San Paolo	Fascia grigia, sfrattati	Social housing	Casa come servizio/relazione
2016-2020	Città di Torino	Fascia grigia, sfrattati	Residenze temporanee per l'emergenza	Social investment/bisogni temporanei

Tabella 2 Politiche abitative a Torino, anni 2000-2020

La prima fase si apre su uno scenario di profonda riorganizzazione e riposizionamento della città di Torino, che cerca di uscire dalla deindustrializzazione attraverso un *rebranding* urbano e attraverso la creazione di partnership sociali estese. Questi anni sono quindi caratterizzati da una più ampia fase di ridefinizione degli obiettivi strategici cittadini, con il tentativo di costruire una città postindustriale che coinvolge una coalizione di attori (Vanolo 2008, Belligni e Ravazzi 2013). Ma ciò che caratterizza il periodo è anche una costruzione del problema della povertà in parte innovativo, che guarda ai nuovi rischi sociali e all'emergere di forme precedentemente sottovalutate di povertà e vulnerabilità sociale. In questo senso, la “stagione” della programmazione strategica, già richiamata, permette di introdurre e sviluppare all'interno dell'arena locale una serie di attitudini e modi di gestire le politiche sociali che saranno molto influenti anche in seguito: si è già detto della parziale diffusione di una logica di Npm, orientata ai risultati, al managerialismo e all'ottica delle reti, con lo sviluppo di una attività di *governance* piuttosto che di *government* che permette di sviluppare l'asse della partecipazione pubblico-privato. Questa partecipazione non è da confondere con la partecipazione della cittadinanza: è parte della creazione di una logica di coalizione mirata a coinvolgere i soggetti economici e tecnici di più alto profilo, integrandoli nella gestione delle politiche pubbliche (Bobbio 2005, Cataldi e Gargiulo 2011). Nel corso della prima fase è infatti centrale il ruolo della più importante fondazione bancaria cittadina, la quale si fa promotrice insieme al comune di uno sforzo di progettazione per interventi che possano andare incontro a quello che viene interpretato come l'emergere di un “nuovo bisogno abitativo”, legato alle esigenze di gruppi sociali specifici e

all'incapacità di offrire una copertura adeguata alla domanda di abitazione con l'Edilizia residenziale pubblica classicamente intesa. In particolare in questa fase viene introdotta l'idea di fascia grigia, che rimarrà uno dei cardini dell'intervento anche negli anni successivi, mentre alcuni interventi – soprattutto per quel che riguarda il social housing – vengono piuttosto legati alla presenza di quelli che in precedenza ho chiamato “tipi umani” (ad es. la madre sola con figli, il nucleo immigrato, il tossicodipendente, e così via). La fascia grigia, lo vedremo meglio in seguito, è centrale nella logica dell'investimento sociale in quanto suggerisce l'esistenza di sacche di povertà che riguardano una classe media impoverita, sulla quale intervenire è relativamente meno complesso rispetto ai casi di conclamata vulnerabilità a tutto tondo. Assume una particolare rilevanza Locare, l'agenzia comunale che nasce con l'idea di mettere in comunicazione il mercato privato della locazione con soggetti in svantaggio economico, fornendo garanzie nel caso di insolvenza e un accompagnamento istituzionale alla stipula del contratto. Le sperimentazioni abitative convergono sul fornire residenzialità non temporanea a soggetti del ceto medio impoverito attraverso l'edilizia agevolata, mentre l'Erp continua ad essere il principale riferimento per gli sfrattati e in generale per le situazioni di povertà cronica. Non vanno infine sottovalutate le attività legate alla preparazione delle Olimpiadi del 2006, sia per l'impatto che hanno in termini di rigenerazione urbana che per il lungo strascico che comporteranno, lasciando un debito pubblico la cui eredità è ancora oggi tema centrale per le possibilità di agire del comune. Questa fase non è certo priva di contraddizioni: il bilancio su queste prime programmazioni locali è ambivalente. Le principali difficoltà sono legate a un impegno discontinuo e focalizzato su una partecipazione non veramente aperta alle istanze della cittadinanza, nonché a una certa difficoltà a portare fino in fondo l'approccio ai servizi, con un peso ancora rilevante dell'intervento edilizio “vecchio stile” (Governa e Saccomani 2008). Sullo sfondo, il rischio di attivare la *trappola del locale* (Purcell 2006), ovvero la convinzione che l'azione di policy condotta al livello più vicino possibile al cittadino sia intrinsecamente migliore, più democratica e più partecipativa di quella agita su un livello nazionale o sovranazionale (Amin 2005).

Il 2006 può essere considerato un anno che in qualche modo marca una distanza col periodo precedente. Innanzitutto, è l'anno olimpico, termina la lunga fase di preparazione e inizia il post-olimpiade, con la necessità di fare i conti con l'eredità simbolica, finanziaria e infrastrutturale del grande evento. Viene approvato inoltre proprio quell'anno il programma regionale “10.000 case entro il 2012”, che come dice il nome è

un ampio programma di tipo quantitativo volto soprattutto all'edilizia convenzionata e sovvenzionata, sostenuto da un finanziamento complessivo di quasi 750 milioni di euro⁸⁷. Ma soprattutto, nel 2006 viene ufficialmente istituito il Programma Housing della Compagnia di San Paolo. In questa fase, l'interesse per il modello sviluppato a Torino porterà a un maggior intervento regionale, in un tentativo di espandere alle altre province piemontesi l'ambito territoriale di applicazione sia dell'agenzia sociale per la casa che dei social housing. Proprio quest'ultima rappresenta il tipo di misura su cui si hanno i principali sviluppi in questa fase, sempre sotto il controllo quasi esclusivo della fondazione connessa a Compagnia San Paolo. In questa fase c'è dunque un passaggio dalla precedente fase di prototipazione e progettazione alla effettiva realizzazione delle ristrutturazioni degli immobili e la messa a regime di vari progetti di social housing, con i primi bandi per l'assegnazione delle attività da svolgere all'interno di questi luoghi ai soggetti gestori e l'apertura delle strutture. Nella fase finale di questo periodo, con il meccanismo dei finanziamenti a fondo perduto, inizieranno a essere implementati anche progetti non direttamente promossi dalla Fondazione stessa. Per quanto riguarda il target degli interventi, entrambe queste misure sono ora principalmente rivolte alla fascia grigia, e connesse al rinnovamento urbano con l'idea di creare spazi che attraggano anche lavoratori temporanei e studenti universitari. L'idea trainante attraverso cui si cerca di legittimare la nascita delle prime forme di progettualità per soggetti a basso reddito e il welfare mix, è quella della casa come servizio, come relazione che sostiene l'inclusione sociale e quindi in un'ottica dell'innovazione sociale (Alteri, Cirulli e Raffini 2019). Un elemento che è stato rimarcato con dovizia di dettagli è l'idea che in questa fase si stia completando una transizione concettuale dalla casa intesa come asset urbano e come edificio, all'abitare come processo, come relazione sociale (Marrone 2014). Il programma delle residenze temporanee viene esplicitamente caratterizzato come tentativo di proporre un modello sia progettuale che insediativo differente da quello che fino a quel punto era stato espresso e riconosciuto per le politiche sociali, in una azione che è contemporaneamente top-down (rispetto a residenti e utenti del servizio) e bottom-up (rispetto alle istituzioni politiche locali). In questa fase si iniziano anche a progettare nuovi interventi per incidere sul fenomeno degli sfratti, soprattutto alla luce del fatto che manca un piano nazionale, e vengono prodotti investimenti regionali per l'acquisto e la costruzione di alloggi sociali monofamiliari. Questa fase è caratterizzata dalla crisi

⁸⁷ Per un'analisi della spesa sostenuta nel corso del programma fino al suo termine, nel 2015, si veda Falletti 2018.

economica, dall'apparente sfaldamento della coalizione di governo (o meglio, del suo asse politico), dalla fine del periodo di ottimismo che aveva caratterizzato la fase precedente: questo permette di capire l'importanza che improvvisamente assumono gli sfratti nel discorso politico e amministrativo. Il potenziamento della Commissione emergenza abitativa e la crescente integrazione fra sostegno all'abitare e sostegno al reddito devono essere letti in quest'ottica come il tentativo di raddrizzare la rotta rispetto a una serie di sfide contestuali emergenti e che parrebbero mettere in discussione il "nuovo corso" delle politiche. Il lavoro delle istituzioni (Regione e Comune) si accompagna a quello di soggetti privati, soprattutto le due grandi fondazioni bancarie Crt e Compagnia di San Paolo. Unitamente al ricorso a strumenti finanziari differenziati, questo permette di situare Torino come una città che è proiettata su un orizzonte narrativo/ideologico europeo di produzione di welfare attraverso il ricorso al mercato (Caruso 2017). Il *retrenchment* dello stato, nella sua articolazione locale, è ben esemplificato dalla doppia dinamica di privatizzazione degli interventi (con una sempre maggiore apertura a soggetti del terzo settore), e di sviluppo di politiche individualizzate, *tailored*; ma anche messo in discussione dalla centralità che gli enti assumono, permettendo forse di ragionare sia di *governance* che di *government*. Uno degli elementi più interessanti messi in luce da Caruso (2017) è il ricorso a figure che non sono professionisti del settore per indirizzare la gestione di alcuni servizi abitativi: ne è un esempio il "gestore sociale". Questo si collega anche all'esternalizzazione di alcune funzioni a soggetti, che le svolgano come forma di compensazione: non si viene pagati per svolgere un'attività "socio-assistenziale", piuttosto lo svolgimento di queste attività diventa un meccanismo per compensare l'ottenimento di alcuni benefici (es. coabitazioni solidali). La centralità del soggetto regionale in questa fase è legata anche alla decisione di intervenire su una serie di misure come il Fondo affitti⁸⁸, sul quale il finanziamento statale è discontinuo. Il Fondo nasce utilizzando le rimanenze dei fondi Gescal e vede una progressiva diminuzione nel corso degli anni, fino ad arrivare al suo azzeramento nel biennio 2012-13. Questo azzeramento sarà seguito da un moderato finanziamento per il biennio successivo, da una nuova battuta di arresto nel 2016-17 e da un contributo nazionale pressoché nullo per quel che concerne 2019-20 (Autigna 2018).

Nella fase successiva, tuttora in corso, l'utenza viene individuata - dai decisori pubblici come dai soggetti gestori dei vari progetti - facendo riferimento a tre figure "tipiche" di

⁸⁸ Fondo nazionale per il sostegno all'abitazione, istituito nel 1998 (l. 9/12/98, n. 431).

beneficiario: il city user, la famiglia della fascia grigia, e l'area della multiproblematicità. Questo struttura una segmentazione dei soggetti a cui si cerca di rispondere: da un lato ci sono i soggetti marginalizzati, con un profilo di rischio e vulnerabilità che esula l'aspetto puramente economico; dall'altro soggetti di cui invece si riscontra una caduta in povertà legata alla crisi economica. In questa fase, vista anche la crescente rilevanza delle risorse europee legate a specifici programmi (Pon) o progetti (soprattutto all'interno del programma Urban innovative action), si situa il passaggio a una strategia di social investment vero e proprio, in cui la casa viene inglobata nelle politiche *tailored* di inclusione sociale e di attivazione individuale. È importante notare che, nonostante solamente in questa fase si possa effettivamente parlare di investimento sociale, questo nasce sulla base di una serie di prassi consolidate già nelle fasi precedenti. All'interno del Documento strategico del PON metro viene dedicato ampio spazio al tema dell'abitare richiamando la necessità di “[c]ontrastare [...] situazioni di marginalità e povertà estrema, non attraverso sussidi ma attraverso attività retribuite, promosse da Enti pubblici e/o Enti senza fini di lucro, che abbiano come riferimento la «cura della comunità» e siano finalizzate alla realizzazione di servizi per la gestione dei beni comuni” e di demandare forme di “accoglienza diffusa residenziale e temporanea di adulti senza dimora ad enti, associazioni e altre realtà del terzo settore che accolgano la persona in difficoltà sia garantendo una accoglienza temporanea sia fornendo la necessaria vicinanza ed il supporto utile per sostenere un percorso di autonomia”, accompagnati dalla “realizzazione di strutture per l'housing sociale a basso costo nei contesti urbani, con sistemi integrati di servizi comuni e attività di sostegno all'integrazione sociale (lavoro, regolarizzazione amministrativa, accesso a servizi, inserimento in reti sociali)” in un'ottica multidimensionale, individualizzata e, soprattutto, volta a scongiurare la “delega all'assistenza sociale pubblica” (Città di Torino, 2017, 30-31). Questo estratto permette di esplicitare una serie di orientamenti politici che mostrano come l'intervento abitativo sia in effetti concepito come un perno attorno al quale possono girare interventi multidimensionali di investimento sociale. Il frame diagnostico utilizzato per rappresentare la questione abitativa la concettualizza come legata alla crisi del 2008, anziché legata a una dimensione strutturale di sottofinanziamento e di disuguaglianza sociale crescente. Le modalità attraverso cui rispondere (con piani integrati di “rimessa in sesto” dei beneficiari) fanno leva su una concezione del locale e della comunità come destinatarie di intervento, ma al contempo come portatrici di risorse abilitanti – riferendosi soprattutto quelle possedute dal terzo settore – che permettono alla comunità

di autosostenersi. In questo modo viene adottata una visione dell'intervento innovativo nell'housing che rischia di mettere ai margini proprio quei soggetti che sono più fragili (Tosi 2016). In questi progetti, la flessibilità richiesta agli inquilini - sia mentale nell'accettare una situazione di coabitazione che materiale nell'accettare il vincolo della temporaneità - si trasmette anche in una flessibilità richiesta a chi sviluppa i progetti di accoglienza, cercando di indirizzarli verso la fascia grigia e sostenendo la necessità di superare il modello della specializzazione delle categorie di intervento, anche nell'ottica di realizzare un social mix di soggetti con percorsi biografici differenti. Nel frattempo, emerge la volontà di una riorganizzazione istituzionale: il comune ha proceduto a una fusione delle aree tecnico-amministrative deputate al welfare con quelle relative all'edilizia sociale, permettendo così un doppio binario di legittimazione simbolica dell'intervento abitativo come supporto alle povertà e al disagio multifattoriale e di integrazione pratica delle attività degli uffici, tornando in questo modo ad essere un attore centrale nella rete delle politiche sociali locali. In questo senso si può parlare di un'attenzione multidimensionale alla casa come luogo delle relazioni sociali e come centro a partire dal quale si progettano e costruiscono strategie familiari di reinserimento/integrazione. La casa diventa così un'articolazione della cittadinanza, un elemento di un set di diritti, che però come abbiamo visto non danno origine a uno specifico diritto all'abitare. Accanto a questo c'è anche un potenziamento della retorica che vorrebbe vedere nelle vulnerabilità multidimensionali l'espressione di soggetti "*con risorse diverse*", favorendo l'adozione di misure condizionali e interventi ritagliati sui soggetti richiedenti in una relazione personalizzata con l'attore burocratico sia pubblico che privato. Infine, in questa fase si vede l'espansione del dispositivo delle residenze temporanee collettive anche ai soggetti che ottengono l'emergenza abitativa. In questa fase dunque vediamo emergere con forza le due categorie di attivazione/autonomia e temporaneità come i due assi che strutturano l'intervento di una policy che non è solamente abitativa, ma piuttosto cerca di raggiungere una molteplicità di obiettivi.

A seconda del quadro teorico e metodologico utilizzato, la valutazione sulla centralità assunta dagli attori pubblici in questo processo è variabile: mentre secondo alcuni assumono un ruolo di regolazione e intermediazione fra soggetti privati e livello politico nazionale, per altri la centralità ideativa e direttiva è più rilevante. In entrambi i casi, così come dalle interviste, emerge chiaramente una centralità del soggetto pubblico non scontata e un profondo livello di integrazione con soggetti privati, soprattutto per quanto riguarda il versante socioassistenziale (più che quello strettamente urbanistico). Questo

aspetto sembra essere confermato attraverso la strategia delineata nel PON Metropolitano, all'interno del quale trovano un grande spazio le strategie abitative ed emerge chiaramente il coinvolgimento di soggetti privati nell'ideazione e gestione delle politiche, fin dal momento della loro programmazione strategica. Dal punto di vista finanziario, le risorse allocate su misure *housing-related* assommano quasi il 40% del finanziamento complessivo e sono la quasi totalità delle misure sugli assi 3 e 4 dedicati a servizi e infrastrutture per l'inclusione sociale.

	BOLOGNA	FIRENZE	MILANO	NAPOLI	ROMA	TORINO
TOTALE	37.770.000	37.770.00	37.770.00	86.230.000,17	37.770.00	37.770.00
ASSE 3 + ASSE 4	19.862.575,45 (52,6%)	15.364.914,26 (40,7%)	20.236.313,2 (53,6%)	39.243.371,57 (45,5%)	13.189.582,83 (34,9%)	14.296.652,01 (38,9%)
HOUSING RELATED (sul totale)	7.593.004,48 (20,1%)	11.364.914,26 (30,1%)	13.786.985,94 (36,5%)	24.612.066,08 (28,5%)	13.569.582,83 (35,9%)	14.260.652,01 (37,8%)

Tabella 3 Programma Pon metro, finanziamento su alcune città

Le misure previste sono tre:

- * 1.1.1.a Fascicolo del beneficiario. (1.464.000 €)
- * 3.1.1.a TO home, verso casa. (8.330.384,57 €)
- * 4.1.1 Realizzazione e recupero di alloggi (4.466.267,44 €)

La prima di queste viene considerata *housing-related* perché, pur riguardando anche altri settori dell'assistenza ("servizi di tipo sociale e agevolato fruiti del cittadino, siano essi forniti da Enti pubblici o dal Privato sociale"⁸⁹), permetterebbe la semplificazione amministrativa delle procedure di presentazione e revisione della domanda per il bando ERP, la terza è una misura di carattere infrastrutturale volta ad aumentare la dotazione di alloggi pubblici. Il punto più interessante è quello della misura 3.1.1.a, definita come "l'attivazione di un percorso di accompagnamento all'abitare attraverso la realizzazione di azioni/interventi multi-dimensionali e integrati d'inclusione attiva" (Città di Torino,

⁸⁹ Il riferimento esplicito e diretto al privato sociale in questo contesto mi sembra che rafforzi l'impressione di integrazione fra Città e soggetti socioassistenziali del territorio.

2017b, 109). La strategia di intervento per l'inclusione sociale ben semplifica diversi dei punti illustrati finora: forte ricorso alla partnership con soggetti privati già nella fase progettuale delle politiche (“nuove modalità di interazione sistematica tra gli attori pubblici e del privato sociale”), analisi multi-dimensionale della vulnerabilità abitativa e suo incapsulamento in un quadro di disagio soggettivo, spinta verso interventi molto tagliati sulle caratteristiche e le specificità dei recipienti, tentativo di uscire programmaticamente dall'intervento burocratico tradizionale.

All'immagine della rete del policy network locale come responsabile, autosufficiente e fondata sulla cooperazione di attori diversi per modello organizzativo e interessi specifici, tutti tesi nel comune sforzo di riorganizzare la città, corrisponde anche una dimensione di deresponsabilizzazione, resa possibile dai meccanismi della governance: la responsabilità dell'incapacità di risolvere il disagio abitativo, e la povertà urbana in generale, viene scaricata sugli ambiti nazionale e regionale, ai quali si imputano l'incapacità di offrire linee guida adeguate ai bisogni cittadini (dal punto di vista normativo) e la lentezza con cui vengono finanziati gli interventi. In modo forse controintuitivo, il problema percepito non è tanto relativo alla scarsità dei finanziamenti – comunque riportata, soprattutto rispetto al mancato rifinanziamento del fondo affitti – quanto alla difficoltà di coniugare uscite di cassa, programmazione degli interventi, flessibilità dei fondi e trasferimenti effettivi lungo la catena di governo. Non si tratta quindi di un classico problema legato alla massimizzazione del budget di un ufficio che pone gli attori di fronte a un problema principale-agente, quanto piuttosto una spinta verso la riduzione dell'incertezza. Questo ha degli effetti anche in termini di sfiducia del cittadino rispetto all'amministrazione locale, che è comunque il soggetto che “*ci mette la faccia*” (Marcello, dirigente comunale), soprattutto per quelle misure che per funzionare hanno bisogno del sostegno all'offerta abitativa (ad esempio Locare). Ancora Marcello afferma, descrivendo bene l'impasse nella quale il comune opera: “*Nel senso che se non arrivano [i fondi], io non ce li ho e non ne posso disporre. Però li ho dovuti promettere. E questo è... Diabolico*”.

Alla luce di questa osservazione, assume una maggiore rilevanza il ruolo dei soggetti privati nell'offerta di finanziamenti a una rete territoriale strutturata che è contemporaneamente un prodotto e un beneficiario di quell'intervento:

“Quello che invece fortunatamente abbiamo notato, direi nelle ultime due edizioni del bando [per contributi a fondo perduto] è che, fortunatamente, vuoi anche per questa diffusione del concetto di social housing... C'è un mix anche interno alla progettazione, per cui dove si mettono insieme più soggetti. Per cui magari l'ente religioso, l'abbiamo

visto molte volte, ha a disposizione il patrimonio immobiliare. Lo mette a disposizione, ci mette magari anche un po' l'idea, ma poi non lo gestisce direttamente. Perché magari non ha le forze, o le capacità... E quindi magari si affianca anche una cooperativa sociale del territorio. Idem l'ente pubblico: magari ci mette più le proprie esigenze, ci mette più la parte degli invii, dei bisogni del territorio, e si affianca a un altro soggetto” (Gaia, dirigente di una fondazione).

In questo caso la capacità delle fondazioni bancarie di erogare risorse al “territorio” ha anche l’effetto di favorire e stimolare la creazione di partnership fra soggetti di natura diversa, in grado di apportare competenze differenziate alla realizzazione di progetti di abitare sociale. Questo da un lato si trasforma in un meccanismo produttivo, che spinge i soggetti di un’area geografica a convergere nella nozione di territorio; dall’altro svolge una funzione suppletiva rispetto al soggetto pubblico, liberando gli enti locali dall’onere di investire:

A: È addirittura una rete che ci dà una mano senza chiedere quasi nulla. Ci sono piccole realtà...

T: In che senso?

A: Che non chiedono neanche dei contributi, no? Si autofinanziano, fanno... A volte sono legate a solidarietà di tipo religioso, però che funzionano molto bene” (Andrea, dirigente comunale).

Chiaramente, non è solamente l’aspetto finanziario ciò che viene messo a sistema, ma anche una complessa rete di competenze specifiche di progettazione grazie alla quale tanto la Città quanto gli attori del terzo settore riescono ad intervenire in maniera “flessibile” e con una capacità di scambiarsi pratiche ed orientamenti che vengono trasformati narrativamente in un vantaggio competitivo che il territorio torinese ha nei confronti di altre città italiane.

Per concludere, la scelta del caso studio torinese si rivela particolarmente fruttuosa nella sua capacità di far emergere con chiarezza elementi rilevanti per studiare lo sfondo entro il quale le politiche abitative e sociali si muovono, sia che si voglia adottare uno sguardo diacronico sulla dimensione del mutamento istituzionale, del cambiamento dei frame operativi e delle idee; sia che si adotti uno sguardo maggiormente sincronico, interessato a esplorare la complessa articolazione delle logiche operative *street-level* nella loro interazione con i mandati istituzionali. Oltretutto, ciò ha l’enorme pregio di essere parte di una elaborazione tuttora in corso, permettendo così di indagare quei “passaggi

intermedi” di una policy, “che scandiscono il suo realizzarsi” (Olagnero 2003, 9). Se, infatti, “l’analista non può più permettersi di *aspettare una politica al traguardo*” (ibidem), ma deve piuttosto osservarla nella circolarità e sperimentalità del suo realizzarsi, allo stesso tempo, l’ordito su cui questa si poggia, il “sistema Torino” con il suo apporto di conoscenza specialistica, intellettuale, la sua letteratura grigia, la competenza istituzionale/dialogica degli attori coinvolti, permette di ricostruire questi passaggi inserendoli in un più ampio quadro storico. L’intreccio fra questi aspetti discorsivi, materiali, simbolici, i terreni della negoziazione fra attori e fra logiche di intervento saranno oggetto dei prossimi capitoli, nei quali andrò ad esplorare, nell’ordine: le specifiche misure implementate, le classificazioni prodotte rispetto ai beneficiari di queste, il legame fra attivazione e inclusione sociale, il framing temporale implicitamente adottato.

4. Il sistema delle politiche abitative

Dopo un lungo scambio di mail per individuare una data, fisso l'intervista con una persona che lavora all'albergo sociale Sharing. Decidiamo di vederci in orario serale, la persona che parlerà con me fa il turno di notte e mi invita ad andare a trovarlo dopo cena. Sarà un venerdì sera alternativo. Cambio tram a Porta Palazzo e mi lascio trasportare lungo corso Giulio Cesare. Attraverso tutta Barriera di Milano, una di quelle zone che nel discorso comune non è ancora abbastanza anonima da essere "La periferia", ma nemmeno così vicina al centro da essere un quartiere dove si va senza un motivo. Sharing è ancora oltre, lungo questo corso che diventa autostrada. Prima di arrivare mi fermo a curiosare un po' in giro. Pochi lampioni, strade curate, pulite e anonime esattamente come ci si aspetterebbe, qualche villetta, qualche palazzone, un parco, un baretto aperto con qualche ragazzo davanti a fumare (mi riprometto di passarci al ritorno, ma lo trovo chiuso): tutto pare trasmettere la classica sensazione di noiosa tranquillità del quartiere dormitorio. Mi aspettavo qualcosa di diverso: quasi un anno prima un dirigente mi aveva magnificato le sorti del quartiere dopo l'intervento di ristrutturazione dell'albergo sociale. Stando a lui l'intervento aveva reso il quartiere vivo, aveva portato la vita sui marciapiedi, aveva permesso all'area di scrollarsi di dosso proprio quell'aria da quartiere dormitorio, da luogo di attraversamento, tutto contenuto fra le mura domestiche che io stavo avvertendo. Anche parlando con il mio contatto in quel luogo emerge una complessità e contraddittorietà maggiore: l'albergo è sì un punto riconoscibile, forse anche apprezzato, all'interno del quartiere, ma non è certo il suo vettore di identificazione primario. Anzi, appare come l'ennesimo spazio giustapposto in un'area che non ha certo beneficiato della razionalità organizzativa della Falchera, né sembra così densamente vissuta come altre zone di Barriera. La riqualificazione c'è stata, sembrano riconoscere tutti, gli interventi sociali anche, ma sono tutt'altro che conclusi. L'edificio è la riconversione di un immobile appartenuto alle Poste Italiane, costato 14 milioni di euro, forniti principalmente da una delle fondazioni bancarie cittadine (Fondazione Sviluppo e Crescita – CRT). Così come negli anni settanta era stato un dormitorio, oggi Sharing svolge ancora una funzione che è principalmente volta all'abitare temporaneo. Fra la concezione di intervento abitativo espressa dalla casa-albergo postale e quella odierna sembra intercorrere la stessa distanza che c'è fra i rivestimenti in Eternit del vecchio immobile e il suo assetto eco-compatibile odierno.

Abbiamo visto come le politiche abitative del secondo dopoguerra fossero improntate a un'ottica produttiva che vedeva la costruzione di abitazioni, popolari e non, come

strumentale sia a raccogliere il fardello della ricostruzione sia a stimolare l'economia attraverso il potenziamento del settore produttivo edilizio. La casa aveva una importante funzione strategica nell'ottica di promuovere la stabilità delle famiglie, deradicalizzando le istanze distributive maggiormente problematiche per i primi governi repubblicani. Le unità costruite nel periodo che va dal 1951 al 1991 sono circa 1.3 milioni, senza che questo abbia comportato un massiccio aumento dello stock pubblico, a causa delle varie ondate di vendita agli occupanti (Allen, et al. 2004). Questo comporta che in linea generale la presenza di un forte disagio abitativo si rispecchi nella presenza di molti alloggi sfitti all'interno di patrimoni privati, soprattutto in quelle città che, come Torino, hanno visto la loro popolazione decrescere dopo una fase di forte espansione. Per comprendere come questo "abitare difficile" sia oggi articolato, ho mostrato nel secondo capitolo il quadro generale delle politiche abitative italiane, sottolineando alcune caratteristiche che hanno mantenuto una certa persistenza fino ad oggi:

a) l'importanza che assumono le istituzioni del mercato e della famiglia nella produzione, allocazione e distribuzione di alloggi, con un intervento pubblico strutturalmente inferiore rispetto ai bisogni e marginale dal punto di vista della regolazione, risultando in un mercato dell'affitto duale;

b) la tendenza a promuovere uno specifico tipo di rapporto con l'abitazione, la proprietà unifamiliare, ottenuta anche attraverso la progressiva alienazione del patrimonio pubblico;

c) una strutturazione del campo delle politiche abitative orientato da quelle distorsioni richiamate nel secondo capitolo. Da un lato, i nuclei famigliari dei lavoratori sono stati sistematicamente privilegiati, a discapito di quanti da quel mercato sono a vario titolo esclusi; e dall'altro la strutturale preferenza per le politiche rivolte all'acquisto rispetto a quelle dedicate all'affitto ha cristallizzato le differenze di classe che si erano venute a creare, riducendo la portata redistributiva delle politiche sociali.

Allo stesso tempo, è necessario sottolineare come all'interno di questo sistema esistano comunque delle sacche di innovazione e cambiamento, sia per quanto riguarda l'architettura istituzionale che per quanto concerne i presupposti alla base delle politiche sociali e abitative. In particolare:

a) negli ultimi anni c'è una crescente attenzione ai nuovi rischi sociali, e la conseguente costruzione di nuove categorie di soggetti beneficiari, con una particolare attenzione al

ruolo che le migrazioni internazionali (soprattutto a partire dagli anni '90) hanno avuto nell'imporre un cambiamento dell'agenda e degli stimoli all'interno del sistema di casa pubblica;

b) il cambiamento della governance, con una progressiva devoluzione di competenze verso le regioni e i comuni, il connesso cambiamento dello statuto degli enti gestori del patrimonio di alloggi popolari e la sperimentazione di nuove forme contrattuali e nuove misure di sostegno;

c) un progressivo passaggio da un'interpretazione quantitativa (la casa come edificio) a una qualitativa (la casa come servizio multidimensionale), che va a braccetto con una nuova concezione delle politiche sociali in ottica di sostegno attivo, investimento e formazione *lifelong*, all'interno di una più ampia ridefinizione del rapporto fra cittadino e apparato statale.

Questi elementi hanno comportato una maggiore complessità del sistema, e la necessità di ridefinire alcuni dei modelli operativi e delle misure. Quindi, se da un lato è importante riconoscere che nel comparto abitativo sono state sempre presenti forme di gestione e produzione miste, in cui lo stato italiano ha demandato a quello che oggi chiamiamo terzo settore, all'accumulazione di ricchezza familiare e al mercato l'offerta di casa sociale, dall'altro è fondamentale riconoscere che questo è stato un intervento strutturalmente inadeguato e incapace di incontrare diverse forme del bisogno abitativo, sia da un punto di vista quantitativo sia qualitativo, e mostrare la tensione fra elementi di innovazione e di continuità. L'obiettivo di questo capitolo è quello di esplorare il modo in cui, nel corso degli ultimi anni, si sono configurate le politiche abitative torinesi.

4.1 Abitare a Torino

Passando a una ricostruzione più puntuale del contesto della ricerca, un primo elemento da considerare è la tendenza demografica della città di Torino, che ha visto contrarsi considerevolmente la propria popolazione a partire dalla fine degli anni '70. Il trend di riduzione arriva fino ai primi anni del 2000 (gli 896.000 abitanti del 2002 sono il minimo registrato in quel periodo), con una tendenza in inversione nel decennio successivo, soprattutto a causa della terza ondata migratoria che ha interessato tanto la città quanto il territorio regionale e provinciale, con questi ultimi che crescono relativamente di più rispetto all'insediamento nel comune. Negli ultimi anni la popolazione è tornata a diminuire, arrivando nel 2018 a meno di 880.000 individui. Un ulteriore elemento di interesse è la rilevanza delle famiglie unipersonali (poco più del 46% dei nuclei censiti

era composto da persone sole al 31/12/18, dieci anni prima erano poco più del 41%⁹⁰). Per quanto questa non sia una caratteristica specifica della città di Torino, emerge come uno degli elementi evidenziati con maggior frequenza durante le interviste con funzionari pubblici: rivolgersi direttamente a queste situazioni può risultare complesso, soprattutto a causa di una certa difficoltà nel reperire alloggi con le caratteristiche adeguate, tanto più se la persona è anziana.

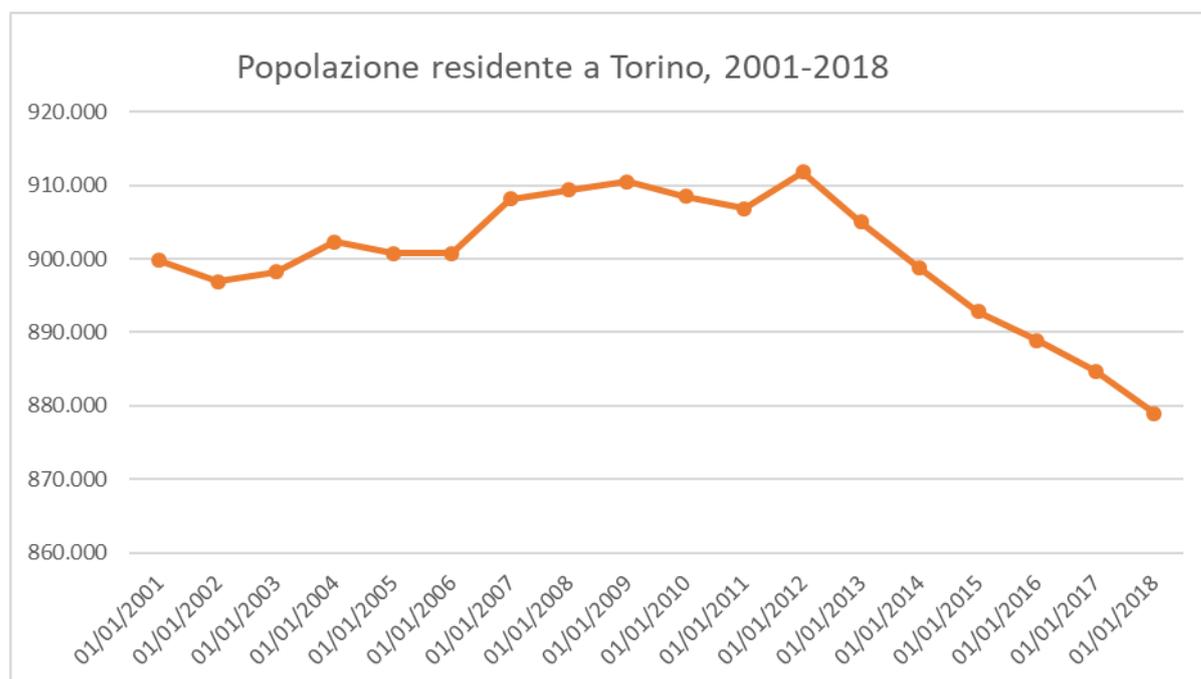


Figura 1 Fonte: Settore Statistica e Toponomastica della Città di Torino

Nel 2007 gli stranieri residenti rappresentano l'11,4% della popolazione comunale, nel 2018 il 15,1%. Questo aumento è dovuto sia alla diminuzione di popolazione residente nel suo complesso che ai nuovi ingressi. I due paesi di origine più rappresentati, Romania e Marocco, rendono conto da soli della metà delle presenze documentate. Come nota Ramella (2011) è importante anche tenere in considerazione il ricambio, la forte presenza di flussi incrociati in entrata e in uscita, che caratterizzano tanto la fase della prima migrazione quanto le successive. Nel periodo 1958-1973, ogni 1.000 nuovi abitanti 720 circa abbandonano Torino: ben prima dello slogan olimpico la città era *on the move*. Oggi, ogni 1000 abitanti che entrano nel comune di Torino, 893 ne escono. Torino è una città che ha vissuto con grande chiarezza l'andamento a "ondate" delle migrazioni: quasi paradigmatica rispetto al contesto italiano per le migrazioni interne degli anni

⁹⁰ Fonte: ufficio statistico della Città di Torino, <http://www.comune.torino.it/statistica/dati/fammatrinatmo.htm>.

dell'industrializzazione (1954-1974⁹¹), nel 1973 Torino tocca 1,200.000 abitanti. La città ha accolto molti cittadini di paesi dell'Europa orientale e del Maghreb a partire dalla fine degli anni '80/primi anni '00 (Pastore e Ponzo 2012), per poi essere attraversata dalle migrazioni più recenti, in cui è anche un punto di snodo internazionale, oltre che di insediamento. La presente ondata migratoria è caratterizzata da maggiore instabilità per quanto riguarda i progetti di vita e le biografie individuali, ma anche nel rapporto col territorio stesso. Laddove i rumeni arrivati con la seconda ondata migratoria avevano avuto la capacità di costruire nicchie familiari incentrate sulla casa e sulla costruzione di reti di vicinato comprendenti sia locali che altri immigrati (Cingolani 2011), i migranti recenti si trovano da subito maggiormente marginalizzati nello spazio cittadino e trovano maggiori difficoltà nel costruire una relazionalità incentrata sull'accesso stabile a una casa e una attività lavorativa su cui fare perno.

Così come i nuclei della migrazione interna erano stati destinatari privilegiati dei primi interventi di casa sociale dell'epoca post-bellica, le popolazioni di seconda e terza migrazione sono fra i soggetti maggiormente coinvolti dalla povertà abitativa degli ultimi anni, con una accresciuta incapacità di gestire le spese per la casa laddove si verifica un calo dell'occupazione. Infatti, vedendo le domande di sostegno attraverso edilizia residenziale pubblica, vediamo che da cittadini stranieri – che, ricordo, sono il 15% della popolazione - provengono il 44% delle domande (Città di Torino 2019). Questo ha comportato la necessità per l'amministrazione cittadina, e per il territorio in generale, di “fare i conti” con la sistemazione di una popolazione tipicamente a basso reddito e che si ipotizza avere scarse o inesistenti reti territoriali che consentano di trovare stabilmente una sistemazione di buon livello. Le caratteristiche tipiche dell'insediamento migratorio si sono quindi presentate a fasi alterne, ma coprendo quasi completamente gli ultimi 50 anni.

Con la locuzione “caratteristiche tipiche dell'insediamento migratorio” faccio riferimento al reperimento di abitazioni degradate dal punto di vista strutturale, spesso non adeguate dal punto di vista degli spazi e dell'arredamento, sovraffollate, a volte posizionate in zone periferiche (ma anche il fenomeno dell'insediamento negli alloggi di inferiore qualità del centro storico è particolarmente rilevante, più per la condizione di disagio abitativo cui gli abitanti sono sottoposti che per la loro incidenza numerica), spesso relativamente

⁹¹ Con l'eccezione di un anno (1965), in questo periodo gli immigrati annuali sono superiori alle 40.000 unità. Fonte: Città di Torino, 2016.

costose rispetto alla qualità dell'immobile e dell'alloggio e sicuramente mediamente più care rispetto a nuclei familiari/persona di origine italiana nella stessa situazione (Tosi 1993, Corrado e Giaimo 2007). Spesso gli immigrati si sono trovati spinti all'acquisto per la mancanza di soluzioni in locazione: il fenomeno del *filtering up*, per cui le famiglie italiane lasciano alloggi di qualità medio-bassa, spesso piccoli e vecchi, e vengono sostituiti da stranieri (Corrado e Giaimo 2007, Ponzo 2010). Una caratteristica interessante del territorio, menzionata da Ramella (2011), è la forte mobilità intra-urbana nel periodo dell'espansione industriale, segnale di una certa instabilità residenziale che pone domande interessanti (ed aperte per ora) sulle reti di vicinato e sulla coesione sociale. In particolare, Ramella attribuisce questo fenomeno alle modalità dell'abitare degli immigrati: nel momento di arrivo i migranti sono maggiormente condizionati da una rigidità delle proprie opportunità localizzative, da una carenza di reti stabilite per la ricerca di case con un buon rapporto qualità/prezzo, e dall'impossibilità di sostenere i costi informativi legati alla ricerca di una localizzazione idonea. In altri termini: non sono disponibili scorciatoie relazionali (amici e conoscenti che possono indicare la presenza di una casa che si sta liberando); la ricerca congiunta di un alloggio e di una occupazione è una attività estremamente dispendiosa dal punto di vista economico, temporale ed emotivo, cui si aggiunge la vulnerabilità legale, l'essere soggetti a revoca del godimento dei diritti di cittadinanza; la mancanza di risparmi non permette di evitare le trappole della povertà/del risparmio; una minore conoscenza della lingua e dell'architettura istituzionale rischia di ridurre la capacità di rivolgersi al settore pubblico. Non vanno inoltre sottovalutate le specifiche strategie migratorie: la scelta di un alloggio di scarsa qualità può essere anche effetto di una scelta consapevole, soprattutto a fronte di progetti migratori non necessariamente volti alla stanzialità. I soggetti possono essere improntati al massimo pragmatismo (ottenere il maggior risparmio possibile nel primo periodo di insediamento), o caratterizzati da un atteggiamento di incertezza sul futuro (il processo migratorio potrebbe invertirsi rapidamente, o volgersi altrove dopo una prima tappa torinese). Anche per il periodo 2006-2016 gli spostamenti intra-urbani sono composti prevalentemente da immigrati (Servizio Statistica e toponomastica - Città di Torino 2017). È importante rilevare che questi come quelli sono stati destinatari di interventi insufficienti rispetto all'entità della domanda espressa.

Per quanto Torino non presenti un profilo straordinariamente problematico dal punto di vista delle disuguaglianze di reddito rispetto al panorama nazionale, i redditi sono

sicuramente diminuiti rispetto al periodo precedente alla crisi⁹². L'indice di Gini è più basso (0,41) rispetto a quanto osservato in altre città metropolitane. Analizzando le distribuzioni dei redditi, emerge abbastanza chiaramente come nella fascia più povera (redditi mensili inferiori a 1.000 euro) si trovino principalmente *working poors*, anche se ovviamente la distribuzione non tiene conto di quella fascia “invisibile” di chi non ha l'obbligo di presentare una dichiarazione dei redditi. Un elemento importante da considerare, per quanto non approfonditamente, è il quadro occupazionale del territorio. Torino è una delle città italiane in cui il tentativo di rimodulare la propria caratterizzazione economica per affrontare le sfide poste dal declino industriale e dal più generale processo di riconversione verso un'economia del terziario ha assunto i toni più enfatici. Dopo un passato fortemente caratterizzato dal fordismo e dalla manifattura legata all'indotto di Fiat, il declino industriale ha colpito duramente la struttura economica locale. Oggi la città presenta dei profili di criticità, sia per quanto riguarda la disoccupazione che rispetto alle disuguaglianze nei redditi e nelle opportunità, anche a causa della crisi, che ha colpito il territorio con una certa intensità⁹³. In linea generale, il Piemonte ha un tasso di disoccupazione inferiore alla media nazionale⁹⁴, ma la produttività del lavoro è relativamente bassa e le imprese sono in evidente difficoltà (eccettuati i settori dell'Ict, del turismo e dei servizi alle persone). La disoccupazione giovanile è (storicamente) molto elevata e ai livelli di alcune città metropolitane meridionali (Napoli, Palermo), gli stranieri residenti nella provincia di Torino hanno vissuto una riduzione dell'occupazione più che proporzionale rispetto a quella degli italiani⁹⁵. Questi dati forniscono una fotografia sfocata del territorio, ma permettono comunque di rilevare la presenza di alcuni fattori che prefigurano il rischio di un progressivo impoverimento della sua popolazione. Questo impoverimento non va però letto come un drappo nero che copre in maniera uniforme la città in un a crisi protratta, inevitabile ed *erga omnes*: questo processo avviene all'interno di una dimensione di accrescimento delle disuguaglianze locali, tanto che durante gli “anni della crisi” sono

⁹² Dal 2008 al 2015 c'è una riduzione media del reddito pari al 4,3%, leggermente inferiore al dato relativo al Centro-nord. Fonte: Rapporto Rota, 2017.

⁹³ Ma non bisogna dimenticare che la disoccupazione era in crescita già nel 2005-2006 (Rapporto Rota 2019).

⁹⁴ Nel 2018 il tasso di disoccupazione regionale è 8,2% contro il 10,6% nazionale. Torino (città metropolitana) ha un tasso di disoccupazione del 9,2% (per fare un rapido paragone: nel 2008 era il 5,6%). Fonte: Istat.

⁹⁵ Fra il 2008 e il 2015, l'occupazione straniera è calata del 19,7%, contro il -4,5% degli italiani (Rapporto Rota 2017).

aumentati i cittadini con redditi inferiori ai 1.000 euro annui e superiori ai 30.000 (Rapporto Rota 2017).

All'interno di questa dinamica, va messa in rilievo anche la protratta valorizzazione edilizia del suolo cittadino, attraverso una sostenuta riqualificazione che procede quasi ininterrotta da oltre quindici anni. La crescita del mercato abitativo privato è stata sostenuta fino alle prime avvisaglie della crisi economico-finanziaria, generando così un surplus di nuove abitazioni invendute⁹⁶. Per quanto riguarda il settore pubblico, la costruzione diretta è stata abbandonata da alcuni anni per varie ragioni, la principale delle quali è l'eccessiva dilatazione temporale fra stanziamento economico iniziale e fine dell'intervento, ma anche un cambiamento nei modelli di residenzialità in cui la costruzione di *social mix* diviene prioritaria. Oggi sono quindi molto più utilizzati strumenti come il recupero e la ristrutturazione del patrimonio esistente, e l'introduzione di dispositivi burocratici, quali l'obbligo per i costruttori del mercato privato di destinare quote di alloggi di nuova costruzione al social housing.

Ciononostante, il problema abitativo, questa annosa questione, è presente nel discorso pubblico locale con una certa continuità. Torino si è storicamente caratterizzata, si sostiene spesso nell'ambiente degli addetti al settore, per una forte incidenza della locazione rispetto alla media nazionale. Stando ai dati Istat del censimento 2011 l'affitto riguarda il 28,1% dei nuclei familiari all'interno del territorio comunale (la proprietà il 65%), ma già nel 2017 il Comune stima che la proprietà sia diminuita al 63% (Città di Torino 2019). A ciò si unisce una rilevanza della piccola proprietà che, per quanto caratteristica del contesto italiano in generale, concorre nel rendere particolarmente rilevanti le misure volte all'affitto e a stimolare l'offerta di alloggi a locazione calmierata in una relazione "uno a uno" fra proprietario e inquilino. Ad esempio, il canone convenzionato (introdotto dalla l. 431/98) è un meccanismo di governo dei prezzi che permette di effettuare un abbattimento automatico del canone sulla base di una procedura standardizzata che viene rinegoziata ogni tre anni da sindacati degli inquilini e della proprietà.

⁹⁶ L'andamento dello stock abitativo è ambivalente: in leggera crescita fino agli anni '80 (ma comunque già meno che nei comuni della cintura, segnale di una crescente integrazione ed espansione dell'area vasta, grazie soprattutto alle prime fughe verso la cintura di vecchi residenti nel terreno comunale), stabile/decrescente fra gli anni '80 e '90 (da 446mila abitazioni del 1981 a 430 mila dieci anni dopo). Si presenta una ulteriore diminuzione, anche se leggermente meno marcata, nel decennio successivo (Corrado e Giaimo 2007). Lo stock è nuovamente in crescita al censimento del 2011, arrivando a superare il numero di alloggi presenti nel 1981.

Questo, che potrebbe essere uno strumento fondamentale nel rispondere alla fascia grigia, permettendo così di indirizzare le risorse pubbliche verso aree di maggior vulnerabilità, è in realtà uno strumento relativamente poco utilizzato: innanzitutto, la disgregazione delle reti di rappresentanza degli interessi di moltissimi piccoli proprietari rende difficile la stipula e la diffusione degli accordi stessi; in secondo luogo ha a che vedere con una ridotta credibilità delle istituzioni pubbliche. In generale, lo stato dell'offerta a canone convenzionato viene giudicato abbastanza negativamente dagli attori intervistati, i quali, pur notando una crescita relativa dei contratti stipulati, ritengono che sia insufficientemente diffuso. Questo deriva da due serie di fattori: dal punto di vista della politica nazionale, un ritardo nell'offrire sgravi e detrazioni, che si è tradotto in una efficacia limitata della cedolare secca come misura in grado di rappresentare un incentivo economico. D'altra parte, questa insufficiente offerta viene ricondotta anche alla mancanza di fiducia e di competenze tecniche da parte di privati ed agenzie.

Nonostante l'ampio numero di alloggi sfitti in città (le stime si aggirano sulle 50.000 unità), la struttura della proprietà e dell'inquilinato fanno sì che gli sfratti siano particolarmente presenti. L'utilizzo degli sfratti come indicatore della difficoltà che stanno affrontando i torinesi nel mantenere la loro casa deve essere guidata da una certa prudenza: è noto come i dati rispetto a questo oggetto soffrano di una grande variabilità a seconda delle fonti considerate, e spesso non sono puntuali nel fotografarne l'incidenza da un anno all'altro. In ogni caso, possiamo dare ormai per consolidato che la presenza di uno sfratto equivalga alla morosità dell'inquilino, con tassi che sono ormai vicini al 100% su tutto il territorio nazionale. I procedimenti di sfratto sono stati in sensibile aumento a partire dal 2009 fino al 2014, mentre nel 2015 e nel 2016 il dato è in calo, per tornare a crescere nell'ultimo anno disponibile.

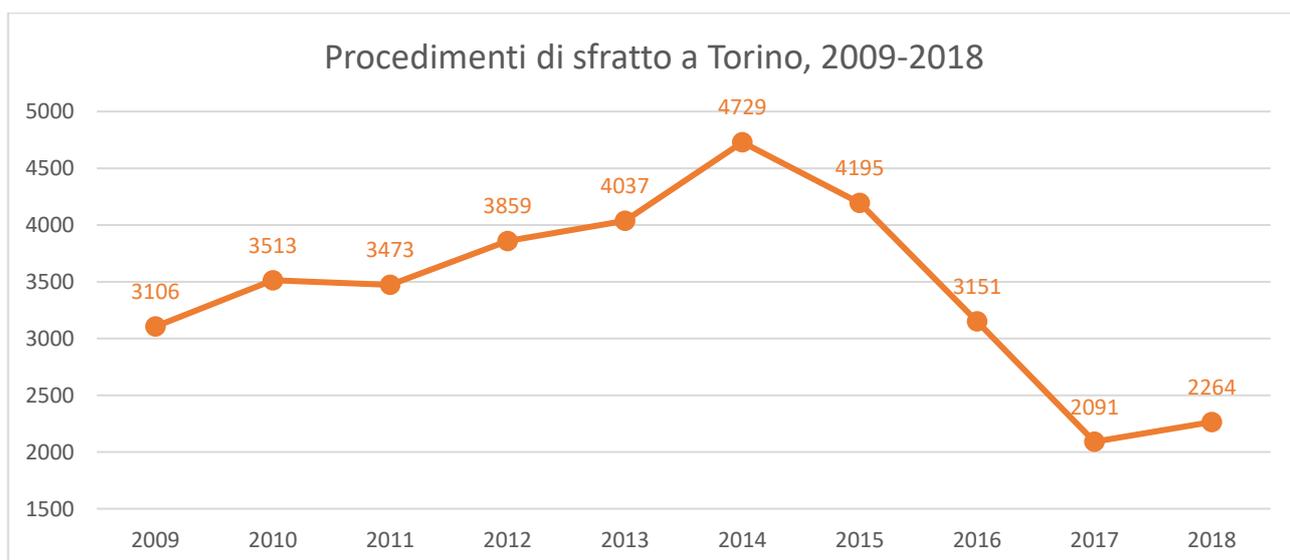


Figura 2 Fonte: Città di Torino, Osservatorio condizione abitativa. XV Rapporto (anno 2018)

Dato che il comune non fornisce nelle sue pubblicazioni dati sulle esecuzioni degli sfratti, è necessario riferirsi ai dati ministeriali, che prendono in considerazione il territorio provinciale e sono disponibili dal 2013. Osservando la distribuzione dei provvedimenti emessi sul territorio comunale rispetto a quello della provincia nel suo complesso, vediamo che la centralità del territorio cittadino è diminuita negli ultimi anni della rilevazione, ma continua a pesare all'incirca per il 60% dei provvedimenti. Al di là di evidenti incongruenze nella raccolta dei dati, di cui il 2015 è un esempio lampante, quel che salta all'occhio è la quantità di sfratti eseguiti con forza pubblica negli ultimi tre anni.

Anno	Provvedimenti di sfratto emessi									Richieste di esecuzione	Sfratti eseguiti	Variazione % rispetto al periodo precedente
	Necessità locatore		Finita locazione		Morosità / Altra causa		TOTALE		Variazione %			
	cap.	resto prov.	cap.	resto prov.	cap.	resto prov.	cap.	resto prov.				
2013	0	0	104	19	3.273	590	3.377	609	14,15	599	251	32,11
2014	0	0	89	24	3.257	1.273	3.346	1.297	16,48	1.845	499	98,80
2015	0	0	20	9	832	325	852	334	-74,46	1.768	417	-16,43
2016	0	0	152	164	2.374	1.683	2.526	1.847	268,72	7.205	3.388	712,47
2017	0	0	73	38	1.426	1.061	1.499	1.099	-40,59	4.669	2.788	-17,71
2018	0	0	90	54	1.991	1.333	2.081	1.387	33,49	4.926	2.267	-18,69

Figura 3 Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno

È importante notare che non tutti i provvedimenti danno luogo a una sentenza, e allo stesso modo che queste non sempre danno adito a un'esecuzione "con forza pubblica". La variazione interannuale, oltre che a possibili errori di rilevazione, è connessa a un altro aspetto procedurale, quello della durata dei procedimenti. È infatti probabile che uno sfratto avviato nell'anno X venga portato a compimento nell'anno X+1, anche se esistono varie modalità per accelerare questi tempi. Il trend di riduzione degli sfratti degli ultimi due anni può essere interpretato non tanto come l'effetto di una minore incidenza del

fenomeno, quanto piuttosto a partire da un fenomeno di espulsione e periferizzazione del disagio abitativo. Come nota un dirigente comunale, molte famiglie hanno vissuto un vero e proprio processo di espulsione dalla città che le ha portate a rivolgersi alla cintura per trovare sistemazioni dignitose⁹⁷. È evidente che questo risulti in un *trade-off* da sciogliere a livello familiare fra tempi di percorrenza casa-lavoro (e conseguentemente, tempi di vita), e standard abitativo, che risulta in una polarizzazione urbana in cui cresce la presenza in città degli alloggi occupati dai soggetti più marginalizzati e meno mobili, spesso relegati alla frangia periferica (da Barriera a Falchera a Vallette); insieme a soggetti più mobili in quanto meno marginalizzati (*city users*)⁹⁸:

“[q]uesto fa secondo me il paio con l'andamento demografico e con il fatto che molte delle famiglie che se ne sono andate, anche straniere... [...] Sono state sfrattate dalla città, nel senso che se ne sono andate da Torino perché non c'erano più le condizioni. In compenso, abbiamo assistito a una polarizzazione... Proprio per quello che dicevo prima quelli che sono rimasti sono quelli che sono più poveri e che sono più marginali, perché noi in realtà la pressione sui servizi sociali e sul nostro ufficio di emergenza abitativa non l'abbiamo vista cambiare granché” (Marcello, dirigente comunale).

Un altro elemento significativo che viene riportato è la crescente incidenza dei decreti di trasferimento, legati al mancato pagamento delle rate del mutuo o di spese condominiali: *“Mentre un tempo, cioè fino a 15-20 anni fa... non arrivavamo a dieci casi di mutui arrivati al pignoramento e al decreto di liberazione all'anno, adesso siamo nell'ordine di 150/200 casi all'anno, su 1000 che ne vediamo in commissione [emergenza abitativa]”* (Marcello, dirigente comunale). A questi numeri deve essere aggiunto che una parte dei decreti di trasferimento non diventano nemmeno casi presentati in seno alla commissione emergenza abitativa. Anche l'incidenza dei decreti di trasferimento sembra quindi essere piuttosto elevata, anche se difficilmente tracciabile. Inoltre, questo è un problema che trova una difficile trattazione dal punto di vista amministrativo: i casi presentati in commissione emergenza abitativa sono pochi per l'intrinseca velocità di questo tipo di procedimento, la cui durata può essere anche solo di due mesi, ma anche per l'insufficienza delle misure normative, visto che i decreti di trasferimento sono solo in parte riconducibili allo schema amministrativo dell'emergenza abitativa, formalmente dedicato ai soli locatari.

⁹⁷ Nel periodo 2015-2018 il saldo netto della popolazione è di -13.272 unità, con una riduzione della popolazione comunale pari a circa l'1,5%. (Fonte: Città di Torino).

⁹⁸ Sui conflitti relativi alla mobilità nella città contemporanea, si veda Raffini 2019.

Per quanto riguarda l'edilizia residenziale pubblica, nel periodo 2012-2016 sono state ricevute 16.044 domande, di cui 2.369 aventi diritto all'assegnazione. Invece, per quanto riguarda l'emergenza abitativa, questa ha raccolto 981 domande nel 2016 (in calo rispetto ai due anni precedenti), 921 nel 2017 e 953 nel 2018, con un significativo aumento delle segnalazioni come caso sociale (Città di Torino 2019). Le domande provengono in gran parte da nuclei in attesa di un'esecuzione di sfratto (76% delle domande), mentre i nuclei sotto decreto di trasferimento per rate del mutuo non pagate o mancato pagamento delle spese condominiali rappresentano il 17% dei nuclei (erano il 16% delle domande nel 2016, e il 22% nel 2017). Il numero medio annuo di assegnazioni, comprendendo la graduatoria generale, l'emergenza abitativa e la segnalazione diretta dei servizi socioassistenziali, è di 548 alloggi⁹⁹.

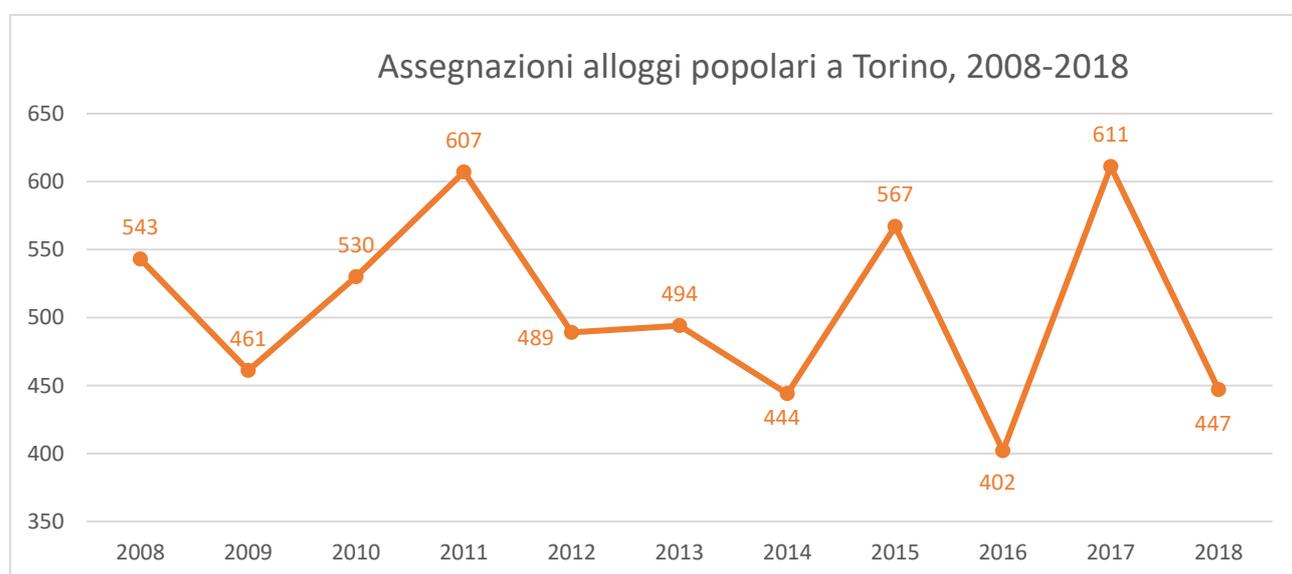


Figura 4 Fonte: Città di Torino, Osservatorio condizione abitativa. XV Rapporto (anno 2018)

Per concludere con i dati, l'assegnazione di una casa popolare, sia nel caso della graduatoria generale che in quello dell'emergenza abitativa, riguarda circa il 15% delle domande presentate. Grazie a una modifica normativa (l.r. 3/10) che ha modificato i criteri di ammissibilità al bando, equiparando italiani ed extracomunitari al rispetto del requisito di residenza minima di tre anni sul territorio comunale¹⁰⁰, emerge con chiarezza quanto il disagio abitativo non sia equamente distribuito fra le due categorie: nel 2016 il 38% delle assegnazioni sono state rivolte a cittadini extracomunitari, anche se la quota è in leggero calo negli anni successivi (34% nel 2017, 32% nel 2018).

⁹⁹ Dato riferito al periodo 1996-2016 (Città di Torino 2017b).

¹⁰⁰ In precedenza era richiesto agli extra-comunitari un periodo di tre anni di lavoro regolare.

4.2 Le misure

Le politiche locali per l'abitare sono caratterizzate dalla sedimentazione di modelli di intervento nazionali e di specifici progetti locali, spesso intrecciate nella effettiva prassi attraverso cui si cerca di rispondere al bisogno espresso dalla cittadinanza. Per sciogliere su un piano maggiormente analitico questo intreccio, ho costruito una tabella riepilogativa, basata su due elementi: le modalità di accesso e il frame temporale a cui la misura fa riferimento.

Osservare quali sono i criteri di accesso a certe misure aiuta a comprendere non solamente la copertura attesa della misura, ma anche il modo in cui si prevede che questa filtri la popolazione di chi avrebbe potenzialmente bisogno di sostegno. Il primo criterio rimanda dunque a una costruzione differenziale e a una attività di categorizzazione attraverso cui i soggetti pubblici possono costruire e selezionare la popolazione dei "meritevoli". Facendo riferimento alle logiche operative di fondo degli strumenti, questo criterio permette di mettere in risalto la discrezionalità degli operatori come elemento integrato nel design stesso della policy. La discrezionalità non è cioè un elemento emergente e inaspettato, ma un tassello integrante delle misure.

L'accesso "per titoli" configura una situazione nella quale l'accesso al welfare è regolato attraverso la partecipazione a una graduatoria, ponendo così il cittadino all'interno di una procedura burocratica standardizzata. Per accesso "per caratteristiche" intendo invece tutte quelle iniziative che si configurano come interventi *tailored*, in cui chi eroga il servizio ha un certo margine di discrezionalità nella selezione del soggetto beneficiario, all'interno di una rosa eventualmente limitata a certe caratteristiche. Anche nel caso dell'accesso per titoli le caratteristiche sociodemografiche e soprattutto i criteri di selezione e i pesi attribuitigli a monte dall'intervento normativo sono rilevanti nel determinare l'ordinamento, il posizionamento che un cittadino/nucleo familiare ha all'interno della graduatoria e di conseguenza la possibilità di accedere al servizio erogato, ma non c'è un rapporto diretto utente/operatore e la valutazione è spogliata dalla possibilità di una discrezionalità operativa. Queste misure hanno le caratteristiche della razionalità e dell'imparzialità tecnocratica che sono archetipiche dell'intervento burocratico, mentre le altre si muovono piuttosto lungo i binari discorsivi della presa in carico e dell'accompagnamento. L'accesso per caratteristiche si fonda su un assunto non universalistico (il beneficio è rivolto a una categoria specifica di soggetti, sulla base di caratteristiche principalmente non economiche e non individuate in maniera univoca) o

eventualmente legata alla definizione di un progetto di accompagnamento nel quale la mediazione fra destinatario, normativa, e soggetto erogatore è fondamentale per definire gli esiti.

La dimensione temporale, che come vedremo anche in seguito è una delle caratteristiche più interessanti del modello di intervento locale, è relativamente più lineare e suggerisce l'esistenza di misure che sono progettate per essere soggette a ridiscussione o cessazione dopo un arco di tempo relativamente breve (di solito 18 mesi), mentre altre sono pensate per accompagnare il beneficiario per un periodo di tempo piuttosto lungo¹⁰¹. L'obiettivo di questo schema è quello di mostrare un riepilogo delle possibili misure *housing-related* esistenti nel contesto, ma solamente alcune di queste verranno successivamente discusse in dettaglio.

	<i>Accesso per titoli</i>	<i>Accesso per caratteristiche</i>
<i>Temporaneo</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo per il sostegno alla locazione - Fondo Salvasfratti 	<ul style="list-style-type: none"> - Residenze collettive temporanee - Sistemazioni di emergenza abitativa
<i>Non temporaneo</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Bando Erp - Autorecuperato Erp 	<ul style="list-style-type: none"> - Locare, - Assegnazione Erp (quota emergenza abitativa), - Residenze collettive non temporanee

Tabella 4 Misure abitative a Torino

Il fondo di sostegno alla locazione (o Fondo affitti) è una misura nazionale (l. 431/98), che è andata ad esaurirsi nel corso del tempo, privando così gli attori locali di uno strumento in grado di offrire fino a 3.000 euro a famiglia, strettamente spendibili per spese abitative. Come abbiamo visto in precedenza, la regione Piemonte ha fatto un ampio utilizzo di questo strumento.

“Siamo arrivati ad avere finanziamenti anche fino a 13.000 famiglie. Poi ha avuto un andamento altalenante, a partire dal 2010/2011, è stato azzerato [...] Per un paio d'anni la regione è riuscita a programmare ancora qualcosa, recuperando le economie non spese dai comuni negli anni precedenti. [...] nel 2013 e '14 è stato rifinanziato, poi dal 2015, '16 e adesso nel '17 è di nuovo azzerato. E questo è un disastro perché vuol dire

¹⁰¹ Gli alloggi di Locare sono formalmente ceduti in affitto per un tempo limitato alla lunghezza del contratto, che è abbastanza lungo per poterlo pensare come situazione definitiva. Allo stesso modo, è vero che gli inquilini Erp possono perdere decedere per il superamento dei limiti economici, ma questa è una eventualità relativamente infrequente.

non aiutare dalle 7.000 alle 8.000 famiglie, anche nei recenti... [importi] modesti degli ultimi anni” (Marcello, dirigente comunale).

Da un lato vediamo come la misura sia temporanea, non configurando un diritto in capo al beneficiario, che deve fare domanda ogni anno. Anche l'erogazione media è suscettibile di cambiamento, in ragione dei diversi importi distribuiti dallo stato, anche se con un intervento regionale consistente, diretto da un lato a permettere che la misura rimanesse attiva anche nelle fasi di sottofinanziamento, e dall'altro a restringere progressivamente i criteri di accesso alla luce della riduzione della dotazione complessivamente disponibile. Ciò ha, di fatto, costruito una fascia di poveri-non-poverissimi, escludendo tutta una serie di soggetti a reddito zero o comunque al di sotto della soglia di povertà relativa (Autigna 2018). Vale inoltre la pena di notare come questa misura potesse innestarsi in un ciclo positivo di sostegno pubblico, favorendo anche l'accesso alle misure di Locare: *“E, combinazione, nel momento in cui è venuto meno il fondo nazionale, si sono impennati gli sfratti. non c'è una corrispondenza biunivoca, però... Qualche dubbio può anche venire [ride]”* (Marcello, dirigente comunale). Le condizioni di accesso alla misura erano tre: requisito economico (Isee fino a 6.241,67 euro), requisito di residenza (per i soli cittadini extracomunitari, 5 anni di residenza in Piemonte oppure 10 in territorio nazionale), requisito di *overburden* (impatto del canone superiore al 50% del reddito familiare). Il Fondo morosità incolpevole (d.l. 31/08/2013, n. 102), denominato anche come fondo Salvasfratti (D.g.c. 2013-05189/104), agisce con una logica “uguale e contraria” al fondo affitti, essendo destinato a finanziare chi alloggia locatari morosi: invece che sussidiare l'inquilino per prevenirne la morosità, si interviene a morosità già conclamata e con un procedimento giudiziario in corso di svolgimento, coprendo (fino a un massimo di 8.000 euro) il moroso, presupponendo inoltre la rinegoziazione del canone verso forme di affitto convenzionato. Questa modalità di intervento è caratterizzata dall'elaborazione della categoria di incolpevolezza, facendo riferimento a una incapacità a pagare sopravvenuta e legata a circostanze fuori dal controllo dell'inquilino. Questo introduce nei fatti una dimensione di volontarietà nell'azione dell'inquilino moroso, suggerendo una distinzione fra chi non può e chi non vuole pagare. Il problema è che così facendo non si riesce a tenere conto di circostanze quali l'eventuale aumento del canone di affitto o di una incapacità cronica a pagare. Anche in questo caso, la principale difficoltà è riscontrata nella gestione dei tempi: i fondi non vengono erogati celermente, creando un effetto di sfiducia e una caduta dei potenziali destinatari. Il problema del rapporto fra stato centrale ed enti locali viene rilevato anche

rispetto all'edilizia residenziale pubblica. Al netto della cronica mancanza di finanziamenti per il settore, che impedisce di acquistare nuovi alloggi, anche le riparazioni sono in parte bloccate: i fondi statali *“inizialmente dovevano essere concentrati in due o tre anni. [...] E poi invece sono stati spalmati su 10 anni”* (Ruggero, funzionario sindacato), rendendo così difficile intervenire sulle manutenzioni straordinarie, a favore di piccoli interventi manutentivi e di restauro che – pur realizzando un miglioramento qualitativo delle abitazioni – non permettono di incrementare uno stock esiguo.

L'altra misura che può essere considerata come esempio di accesso per titoli, rappresentando la più classica delle misure fondate su una graduatoria a scorrimento, è il bando Erp. L'assegnazione di un alloggio popolare racchiude la caratteristica dell'estrema economicità della sistemazione e quella della non temporaneità del sostegno. Per questo motivo l'assegnazione viene spesso vista come un traguardo e un obiettivo da raggiungere, dando peraltro vita alla nascita e alla circolazione di, nelle parole degli intervistati, alcune *“leggende metropolitane”*. Da una parte ci sono le narrazioni che vengono fatte rispetto ai soggetti beneficiari, spesso cavalcata da esponenti politici, quelle che fanno sostanzialmente perno sulla distinzione fra italiani e stranieri, rimarcando un presunto privilegio di questi ultimi nelle assegnazioni. D'altro canto, un'altra *“leggenda”* – meno diffusa, ma con forti effetti sul comportamento di chi le attribuisce validità – suggerisce che si possa ottenere l'assegnazione prescindendo dalle norme burocratiche. Così si possono verificare casi di occupazione abusiva di alloggi popolari – elemento che causa l'esclusione dalla graduatoria - nella speranza che invece sia una *“scorciatoia”* tramite la quale ottenere l'assegnazione. A braccetto con questa lettura del fenomeno delle occupazioni negli alloggi Erp, esiste la diffusa convinzione che queste spesso siano promosse da soggetti *“fintamente”* politici, sottintendendo che siano piuttosto gruppi criminali. Questa lettura è interessante soprattutto se ribaltata: l'occupazione di alloggi popolari non è necessariamente politicizzata, ma quando lo è non si fonda certo su un'assunzione *naïf* di regolarizzazione. È banale osservare che esistono differenti modalità attraverso cui un nucleo arriva alla decisione di occupare un alloggio Erp, e sono molte le strategie di selezione e confronto con l'amministrazione. Supporre che tutti gli occupanti si muovano sulla base di quella che, agli occhi del soggetto amministrativo, appare come una assurdità, implica uno sguardo coloniale sul soggetto che quella occupazione la compie, che viene spogliato della complessità del suo agire. Questo

soprattutto tenendo in considerazione che i circa 550 alloggi annui¹⁰² che vengono assegnati grazie a interventi manutentivi o alla decadenza dei precedenti inquilini non sono paragonabili al bisogno espresso dalle graduatorie (16.044 domande nel quinquennio 2012-2016, di cui valide 14.575). Del resto, è vero che esiste un doppio canale di accesso all'ERP: da un lato, la possibilità di entrare tramite bando diretto, dall'altro l'assegnazione tramite emergenza abitativa che come vedremo aumenta il grado di discrezionalità presente nel sistema, soprattutto se effettuata a partire dalla segnalazione dei servizi sociali.

La commissione emergenza abitativa non può essere interpretata come una vera e propria misura, quanto piuttosto come un dispositivo trasversale che regola i flussi del disagio abitativo cercando di determinare in via amministrativa l'accesso a misure di sostegno in via "emergenziale". L'emergenza abitativa si configura quindi come un meccanismo strettamente burocratico, che si sviluppa attraverso l'applicazione di un set di norme più chiaramente definite. Vedremo come in realtà anche in questo caso ci sia un ampio spazio per l'informalità delle relazioni umane e per lo sviluppo di spazi di autonomia burocratica. In particolare, il Decreto del Presidente della Giunta Regionale 4 ottobre 2011 n. 12/R, individua le seguenti fattispecie: nuclei "a) assoggettati a procedure esecutive di sfratto o a decreto di trasferimento"; b) il cui alloggio è soggetto a ordinanza di sgombero o reso inutilizzabile da un evento (ad esempio, un'alluvione); c) che risiedono in un alloggio inidoneo; d) nella condizione di profughi o rifugiati; e) che sono già all'interno del circuito di assistenza comunale temporanea (da almeno tre mesi). Dal 2015 alla metà del 2018¹⁰³, la Cea ha esaminato 3.175 casi, di cui 796 hanno avuto esito positivo (il 25%).

Motivo/Esito	Positivo	Negativo	Totali
morosità	166	1601	1767
caso sociale	511	40	551
trasferimento	11	430	441
alloggio inidoneo	12	193	205
finita locazione	91	99	190
separazione	3	11	14
sgombero	2	5	7

¹⁰² Media periodo 1996-2018, fonte: Città di Torino 2019.

¹⁰³ I dati sono aggiornati al 13 giugno 2018.

	796	2379	3175
--	------------	-------------	-------------

Tabella 5 Domande esaminate in Commissione emergenza abitativa, 2015-2018 per causa ed esito

Come si vede dalla tabella, gli sfratti per morosità rappresentano la gran parte delle domande (55,7%), mentre sono quasi irrilevanti i casi di separazione e sgombero. L'essere inserito come caso sociale si traduce quasi sempre in un esito positivo, mentre è molto bassa la percentuale di accettazione delle domande per decreto di trasferimento, soprattutto considerando che sono molte meno in valore assoluto rispetto a quelle per morosità. Per quanto riguarda invece gli sfratti, la principale distinzione fra finita locazione e morosità è che nel primo caso la documentazione da produrre è estremamente ridotta, dato che basta mostrare l'esistenza di un contratto¹⁰⁴. Per la morosità entra invece in gioco la nozione di "colpevolezza", con la necessità di dimostrare un calo reddituale da cui origina la morosità. Non solo è possibile che il calo di reddito non sia esattamente accoppiato alla morosità da un punto di vista temporale, ma non è nemmeno così scontato che questo reddito possa essere dimostrato, certificato, validato attraverso regolare contratto (infatti, *"la persona che ha un contratto non valido o non ha un contratto, che capita anche abbastanza sovente... non è aiutabile dal punto di vista di emergenza abitativa, a norma della legge regionale"* - Marcello, dirigente comunale), mentre per i decreti di trasferimento il soggetto deve poter sostenere che il pignoramento è legato a una perdita di reddito consistente, ma affrontando una temporalità differente, in cui perdita del reddito e perdita della casa non necessariamente sono contemporanee:

"La data del pignoramento, per la lungaggine delle procedure, può avvenire anche due, tre, quattro anni dopo il... Manifestarsi del problema. E molto spesso, due o tre anni dopo non c'è il calo di reddito. [...] Perché io magari l'ho avuto prima. Sono riuscito magari a... riprendere a lavorare, ma non ho avuto la possibilità di recuperare tutto il pregresso, e quindi la procedura è andata avanti" (Ruggero, funzionario sindacale).

Nel caso di sfratto per morosità, la procedura può essere attivata solamente in seguito all'atto di precetto. In questo caso, attraverso l'analisi dei documenti (contratto di lavoro, contratto di locazione, ISEE) si verifica se c'è stata una riduzione del reddito che giustifichi il ricorso al Salvasfratti. Nel caso in cui questo non possa essere utilizzato, si cerca di deviare il soggetto verso l'assegnazione di casa popolare in quota emergenza abitativa. Il Salvasfratti introduce una dimensione relazionale di interazione con il

¹⁰⁴ Per quanto si segnalino dei tentativi locali di estendere l'accesso all'emergenza abitativa costruendo una equiparazione formale fra richiedenti in condizione di sfratto e sottoposti a pignoramento, questi ultimi rimangono una categoria penalizzata nel sistema nazionale, carente nell'offrire coperture e nell'adottare una lettura in grado di riconoscere le situazioni in cui la proprietà abitativa si associa alla povertà.

proprietario per cercare di convincerlo a stipulare un nuovo contratto a canone convenzionato. La relazione in questo caso avviene direttamente fra il servizio cittadino Locare e proprietario:

“Nel caso in cui verificassi che lui [lo sfrattando] ha i requisiti per il Salvasfratti, se tu [proprietario] accetti l’iniziativa, tu devi abbandonare lo sfratto. Se c’è decreto ingiuntivo, quello d’ora in avanti non esiste più. Lo sfratto non esiste più. Te lo tieni in casa, fate un nuovo contratto, ricominciate da zero” (Emiliano, dirigente di Locare).

La copertura che viene offerta in questo caso arriva a coprire la morosità pregressa e le spese legali già sostenute, fino a un massimo di 8.000 euro. In seguito il proprietario è tenuto alla stipula di un nuovo contratto, a canone convenzionato, nel quale il comune continua a mantenere una funzione di garanzia, a parziale copertura di eventuali mensilità non corrisposte. Questa misura ha coperto negli anni in esame (2016-2018) 194 stipule di contratti. L’elemento particolarmente interessante che emerge in questo caso, è una trattazione della normativa per la morosità incolpevole che fa sì che se l’*evento spiazzante* non può essere dimostrato alla luce delle difficoltà nel poter effettivamente fornire una documentazione, allora:

“l’alternativa sempre secondo le regole del Salvasfratti è dire: «ma il tuo reddito attuale netto è al di sotto di una soglia di povertà stabilita dall’Istat?» Che è un moltiplicatore per tutta la regione Piemonte che si fa in base alle caratteristiche specifiche della singola famiglia... la famiglia è composta da tot. persone, di queste età, di questo reddito, la soglia è questa. Queste soglie sono interpretate per eccesso, ci rientrano quasi tutti. Allora lì non c’è l’evento, ma il criterio di emergenza è prioritario” (Emiliano, dirigente di Locare).

Questo fa emergere una distanza fra l’emergenza abitativa come processo sociale e come codifica politico-amministrativa, che ha come sfondo la distanza fra l’emergenza come eccezione codificata proceduralmente, e l’emergenza come spazio di apertura alla discrezionalità operativa degli attori coinvolti, in grado di sfruttare le ambiguità e gli spazi vuoti della norma per cercare di offrire una copertura maggiore, estendendo i criteri anche ad alcuni dei soggetti che formalmente sarebbero esclusi. In questo senso, l’emergere di spazi di discrezionalità diventa una modalità di azione che gli attori locali sviluppano per agire contemporaneamente *contro* e *a favore* della legge: la norma di livello superiore (la morosità incolpevole) viene aggirata per aumentare lo spazio di azione che hanno gli amministratori locali, ottenendo così degli effetti che sono in linea con l’intenzione della legge stessa (o almeno con l’interpretazione che gli attori cittadini ne danno), e non contro di essa.

Motivo/Esito	Positivo	Negativo
morosità	9,4%	90,6%
caso sociale	92,7%	7,3%
trasferimento	2,5%	97,5%
alloggio inidoneo	5,9%	94,1%
finita locazione	47,9%	52,1%
separazione	21,4%	78,6%
sgombero	28,6%	71,4%

Tabella 6 Emergenza abitativa, 2015-2018 (parziale). Esito positivo o negativo per tipologia di domanda.

Lo sbocco dell'assegnazione di un alloggio Erp, di cui una quota (25%) è permanentemente assegnato attraverso questo meccanismo, è spesso legata all'ampiezza del nucleo coinvolto. Nei casi in cui l'esito sia negativo, viene verificato se i servizi sociali territoriali possono prendere il caso in carico. In questa situazione il nucleo viene a rientrare nella categoria del caso sociale, e viene destinato alle varie forme di abitare temporaneo. A quel punto viene nuovamente eseguita una valutazione, dopo almeno tre mesi, ed eventualmente viene riesaminata la domanda. Come ricordato da uno degli stralci di intervista già riportati, sono i servizi sociali a fare da filtro sui casi sociali, in modo che solamente quelli di cui si è sicuri della riuscita presentino la domanda.

Considero come procedurale anche gli elementi emersi rispetto ad auto-costruzione o auto-recupero, in assenza di una specifica normativa regionale o dello stanziamento apposito di fondi. Esistono due modalità di auto-recupero, una legata all'Erp e l'altra a progetti specifici. La prima consiste nella possibilità di ottenere alcuni alloggi che non sarebbero direttamente assegnabili, in quanto bisognosi di piccoli interventi manutentivi. Si parla di problemi relativamente ridotti, nell'ordine di qualche migliaio di euro. Questo sistema permette di "velocizzare" leggermente la graduatoria, consentendo di assegnare a soggetti che sono già in lista degli alloggi che rimarrebbero esclusi dal parco di quelli assegnabili. L'inquilino ha il vantaggio di una maggiore capacità di scelta rispetto alla normale graduatoria (sia rispetto alla localizzazione dell'appartamento¹⁰⁵ che alle caratteristiche "estetiche" dell'intervento necessario), ma viene rimborsato del 50% della spesa stimata¹⁰⁶. L'altra modalità, legata a progetti specifici, è stata invece considerata piuttosto inefficace come modalità: *"sulla carta bellissimi. Poi in realtà sono progetti che abbiamo visto difficilmente realizzabili per questioni proprio normative, sempre legate*

¹⁰⁵ Viene infatti indicata nel bando la zona nel quale si trova l'alloggio. Curiosamente, non ne viene indicata l'esatta ubicazione per evitare che possano darsi casi di occupazione dell'alloggio sfitto.

¹⁰⁶ Come giustamente notava uno degli intervistati, questo permette, almeno in linea teorica, di realizzare un piccolo guadagno se l'intervento viene realizzato in proprio, visto che la stima incorpora la spesa per la manodopera.

al discorso della sicurezza” (Gaia, dirigente di una fondazione), ovvero della mancanza di permessi o certificazioni relative alla messa a norma di impianti, elemento che riscontriamo anche nel caso dell’auto-recupero di alloggi Erp. Ci sono poi tutta una serie di misure che agiscono direttamente sul lato dell’offerta abitativa (cedolare secca, patti territoriali, vincoli urbanistici, ecc.) con l’obiettivo di mettere in condizione gli attori di mercato di trovare conveniente o necessario offrire abitazioni a prezzi ribassati.

Se le misure che abbiamo visto finora sono di carattere nazionale, pur con tutte le varianti locali del caso, una misura che assume un certo grado di specificità è quella dell’agenzia sociale per la casa LoCARE (Locazioni Convenzionate Assistite Residenziali). Questa è infatti espressione di un processo di policy locale. La logica operativa dell’agenzia è quella di fornire un’attività di intermediazione rispetto al mercato abitativo. Le prime sperimentazioni risalgono ai primi anni ‘00, periodo nel quale era nata l’idea di offrire una risposta alla fascia grigia dei soggetti non in grado di accedere al patrimonio pubblico, ma allo stesso tempo in condizioni di fragilità rispetto al mercato abitativo:

“Non riuscendo a rispondere alla situazione semplicemente costruendo nuove case popolari, perché non avrai mai dei finanziamenti sufficienti per costruire e una disponibilità tali da potere fare fronte all’incremento di domanda [...] bisogna per forza trovare altre strade. Una di queste strade possibili è Locare” (Emiliano, dirigente di Locare).

I target erano quindi caratterizzati da un certo grado di disagio economico (o abitativo, visto che molti sono soggetti che avrebbero fatto riferimento all’emergenza abitativa). Questo è parzialmente cambiato dal 2007, anno in cui il servizio è stato inserito all’interno della programmazione regionale delle agenzie sociali per la casa: questo ha comportato un significativo *rescaling* delle priorità di intervento. Tornerò in seguito sulle modalità operative secondo cui questa misura categorizza i soggetti di riferimento, ma la procedura tendenzialmente prevede la divisione degli utenti in tre fasce di reddito, e punta a stimolare la contrattazione sul mercato privato dei canoni convenzionati, sfruttando un’offerta abitativa basata sull’adesione di proprietari che ravvisano nella copertura economica offerta a garanzia un fattore di sicurezza. In questo meccanismo è comunque l’utente che deve corrispondere il canone, ma ha la possibilità di accedere a un fondo di garanzia nel caso in cui dovessero sopravvenire difficoltà economiche. Nel 2018 la misura ha portato a stipulare 221 contratti di locazione di cui 192 convenzionati e 36 a mercato libero (Città di Torino 2019, 21). Attraverso questa misura si possono osservare alcune delle tendenze emerse finora: il margine di manovra per i burocrati, la modalità di

accesso non esclusivamente burocratica, il fatto che sia una misura rivolta principalmente alla fascia grigia.

Il soggetto interessato deve mettersi in contatto telefonico con l'ufficio in alcune fasce orarie predeterminate, passando quindi attraverso un primo filtro "impersonale"¹⁰⁷ e abbastanza rigido. Nel corso del colloquio telefonico, vengono verificate alcune delle caratteristiche basilari per accedere al servizio, e l'impiegato cerca di stabilire se la pratica ha le caratteristiche per essere istruita senza visionare tutta la documentazione. La prima condizione che deve essere verificata è la residenza nel territorio torinese, o la possibilità di dimostrarvi una attività lavorativa continuativa. Vengono poi richiesti documenti che attestino la condizione lavorativa (i contratti), e il reddito (le buste paga e la dichiarazione, l'ISEE), l'eventuale permesso di soggiorno, la documentazione che attesta l'emergenza abitativa (obbligatoria solamente per le fasce di reddito superiori) che viene poi messa a confronto con altri rilievi attraverso le banche dati ufficiali, i documenti attestanti lo sfratto per morosità o finita locazione, nel caso di caso sociale, l'ordinanza che attesta la presa in carico dall'ASL. Nel caso di lavoratori autonomi, la richiesta si espande ai documenti relativi alla registrazione, i bilanci, lo statuto dell'impresa, e così via. Soprattutto, elemento che acquisisce una grande rilevanza, in questa fase si verifica che non esistano pendenze fiscali di sorta, pena l'esclusione (*"Se non li hai versati [i contributi], eh no, mi dispiace, sei fuori. Teoricamente ti dovrei denunciare, non facciamo la guerra ai poveri... però..."* Emiliano, dirigente di Locare). Una volta esaurita la prima parte dell'accesso al servizio e della compilazione della domanda, Locare funziona come una agenzia sociale che mette in comunicazione potenziali inquilini e potenziali padroni di casa. Se inquilino e proprietario trovano un accordo, *"si piacciono"* (Emiliano, dirigente di Locare), l'agenzia scrive un contratto a canone convenzionato. Il proprietario riceve una sorta di bonus monetario (nell'ordine dei 2.000 euro), così come

¹⁰⁷ Fino al recente passato, l'ufficio aveva anche degli orari di apertura al pubblico, successivamente cassati perché *"tu potevi escogitare tutte le più innovative soluzioni organizzative, ma quando tu hai un flusso di mille persone per 400 iscritti e per una media di 50 nuclei famigliari che magari sono composti anche da dieci persone, che viene a trovarti in ufficio ogni giorno dalle sette di mattina alle sei di sera... O sei composto di venti operatori, oppure se sei... 6, a un certo punto non..."* (Emiliano, dirigente di Locare). A questo va aggiunta la dinamica per cui oltre agli accessi fisici allo sportello, gli impiegati dovevano gestire un flusso di mail, fax, telefonate, a volte dirette agli stessi interni, dato che *"L'utenza si scambia le informazioni, quindi telefonavano direttamente ai nostri interni"* (Emiliano, dirigente di Locare). Il cambiamento viene quindi inquadrato come una misura per ridurre lo stress degli operatori. Allo stesso modo, la scelta di chiedere agli utenti di presentarsi con le fotocopie dei documenti richiesti viene inquadrata in una logica di ottimizzazione dei tempi, di economia delle forze disponibili per l'ufficio. Ciò viene inquadrato dagli operatori come un modo per rendere maggiormente efficiente il servizio, in ottica manageriale, ma nei fatti si traduce nello scaricare sui potenziali beneficiari i costi di attesa e parte dei costi di informazione necessari per accedere al servizio nelle modalità adeguate.

l'inquilino (variabile a seconda dell'affitto e della classe reddituale). Mentre il trasferimento al proprietario è una sorta di "*ringraziamento dell'amministrazione*" (Emiliano, dirigente di Locare), il trasferimento all'inquilino avviene sotto forma di sgravio vincolato al pagamento dell'alloggio: quella somma viene utilizzata direttamente per abbattere progressivamente il canone. Questi trasferimenti sono quelli a cui si fa riferimento quando gli intervistati parlano di ritardi nell'erogazione dei contributi regionali, elemento che rischia di introdurre una dimensione di tensione nel rapporto fra Locare e proprietari, e soprattutto depotenzia la logica dell'intervento che sarebbe pensato per affiancare un pagamento immediato e uno efficacemente distribuito nel tempo. Tornando alla contrattazione, all'inquilino viene chiesto di cercare un alloggio e di trovare un proprietario col quale possa essere attivata la misura. Emergono chiaramente le dimensioni della "*presentabilità*", legata innanzitutto all'aver una situazione reddituale tale da poter assicurare il pagamento del canone (8.000€ di reddito è il minimo fissato), ma che ha anche a che fare con la "presentazione" del soggetto richiedente, il suo essere "*garantibile*" dall'agenzia stessa. La garanzia funziona come accantonamento di emergenza, atto a coprire dodici mensilità, che viene stanziato nel momento della stipula del contratto e che interviene nel caso in cui l'inquilino si trovi ad essere sfrattato. In questo caso, e a sfratto avvenuto, il proprietario può reintegrare parzialmente quanto non riesce a recuperare attraverso la sentenza.

Una parte importante del lavoro di Locare si esplica nella relazione con i proprietari, basata sul convincerli ad accettare forme di canone convenzionato, a fronte dell'abbattimento erariale che hanno rispetto ai canoni di mercato, e delle garanzie che possono essere offerte dall'agenzia. Questo è reso complesso da un diffuso pregiudizio nei confronti del pubblico e, soprattutto, dei poveri. Ad esempio, nelle raccomandazioni di policy stilate da un soggetto locale si legge: "É [sic] fondamentale porsi in una posizione di "equidistanza" tra le parti, di neutralità e di imparzialità facendo capire che «si opera» tanto nell'interesse dell'inquilino fragile, quanto nell'interesse del proprietario, al fine di garantire la piena tutela dei diritti di entrambi", per evitare il rischio che si percepisca "un'eccessiva enfasi sulla dimensione «sociale» degli interventi", oltretutto promossi da soggetti assistenziali e quindi passibili di generare "i dubbi e le perplessità dei proprietari interpellati, subito allarmati dal rischio di insolvenza del potenziale inquilino" (Cicsene 2017, 7-8). L'agenzia pubblica deve quindi "mascherarsi", dissimulando la sua natura di soggetto pubblico e il riferimento a una fascia di bisogno potenzialmente confinante con la povertà. Per concludere, è importante sottolineare che

quello di Locare è spazio di policy flessibile e in un qualche modo contingente, nel quale “*Si decide casa per casa*” (Emiliano, dirigente di Locare).

Come abbiamo visto, nel territorio torinese si stanno diffondendo innumerevoli residenze caratterizzate da almeno una quota di soggetti presenti in forma temporanea. La diffusione di questi progetti si fonda sul presupposto di offrire delle sistemazioni transitorie, in grado di rispondere alle esigenze di una popolazione molto mobile, oppure di offrire una base per lo sviluppo individuale a soggetti che si trovano in una condizione di bisogno. Per quanto queste modalità di intervento non siano certo paragonabili all’Erp o a Locare in termini quantitativi, come numero di persone coinvolte, risaltano nel discorso pubblico come un modello politicamente centrale e sono destinatarie di ingenti investimenti economici e simbolici. Nel quadro di una molteplicità di progetti, le cui caratteristiche specifiche non esplorerò in dettaglio qua, possono essere individuati alcuni elementi comuni: a) sono residenze collettive, dotate di spazi comuni, e che spesso presentano la condivisione dell’area cucina e del bagno; b) sono temporanee, fino a una residenza massima di 18 mesi; c) sono immaginate come comunità, sottolineando l’importanza dei legami sociali e dei rapporti fra inquilini; d) prevedono lo sviluppo di progetti individualizzati di supporto, incentrati sul meccanismo dei tirocini e delle borse lavoro. La principale caratteristica di questi interventi è, come detto, la loro temporaneità e il loro rivolgersi a una fascia di domanda abitativa non estrema nel quadro di un intervento che coinvolge anche la costruzione di progetti individuali con i beneficiari. Posta l’eterogeneità di queste esperienze, che più che una specifica misura di policy rappresentano un agglomerato concettuale di esperienze variegate, proverò a distinguerle utilizzando il concetto di social mix (e quindi le modalità per accedere).

La logica del social mix è stata tradizionalmente proposta come politica “di quartiere”, per evitare gli effetti di segregazione tipicamente riscontrati nelle aree che si stavano industrializzando prima, e basate sulle case sociali/popolari poi (Bolt 2009, Costarelli 2017). Nel caso di Torino, per quanto questa logica sia ancora presente e abbia un riflesso sul modo in cui vengono localizzati i nuovi interventi Erp (con una maggior attenzione all’acquisto di appartamenti in complessi a canone libero invece che alla costruzione di edifici dedicati solamente all’edilizia sociale¹⁰⁸), mi interessa soprattutto sottolineare

¹⁰⁸ Riporto un esemplificativo brano di intervista: “*In realtà comprando così è difficile che venga aperto più di un alloggio o due al massimo per edificio. E quindi la dislocazione sul territorio... Così polverizzata, è immaginata, da un lato come non-consumo di suolo, recupero di quello che c’è. Anche sotto il profilo urbano e di insediamento del carico urbanistico. In secondo luogo, sotto il profilo sociale, tendendo a*

come sia avvenuto un effetto di *downscaling*, attraverso il quale si cerca di replicare questa logica anche all'interno di singoli progetti social-abitativi, come meccanismo per evitare di creare situazioni di raccolta della marginalità:

“[L]’altro paletto sul come accogliere è quello del mix. Sociale. Perché a noi è risultato immediatamente chiaro che se qui facevamo una casa di persone tutte in difficoltà: fallimento. Fallimento perché sono tutte... Frecce in basso. Quindi bisognava incrociare e avere le situazioni più diverse” (Cecilia, gestore sociale).

Il criterio per classificare queste sistemazioni può dunque essere giocato rispetto alla differenza fra interventi con una piena temporaneità e interventi che invece prevedono una quota di residenti stabili, e su quale sia il soggetto che decide sulla composizione interna, distinguendo così fra le due residenze temporanee comunali (“Cimarosa” e “Farinelli”) e le esperienze che sono direttamente riconducibili all’impulso del terzo settore. In questo segmento appare evidente tutta la centralità delle fondazioni bancarie, a partire dal Programma housing, promosso dall’Ufficio Pio della Compagnia San Paolo a partire dal 2006 come strumento di innovazione sociale rispetto all’abitare.

Un primo interessante modello è quello delle Coabitazioni Giovanili Solidali, promosse da Compagnia San Paolo. Questo progetto prevede che alcuni alloggi del patrimonio Erp vengano assegnati a giovani i quali, in cambio dell’affitto inferiore al canone di mercato, devono offrire alcune ore settimanali di intervento sociale all’interno del contesto nel quale vivono. Analogamente, il modello del Condominio Solidale si fonda sull’incrocio fra persone in situazione di difficoltà e assegnatari Erp, con un approccio forse maggiormente sbilanciato verso fasce problematiche, anche se non necessariamente in emergenza abitativa. In entrambi questi casi, i soggetti coinvolti vengono inseriti all’interno di uno spazio (fisico, ma anche sociale) preesistente. Nei social housing veri e propri, caratterizzati dall’impermanenza dell’intera popolazione, infine, il progetto della residenzialità temporanea viene caratterizzato come il tentativo di proporre un modello sia progettuale che insediativo innovativo, rispetto alla tradizionale offerta fino a quel momento riconosciuta all’interno del campo semantico delle politiche abitative sociali. Questo avviene attraverso un’azione che si mostrata contemporaneamente *top-down* (rispetto a residenti e utenti del servizio) e *bottom-up* (rispetto alle politiche locali classicamente intese). All’interno di queste coabitazioni si può normalmente risiedere fino a un massimo di 18 mesi, e i soggetti vengono divisi fra chi esprime un bisogno

miscelare... Mette le condizioni perché sia un'emulazione da parte di quei nuclei problematici a comportarsi come quelli che lo sono meno” (Marcello, dirigente comunale).

abitativo *tout court* e chi invece esprime la necessità di una transitorietà legata più allo stile di vita o alle contingenze (soprattutto lavorative). Soprattutto questi ultimi vengono inquadrati in una richiesta di consumo peculiare legata a una relazionalità che non sarebbe possibile avere in una residenza temporanea classica, come ad esempio in un albergo. Anche le residenze comunali dedicate all'emergenza abitativa si configurano come spazi temporanei all'interno dei quali gli "ospiti" hanno la possibilità di partecipare ad attività e progetti di autonomia, con la differenza che non hanno scelta rispetto all'essere lì.

Da questo punto di vista, gli interventi di abitare temporaneo - siano essi gestiti e promossi direttamente dal comune o da altri soggetti, sono considerabili come contigui nelle finalità e nelle modalità organizzative - assume una centralità rilevante la figura del *gestore sociale*, soggetto incaricato di gestire sia la logistica che l'offerta di percorsi di monitoraggio e accompagnamento volti ad accrescere l'autonomia dei soggetti ospitati.

Come vedremo nei progetti di social housing in particolar modo, una grande enfasi viene posta sulle risorse che soggetti in condizioni relativamente migliori possono apportare al progetto:

"Che per noi rimane una cifra caratteristica di tutti i progetti che andiamo o a realizzare, o a sostenere. Questo perché? Perché crediamo che comunque mettere insieme persone... Non tanto con problemi diversi (ride), ma con risorse anche diverse, eviti innanzitutto la ghettizzazione rispetto a una categoria di bisogno, di problema. E crei invece una contaminazione positiva fra quello che le persone possono mettere a disposizione" (Gaia, dirigente di una fondazione).

Possono esistere livelli differenti di mix all'interno di questi luoghi, elemento che è connesso a come viene gestita e configurata l'ammissione. L'accesso a queste residenze può essere volontario (tipicamente per quanto riguarda i city users, ma anche nel caso delle coabitazioni giovanili per i ragazzi che aderiscono al progetto); l'effetto di una procedura (come nel caso di soggetti in emergenza abitativa); o infine l'effetto di un'operazione discrezionale (il "suggerimento") da parte di soggetti del terzo settore o servizi sociali. Questo determina una certa *mixité* interna in alcuni dei contesti, mentre altri sono abitati solamente da soggetti in emergenza abitativa: soprattutto nei primi, quelli con un mix maggiore, gli abitanti si trovano ad avere un ruolo definito anche rispetto a ciò che possono apportare al progetto e non solamente rispetto a una loro difficoltà, in quanto spesso pur presentando un profilo di bisogno, allo stesso tempo sono apportatori di risorse (economiche e umane) nella dinamica del progetto.

“[Con] tante persone che abbiamo colloquiato abbiamo capito che non andava bene questo posto, perché richiede energia. Allora, se tu sei in una fase di fragilità, di crisi, eccetera, gli altri ti aiutano a recuperare. Ma se tu sei in una fase buona, tu devi [batte le nocche sul tavolo] metterti a disposizione in questo gioco” (Cecilia, gestore sociale).

Anche rispetto ai social housing esiste dunque, ed è operativa, la tripartizione dell’utenza fra city users, fascia grigia (spesso etichettata anche come “stress abitativo”) e soggetti in emergenza. Sono categorie porose, che non configurano una distinzione rigida fra soggetti beneficiari. Tenzialmente, quello che succede è che i soggetti in stress vengono inviati, “suggeriti”, da soggetti terzi, e sono eventualmente già seguiti su dei progetti individualizzati, mentre chi viene dall’emergenza abitativa utilizza una quota di alloggi specificamente destinati al comune sui quali i gestori sembrano avere relativamente poca possibilità di contrattare. Il mix presente in questi spazi varia dunque da quello dei progetti di social housing vero e proprio in cui, per assicurare la sostenibilità economica delle strutture, si ha una quota maggioritaria di destinazione a uso turistico-alberghiero (spesso intorno al 60% dei posti disponibili) a quello, minimo, delle strutture specificamente destinate all’emergenza abitativa dal comune di Torino, nelle quali vengono inviati solamente soggetti destinatari di emergenza abitativa. Osservare il livello di mix sociale permette anche di distinguere fra progetti di residenzialità temporanea che hanno una vocazione principalmente emergenziale e abitativa, e quelli che invece hanno come focus l’inclusione sociale. Chiaramente l’obiettivo dell’inclusione, come ho sottolineato a più riprese, è presente in tutti questi progetti: si rivela infatti essere la cifra di tutti gli interventi con un taglio maggiormente contemporaneo (e in cui l’accesso è “per caratteristiche”), ma sviluppato con diversi gradi di interesse, assumendo una centralità variegata da progetto a progetto, da residenza a residenza.

A questo riguardo, diventa centrale la figura del gestore sociale. Le funzioni che vengono attribuite al gestore sono le più disparate: a metà fra un *community organizer*, un assistente sociale, un animatore e un portiere tradizionale, è chiamato a svolgere una funzione di intermediazione duplice. È una intermediazione verticale, fra soggetti inseriti nel contesto e soggetto promotore/finanziatore. In questo senso si trova a dover rendere conto dell’andamento del progetto, rispondendo a parametri quantitativi e impedendo l’insorgere di problemi, il principale dei quali è il conflitto nel momento in cui si deve lasciare l’abitazione. Ma è anche una intermediazione orizzontale, fra co-abitanti, con i quali si deve assumere una posizione di mediatore:

“È importantissimo un gestore sociale. Che oltre a fare la gestione immobiliare, quindi a gestire tutto: ingressi, uscite, tutto quello concerne la gestione di una struttura; gestisce soprattutto il turnover delle persone, quindi il gruppo che si va a creare. Deve mantenere il giusto equilibrio di questo mix e deve andare in qualche modo a sollecitare questa comunità. Quindi fare sviluppo di comunità. Perché magari c'è chi è caratterialmente più propenso, va lì e conosce tutti, eccetera... E c'è anche chi viene magari da un momento difficile e tende a stare un po' più al suo posto... Quindi, senza nessuna forzatura, ma si cerca proprio di mettere in condivisione le diverse storie di vita... In una sorta di... Anche di mutuo aiuto, di reciprocità, che può succedere” (Gaia, dirigente di una fondazione).

In un certo senso, anche la distinzione fra gestore e abitante come figure dai ruoli definiti si sfuma in questi contesti, andando a risultare in una modalità meno differenziata di vita comunitaria, all'interno però di una relazione diseguale in termini di potere e risorse¹⁰⁹. Nell'osservare che questa comunità deve essere sollecitata possiamo riscontrare un carico valoriale espresso da chi questi progetti li finanzia e promuove. La comunità è un oggetto che deve essere costruito, eventualmente forzando un po' i soggetti beneficiari dell'intervento:

“L'altra cosa che volevo dire rispetto al gestore sociale è che abbiamo visto ormai in questi anni di esperienza, le cose purtroppo non accadono da sole, ma hanno bisogno che... Soprattutto quando le persone sono emotivamente sature, prese dai loro problemi, quindi non hanno tanto spazio mentale per fare vita sociale... Hanno bisogno di essere un po' aiutate, no?” (Roberta, consulente di una fondazione).

Vedremo in un secondo momento quali siano le caratteristiche di queste comunità. In generale una narrazione che spesso emerge è quella del “posto tranquillo”, di uno spazio sociale pensato per riprogettare la propria biografia e per offrire lo spazio e il tempo per un reinserimento:

“Perché molto spesso... il primo mese viene usato per riprendere fiato. Al di là di riprendersi dal trasloco, però proprio ambientarsi, capire dove si è... Loro vivono il primo periodo veramente come idilliaco. Perché hanno trovato una casa che li contiene in modo normale... Una casa bella, dei vicini di casa gradevoli, un posto tranquillo... Soprattutto dove puoi chiudere la porta e sei nella tua casa senza nessuno che ti dia fastidio” (Ludovica, operatrice social housing).

Per concludere rispetto alle misure abitative presente al momento a Torino, e al modello interpretativo individuato rispetto a modalità di accesso e dimensione temporale,

¹⁰⁹ Alcune specifiche risorse, in particolare quelle di rete, sono legate alla presenza sul territorio che i gestori hanno e gli ospiti, anche il più ricco in termini di capitale sociale o economico non dovrebbero avere, in quanto “stranieri”.

l'utilizzo dello schema permette di far emergere la relazione fra soggetti destinatari di queste politiche e soggetti erogatori e implementanti. Chiaramente le quattro caselle sono transitate in maniera ciclica dallo stesso soggetto/nucleo familiare, che può essere prima destinatario di un intervento temporaneo e successivamente di uno maggiormente stabile, anzi si può anche dire che spesso è esattamente questo ciò che dovrebbe avvenire. Come abbiamo visto, anche nel caso delle misure “per caratteristiche” l'interazione fra le parti è mediata da norme, regolamenti, linee guida, ma nel rapporto di scambio che tende a istituirsi il potere contrattuale del destinatario è più importante, così come la sua capacità di agire e sviluppare strategie autonome. Diventa quindi interessante interrogare la rappresentazione di cui il soggetto in emergenza abitativa è oggetto, cercando contemporaneamente di sottolineare le linee di fuga e di tensione insite in questo percorso, in modo da farne emergere la complessità, la caoticità, le contraddizioni, gli effetti sui soggetti destinatari.

5. Lavorare in Emergenza

[nota etnografica, due maggio 2018]

Giordano mi chiede se passo allo sfratto di N. [...] Sono lì per le nove e mezzo circa. Lì è quartiere San Paolo. [...] N. vive in un bilocale di 35mq con la figlia (adolescente, mi pare) e paga 450 euro al mese, un'esagerazione. Dopo aver perso il lavoro, non paga due mensilità e chiede di ricontrattare il canone alla proprietaria, che rifiuta e fa partire lo sfratto. Siamo al terzo (?) rinvio, nel frattempo la signora è stata estromessa dall'emergenza abitativa per un problema con la partita IVA che non ho ben capito, ma il successivo ricorso al TAR è stato accettato e a breve ci sarà la sentenza. Già così viene espressa perplessità, visto che tutto sommato si poteva fare un rinvio agilmente e invece l'ufficiale giudiziario arriva abbastanza tardi (12,30) e quando viene chiamata fa finta (?) di non sapere che il vice assessore Leto ha dato disposizione di rimandare lo sfratto. Quando si presenta il suo atteggiamento è esplicitamente ostile nei confronti dei partecipanti al presidio. Concede un rinvio al 18 luglio, ma lo fa "cadere dall'alto" e sembra che si senta minacciata (dice una roba tipo "glielo lo davano anche se non aveva questi qua eh", a cui N. risponde "e invece sono importantissimi questi ragazzi!").

[nota etnografica, due ottobre 2018]

Arrivo, c'è il gruppo boxe e un ragazzo (marocchino?). Saliamo, incontro N. le hanno dato l'emergenza! Sta in un monolocale con la figlia, il posto è per donne vittime di violenza. "Non ci lamentiamo troppo", qua non paga, le avevano proposto un'altra cosa che stava sui 180 euro. Ha fatto domanda Erp, e se tutto va bene, in un anno ha l'assegnazione. Lavoricchia, sempre pulizie. Prima ci metteva 10 minuti ad arrivare, ora 1 ora. È sostanzialmente passata a salutare, non ha grandi cose da chiedere.

[nota etnografica, sedici ottobre 2018]

Incontro di nuovo N. Nella nuova casa si trova bene. [...] Il discorso parte sull'assegnazione: N. scopre che non può scegliere l'alloggio da farsi assegnare, che non può prendere quello che vuole, e ci rimane male. Le spiegano che il sistema è farsela assegnare sottodimensionata, in modo che hai un po' di discrezionalità nella scelta. "Se non parli con le persone, non sai nulla" dice, "e allora bisogna che mi metta lì, e mi faccia spiegare, sennò quelli del comune non ti dicono nulla".

Nei capitoli precedenti mi sono concentrato sulle misure e sulle modalità di direzione dell'intero comparto delle politiche abitative torinesi, cercando di delineare alcune delle direttrici di sviluppo delle politiche locali nel corso del tempo, sottolineando come siano cambiate le relazioni fra le istituzioni coinvolte nella realizzazione delle politiche abitative. In questo capitolo compierò dunque una planata "nella foresta" per andare a sottolineare l'intreccio di logiche operative che entrano in gioco all'interno di questo

segmento delle politiche locali da un punto di osservazione molto più vicino ai luoghi e agli spazi nei quali il welfare diventa prassi. Per fare questo è innanzitutto necessaria una breve ricognizione della prospettiva analitica della *street-level bureaucracy*, andando a mostrarne alcune delle caratteristiche più rilevanti e cercando di inserirla all'interno del contesto istituzionale torinese, in particolare, sottolineando il concetto di discrezionalità e mostrandone le implicazioni. Il secondo paragrafo sarà dedicato al livello di azione dei servizi sociali e alla loro relazione con il terzo settore cittadino, ma anche rispetto ai beneficiari di intervento. Per mostrare come la discrezionalità operativa possa assumere certe sfumature, mi servirò di alcune osservazioni sullo “sportello”, uno spazio fondamentale nel welfare contemporaneo. Nel terzo paragrafo mi volgerò di nuovo al dispositivo dell'emergenza abitativa per mostrare come sia particolarmente rilevante adottare una lettura della discrezionalità all'interno di quello che in precedenza ho descritto innanzitutto come un funzionamento altamente burocratizzato.

5.1 Una prospettiva coi piedi per terra

Il discorso sulla *street-level bureaucracy* (Slb d'ora in poi) inizia a strutturarsi a partire dall'opera di Lipsky (1969, 2010). I burocrati *street-level* vengono definiti come quei soggetti che “nelle loro interazioni faccia-a-faccia con i cittadini, «rappresentano» il governo nei confronti delle persone”¹¹⁰ (Lipsky, 1969, 1), assegnando benefici e sanzioni e partecipando in prima persona a riprodurre e rafforzare l'attività di policy-making promossa dal soggetto pubblico. Infatti, seguendo questa prospettiva, sono elementi cruciali nella realizzazione di una politica la sua implementazione concreta e la sua interazione con processi e soggetti sociali. Il livello più basso dell'implementazione di una normativa diventa in questo modo uno dei tasselli che concorrono a definire cosa effettivamente sia una policy: secondo una prospettiva istituzionalista, il welfare state è “«reale» solamente nella misura in cui è costantemente (ri)messo in scena e (ri)negoziato nell'interazione fra *caseworkers* e utenti”¹¹¹ (Rice 2012, 1043). È dunque chiaro come questo approccio abbia un ruolo fondamentale nello studio delle policy, grazie alle potenzialità che offre per mettere in chiave il rapporto fra posizioni e ruoli differenti.

I soggetti identificati dall'originale lettura di Lipsky sono quei funzionari pubblici le cui mansioni sono definite dalla presenza di un “incontro burocratico” (Hasenfeld, Rafferty e Zald 1987). L'incontro con il cittadino fa parte dell'attività lavorativa quotidiana e,

¹¹⁰ Trad. mia: “in their face-to-face encounters with citizens, «represent» government to the people”.

¹¹¹ Trad. mia: “«real» only insofar as it is constantly (re-)enacted and (re-)negotiated in the interaction between welfare caseworkers and clients”.

all'interno della letteratura afferente alla SIb, è stato evidenziato in particolare il reciproco gioco fra mandati istituzionali e spazi di autonomia degli operatori incaricati, ponendo in risalto gli elementi di discrezionalità ed etichettamento che questi possono mettere in essere nel corso del loro lavoro. È importante sottolineare fin da subito che la discrezionalità è costitutivamente parte dell'incarico che questi soggetti hanno, anche se può essere in certi casi solamente implicita. D'altra parte è nella prassi lavorativa quotidiana che all'operatore sociale viene richiesto di mediare fra la politica nei suoi aspetti legali e politici espliciti e le singole situazioni di cui i cittadini si fanno portatori. La principale intuizione dell'approccio di Lipsky è che il piano micro-istituzionale sia a tutti gli effetti centrale nelle strategie produttive e riproduttive delle istituzioni stesse. In questo senso appare chiaro come il discorso sull'implementazione delle politiche non possa fare a meno di considerare il ruolo fondamentale assunto dai soggetti che ne devono trasmettere l'essenza ai cittadini. Se, come detto, i discorsi politici sono sviluppati a molteplici livelli e su molteplici piani, quello della relazione con l'utente finale è fondamentale per la sua capacità di modellare la rappresentazione dei cittadini e indirizzare la loro percezione di una politica.

La contraddizione fra aspetti impliciti ed espliciti di una politica sociale diventa particolarmente evidente nel contesto del passaggio dalla burocrazia weberiana classica, caratterizzata da impersonalità e universalismo, alla logica del *New public management*, incentrato piuttosto sulle nozioni di attivazione e di decentramento (Brodkin 2011; Rice 2012). Gli operatori si trovano oggi immersi in un contesto che gli chiede di trovare un equilibrio fra la necessità di dover garantire una applicabilità universale alle norme e alle politiche, e contemporaneamente di dover rispondere alle intricate situazioni personali che ogni potenziale beneficiario porta con sé. Lo *Street level worker* si carica così di un peso e di una centralità sconosciuti all'impiegato weberiano. Il lavoro di Lipsky è stato criticato da quanti sostenevano che la svolta rappresentata dal *New public management* avesse a tutti gli effetti ridotto gli spazi della discrezionalità operativa, lasciando il posto a una valutazione incentrata sui risultati e sulla quantificazione dell'intervento rispetto a set di obiettivi prefissati. Piuttosto, seguendo Evans e Harris, è utile rendere più complesso il quadro, riconoscendo che la discrezionalità stessa è una relazione sociale processuale e sfumata, con una ampia gamma di manifestazioni (2004, 881). La discrezionalità viene a configurarsi secondo la prospettiva di questi due autori proprio come lo spazio che si insinua fra agency individuale e struttura sociale: gli attori sociali non hanno una capacità di scegliere illimitata, in quanto sono vincolati a ruoli, posizioni,

norme, rapporti sociali e rappresentazioni dell'orizzonte d'azione; allo stesso tempo non sono nemmeno rigidamente costretti a seguire le norme e le indicazioni dei loro superiori, anche perché queste sono spesso inesistenti o vaghe. D'altra parte neanche il richiedente è solamente un "prodotto" del welfare, né un mero destinatario di misure, ma un attore sociale a tutti gli effetti, in grado di influenzare la produzione di politiche a sua volta, mentre ne è contemporaneamente obiettivo. Riprendendo la lettura *goffmaniana* che Dubois fa dell'ordine dell'interazione, l'incontro burocratico "dipende dalle strutture sociali preesistenti, cristallizzate in ruoli e regole burocratiche, e interiorizzate negli habitus dei partecipanti. Di converso, il corso di queste interazioni non è preordinato, e i loro risultati sono difficilmente prevedibili, con conseguenze che hanno un impatto diretto sui beneficiari, che possono essere sanzionati, esclusi dal welfare, oppure confermati nel loro essere utenti meritevoli"¹¹² (Dubois 2019, 515). Questi elementi hanno contribuito a rendere l'approccio della Slb particolarmente rilevante nel corso degli ultimi dieci anni, a maggior ragione nella letteratura italiana dove è stato a lungo ignorato (Saruis 2013).

La discrezionalità emerge soprattutto rispetto alla capacità di determinare "natura, quantità e qualità dei benefit e delle sanzioni delle loro agenzie"¹¹³ (Lipsky 2010, 13), ma anche rispetto alla qualità delle interazioni e all'investimento (di risorse organizzative, economiche ed emotive) che il singolo *caseworker* fa sui soggetti che via via si trova a incontrare (Maynard-Moody e Musheno 2003). La questione investe anche la sfera emotiva dei soggetti coinvolti, nella misura in cui lo *Street level worker* si trova preso fra la necessità di agire come "*sensibile moral agent*" e l'operare in un contesto che, teoricamente, richiede di mettere fra parentesi le sue sensibilità personali (Zacka 2017, 4). Tenere sotto controllo la complessità e lo stress potenzialmente derivanti dall'attività di tutti i giorni diventa allora uno degli obiettivi per gli operatori, con la conseguente tendenza a sviluppare delle *sub-routine* a livello individuale o collettivo. La discrezionalità e l'autonomia concorrono nel creare le condizioni per cui gli Slw sono degli attori di policy, soprattutto in virtù dell'importanza che la loro interpretazione del ruolo professionale assume per i soggetti richiedenti un servizio/prestazione¹¹⁴. Questa è dunque la variabile fondamentale per individuare questa categoria di soggetti: per quanto

¹¹² Trad. mia: "depend on pre-existing social structures, crystallized in bureaucratic roles and rules, and interiorized in the habituses of the participants. Conversely, the course of these interactions is not pre-ordained, and their hardly predictable conclusions have a direct impact on the recipients, who may be sanctioned, excluded from welfare benefits, or confirmed as deserving clients".

¹¹³ Trad. mia: "the nature, amount, and quality of benefits and sanctions provided by their agencies".

¹¹⁴ Basti pensare a quanta differenza può fare il percepirsi investiti della missione di aiutare i soggetti ai margini rispetto al percepirsi come i garanti della spesa pubblica efficiente.

possano prodursi linee guida, processi standardizzati, tecniche e strumenti di policy, in ultima analisi non è possibile pensare la Slb senza fare riferimento alle decisioni che i soggetti che ne fanno parte compiono continuamente. D'altra parte, è importante notare come questo aspetto a sua volta possa retroagire sulle routine istituzionali, influenzando le modalità operative di uno specifico servizio, sportello o misura di policy.

Nella prima formulazione di Lipsky (1969) possiamo ritrovare alcuni ulteriori elementi di specificazione della teoria della Slb che in seguito verranno smussati, in favore di un approccio più ampio e capace di cogliere l'isomorfismo delle pratiche più generali della burocrazia contemporanea. Ne è un esempio l'idea che l'interazione fra i burocrati e gli utenti di un servizio non avvenga volontariamente, ma che sia sempre legata alla necessità di questi ultimi di ottenere un servizio o prestazione. La possibilità di esercitare un certo grado di *exit* non è per esempio compatibile con la necessità di ottenere delle prestazioni sociosanitarie: se non posso fare ricorso alla sanità privata, non ho strumenti per mettere in discussione quanto mi viene offerto dalla Asl di riferimento (in termini di qualità del servizio, di attesa per la prestazione, di costo...). La conseguenza è che gli utenti non avrebbero alcuna capacità di influenzare il modo in cui il burocrate legge la realtà, essendo oltretutto lontani dal suo gruppo sociale di appartenenza. Questo è un aspetto che è stato parzialmente messo in discussione già dallo stesso Lipsky: è evidente che non c'è possibilità di scelta nell'essere arrestato e tradotto presso il commissariato A piuttosto che presso il B, ma c'è sicuramente un certo grado di scelta nell'andare in una scuola invece che in un'altra. Ma anche se la distanza fra operatore e beneficiario è un aspetto centrale nella loro relazione, questo non implica necessariamente la mancanza di un reciproco gioco di influenza e indirizzo. Adottare una lettura troppo ristretta della volontarietà impedisce inoltre di comprendere come l'aspetto centrale della relazione fra burocrate e beneficiario sia piuttosto quello della asimmetria fra i posizionamenti reciproci. In questo senso Lipsky finisce per sottovalutare gli aspetti negoziali della relazione *street-level* (Johannessen 2019), il mantenersi di uno scambio e la necessità di agire anche strategicamente e non solo rispetto a routine assodate, ancorché discrezionali. Rimanendo a quel che ci interessa maggiormente, l'idea che i beneficiari non abbiano alcun margine per determinare la prestazione che otterranno è stata progressivamente abbandonata, soprattutto nel momento in cui si riconosce che attraverso l'interazione è possibile ottenere dei piccoli benefici rispetto a quanto ottenuto da altri utenti (Maynard-Moody e Musheno 2003), influenzando la prestazione pur senza stravolgerla. Come vedremo, l'aspetto negoziale all'interno di una cornice di *social investment* diventa ancora più

rilevante: l'enfasi sulla capacità individuale di "sfruttare gli strumenti" che vengono offerti costituisce una relazione in cui il beneficiario è incentivato a mostrarsi propositivo all'interno di certi parametri.

Un altro elemento che è stato progressivamente messo in discussione è l'idea che gli interessi dei burocrati "della strada" siano divergenti rispetto a quelli del management, o più in generale dei soggetti amministrativi a loro sovraordinati. Ciò, pur cogliendo un aspetto importante, generalizza eccessivamente l'esperienza di management *result-oriented* dei paesi anglosassoni. Gli *street-level workers* sarebbero orientati dall'obiettivo di processare "clienti" e volti alla massimizzazione della loro autonomia, mentre i manager rispondono a obiettivi aggregati di efficienza del loro ufficio e tenderebbero quindi a ridurre l'autonomia dei loro sottoposti il più possibile, in favore di una rigida osservanza delle procedure (Lipsky 2010, 25). Questa lettura finisce per mettere in scarso rilievo i percorsi di cooperazione che possono svilupparsi e le dinamiche attraverso le quali la discrezionalità operativa viene incentivata ai vari livelli di implementazione, spesso in nome di una sorta di "esperienza pratica" dei soggetti che sono abituati a interfacciarsi con i cittadini. Infine, per concludere il quadro dei presupposti, il ragionamento di Lipsky si applica in quei casi in cui: a) le risorse sono inadeguate; b) il lavoro si svolge in una condizione di costante minaccia fisica o psicologica, o comunque l'autorità del burocrate è messa in discussione; c) esistono delle aspettative irrealizzabili o ambigue rispetto alla performance che l'operatore deve fornire; d) ci sono delle asimmetrie di potere e informative fra Slw e richiedente. Come vedremo, tutte e quattro queste condizioni si verificano nel momento in cui si prende in considerazione il lavoro degli operatori sociali del territorio, sia per quel che riguarda i servizi sociali che per quel che concerne il terzo settore.

A partire da Lipsky si possono dunque individuare i seguenti tre snodi attorno ai quali costruire una sociologia di queste figure professionali: il regime di risorse operative e organizzative a disposizione; le norme istituzionali di funzionamento di un servizio o ufficio; le aspettative cui gli operatori devono rispondere, ambigue e conflittuali, relative a una relazione che è contemporaneamente "verso il basso" (nell'incontro burocratico) e "verso l'alto" (nei rapporti gerarchici interni). Queste aspettative sono ambigue perché si costruiscono in una molteplicità di luoghi decisionali e discorsivi differenti: le aspettative di ruolo variano se si ha a che fare con il cittadino, con un superiore, con un gruppo di attivisti, con il più ampio dibattito pubblico. È altrettanto chiaro che l'operatore può controllare solamente alcuni segmenti del proprio lavoro e di conseguenza del servizio

offerto: non solo non è in pieno controllo dei risultati – in parte dipendenti dal cliente e dal contesto - ma nemmeno di alcune delle modalità di svolgimento: dopotutto la gerarchia non si dissolve, né il tracciato delle politiche vive di pura implementazione. Ne consegue che anche tenere in considerazione le forme di alienazione che possono inserirsi nella relazione fra operatore e beneficiario è rilevante in quanto consente di considerare la possibilità che un Slw viva una forma di distacco tanto rispetto alle modalità di produzione delle misure che andrà ad applicare, quanto dal soggetto cui queste si rivolgono.

La discrezionalità può svilupparsi per varie ragioni, ma in generale possiamo distinguere fra motivi legati al suo essere uno degli strumenti del lavoro, e motivazioni che la vedono come una variabile più legata più a uno specifico setting istituzionale. Innanzitutto, seguendo ancora Lipsky, quello dei *front-line* è un lavoro troppo complesso per essere pienamente standardizzato: così come l'insegnante deve necessariamente adattarsi in parte ai soggetti con cui ha a che fare di classe in classe (e, quel che più conta, alla reciproca interazione fra studenti all'interno dell'ecosistema-classe), l'operatore dei servizi sociali deve tenere in considerazione la complessità dei percorsi individuali di ogni singolo utente per evitare di proporre soluzioni inadeguate o di creare una relazione negativa con il soggetto. Strettamente connesso a ciò, il fatto che il lavoro vada a ruotare sulle dimensioni umane dei cittadini, comprendendo quindi la straordinaria varietà delle situazioni, degli atteggiamenti, delle disposizioni soggettive, la mutevolezza degli umori e delle modalità di affrontare le difficoltà della vita e il modo in cui si combinano con quelle dell'operatore nella loro interazione. D'altra parte, è importante notare che la discrezionalità non è necessariamente una strategia a disposizione degli Slw, ma può essere un effetto strutturale del modo in cui i servizi e le politiche sono costruite, elemento su cui tanto Evans e Harris (2004) quanto Brodtkin (2013a) insistono. Quest'ultimo aspetto costituisce peraltro uno dei più significativi sviluppi che l'approccio ha compiuto rispetto alla formulazione originaria di Lipsky, secondo il quale la discrezionalità era principalmente legata a una sorta di strategia di *coping* adottata dagli attori per sottrarsi alle discontinuità, ai rischi e alle contraddizioni del proprio lavoro. Secondo questo autore, al limite, la discrezionalità può generare nel corso del tempo delle routine lavorative che possono sedimentarsi e diventare modelli operativi diffusi, mentre esitava a riconoscere la possibilità di una sua intrinseca presenza, legata all'architettura istituzionale. Passando al versante della discrezionalità *built-in*, è importante innanzitutto considerare che esiste una dimensione legittimante nella discrezionalità: i richiedenti

devono poter pensare che il burocrate farà tutto il possibile per aiutarli, magari contravvenendo alle norme, “chiudendo un occhio”. L’incontro burocratico è fondamentale in quanto è uno dei principali momenti in cui un cittadino esperisce lo stato in maniera diretta e all’interno della sua vita quotidiana: momento fondamentale di legittimazione formale e sostanziale, la relazione con i burocrati che hanno il potere di dare o meno una prestazione diventa una delle articolazioni della cittadinanza, nel quadro di un passaggio dalla “cittadinanza come status” alla “cittadinanza come contratto” (Vitale 2005). La capacità di ottenere una prestazione può rivelarsi più importante che un astratto riferimento ai criteri generali con cui la politica viene costruita nella concreta esperienza che i cittadini fanno dello stato. Chiaramente con ciò non si intende dire che gli Slb siano gli unici, e magari nemmeno i più importanti, produttori di politiche sociali o di cittadinanza sociale e appartenenza. Ciononostante, svolgono un ruolo di legittimazione e diffusione delle politiche, e sono in ultima istanza i soggetti che, applicandole, contribuiscono a risemantizzarle e costruirle come ambito della pratica.

In secondo luogo, la discrezionalità può connettersi al progetto di flessibilizzazione e contrattualizzazione dell’assistenza pubblica. In questo senso, la discrezionalità è una parte del progetto di decentralizzazione del welfare state che abbiamo visto associato tanto al *New public management* quanto alla logica dell’investimento sociale. Mentre nel primo c’è una attitudine ostile all’esercizio della discrezionalità, nel secondo l’attenzione al *tailored policy design* (Soss, Fording e Schram 2011), che va a rimarcare la specificità dei percorsi individuali, richiede in teoria anche una presa in carico sempre meno guidata da automatismi, ma piuttosto multidimensionale e aperta alla contingenza (Saruis 2018).

La discrezionalità può dunque essere declinata in vari modi: può essere una forma di autonomia operativa espressamente garantita al burocrate per permettergli di adattare le norme alle circostanze, e in ultima analisi, di prendere decisioni (*within the law*); una forma di interpretazione della norma e dei regolamenti, che agisce nelle aree grigie in cui non è chiaro e automatico quale sia il comportamento da tenere, sottolineando così la contraddittorietà delle norme e l’attività interpretativa degli operatori (*among the laws*); una operazione che va contro la norma, creando degli spazi di eccezione (*against the law*) (Saruis, 2013; 2018).

Il discorso sulla Slb può a questo punto essere arricchito andando a integrare al suo interno anche la presenza del terzo settore. Mentre nella prima versione di Lipsky il focus era incentrato su soggetti del settore pubblico, diventa invece rilevante considerare anche

quei soggetti del cosiddetto privato sociale come costituenti il campo di applicazione di questa lente analitica (Saruis 2018). Ricostruire l'intreccio fra un terzo settore che si vuole generativo, innovativo, svincolato da una serie di legami burocratici che il pubblico dovrebbe avere, e l'effettiva pratica di questi soggetti, precari (tanto dal punto di vista personale che da quello organizzativo), scarsamente tutelati, e vincolati dal rapporto di scambio che istituiscono con i soggetti pubblici diventa centrale per proporre una linea di espansione della Slb. Osservando soggetti che si trovano in "posizioni diverse nello spazio sociale e legati reciprocamente da una relazione di mutua dipendenza o di conflitto"¹¹⁵ (Desmond, 2014, 554), cercherò di restituire sia le convergenze che le divergenze fra attori diversi e concorrenti nel campo delle politiche per l'abitare. Allo stesso modo, va fatto tesoro di questa osservazione di Desmond per analizzare e tenere costantemente presenti i rapporti fra i soggetti in relazione alle reciproche posizioni anche nel momento in cui si osserva la relazione con i beneficiari. Se la capacità di produrre effetti nel corso di un'interazione o un incontro appartiene a tutte le parti in gioco, vale sempre la pena ricordare l'esistenza di una asimmetria che definisce nei fatti il campo semantico e gli effetti pratici dello scambio fra operatore e (potenziale) beneficiario. Questa sproporzione è evidente quando consideriamo il potere che hanno le rappresentazioni: i richiedenti sono spesso sospettosi nei confronti degli operatori, soprattutto per quanto riguarda gli assistenti sociali, ma in ultima analisi ne hanno bisogno per far fronte a una situazione di povertà (e in questo ritorna l'idea della non volontarietà dell'interazione), invece le rappresentazioni che vengono prodotte su di loro sono ben più solide. Questo avviene anche grazie all'utilizzo di modelli di etichettamento e stereotipizzazione, basati su generalizzazioni sociali ampie o sulla diretta esperienza della comunità di lavoratori nello specifico contesto. Ad esempio, nel corso delle interviste emerge spesso una stereotipizzazione ben precisa ("gli assistenzialisti") dei soggetti provenienti da certe aree geografiche (come l'Africa subsahariana), mentre sembra essere assente un analogo stereotipo nei confronti dei meridionali, nonostante questo stereotipo sia invece ancora abbastanza diffuso a livello di percezione sociale ampia¹¹⁶. Il ruolo degli stereotipi è duplice: da un lato, in mancanza di risorse questi possono diventare delle scorciatoie cognitive, d'altra parte si può dire che gli stereotipi siano integrati nella

¹¹⁵ Trad. mia: "different positions within the social space and bound together in a relationship of mutual dependence or struggle".

¹¹⁶ Esula dai miei obiettivi qua dare una spiegazione di questo fenomeno, ma potrebbe essere legato fra le varie cose a una storicizzazione della presenza dei "meridionali" nell'arena dell'assistenza sociale torinese, con una maggior naturalizzazione del loro ruolo. Inoltre non è certo irrilevante la dimensione del razzismo istituzionale puro e semplice.

politica e nelle misure stesse disponibili, ad esempio attraverso la creazione di disuguaglianza di fatto fra soggetti con caratteristiche differenti. Così come la legittimità statale viene valutata anche a partire dalle interazioni burocratiche, di converso lo stato attraverso le categorie prodotte e riprodotte nel corso di questi incontri offre ai suoi cittadini gli standard secondo cui si valuta il “buon cittadino”¹¹⁷.

Ci sono tre ragioni principali per cui la discrezionalità degli operatori street-level è particolarmente rilevante nel contesto in esame: a) in una fase di mutamento istituzionale, gli attori hanno una maggior probabilità di prendere decisioni operative contestuali e guidate dai saper-fare acquisiti nel corso del tempo, legata sia alla maggiore incertezza che a una apertura di spazi di sperimentazione; b) la crescente integrazione degli operatori del terzo settore nell’implementazione della policy dà luogo a una maggior influenza di soggetti formalmente meno legati al rispetto delle procedure o, per meglio dire, inseriti in una forma organizzativa che permette di sviluppare procedure interne con un maggior grado di flessibilità; c) il modo stesso in cui sono pensate queste politiche spinge nella direzione di un maggior carico di responsabilità per l’operatore street-level, responsabilità che come abbiamo visto non sono scevre da tensioni.

Ragionare in termini di Slb permette dunque di analizzare un versante procedurale e processuale delle politiche sociali, cercando di tenere in considerazione il modo in cui viene elaborata, comunicata, percepita e vissuta dai cittadini una misura, una procedura, uno strumento. Questo permette anche di riformulare il modo in cui pensiamo alle catene di implementazione delle politiche, uscendo da una lettura che tende a vedere la policy come un oggetto strutturato sul piano legislativo, in favore di una comprensione che ne tiene in considerazione anche gli aspetti di costruzione e negoziazione: le organizzazioni street level “creano delle policy a tutti gli effetti attraverso le loro prassi, spesso in modalità che sono tutt’altro che trasparenti” e sono quindi “luoghi strategici per avviare processi di mutamento all’interno del welfare state”¹¹⁸ (Brodkin 2013a, 11). Il rapporto fra i differenti livelli è da contestualizzare come un legame dinamico: “le categorie di percezione e giudizio che sono definite al più alto livello dell’apparato statale e che si iscrivono nelle regole formali, e quelle che i burocrati street-level effettivamente utilizzano nella pratica quotidiana possono differire, ma sono strettamente intrecciate [...] La frammentazione non necessariamente indica una debolezza o uno smantellamento

¹¹⁷ O meglio: “il buon povero”.

¹¹⁸ Trad. mia: “effectively create policy through their practices, often in ways that far from transparent”; “strategic locations for initiating changes in the boundaries of the welfare state”.

dello stato; in questo caso è una specifica modalità con cui esercitare il potere sulla sua popolazione”¹¹⁹ (Dubois 2014, 42).

In questo modo, si passa a una concezione della SIb come attività di mediazione, su tre piani differenti ma interconnessi, essendo a) lo spazio nel quale la policy viene implementata, operando una traduzione operativa dalla sua formulazione alla sua effettiva attuazione; b) dove non solo la formulazione della politica, ma anche “la distribuzione dei benefici e dei servizi sono (ri)negoziati”¹²⁰ (Brodkin, 2013b, 17), operando una mediazione fra il livello della politica e i cittadini; c) come catena di trasmissione e mediazione a un livello che è più quello della *politics* che quello della policy, fornendo un’arena nella quale è possibile esercitare *voice* da parte dei soggetti beneficiari (o che ritengono che avrebbero dovuto essere beneficiari), e nella quale le caratteristiche ascritte (sesso, genere, razza...) vengono valutate e mediate come differenze di status (Brodkin 2013b). Come nota Saruis, riprendendo Lowi: “i politici possono essere più interessati nell’ottenere consensi che nel trovare soluzioni reali a problemi complessi, quindi tendono a trasferire i conflitti ad altre arene decisionali, «il più in basso possibile» (Lowi 1979, 55). Ciò implica che conflitti sociali o politici irrisolti (per varie ragioni) al livello politico possono essere rimessi allo street-level”¹²¹ (Saruis 2018, 37). Questa mossa concettuale è analoga a quella proposta da Fassin (2015) per analizzare lo stato come un oggetto costruito empiricamente, dal basso, attraverso le pratiche, le disposizioni, gli habitus, i conflitti degli attori, le loro relazioni con i beneficiari degli interventi e con i loro superiori. Nella prospettiva che cercherò di sviluppare nel corso delle prossime pagine vedremo come ci sia un costante assemblaggio di pratiche e discorsi che vengono prodotti in luoghi (fisici, ma anche teorici) e livelli differenti, che ricadono sull’attività quotidiana delle SIb, ponendo queste a un crocevia teorico fra livello macro e micro, dove hanno un ruolo tanto le condizioni contestuali, i vincoli e le risorse, quanto le disposizioni individuali, i modi di fare e di pensare. Ancora con Zacka, questo approccio permette una lettura dello stato “calda”, nella quale c’è

¹¹⁹ Trad. mia: “categories of perception and judgment defined at the top of the state apparatus and inscribed in formal rules and those that street-level bureaucrats actually use in their daily practice may differ, but that they are closely intertwined. [...] Fragmentation does not necessarily indicate weakness or dismantlement of the state; in this case, it is a specific way for the state to exert power over its population”.

¹²⁰ Trad. mia: “the distribution of benefits and services are (re)negotiated”.

¹²¹ Trad. mia: “politicians can be more interested in gaining consensus than in finding real solutions to difficult situations; thus, they tend to move the conflicts towards other decisional arenas «as far down the line as possible» ([Lowi 1979], 55). This means the unresolved (for many reasons) political or social conflicts at the political level can be postponed towards the street level”.

“*more than a bureaucracy*” (Fassin 2015, X), fatta delle sue regole e procedure, ma anche l’insieme dei valori e dei posizionamenti affettivi degli operatori.

5.2 Gli sportelli

La ricerca si è svolta nel bel mezzo di un processo di profonda riorganizzazione del sistema dei servizi sociali locali. Mentre fino al 2006 la città era divisa in quartieri, in seguito si è costruita una organizzazione su una base più ristretta, quella della circoscrizione. Questo orientamento rispondeva alla necessità di una declinazione territoriale del principio operativo della prossimità, in cui il servizio sociale fosse inserito all’interno del contesto di intervento al minor livello possibile di distanza dal cittadino. Questo orientamento viene ribaltato nel corso del 2017/2018 con un ritorno a una divisione in distretti, seguendo lo schema organizzativo delle Asl. Parallelamente, si è avuto una progressiva differenziazione dei compiti degli assistenti sociali, spinti verso una logica organizzativa di “area” e successivamente di “équipe”. Questo riaccentramento dei servizi territoriali risponde a una logica funzionale di maggiore omogeneità fra territori sub-comunali e contemporaneamente di maggiore capacità di sviluppare linee di intervento tagliate sui singoli distretti, costruendo delle zone relativamente omogenee fra di loro, nelle quali si possano sviluppare politiche coerenti rispetto ai bisogni del territorio. Ciò tende alla concentrazione, aggregando aree progressivamente sempre più vaste e variegate, rispondendo a una logica regionale di costruzione di ambiti integrati di assistenza modellati su quelli delle Asl. All’interno di questo schema operativo, la Città di Torino ha proposto di introdurre la struttura intermedia del Polo dell’Inclusione Sociale, presente in ogni distretto e responsabile rispetto alle situazioni di povertà, lasciando invece al Servizio sociale territoriale la competenza per quanto riguarda l’intervento su disabilità, minori ed anziani. La gestione del rapporto con i soggetti presenti sul territorio viene invece posta in capo a una divisione centrale, incaricata di coordinare, mantenere i contatti e garantire la sinergia con il “sistema sussidiario”. Questo comporta il tentativo di raccordare un minor numero di punti di accesso territoriali con la parte di vera e propria gestione della problematica abitativa, nell’ottica di avere una migliore conoscenza – leggibilità – del territorio:

“Stiamo cercando di proceduralizzare un po' di più le comunicazioni fra chi ha il contatto con il cittadino e i nostri uffici, in modo da... chiarire bene quali sono... gli ambiti... i problemi, i tempi, le prospettive, le risorse, delle persone che sono a rischio sfratto”
(Andrea, dirigente comunale).

cercando di evidenziare il coordinamento fra livelli, all'interno della città stessa, come uno dei nodi sui quali intervenire e al quale dare risalto nella progettazione del servizio:

“Perché c'è un affaticamento dei servizi che non hanno risorse, noi facciamo con le risorse che abbiamo... lavoriamo congiuntamente perché c'è una programmazione più possibile congiunta rispetto ai nuclei a rischio che hanno già lo sfratto, cercando di capire prima tutti gli interventi che possiamo fare” (Andrea, dirigente comunale).

Questo costituisce una applicazione della logica organizzativa della governance multilivello all'ambito urbano.

Fin dal nome, Polo di inclusione sociale, è evidente il richiamo implicito a una strategia di social investment, con uno spostamento dell'attenzione dal bisogno manifestato da una categoria di cittadini (gli “adulti in difficoltà”, come si chiamava la vecchia divisione) all'obiettivo da raggiungere (l'inclusione appunto), sottolineando una presa di distanza dalle precedenti politiche. Politiche che si fondavano su un sostegno economico e quindi si configuravano come interventi “passivi”:

“Ma negli anni questi strumenti sono stati tradotti soprattutto in aiuti passivi, mettiamola così. Non c'è mai stata una politica dell'intervento a favore delle persone fragili che non fosse «ti diamo il sussidio». Era un sussidio condizionato... Cioè dovevi iscriverti al centro per l'impiego, dovevi rispondere se ti offrono un lavoro, eccetera... Ma i servizi sociali torinesi non hanno mai avuto un'area dedicata, no? I servizi sociali torinesi sono specializzati, quindi c'è l'area minori, l'area disabili, l'area anziani... Non c'è mai stata un'area... Di lavoro con la fragilità economica” (Andrea, dirigente comunale).

Il Polo viene costruito nella narrazione degli intervistati come uno strumento di policy, non solo come una ripartizione amministrativa di attività già esistenti. Anzi, viene immaginato come un dispositivo in grado di accrescere gli spazi di discrezionalità, individualizzazione e investimento delle politiche sociali locali, uscendo da una dimensione “burocratico-amministrativa”:

“[Il comune] vorrebbe che questi poli rispondano in modo diverso ai cittadini in difficoltà. Quindi non solo in modo burocratico-amministrativo, non solo in modo assistenzialistico, ma in modo anche... Ehm... Rivolto a un approccio legato alle capacità, all'analisi... All'integrazione con altri settori, tipo quello occupazionale, del lavoro... Cioè, questa è l'idea. Che non è stata ancora completamente tradotta” (Andrea, dirigente comunale).

Nel corso del tempo, la domanda di soluzioni abitative è diventata una delle ragioni principali per cui i soggetti decidono di rivolgersi ai servizi territoriali, domanda il cui

incremento viene collocato temporalmente intorno al 2009-2010, con un chiaro riferimento alla crisi economica globale del 2008:

M: Nel senso che io ho iniziato a fare accoglienza e... Non era così. La domanda portata, il bisogno portato, non era prevalente sull'abitazione. Ma nel giro di poco, potrebbe essere due anni, è diventato preponderante. Io credo che...

T: Nella fase prima che cos'era che...?

M: Bisogni economici. Bisogni economici, prevalentemente. Problematiche relative alla famiglia, i bambini... Però il problema abitativo non era così portato. E invece adesso io penso che, del mio monte lavoro, un buon 70% è dedicato alle problematiche abitative. E anche l'utenza che viene, lo porta sempre come problematica, e come bisogno (Marianna, operatrice del servizio sociale).

Questa rilevanza del problema casa viene costruita anche dall'alto, come esigenza di policy. In questo senso, la casa diventa un punto di ingresso per il soggetto pubblico nella vita delle persone, il nodo attraverso cui disvelare le varie forme del disagio economico e della marginalizzazione presenti sul territorio, nonché un riferimento privilegiato nel discorso dell'intervento sulla povertà e uno dei cardini della nuova politica locale e della riorganizzazione dei servizi:

"[...] rivolti a fare dei servizi dove non si scomponesse il bisogno del cittadino in mille rivoli, ma si cercasse di dire: [mima un dialogo] «Bene. Hai un problema di reddito, probabilmente hai anche un problema di affitto?» «Eh, sì!». E allora, non è che ti mando a un altro servizio per fare questa roba qui, capiamo come possiamo fare le due. «Prendi il Rei? Allora, il progetto magari lo facciamo sulle spese abitative. Proviamo a capire come possiamo intervenire affinché tu non perda la casa». [...] Che vuol dire... Attivare dei tirocini. Formule che purtroppo non sono risolutive. Però ti permettono, magari per un buon periodo, intanto di farti conoscere, entrare dentro un percorso effettivamente formativo, lavorativo. E dall'altro ti permettono di tirare su un po' più di reddito, che va a sommarsi al REI..." (Andrea, dirigente comunale).

Quello che possiamo vedere, dunque, è un tentativo di costruire una nuova organizzazione delle modalità di risposta ai problemi abitativi che fa perno da un lato su un accesso semplificato per il cittadino, e dall'altro su una maggior omogeneità del servizio, con l'amministrazione a fare da punto di intermediazione delle domande e di costruzione di reti con altri attori del territorio, creando una "maglia":

"Ora stiamo cercando di tenerli insieme di più. E quindi anche le strategie di intervento, le interconnessioni tra servizi, tra amministrazione e terzo settore, fanno sì che si possa lavorare in maniera combinata, un po' stringendo la rete, e quindi riuscendo meglio a

reggere l'impatto. Poi qualcosa passa comunque. Ancora molto passa in queste maglie”
(Silvia, dirigente del servizio sociale).

Questo processo di riaccentramento, che in parte potrebbe presentare delle analogie e dei punti di contatto con il ritorno alle politiche su scala nazionale dopo la stagione della regionalizzazione (Perulli 2013), viene rappresentato come una ottimizzazione, un modo per “fare di più con meno”, sia dal livello amministrativo che da quello politico. Non viene evidenziato invece molto il rischio di perdere le specificità delle unità di scala inferiore, se non da parte di uno degli operatori intervistati. Mi sembra utile riportare il passaggio in questione, in quanto pare cogliere una dimensione rilevante delle politiche in esame:

“La contrazione economica, di risorse economiche, ma credo che non sia solo questo, ma sia proprio un'idea diversa di città che non è più... Non è fatta di tante città ma è una roba unica e che viene poi... Divisa in quattro. Adesso - dico in quattro perché di fatto a Torino in questo momento sono quattro distretti - ma che di fatto riaccentra un po'... Anziché redistribuire alla periferia, il fatto che ci siano meno risorse accentra. No? Fa accentrare le cose, con l'idea probabilmente di ottimizzare, però rispondendo un po' meno ai bisogni di quelli che sono i territori. [...] È una scelta, mi viene da dire, politica. E di conseguenza di essere meno... Avere meno contatto diretto con l'utenza, con il cittadino, con il territorio. Perché più crei distanza meno senti i bisogni” (Pierangelo, operatore del servizio sociale).

Nel discorso prevalente emerge piuttosto una lettura del “territorio”, inteso qua come sotto-articolazione circoscrizionale, come ambito d'azione del terzo settore, mentre al soggetto pubblico rimane un ruolo di regia e raccordo. Dalle interviste emerge chiaramente come il rapporto con le realtà associative e cooperative (“le risorse del territorio”) sia un elemento che agli assistenti sociali stessi è richiesto di tenere in considerazione, dedicando del tempo a quello specifico aspetto. Questo viene però messo in relazione anche con una capacità e una sensibilità personale dell'operatore:

“Sicuramente in questa fase attuale l'amministrazione chiede di più, agli operatori sociali, di dare attenzione a quell'aspetto. Alla coltivazione delle reti, alla coltivazione del terzo settore. L'operatore è più ricettivo [arriva una persona che ha bisogno della stanza, ci interrompiamo un attimo] l'operatore è più ricettivo se di base ce l'hai anche come formazione e come predisposizione. E poi è una questione di gestione del tempo. Perché io operatore riservo parte del mio tempo-lavoro per quell'aspetto lì. L'ho sempre riservato, in qualunque situazione mi trovassi, anche carica fino a qui [indica la fronte], per me era importante, quindi ci riservo del tempo. Mentre un'altra collega, che si trova oberata a gestire emergenze e non ritiene quel pezzo importante, dà priorità a altre cose.

E quindi quel pezzo lì non lo coltiva. Senza giudizi di valore, eh. Sono modi di gestire il proprio lavoro in maniera diversa” (Marianna, operatrice del servizio sociale).

Possiamo identificare anche questa come uno degli effetti della discrezionalità operativa, che prevede la possibilità di adottare stili differenti di interpretazione del ruolo di operatore sociale, coinvolgendo anche la differente gestione del tempo lavorativo. Anche in questo caso è una discrezionalità che riproduce delle asimmetrie: nella presente fase di cambiamento dei servizi, fra quanti avevano già sviluppato quelle prassi di coordinamento e cooperazione con le realtà del privato sociale cittadino che vengono oggi richieste e quanti invece si trovano a dover in qualche modo rimodulare le proprie competenze professionali. Questo permette, ancora una volta, di osservare la processualità di certi cambiamenti, con la policy che non viene semplicemente “calata dall’alto”, ma si nutre anche di orientamenti e culture professionali già in circolo.

L’organizzazione burocratica della gestione delle misure di welfare per i soggetti maggiormente vulnerabili si fonda sullo “sportello”. Lo sportello, che di norma è un piccolo ufficio in cui operatore e cittadino possono parlare separati da un tavolo, è uno dei principali meccanismi di filtro attraverso il quale i cittadini vengono presi in carico dalle istituzioni locali. Per quanto non sia l’unico, questo si configura come uno dei principali spazi nei quali si può sviluppare la relazione fra *caseworker* e beneficiario. Il cittadino deve rivolgersi a un operatore che gestisce il primo “accesso”. In seguito l’operatore provvede a “smistare” l’utenza rispetto all’*équipe* che reputa più rispondente alle sue problematiche, producendo così la sua trasformazione da cittadino a “caso sociale”, rendendo il soggetto e la sua esperienza di vita leggibili secondo criteri burocratici. La scelta dell’*équipe* a cui indirizzare il caso diventa rilevante soprattutto nelle situazioni di confine, in cui si ravvede la necessità di un intervento multidimensionale: nell’esempio riportato sotto emerge bene il meccanismo valutativo artigianale attraverso il quale le operatrici decidono che un nucleo familiare ha bisogno innanzitutto di un intervento di un certo tipo. La presa in carico da parte del Polo inclusione in questo caso viene subordinata a una precedente presa in carico più specifica, quella dell’area minori, e diventa un primo risultato da raggiungere nella lunga strada verso l’autonomia:

“Facciamo un esempio: due genitori molto conflittuali, dalle capacità educative un po’ da sondare e da inquadrare, dei limiti e delle difficoltà dei bambini. Quella presa in carico lì la spostiamo sull’area minori, che si struttura per situazioni più complesse, con più limiti. Però invece dove i genitori hanno una media, o normale capacità genitoriale,

con tutti i limiti, ma insomma... [...] Allora, lì la aggiustiamo e quindi non necessita figure di tipo specialistico. Laddove invece ci sono problematiche... La mamma psichiatrica e il papà tossicodipendente, il bambino che sta in mezzo a questa situazione, quella roba lì la spostiamo sull'area di presa in carico, sull'equipe minori che prende in carico la situazione in stretta collaborazione. Però non entra nel polo inclusione. O meglio, magari è... Magari entra, ma viene accompagnata a quel tipo di... Il progetto diventa l'accompagnamento a quel tipo di presa in carico” (Silvia, dirigente del servizio sociale).

Tornando al tema dell’abitare, ho già sottolineato come l’insieme dei problemi legati alla casa entri a far parte dell’attività quotidiana degli operatori street-level dei servizi sociali. Come abbiamo visto questa è una tendenza presente già da alcuni anni, con i cittadini stessi che mostrano più frequentemente questo specifico aspetto di bisogno:

“Viene portato di più l'aspetto del «l'amministrazione mi deve aiutare a trovare una soluzione a questo problema», anche. Perché... Mentre prima era... Cioè, i nuclei in difficoltà economica sapevano che c'era l'iter della casa popolare... Ma diversamente poi trovavano in autonomia anche delle strategie, io penso che adesso è più evidente anche la richiesta che fanno alle amministrazioni, di trovare soluzioni di tipo abitativo” (Marianna, operatrice del servizio sociale).

Questo comporta anche una trasformazione del ruolo dell’operatore, che deve iniziare a tenere in considerazione di dover intervenire proprio rispetto a questo:

“L'incidenza sta aumentando. Cioè le collocazioni sono aumentate. Quindi, mentre prima si diceva da subito alla famiglia che questo servizio non poteva offrire soluzioni alle problematiche abitative, poi con la creazione di questo carnet di risorse che afferiscono anche al privato sociale si è riuscito a dare un po' più di risposta, ma questo ha creato anche più domanda. E quindi poi le risorse si sono saturate. [...] Di quelli che vengono a chiederci, a segnalarci problematiche abitative collochiamo un buon 80% comunque. In qualche formula varia, o in albergo o nella risorsa che appartiene al carnet” (Marianna, operatrice del servizio sociale).

Il primo contatto con i servizi sociali locali, ma anche con alcuni dei soggetti del privato sociale, è in misura crescente legato a una situazione di difficoltà economica nel pagare l’affitto o le utenze, spesso già di sfratto in essere. Nel momento in cui il nucleo è affidato al polo inclusione, la prima operazione che viene normalmente svolta è la verifica della situazione economica, fase nella quale possono emergere una serie di impedimenti burocratici rispetto alla possibilità di essere inseriti nel “circuitto” dell’accoglienza temporanea. In particolare, nel corso delle interviste e delle conversazioni emerge la difficoltà che i soggetti destinatari hanno nel tenere sotto controllo gli aspetti burocratici incontrati nel corso della vita, soprattutto per quanto concerne i regimi fiscali, la posizione

debitoria e quella relativa alla residenza. Questo favorisce il crearsi di un dispositivo che incentiva la discrezione degli operatori nel cercare di aggirare la legge, senza infrangerla; trovare degli escamotage per sanare situazioni che non sarebbero accettabili dal punto di vista normativo:

“E molto dipende... Da tante cose. E sono tante. Intanto che le condizioni previste dalla legge, che devono essere previste lungo tutto l'arco progettuale, ci siano. Non sempre è così, perché magari nessuno ti richiama al fatto che non devi perdere la residenza. E quindi magari gli fai prendere la residenza in convivenza, perché se perdi la residenza si chiude il percorso” (Giorgia, funzionaria comunale).

Non è una discrezionalità che va contro al mandato istituzionale dunque, ma un'attenzione a operare in modo da permettere ai progetti già attivati di non fallire nel raggiungimento degli obiettivi. Allo stesso tempo, esistono dei controlli che fanno sì che alcuni percorsi vengano interrotti o rallentati perché vengono alla luce elementi che non permettono l'assegnazione, e che non sono – o non vengono ritenuti - aggirabili:

“Allora, se tutto fila liscio e non ci sono condizioni ostative... [ad esempio che] si scopre un debito, si scopre una partita IVA... [...] che magari la famiglia o non ha voluto dichiarare, oppure magari non ci ha pensato. In questo caso ovviamente ogni cosa che ostacola il fatto di poter fare le segnalazioni allunga i tempi. Se invece ci sono meno motivi ostativi, e quindi si riesce a seguire anche l'iter burocratico più in fretta, si arriva più facilmente nell'arco di un anno all'assegnazione” (Giorgia, funzionaria comunale).

“Quindi la legge non è che dica: «tu devi fare domanda da bando però poi se - non so - ti mancano tre anni di residenza, ma sei malato... Se hai un bambino grave... Se sei una condizione particolare che il servizio sociale rileva... Allora puoi avere la casa». No! Tu devi avere comunque tutti i requisiti, possibilmente devi aver fatto anche domanda di bando e magari avere un punteggio idoneo all'assegnazione... [...] Semplicemente la segnalazione come caso sociale va a integrare e a supportare un progetto senza il quale il raggiungimento della casa avrebbe fine, quindi rischieresti di fare dei progetti temporanei con una scadenza lunghissima” (Giorgia, funzionaria comunale).

Contestualmente, si sta sviluppando l'idea di progettare e proporre dei “percorsi” di inclusione, legati alla (ri)professionalizzazione o al (re)inserimento lavorativo. Il principale beneficio che il cittadino ha dall'essere trattato come caso sociale consiste nella possibilità di essere segnalato alla Commissione emergenza abitativa, la quale valuta la possibilità di fare richiesta di casa popolare (Erp). Come si valuta? Ancora una volta, emerge una dimensione della discrezionalità operativa, per cui la segnalazione “si fa”. Questo esempio permette di mostrare una differente sfaccettatura della discrezionalità, in questo caso collettiva. La discrezionalità degli operatori si trasforma in questo caso in una

prassi lavorativa condivisa, attraverso la quale si indirizza il funzionamento della misura. Questo, peraltro, viene fatto utilizzando dei criteri di valutazione e un lessico che sono interni alla logica della policy stessa:

“T: Quindi sono solo persone che sono già all'interno di progetti. Qualsiasi tipo di progetto?”

M: Sì, o l'alberghiero o l'housing o altre risorse del terzo settore. Per farli uscire dalla struttura tu li puoi segnalare. Dopo tre mesi che sono stati inseriti in quella struttura o albergo, puoi segnalarli alla emergenza abitativa perché possano accedere alla casa popolare.

T: E lì... È il servizio sociale stesso a decidere se per un soggetto si fa la segnalazione oppure no, immagino.

M: Mmh... Si fa. [lunga pausa] Cioè, il discrimine può essere se ottiene un'autonomia o se non ce la fa a accedere a una casa popolare. Però quasi tutti” (Marianna, operatrice del servizio sociale).

Quel “quasi” racchiude un universo di valutazioni, giudizi e pre-giudizi, rapporti personali e relazioni.

Finora abbiamo visto come le operazioni discrezionali delle operatrici possano avere lo scopo di assicurare la presa in carico anche in alcune zone d'ombra nelle quali non sarebbe tecnicamente possibile intervenire. Ma lo sportello non si configura certo soltanto come uno spazio dell'accoglienza e a favore dei cittadini. Come l'operatore sociale può orientarsi al “chiudere un occhio” rispetto ai beneficiari con cui intrattiene una relazione limitata e contingentata allo sportello, così quest'ultimo può diventare uno spazio molto conflittuale: mentre da un lato possono emergere varie forme di aggressività da parte dei soggetti presi in carico; dall'altro si è anche sviluppata una specifica strategia di ostruzione da parte del movimento per la casa locale, per il quale il blocco fisico del servizio, “accompagnando” il potenziale beneficiario al colloquio, svolge una funzione di pressione e di *voice* all'interno dell'arena politica cittadina. È un modo per risalire la catena di comando dell'assistenza sociale locale, con un'azione che presuppone – non a torto – il collegamento dei vari livelli amministrativi, e l'intervento “dall'alto” nel caso in cui la situazione divenga troppo conflittuale:

“Ma poi, nelle situazioni di maggiore conflittualità, le risposte non vengono date al... Al punto territoriale, ma assumono rilevanza a livello cittadino. Per cui una situazione per la quale i servizi territoriali dicono che non ci sono possibilità, a fronte di un'azione particolarmente incisiva da, tanto per citare un nome Prendocasa, può portare invece la

Città a individuare altre risorse che prima non c'erano... Per uscire dal momento di criticità che magari è l'occupazione dei locali del servizio, piuttosto che la manifestazione in strada in occasione dello sfratto” (Francesco, dirigente del servizio sociale).

D'altra parte, da questo passaggio emerge un altro elemento importante, ovvero la difficoltà che gli operatori hanno nel raccordarsi ai livelli superiori di governo, di avere con questi una relazione stabile e di poter garantire l'uniformità del trattamento. Ciò può avvenire anche in assenza di una situazione così stringente come quella dell'occupazione dell'ufficio territoriale, ma è piuttosto una delle conseguenze della riorganizzazione in atto:

“Quindi questo rende particolarmente faticoso per gli operatori [...] anche il fatto delle interconnessioni coi vari pezzi dell'amministrazione per cui noi siamo... Siamo sotto la stessa direzione, ma in aree appunto diverse, quindi anche l'interfaccia con il settore più dedicati alla casa, all'edilizia, eccetera... Spesso non sono così immediati. E a volte così sinergici” (Francesco, dirigente del servizio sociale).

L'interruzione o il rallentamento dei percorsi a volte si può anche presentare a causa delle complessità del sistema, che prevede la comunicazione fra varie agenzie pubbliche collocate a livelli amministrativi diversi e che hanno anche funzioni diverse. Infatti, gli stessi operatori del servizio sociale non sempre hanno tutte le informazioni corrette (o possono compiere degli errori nell'applicazione delle norme, come nel caso riportato in apertura del capitolo). Questo ha un effetto potenzialmente molto forte sui percorsi di vita dei soggetti richiedenti:

“[Riflette] mah, guarda, c'è una situazione adesso di una signora nigeriana che conosco da diversi anni, da una quindicina di anni, a cui è stato fatto tutto un accompagnamento abitativo con un'associazione. Per situazioni... Burocratiche, gli è stata cancellata la residenza [...] gli era stata cancellata, ma a sua - e a nostra - insaputa [ride] per cui ho dovuto ripartire da capo, di nuovo. Per cui dopo i tre anni se n'è fatti altri tre in questa convivenza” (Pierangelo, operatore del servizio sociale).

Lo spazio dell'assistenza è caratterizzato da una compressione fisica (gli spazi spesso risultano piccoli rispetto al numero di persone, soprattutto nei momenti di massima affluenza) e temporale (il tempo dedicato al colloquio sempre ridotto, la necessità di rispondere a mail e telefonate, il lavoro di *back-office* necessario a istruire le pratiche). A contrasto con questa modalità di relazione, emerge l'esperienza degli operatori dei servizi residenziali temporanei, che svolgendo un lavoro a stretto contatto con il beneficiario all'interno di uno spazio-tempo relativamente più disteso, possono favorire l'emergere di problematiche che per l'assistente sociale possono rimanere oscure e svolgere un vero

lavoro relazionale. Durante una conversazione non registrata, un operatore mi fa notare come alcuni elementi, ad esempio quello di fonti di reddito informali o casi di violenza intramuraria, emergano più facilmente a partire da una relazione quotidiana con i soggetti, attraverso un lento processo di costruzione della fiducia. Questa osservazione è condivisa da diverse delle operatrici intervistate, pur sottolineando tutti i limiti della loro posizione ibrida, che non ha accesso a una serie di risorse e che, soprattutto, risente della temporaneità dei progetti:

“Per cui alcune cose ti saltano subito all'occhio, per cui vedi di più di quanto veda un assistente sociale, perché li vedi... Magari ci puoi entrare in casa mentre fanno colazione o mentre fanno cena, per cui capisci quali sono le loro dinamiche. Come fa a cenare... Un bambino magari cena da solo, e la mamma è al telefono o magari non cena, salta il pasto, o magari lo fa mangiare davanti al divano. E quindi ci sono alcune cose che vedi nella quotidianità... Dall'altra non le puoi affrontare tu perché... Sei qua per un tempo limitato, loro sono qua per un tempo limitato...” (Ludovica, operatrice social housing).

O ancora, un'altra operatrice mi spiega come il loro modo di relazionarsi con i soggetti sia diverso dalla presa in carico dei servizi, ma possa eventualmente tradursi nell'avvicinamento ai servizi grazie a una loro segnalazione all'assistente di competenza:

“Quindi se abbiamo una persona che presenta un discorso di dipendenza, l'abbiamo osservato, in qualche modo emerge... Non è la presa in carico dai servizi, noi possiamo dare una mano nella gestione di questa cosa [...] Allora, se non è stato fatto già quando li conosciamo, li accompagniamo” (Rachele, operatrice cooperativa).

Il rapporto fra soggetti del servizio sociale e del terzo settore a volte viene inquadrato in un'ottica conflittuale da questi ultimi, che cercano in qualche modo di “smarcarsi” dal modello lavorativo rappresentato dall'assistente sociale, di posizionarsi in uno spazio di azione differente e molto più connesso ai temi della vita quotidiana e della domesticità. Non è infrequente incontrare un atteggiamento secondo cui esisterebbe una sorta di “competenza” di cui gli assistenti sociali sono depositari rispetto al tema della cura, soprattutto per quel che riguarda i bambini. È chiaro che questo può entrare in conflitto con le pratiche familiari dei soggetti, soprattutto se provenienti da un contesto culturale profondamente differente. Nel corso di una conversazione non registrata con un'operatrice del terzo settore, emerge ad esempio come spesso ci siano delle divergenze di interpretazione fra famiglia e assistente sociale sulla gestione della domesticità:

“Nel bambino si stratificano aspettative e modelli culturali molto radicati, da una parte e dall'altra. Per cui, ad esempio, non si riesce a accettare che possano andare a piedi nudi, oppure le chiedono [le assistenti sociali all'operatrice] se «fanno tre pasti al

giorno», domanda a cui lei risponde con un certo imbarazzo: cosa si aspettano, che facciano i pasti codificati come colazione pranzo e cena? «Mangia quando ha fame. C'è il pentolone sul fuoco sempre... prendi una cucchiata quando hai fame»» (nota etnografica, 4 luglio 2019).

Anche per quanto riguarda i soggetti del terzo settore emerge con forza la dimensione delle scelte operative del singolo operatore, che si ritrova a mediare fra beneficiario, colleghi, amministrazione, soggetto promotore e/o soggetto finanziatore. Anche in questo caso, è particolarmente interessante esaminare le situazioni nelle quali gli operatori cercano di utilizzare le proprie competenze (e il proprio margine discrezionale) “a favore” dei beneficiari, per risolvere problemi contingenti e che risulterebbe complesso sbrogliare seguendo la procedura ordinaria. Nelle parole degli intervistati questo aspetto viene spesso espresso ricorrendo a un distacco dal ruolo di “operatore”: l’esercizio della discrezionalità appare come un uscire dalla normale attività quotidiana, per ricorrere a una modalità più personalizzata di azione, in cui l’investimento personale non è irrilevante. Detto in altri termini, l’operatore mostra al suo interlocutore la sua buona volontà e la sua disponibilità ad aiutarlo “svestendo” i panni dell’operatore e ricorrendo alla propria soggettività: ti aiuto come aiuterei un conoscente nelle tue condizioni.

Mi pare che questo permetta di sostanziare una differenza cruciale fra due forme di discrezionalità: paradossalmente nel terzo settore, formalmente più flessibile e libero dai “legacci” dell’azione pubblica, l’esercizio di una discrezionalità fuori mandato richiede il distanziamento dal ruolo, a differenza degli assistenti sociali che accettano l’esercizio di autonomia come un elemento che è parte del loro ruolo. Questo aspetto va forse ricondotto alla necessità di costruire una relazione di fiducia con i beneficiari: la mancanza di risorse di tipo autoritativo (l’assistente sociale viene percepito come emanazione diretta dello stato, a differenza dell’operatore del terzo settore) implica che questo per farsi riconoscere come un interlocutore legittimato a indirizzare i beneficiari di un progetto lungo il percorso progettuale stabilito, debba istituire una relazione fiduciaria. È quel che mi racconta Mattia (operatore cooperativa), quando uno dei beneficiari della sua struttura gli chiede aiuto:

“C’è una persona che ha un problema di Isee (gli mancavano dei documenti, in particolare il permesso di soggiorno era scaduto), Mattia ha tre possibilità. Mandarlo a un Caf vicino, mandarlo al Caf con cui collabora la cooperativa, mandarlo al Caf degli amici suoi con cui ha un rapporto. Il processo decisionale si svolge così: capendo che il tizio ha qualcosa che non vuole dichiarare e vedendo che non si fida del Caf, perché ha paura che lo denunciino sostanzialmente (gli faccio l’esempio di ieri sera di R. [un mio

amico] con la stessa identica paura perché mi sembra calzante e richiama un più ampio aspetto di sfiducia nei confronti delle istituzioni) decide che dai primi non può mandarlo. Telefona ai secondi per capire quali potrebbero essere i documenti richiesti, con lui presente, ma capisce che comunque ci sono delle cose che non vorrebbe far emergere o che non ha. Allora decide di mandarlo in un posto dove «non gli avrebbero fatto troppe domande», in virtù di un contatto strettamente personale. «Mi sono accorto che era in gioco una questione di fiducia soprattutto» (nota etnografica, 7 maggio 2019).

Questa legittimità viene invece costruita direttamente a partire dalla posizione professionale per l'assistente sociale, che può "permettersi" di istituire anche una relazione più esplicitamente direttiva con i beneficiari. Anche gli assistenti sociali però devono, di tanto in tanto, ricorrere alla "fantasia", ovvero cercare soluzioni creative dove non sembrano essercene, per prendere in carico casi particolarmente complessi. È importante notare ancora una volta come questo non sia tanto l'effetto di una spontanea decisione degli operatori, quanto piuttosto il riflesso di un mandato istituzionale contraddittorio, intersecato con le risorse scarse con cui queste agenzie si trovano ad operare.

“Certo, non le dico che abbiamo la bacchetta magica, però... non lasciamo sole le persone nelle situazioni estreme. Io, come dico sempre... un po' la fantasia, un po' la provvidenza... Qua la sala d'attesa aperta la notte non l'abbiamo mai lasciata. No? Nel senso che sarebbe l'extrema ratio farli dormire sul divano della sala d'attesa. Non l'abbiamo ancora fatto. Quindi in qualche modo riusciamo, davvero rocambolescamente, a... Gestire le cose” (Silvia, dirigente del servizio sociale).

In questo senso, la procedura di routinizzazione degli operatori del servizio sociale, in un regime di personale insufficiente a coprire la domanda, diventa piuttosto quella di demandare ad altri soggetti la decisione, cercando di scaricare responsabilità – e quindi discrezionalità – verso l'alto (come nel caso in cui ci sia una situazione fortemente conflittuale durante l'attività di sportello) o vero “i lati” (chiedendo agli operatori del terzo settore di costruire i progetti di attivazione/autonomia).

5.3 Lavorare in Emergenza

Un discorso a parte può esser fatto per la Commissione di emergenza abitativa. Il soggetto potenzialmente beneficiario, dopo aver avuto il colloquio con gli assistenti sociali, diviene un “caso”, una pratica che viene inviata al meccanismo dell'emergenza abitativa. Come abbiamo visto, la Commissione emergenza abitativa si occupa di vagliare, a partire da criteri burocratici, i soggetti che possono o meno accedere alla quota di riserva nel sistema di Edilizia residenziale sociale. In seguito al parere espresso dalla Commissione,

alla quale prendono parte funzionari dell'ufficio preposto, funzionari dell'assistenza sociale, sindacati degli inquilini, rappresentanti della questura, viene individuata una sistemazione temporanea nella quale indirizzare il nucleo in esame. Tecnicamente, è anche possibile per il cittadino inviare una richiesta di esame alla commissione emergenza abitativa presentando in autonomia il proprio caso, elemento che sembra riguardare soprattutto soggetti che si trovano in una situazione di pignoramento o quelli che sono in qualche modo accompagnati da attori di carattere politico (sindacato e movimento).

A tutti gli effetti la Commissione sembra costituire “un dispositivo al tempo stesso tecnico e sociale, che organizza rapporti sociali specifici tra il potere pubblico e i suoi destinatari, in funzione delle rappresentazioni e dei significati di cui è portatore” (Lascoumes e Le Galès 2009, 3). In questo senso, la Commissione si configura come una “procedura trasversale che regola i flussi di disagio abitativo”, cercando di regolarizzarli e consolidare una gestione dell'abitare in cui l'emergenza non è da interpretare come collettiva ma individuale. Non si tratta infatti di approntare una procedura emergenziale per rispondere ai bisogni emergenti di un territorio per un periodo limitato di tempo, ma di intervenire su singoli casi familiari per i quali non è più possibile alcun intervento preventivo. La declinazione “emergenziale” del servizio risponde allora più a un *framing* della situazione che a una effettiva logica di funzionamento dello strumento. Ad esempio, l'utilizzo della nozione di emergenza permette una moltiplicazione degli spazi di ambiguità e favorisce un'elusione della natura strutturale del problema abitativo (Lipsky e Rathgeb Smith 1989), mentre al contempo la struttura del dispositivo tecnico fa filtrare tutta una serie di idee e presupposti delle politiche abitative e sociali locali.

I parametri attraverso cui viene valutata la domanda di emergenza abitativa possono imporre la fuoriuscita di alcuni soggetti dal sistema di presa in carico: innanzitutto quanti non abbiano un regolare contratto di locazione non possono accedere alle misure. In secondo luogo – così come per la morosità incolpevole – è necessario poter testimoniare l'esistenza di una caduta del reddito a seguito della quale interviene l'incapacità di pagare il canone di locazione. Ciò implica due scalini di condizionalità, che a fronte della precarietà, informalità e frammentarietà dei percorsi può tradursi in un meccanismo escludente: non è infatti sufficiente poter dimostrare che non si è in grado di pagare l'affitto, come testimoniato dall'esistenza di una procedura di sfratto a carico, ma questa incapacità deve essere chiaramente rintracciabile in un meccanismo di causa-effetto che collega la perdita del lavoro all'insorgere della morosità. In questo modo tutte le forme di lavoro saltuario ed informale rischiano di essere penalizzate, così come alcune delle

strategie di spesa familiari a fronte di una caduta del reddito. Infine, vengono richiesti l'Isee e gli eventuali rapporti dell'assistente sociale. Questo viene spiegato principalmente attraverso la necessità di dotarsi di strumenti per gestire una domanda ingente a fronte di una quantità di risorse scarsa:

“A fronte dei numeri che appunto dicevo prima, il sistema di risposta del settore emergenza abitativa di collocazione temporanea, può far conto su posti limitati. Per cui la città si è data dei criteri molto restrittivi rispetto a queste collocazioni. Quindi non tutte le persone che vengono sfrattate, e che richiedono di essere... Una collocazione temporanea possono ottenerla” (Francesco, dirigente del servizio sociale).

Per quel che riguarda i casi sociali, la Commissione emergenza abitativa riceve una relazione da parte dell'assistente sociale di riferimento, nel quale questo dettaglia le caratteristiche del nucleo e se sono stati beneficiari di altre misure in passato. In questo caso la relazione si configura come standardizzata, non sembra lasciare margine alla discrezionalità dei soggetti che valutano i casi in commissione. Questo avviene perché, come detto in precedenza discutendo la probabilità di esito positivo per i casi sociali rispetto a soggetti segnalati attraverso altri canali (cfr. cap. IV e paragrafo precedente), l'operazione di selezione viene svolta a monte dagli assistenti sociali:

“Allora, la relazione diventa una fotografia del nucleo familiare dove si descrive la composizione del nucleo familiare, dove si descrive la... La storia di conoscenza da parte del servizio delle problematiche del nucleo... La richiesta, la prima richiesta, a che punto della storia del servizio di quel nucleo c'è stato lo sfratto... Quali erano i motivi dello sfratto, quali sono le risorse della famiglia... Ma le risorse anche intendiamo meramente il contributo economico, piuttosto che la carta Rei, piuttosto che il Reddito di cittadinanza” (Michela, operatrice del servizio sociale).

Ma, ancora una volta, vale la pena notare che la discrezionalità è distribuita lungo la catena dell'implementazione, per cui i servizi sociali nella redazione della relazione tengono in considerazione una quantità di aspetti, anche in modo processuale:

“Diciamo che adesso la segnalazione all'emergenza abitativa, se non ci sono grosse difficoltà... Per tutti i componenti del nucleo, ossia: un nucleo di 4 o 5 persone, se almeno un paio di persone ha la residenza a posto, ha il permesso a posto, la relazione si fa. E poi man mano gli altri membri, soprattutto se sono bambini, figli, ragazzi... Si cerca di mettere a posto la relazione strada facendo. Oggi per esempio la relazione la facciamo per tutti i nuclei che sono in struttura di accoglienza, perché altrimenti come fanno a uscire... Una discriminante la fa, per esempio, se un nucleo familiare pur avendo un reddito abbastanza importante, non lo so, un reddito di 800-900 euro. Ha perso la casa, è stato sistemato in struttura di accoglienza, o in albergo, però abbiamo un reddito.

Magari per questa famiglia si può lavorare con Locare, o con le agenzie del terzo settore. Che chiedono, a differenza dell'edilizia popolare, la concreta esistenza di un reddito che non sia... Il contributo economico. E quindi si valuta situazione per situazione” (Michela, operatrice del servizio sociale).

I casi sociali hanno una grande probabilità di essere accettati perché c'è una costruzione del dossier che viene trasmesso alla commissione. In questo senso, anche se la presa in carico non è certo un salvacondotto, offre la possibilità di ridurre la complessità del sistema, scaricando sul livello *street* la responsabilità di filtrare l'utenza:

“C'è tutto un lavoro fatto prima di preparazione, quindi va in commissione quando si è certi che sia positivo. È capitato, eh. Magari qualche volta che la regione l'abbia respinto, o che dall'accertamento dei vigili è emerso qualcosa che nonostante tutte le verifiche dei servizi non... Non emergeva. Ma è raro, proprio... 0,1%, forse meno”¹²² (Giorgia, funzionaria comunale).

Rispetto a questo tipo di segnalazione emerge un elemento interessante di innovazione istituzionale:

“La Città di Torino ha interpretato i tre mesi in dormitorio non solo come dormitorio o sistemazione temporanea, ma come collocazioni fatte con progetto del servizio. [...] Per le famiglie, per i nuclei, questo articolo è stato interpretato in modo molto esteso ed è stato accettato poi in questa modalità anche dalla regione. Quindi lì dentro c'è tutto il sistema dell'accoglienza che risponde alla progettualità dei servizi sociali. Che va dagli alberghi alle comunità alloggio, alle comunità per disabili, alle strutture per anziani... A tutto ciò che tu puoi fare, all'housing, agli alloggi del volontariato... Cioè tutto ciò che puoi farti venire in mente che rientri nelle categorie delle sistemazioni temporanee. Quindi quello è così, perché è denominato così per legge, ma non è da interpretare in un modo così limitato, anzi” (Giorgia, funzionaria comunale).

I “tre mesi in dormitorio” fanno riferimento a una delle caratteristiche che attribuiscono un punteggio superiore al nucleo in esame. In questo caso, dunque la mossa è quella di sfruttare una ambiguità legislativa per allargare il novero dei soggetti che la misura può coprire.

Emergono tre elementi degni di nota da questa citazione: l'intervento discrezionale – non da parte di un operatore *street-level*, ma di un intero segmento amministrativo – anche in questo caso viene sfruttato per svolgere quello che è ritenuto essere il mandato

¹²² La quota aumenta in realtà fino al 7,3% di casi non accettati perché nei dati che mi sono stati messi a disposizione sono conteggiati anche i casi segnalati dall'Asl, che sono “più complessi” perché possono riguardare soggetti in uscita da percorsi legati al Sert o al Centro salute mentale.

istituzionale a fronte di una normativa che ne restringerebbe il campo di applicazione; questo intervento è oltretutto così rilevante che anche il livello superiore di governo finisce per appropriarsene rendendolo una routine operativa. In secondo luogo, vediamo la centralità del concetto di temporaneità che si rivela essere una delle categorie privilegiate attraverso cui comprendere, ma soprattutto intervenire. Infine, una terza dimensione che emerge è quella della presenza di una implicita discriminazione a favore di quei soggetti che sono già inseriti all'interno di un percorso di sostegno pubblico, soggetti sui quali sono già state investite delle risorse e a favore dei quali viene "piegata" la norma. Tutti questi elementi favoriscono il rafforzamento di una lettura istituzionalista della discrezionalità operativa, permettendo di sottolineare come questa non sia dipendente solamente dagli orientamenti individuali del singolo operatore, ma piuttosto il risultato di una continua negoziazione interna alla rete di organizzazioni coinvolte (Brodkin 2011, Soss, Fording e Schram 2011, Paraciani e Saruis 2019).

E nel caso in cui il soggetto/nucleo non abbia nemmeno i requisiti per essere preso in carico dal servizio sociale? Durante un'intervista, mi viene risposto che in realtà la domanda che bisognerebbe fare è piuttosto "*quando hai i requisiti e quando non li hai*" (Giorgia, funzionaria comunale), a intendere che il vero punto di frizione è sulla costruzione del caso sociale: in questa fase dell'intervento, la Commissione smette di essere una mera procedura, diventando piuttosto uno strumento di valutazione e "ordinamento" dei soggetti. Riporto ancora un lungo passaggio dall'intervista a Giorgia (funzionaria comunale), perché esprime con chiarezza l'emergere improvviso della discrezionalità connessa a questa giuntura:

"Ad esempio, se hai un reddito che ti consente di trovare una soluzione in autonomia, te la devi cercare in autonomia. Se hai una rete familiare o parentale che ti consente di essere ospitato, di andare a convivere, o addirittura di andare poi a vivere direttamente, devi utilizzare quella rete lì. Se... Hai l'assegnazione, e magari hai già il punteggio da bando, e magari accettando l'alloggio sottodimensionato puoi già avere l'assegnazione, sei fortemente invitato ad accettare la sistemazione. Non sei obbligato, ma sei fortemente invitato. Ehm... Se non hai i documenti in regola, perché ti è stato ritirato il permesso di soggiorno... [abbassando il tono di voce] è meglio che non ti fai vedere dai servizi perché potresti essere segnalato ai vigli... Anche se poi... Ci sono tante sfumature. Le vai a trovare. Per fortuna, aggiungo. [ride] soprattutto dove ci sono condizioni di fragilità grave... Dove ci sono dei... Certo che se sei, come si dice, adulto e vaccinato... cavatela! No? Però se già ci sono dei minori, se ci sono delle persone con patologie... Se..."
(Giorgia, funzionaria comunale).

Mi pare che in questo pezzo emergano chiaramente tre aspetti: a) la discrezionalità connaturata alla ricerca di soluzioni, con un ruolo per il burocrate che ricorda da vicino quell'atteggiamento che in realtà di solito si immagina essere più appannaggio di un gruppo di advocacy¹²³; b) ancora una volta, la centralità di una costruzione del tempo che fa sì che sia possibile consigliare ai beneficiari di accettare temporaneamente delle situazioni irregolari o di disagio per poi poter reclamare un beneficio di maggiore entità in seguito, entrando nella logica di una sorta di economia morale della promessa e dell'investimento; c) l'attivazione, come richiesta che viene fatta ai soggetti per alleggerire il carico di lavoro che la burocrazia deve sopportare in un regime di risorse centellate, ma anche come elemento che nella relazione permette di segmentare l'utenza potenziale, distinguendo fra chi "si accontenta" e chi no. Questi ultimi due punti saranno trattati nei prossimi due capitoli in maniera più dettagliata.

In coincidenza con lo sfratto lo sforzo più oneroso per il sistema di assistenza pubblico è quello di individuare una destinazione temporanea per il nucleo, destinazione che dovrebbe – preferibilmente – essere una delle residenze collettive presenti sul territorio ma che a volte finisce ancora per essere una sistemazione alberghiera. In questo caso, una volta venuti a conoscenza dello sfratto, gli operatori pubblici, coordinandosi fra i vari uffici cercano di ottenere un rinvio, in modo da guadagnare tempo utile per verificare la presenza di risorse economiche e spaziali nelle quali inserire il nucleo. Ammesso che non ci siano alcune delle cause di inaccettabilità del nucleo all'interno del sistema di protezione:

“E poi il giorno dello sfratto, sulla base delle risorse che ci sono in quel momento, sentiti gli uffici centrali che mettono a disposizione le risorse, che hanno un carnet di risorse, se quelle risorse sono piene bisogna accedere a... Si può pensare alla assistenza economica. Cioè un aiuto economico per la situazione alberghiera. Se ci sono dei motivi ostativi che non permettono la collocazione alberghiera, per qualunque motivo: il possesso di una partita Iva... Somme arretrate percepite e non ammortizzate... Non c'è soluz... Cioè, l'amministrazione non può dare una soluzione. [...] Gli si dice che devono trovare in autonomia” (Francesco, dirigente del servizio sociale).

Anche in questa fase possiamo vedere una precarizzazione e una costruzione emergenziale delle risposte date ai beneficiari, che si ritrovano a essere inseriti in

¹²³ Basta vedere quanto la concezione espressa in quel brano si avvicini alla seguente, proveniente da tutt'altra prospettiva: “Sfruttare i regolamenti cercando la linea di frattura su cui incidere, se un piccolo spiraglio della burocrazia ti lascia intendere che magari questa persona ce l'ha [la possibilità di ottenere un'assegnazione/beneficio], e allora lì vediamo un po', sfruttiamo un po' quelle che sono le regole per creare un varco all'interno della burocrazia” (Giordano, attivista di PrendoCasa).

residenze temporanee a seconda delle disponibilità che sussistono nella rete territoriale in quel momento, con il rischio che non ci sia la capacità di informare e indirizzare adeguatamente i nuclei. Questo può creare una situazione di spaesamento e una percezione di mancanza di trasparenza nell'azione pubblica da parte dei beneficiari, che si trovano spogliati di qualunque forma di partecipazione rispetto al loro destino. Nel caso specifico l'esempio è riferito al momento in cui la pratica è già stata valutata positivamente dalla Commissione, ma un discorso analogo vale per la ricerca di soluzioni temporanee in attesa che questa si pronunci:

“il giorno in cui dà l'esito positivo alla famiglia, solitamente dopo due giorni c'è lo sfratto. Quindi, ti ritrovi una famiglia che non sa assolutamente che fine farà. Perché quando c'è la CEA poi loro mandano la segnalazione a noi, noi contattiamo comunque un familiare e spesso arrivano in delle condizioni di stress abitativo fortissimo. Non sai dove stai andando, non hai assolutamente idea di quale soluzione il comune abbia scelto per te” (Maurizio, coordinatore cooperativa).

Ciononostante c'è comunque un tentativo di apprendimento istituzionale e di migliorare la relazione con i beneficiari, giudicato comunque insufficiente: *“Adesso un po' il meccanismo anche delle persone che devono essere sfrattate si conosce, gli assistenti sociali magari preparano un po' di più... Però l'atteggiamento iniziale è...è quello. Sono spaesati, non sanno cosa fare, non capiscono perché li avvisino così all'ultimo”* (Maurizio, coordinatore cooperativa). A questo fattore di stress si aggiunge il fatto che le sistemazioni temporanee non sono necessariamente situate nella stessa zona della città da cui proviene il nucleo, con il rischio di uno sradicamento parziale dagli ambiti di vita quotidiana nei quali è inserito. Questi ambiti di vita possono riguardare non solo la sfera delle relazioni di prossimità, ma anche di quelle professionali.

La fase dell'inserimento in una struttura temporanea si configura spesso come passaggio intermedio all'emergenza abitativa: in generale possiamo vedere sia soggetti che vengono destinati a una delle residenze temporanee prima di aver avuto modo di presentare il proprio caso in Commissione, che soggetti che, dopo aver avuto un verdetto positivo, vengono destinati a questi luoghi in attesa che un alloggio popolare delle dimensioni adeguate sia disponibile. Il fondamento di questa transizione verso la residenzialità temporanea è economico e morale. Senza voler stabilire una priorità fra gli ordini di giustificazione del modello di intervento che sta diventando la norma, è significativo che l'inserimento negli housing sociali sia meno costoso della sistemazione alberghiera e al

contempo favorisca lo svilupparsi di progetti di autonomia incentrati sulla proposta al soggetto di attività di formazione:

“R: [Al comune] viene richiesta una contribuzione molto bassa per l'occupazione della casa temporanea in attesa dell'assegnazione della casa popolare, il comune risparmia molto perché il fatto di avere dei soggetti privati permette di abbattere notevolmente i costi, mentre prima il comune ospitava... Aveva degli accordi con alberghi e residenze, ma cifre molto onerose al mese... Con questo tipo di progettualità si va molto a abbattere questi costi

T: Lei sente anche un miglioramento a livello...

R: Qualitativo, esatto. Io non ho mai visto queste realtà, ma ho sentito raccontare dagli altri. Venivano inseriti lì ma non c'era l'aspetto un pochettino sociale, nel senso che erano alberghi un po' disastriati che non avevano clientela di altro genere... Convenzionavano a prezzi irrisori col comune, davano servizi, e buttavano lì le persone e chi s'era visto s'era visto. Nel senso che in teoria la parte dell'accompagnamento era in carico all'assistente sociale poi, ma non sempre le persone erano in carico al servizio, perché non avevano i requisiti né per la parte economica né per la parte sociale” (Rachele, operatrice cooperativa).

In questa fase si assiste a forme di interazione fra assistenza sociale e soggetti gestori sul territorio, ma anche fra differenti settori dell'amministrazione. Infatti il nucleo familiare continua a essere seguito da un assistente sociale lungo tutto il percorso di inserimento. Ancora una volta, avviene una saldatura fra criteri economici (i soggetti potrebbero trovare un lavoro, e in quel caso viene loro richiesto di contribuire alle spese) e di programmazione dell'intervento (seguire i soggetti in questa fase serve a creare i presupposti dell'inclusione):

“Il servizio segue, monitora l'inserimento, per verificare se permangono i criteri che portano all'erogazione dell'assistenza economica piuttosto che del contributo per il pagamento dell'alloggio. Perché le situazioni evolvono, e magari le persone, pur in una collocazione transitoria trovano comunque magari un lavoro, più o meno temporaneo, e allora devono partecipare al costo della collocazione. E poi il nucleo viene appunto seguito al fine di... Per le eventuali problematiche che possono portare. Quindi, spesso comunque ci sono figli minori, quindi si tratta di capire se possono essere attivati interventi a sostegno del minore, o comunque anche semplicemente progettualità che facilitano l'inserimento nelle strutture per l'infanzia, asili nido piuttosto che materne, l'esenzione rispetto a tutto quello che sono tariffe scolastiche” (Francesco, dirigente del servizio sociale).

La saldatura fra i tre assi di emergenza abitativa, progetto individualizzato di autonomia e residenzialità temporanea è un elemento di novità, che sta venendo approntato nel momento in cui la ricerca è in corso. Quella di emergenza è una categoria che finisce per permeare gli ambiti di applicazione delle politiche abitative su più livelli, portando allo scoperto anche un problema di personale necessario a gestire la povertà abitativa e a garantire un reinserimento a quei soggetti che non riescono a inserirsi all'interno dell'Ers. Gli assistenti sociali sono, e scelgono di raccontarsi, come sommersi dalle incombenze, con una strutturale incapacità a seguire le persone che riescono a inserire all'interno di una sistemazione temporanea: *“Quindi niente, ci muoviamo all'interno di questo panorama dove in realtà... Qua, soprattutto in questo distretto si lavora tanto sull'urgenza, sull'emergenza, sulla famiglia che ti capita il giorno e devi provvedere”* (Marianna, operatrice del servizio sociale). In questo frangente la discrezionalità degli operatori influisce sulla possibilità di andare oltre a un breve colloquio e di riuscire piuttosto a ritagliarsi un tempo di lavoro differente, non previsto, per aiutare un soggetto o un nucleo, seguendolo con maggiore attenzione. Da questo punto di vista si trovano sicuramente in una posizione strutturalmente proficua i gestori sociali delle varie residenze temporanee: la compresenza continuativa nello spazio, per quanto non sia scevra di complessità, permette di assumere un ruolo centrale.

Va evidenziato il rischio che alla dipendenza dall'assistente sociale si sostituisca la dipendenza dal gestore sociale: se è centrale nel progetto di queste politiche l'idea di ovviare alla dipendenza dei soggetti dal welfare, visto esclusivamente come un problema, promuovendo percorsi di attivazione e inclusione sociale, d'altro canto si rischia di introdurre una dipendenza da soggetti del terzo settore, sempre più responsabili della presa in carico operativa, progettuale ed emotiva dei beneficiari di misure. Questa dipendenza è, come sempre, ambigua e frutto di una negoziazione: da un lato si potrebbe leggere come una incapacità del beneficiario di “prendere la propria situazione in mano”, come una mancanza di attivazione; dall'altro è altrettanto possibile che il soggetto beneficiario metta in atto delle strategie che contemplano la dissimulazione e l'utilizzo delle risorse in maniera strumentale e razionale rispetto allo scopo, uno scopo che non necessariamente è convergente con quello dell'amministrazione. Questo elemento diventerà più chiaro nel momento in cui andrò a esplorare i molteplici piani dell'attivazione, ma si può introdurre l'argomento sottolineando come molti soggetti rispondano in maniera differenziata alla richiesta di autonomia. Come vedremo nel

prossimo capitolo, infatti, quello di attivazione è un concetto complesso e multidimensionale.

6. Un giardino curato. I progetti individuali di attivazione

Pierangelo è un operatore di lungo corso, lavora nei servizi territoriali da prima che io nascessi. Per lungo tempo è stato a contatto con i senza fissa dimora, ha una faccia vissuta e intelligente, mi immagino che ne abbia viste tante. Nel corso della nostra intervista, mi offre un'immagine, quella che dà il titolo a questo capitolo, che mi colpisce immediatamente per la forza e la bellezza. I progetti di inclusione, mi dice, a volte sembrano un po' un "bel giardino". Con le piante, i giochini, tutti quei piccoli accorgimenti che prefigurano uno spazio pubblico accogliente. *"Però poi si non progetta assolutamente la manutenzione"*, non ci si prende cura di tenerlo con l'erba tagliata, le altalene si arrugginiscono, gli abitanti del quartiere smettono di raccogliere i bisogni dei cani. Magari un lampione si fulmina, la gente smette di andarci per correre la sera. Un'estate particolarmente torrida il sole brucia l'erba, che inizia a crescere a chiazze. *"Quella roba lì è bella ma dopo sei mesi è già distrutta, no? O comunque ha perso il suo valore"*. L'immagine del "bel giardino" poco curato cerca di raccontarci la storia di una progettualità sociale che non funziona perché mancano le risorse e la capacità per sviluppare in maniera integrata e sinergica un intervento multidimensionale sulla povertà, capace di estendersi nel corso del tempo (oltre i "sei mesi"). Qua Pierangelo ferma la sua metafora, ma a me pare che possa continuare. Così in quel giardino, ormai un po' spelacchiato, si inizia a puntare il dito sui ragazzini che vanno a bersi le birre sulla panchina e lasciano i cocci a terra, le cartacce saltano subito all'occhio, i disegni che qualcuno ha fatto sul muretto diventano un affronto alla decenza. *"È colpa loro"*, dice magari il responsabile di un comitato, *"che non ci fanno sentire a casa in un posto che è di tutti, io mio figlio al giardino non ce lo voglio portare, chissà che si piglia!"*. La tendenza a demandare al soggetto beneficiario dell'intervento la responsabilità di far funzionare il progetto stesso, rendendolo responsabile di una dinamica che è al di fuori del suo pieno controllo, è il portato di un processo storico di individualizzazione che accennerò solamente in questa sede, ma che in sintesi fa riferimento al concetto di governamentalità. In questo senso il programma di far transitare la politica abitativa locale verso una dimensione di investimento sociale si sostanzia attraverso le idee di attivazione e responsabilità.

L'obiettivo di questo capitolo è dunque quello di illustrare il modo in cui sta prendendo piede un approccio che fa perno sull'attivazione e la responsabilizzazione dei beneficiari dei vari percorsi di sostegno abitativo per promuovere l'autonomia e l'attivazione lavorativa. Innanzitutto sarà necessario spiegare in cosa consista il nesso fra attivazione

e autonomia e in che modo si estrinseca all'interno di uno scenario di investimento sociale. Questo permette di situare nuovamente questo mutamento sullo sfondo di una dimensione europea. Nel secondo paragrafo cercherò di tracciare alcune delle rappresentazioni che vengono prodotte sui soggetti destinatari di intervento. È importante sottolineare ancora una volta che la prospettiva che ho utilizzato nel corso del lavoro, e in questo capitolo in particolare, prevede di ricostruire le vicende di questo settore a partire dal versante di chi si trova in una posizione di potere relativo. Per le ragioni che ho esplicitato nel terzo capitolo, la ricerca non si fonda sui racconti e le storie di vita di quei soggetti che si sono ritrovati ad avere a che fare con la rete dell'abitare assistito, ma adotta piuttosto uno sguardo laterale, che cerca di farne trasparire le vicende attraverso il racconto di operatori, funzionari, dirigenti e attivisti: è intrinsecamente uno sguardo asimmetrico, che incorpora i presupposti istituzionali e i giudizi soggettivi di questi attori, insieme al loro posizionamento. Quello che cercherò dunque di fare nel secondo paragrafo è esplicitare il modo in cui questo sguardo istituzionale *vede*, quali sono le cose che osserva e quali invece tralascia. Questo fa parte di una più ampia attività attraverso la quale l'amministrazione comprende, conosce, definisce, misura (certi) aspetti del fenomeno della povertà abitativa e dell'esclusione sociale e di chi ne è coinvolto (Scott 1998). Infine, nel terzo e quarto paragrafo mi occupo individuare due nodi dell'attivazione, quello legato al merito (e di conseguenza alla responsabilizzazione) e di sciogliere un apparente paradosso fra le retoriche di autonomia e attivazione e la costruzione di una prassi che tende allo stesso tempo a ridurre lo spazio a disposizione dei soggetti beneficiari, facendo valere il peso del parere degli "esperti" e della burocrazia.

6.1 Autonomia e attivazione nel welfare contemporaneo

Come accade alla maggior parte dei concetti utilizzati contemporaneamente dalla policy e in letteratura, la nozione di attivazione è complessa e polisemica. Mentre da un lato la vaghezza della nozione è funzionale alla sua elaborazione differenziata all'interno dei vari paesi dell'Unione – secondo le specifiche tradizioni nazionali e locali – qualcosa è possibile dire soprattutto per quel che riguarda la logica dell'inclusione sociale attraverso la partecipazione al mercato del lavoro. Il nodo cruciale per comprendere questa nozione è infatti la giuntura fra il sistema di regolazione del welfare e quello del mercato: i percorsi di attivazione si costituiscono come il tentativo di organizzare il trasferimento di soggetti dall'uno all'altro (Barbier 2005), attraverso un "cambiamento dei principali obiettivi delle politiche sociali dalla protezione del reddito alla promozione della partecipazione al

mercato del lavoro, o meglio ancora dell'*employability*, delle persone dipendenti dai trasferimenti e dall'assistenza sociale"¹²⁴ (Van Berkel e Valkenburg 2007, 8). Questo significa che, all'interno di una più ampia transizione dei sistemi di welfare contemporanei, quella accennata nei primi capitoli, si arriva a concepire un welfare "attivante", che favorisce e in alcuni casi stimola il (ri)posizionamento occupazionale dei cittadini attraverso la predisposizione di attività di formazione, accompagnamento al lavoro, sostegno alle imprese per formare *in-house*. Questa trasformazione poggia una concezione del rischio individualizzata, in cui "l'insistenza posta sulla proliferazione dei rischi va di pari passo con una celebrazione dell'individuo svincolato dalle appartenenze collettive, «disincastrato» (disembedded), secondo l'espressione usata da Giddens. Questo individuo, dunque, è come un portatore di rischi che naviga a vista nel bel mezzo degli scogli e deve gestire da solo il suo rapporto con i rischi" (Castel 2004, cap. 4.2).

Questa accezione di attivazione, così strettamente connessa al tema del lavoro, è solamente una delle declinazioni possibili del concetto. È quella che ha finito per prevalere all'interno di un preciso sistema di giustificazione, che, con Borghi, potremmo definire manageriale (Borghi 2011). Vale la pena notare come in realtà l'area semantica del termine possa far riferimento anche ad altre declinazioni, dall'approccio delle capabilities (Sen 1985) a quello della partecipazione cittadina alla costruzione delle policy attraverso percorsi di democrazia deliberativa (Bobbio 2010, Bifulco 2013), e, più in generale, a un approccio incentrato sull'inclusione sociale come dimensione emancipatoria della cittadinanza nel solco della tradizione del cooperativismo sociale (Moro 1998, Paci 2006). Questa dimensione, che potremmo chiamare dell'autonomia, è un approccio saldamente radicato all'interno del contesto italiano, a partire da tradizioni di intervento sociale che non sono del tutto scomparse (Bettoli 2015), ma che in una certa misura stanno vivendo un percorso di torsione in senso neoliberale (Muehlebach 2012).

La categoria di attivazione vede una prima formulazione all'interno di quel "modello svedese" da cui origina anche l'approccio dell'Investimento sociale, ed è indirizzata alla struttura di mercato che, attivandosi, si sarebbe dovuta rendere maggiormente flessibile e maggiormente orientata alla disseminazione di competenze fra i lavoratori, favorendone il riposizionamento continuo a seconda dei mutamenti economici e sociali, all'interno comunque di uno scenario di tutele e diritti universali (Barbier 2005). La torsione del

¹²⁴ Trad. mia: "a shift in the main objectives of social policies from income protection to the promotion of labour market participation or, rather, employability (see Chapter Three) of people dependent on benefits and social assistance".

concetto in una direzione che riguarda invece l'offerta di lavoro e l'autonoma capacità dei lavoratori di riposizionare sé stessi all'interno di un mercato competitivo e iperflessibile appartiene invece al lessico neoliberale e alla declinazione in ottica *workfaristica* dei sistemi di welfare avvenuta fra la fine degli anni '80 e i primi anni '00, divenendo una delle parole d'ordine e delle strategie centrali nel *neoliberal roll-out* (Jessop 2002, Peck e Tickell 2002). Come abbiamo visto, all'interno del cambiamento di fase delle politiche locali (e, più in generale nel passaggio da politiche sociali neoliberali in senso stretto all'approccio del Social investment), assume una rilevanza centrale la concettualizzazione che ruota attorno alla coppia autonomia/attivazione con una sfumatura ancora differente: infatti “nella corrente ortodossia devono essere attivati non solo gli individui ma anche gli interi sistemi di protezione sociale” (Barbier 2005, 263), giudicati troppo passivi e disincentivanti rispetto alla partecipazione al mercato del lavoro. Come ricorda Clarke a proposito del New Labour, “l'entusiasmo per il cittadino attivato è un ibrido che poggia su una concezione del cittadino social-democratica e comunitarista, ma che è dominata dalla preoccupazione neoliberale di «liberare» il cittadino dallo stato”¹²⁵ (Clarke 2005). Lo abbiamo visto nel quinto capitolo: l'assistenza economica è considerata intrinsecamente “passiva”, quando è riferita al sistema del welfare. In realtà, abbiamo già notato (Cfr. cap. I) come il fulcro della questione non sia più (ammesso che lo sia mai stato) legato a una semplice dicotomia fra più stato/meno stato, in cui la distanza fra le opzioni di intervento si misura nel livello di coinvolgimento che il soggetto pubblico dovrebbe avere nella vita economica collettiva; ma piuttosto è giocato su un nesso distributivo, legato a “chi” deve beneficiare maggiormente delle risorse, e a quale articolazione debba avere la loro redistribuzione dal punto di vista delle logiche pratiche di realizzazione degli interventi e dei ruoli che sono assegnati ai vari soggetti – pubblici e privati – che compongono la rete (Newman e Tonkens 2011).

Nel corso degli anni recenti, il riferimento ai percorsi di attivazione all'interno dei sistemi di welfare europei ha teso verso la convergenza nazionale e settoriale su una dimensione individuale, pur all'interno di una varietà di sperimentazioni e implementazioni nazionali e persino locali (Van Berkel 2005, Van Berkel, de Graaf e Sirovátka 2011), elemento connesso a una più ampia trasformazione della cittadinanza in senso contrattuale (Castel 2004, Handler 2004, Vitale 2005). In quest'ottica, il richiedente una prestazione sociale

¹²⁵ Trad. mia: “enthusiasm for the activated citizen is a hybrid, drawing on social democratic and communitarian conceptions of the citizen, but dominated by the neo-liberal concern to ‘liberate’ the citizen from the state”.

– soprattutto quelle legate al sostenimento del reddito, ma non esclusivamente – è responsabile della situazione di bisogno nella quale si trova, e proprio per questo deve essere accompagnato: dopotutto, il corollario della responsabilizzazione è che il soggetto stesso è anche l’unico ad avere le *risorse* per cavarsi dalla situazione di bisogno, o eventualmente a poter acquisire quelle che gli servirebbero. Si tratta di una trasformazione della logica attraverso cui viene gestito il sostegno pubblico, in cui la “concezione della povertà considera i poveri non come oggetti della carità, né come individualmente manchevoli, né come soggetti di diritti universali, ma piuttosto come non-formati, non-abili-al-mercato, e di conseguenza riparabili”¹²⁶ (Schild 2000, 286). È chiaro come questo approccio faccia trasparire in filigrana il più ampio processo di individualizzazione sociale e di costruzione individuale delle risposte a problemi e dilemmi collettivi e strutturali (Beck e Beck-Gernsheim 2002, Castel 2004, Beck 2006). Il corrispettivo di questa definizione della situazione per il sistema di welfare è la necessità di prestare una accresciuta attenzione ai bisogni e ai percorsi dei soggetti e di sviluppare la capacità organizzativa di reperire le risorse necessarie a questo processo all’interno del territorio di riferimento¹²⁷ (Bonvin e Farvaque 2007). Questo, ciò che Van Berkel (2005) chiama “principio di adeguamento”, è a tutti gli effetti uno dei pilastri della filosofia di fondo del social investment: lo stato deve diventare un soggetto *enabling* (Gilbert 2002), che apre prospettive e facilita l’elaborazione di strategie individuali a fronte dei nuovi rischi sociali, aprendo a un “nuovo contratto sociale” (Crespo e Serrano Pascual 2004). Come ho ricordato parlando di Social investment, sul piano della diffusione di questi concetti e modelli organizzativi del welfare state si gioca il lascito dell’Unione europea, attore cruciale nella diffusione e promozione di questo approccio alla cittadinanza.

Barbier rileva come esistano un modello liberale e uno universalistico di attivazione. Nel modello liberale l’idea centrale è quella di aumentare l’esposizione dei soggetti al mercato del lavoro, supponendo che ciò a sua volta aumenti l’equità sociale e l’efficienza del sistema: “Il lavoro tende sistematicamente a sostituire l’assistenza” (Barbier 2005, 267). Sul versante universalistico vediamo invece che i servizi sono offerti a tutti i cittadini e il livello di assistenza è elevato sia quantitativamente (importo e durata dei trasferimenti)

¹²⁶ Trad. mia: “framing of poverty considers the poor not as objects of charity, or as being personally deficient, or as subjects of universal rights, but as untrained, and unmarketable, and therefore as remediable”.

¹²⁷ O a volte anche in altri territori, come dimostrano le recenti vicende del Reddito di cittadinanza o, rimanendo al caso specifico di Torino, alcuni progetti come quello del reinserimento dei migranti presenti nelle strutture dell’ex Villaggio olimpico nei cantieri di Monfalcone (Go).

che qualitativamente (stimolando il benessere e facendo riferimento ai desideri e alle domande espresse dai cittadini, più che a quelli che si percepiscono essere i loro bisogni). Ovviamente questi due modelli sono dei tipi ideali: se questa individualizzazione delle politiche può rivolgersi tanto al versante del *workfare* - nella sua variante esplicitamente neoliberale – quanto all’inclusione sociale - come si vorrebbe che fosse nell’approccio del social investment comunitario - vediamo che in realtà queste distinzioni tendono a sfumarsi nella prassi operativa degli Slb sulla base della fiducia attribuita – o negata - al singolo beneficiario e alle sue richieste (Handler 2004, Crespo Suarez e Serrano Pascual 2005). L’individualizzazione allora “laddove alle sue origini era parte di un progetto emancipatorio di auto-realizzazione personale, è oggi diventata un prerequisito sistemico di performance individuale”¹²⁸ (Borghi 2011, 325), in cui le misure sono volte al rafforzamento del legame fra protezione sociale e mercato del lavoro nell’ottica di favorire *l’employability* dei soggetti destinatari. Questo marca uno scollamento anche rispetto ai presupposti dell’approccio delle capabilities, che pone al centro dell’intervento di welfare il tema della libertà di scelta (Sen 1985, Bonvin 2012). La predisposizione di una piattaforma in grado di favorire la realizzazione personale e la possibilità di scegliere fra futuri alternativi, è ciò che attiva l’orizzonte della progettualità, sia individuale che collettiva (Appadurai 2004). Detto in altri termini, “trattare senza ingenuità e come un individuo una persona in difficoltà significa mettere a sua disposizione quei supporti che gli mancano per essere un individuo a pieno titolo e che garantiscono le condizioni della sua indipendenza: supporti che non consistono solo nelle risorse materiali o negli accompagnamenti psicologici, ma anche nei diritti e nel necessario riconoscimento sociale” (Castel 2004, cap. 5.2). Come vedremo, nel nostro caso la possibilità di scegliere è abbastanza garantita in linea teorica, ma spesso negata nelle prassi operative. Questo avviene per due ragioni, distinte e a volte convergenti: un portato paternalistico (fondato sull’idea di una superiore competenza “tecnica” degli operatori nell’indirizzare i beneficiari) e la mancanza di risorse disponibili, con lo scivolamento “dal lavoro all’occupabilità” che ricordano Bonvin e Farvaque (2007, 56).

All’interno del sistema italiano, le politiche di attivazione hanno avuto una elaborazione frammentaria e parziale almeno fino ai primi anni 2000 (Bifulco, Bricocoli e Monteleone 2008, Gualmini e Rizza 2011). Questo è da ricondurre a due dinamiche storiche strutturate dalla *path-dependency*: una è la tradizionale debolezza degli interventi relativi alle

¹²⁸ Trad. mia: “whereas in its origins it was part of an emancipatory project of qualitative individual self-realization, it has now turned into a systemic prerequisite of individual performance”.

politiche del lavoro, siano essi attivi o passivi; l'altra la forza dell'approccio all'attivazione declinata in termini di autonomia ed emancipazione nell'arena dei servizi sociali, legata al portato storico delle cooperative sociali e dell'intervento di comunità che ho richiamato in apertura. Ciononostante, è possibile vedere come il peso della dimensione lavorativa all'interno delle politiche di protezione sociale stia crescendo negli ultimi anni, anche alla luce della scarsa copertura offerta dalle misure di sostegno al reddito, peraltro implementate solo recentemente (Borghi 2007). Come vedremo nelle prossime pagine, questo introduce una sovrapposizione fra attivazione e autonomia all'interno degli interventi che da una parte è frutto di un portato storico e dall'altra dell'ibridazione fra due declinazioni differenti dell'attivazione. Da questo punto di vista anche le tradizioni locali sono rilevanti, ad esempio con la forza del privato sociale di matrice cattolico-comunitaria a Torino, e nel Piemonte in generale.

Al catalogo dei settori del welfare potenzialmente passibili di essere letti in ottica di attivazione snocciolata da Barbier (programmi assistenziali per soggetti in età lavorativa, sistemi pensionistici, politiche attive del lavoro, programmi di finanziarizzazione) possiamo ora aggiungere il sistema dell'abitare assistito. Rispetto a questo settore vediamo che, non a caso, la letteratura prevalente è al momento di matrice anglosassone (Flint 2004, Parsell e Marston 2016, Stonehouse, Threlkeld e Farmer 2015, Costarelli, Kleinhans e Mugnano 2020, Clarke, Cheshire e Parsell 2020), indicando una presenza del discorso sull'attivazione caratteristica di quei paesi.

6.2 Discorsi sui soggetti

Ma chi è l'oggetto dell'attivazione? È necessario ritornare ancora una volta al tema delle rappresentazioni, per esplorare come la galassia degli attori di policy locali pensa i soggetti che devono essere destinatari delle politiche abitative. Questo permette di ragionare a partire dalle rappresentazioni diffuse, mettendo in luce l'organizzazione collettiva di quella attività di stereotipizzazione richiamata nel capitolo precedente.

Innanzitutto è ovviamente percepito e rilevante il *cleavage* fra soggetti di origine straniera e italiani. È chiaro come, in ottica intersezionale, l'essere immigrato o comunque di origine straniera sia un fattore che acuisce le difficoltà e che sta acquisendo negli ultimi anni una rilevanza particolare, con la necessità di pensare a percorsi di accompagnamento che tengono in considerazione anche questa dimensione. La problematica degli immigrati è almeno triplice: da un lato incontrano maggiori difficoltà nel reperire sul mercato una abitazione dignitosa a un prezzo equo (*filtering up*), potenzialmente incontrano maggiori

difficoltà a interfacciarsi con un sistema amministrativo-burocratico a causa di barriere linguistiche e culturali, ma si trovano anche maggiormente in difficoltà al momento di dover reagire a uno sfratto, a causa di una mancanza di risorse relazionali adeguate a sostenerli e alla mancanza del risparmio intergenerazionale:

“C'è una maggiore presenza di stranieri che portano il problema abitativo. E più stranieri hanno difficoltà a trovare risorse abitative in occasione dello sfratto. Nel momento in cui ricevono uno sfratto, non sanno trovare alternative. E quindi si rivolgono maggiormente al servizio sociale. Quindi nel target c'è sicuramente più... La fascia straniera che viene a chiederci, a segnalarci un problema abitativo. Non hanno risorse familiari, e per cui nel momento in cui c'è lo sfratto c'è veramente una situazione di solitudine. Del non sapere cosa fare, come risolvere il problema. Sugli italiani, invece, comunque c'è una rete parentale allargata a cui... Rivolgono anche richieste di aiuto. Mentre sugli stranieri non c'è questa rete parentale di sostegno. [...] Gli stranieri che accedono di diverse nazionalità...maghrebini, nigeriani... Anche i rumeni devo dire, alle vol [correggendosi] spesso presentano poca rete... Come dire, non hanno reti neanche nelle comunità. Di fronte al problema abitativo, le reti di comunità non supportano. Per cui, sono nigeriano, frequento la comunità... La parrocchia evangelista tal dei tali, anche assiduamente. Ma se ho portato un problema abitativo, che a volte non lo portano per una questione di vergogna, se lo portano comunque non hanno supporto. E sicuramente è un problema che andrebbe... Che si dovrebbero porre anche le comunità di appartenenza (Marianna, operatrice del servizio sociale).

Questo brano mostra peraltro una difficoltà che i servizi incontrano nell'interfacciarsi con le “comunità”, quando queste non rispondono all'idea di spazio sociale di cura e sostegno materiale che è profondamente radicata nel contesto italiano, e che in parte – lo vedremo – viene riprodotta anche negli interventi di housing temporaneo. Come ricordavo nel capitolo precedente, la narrazione degli stranieri “assistenzialisti” si fonda su presupposto sostanzialmente razzista, ma quello che mi sembra più interessante notare qua è una specifica articolazione di questo discorso che, nel tentativo di prendere le distanze da un'accusa di razzismo, rafforza il principio della cittadinanza contrattuale. Chi è assistenzialista lo è perché non è ancora sufficientemente integrato, sufficientemente all'interno del “principio di realtà” del welfare italiano contemporaneo:

Sì. Sicuramente... Potrebbe essere dovuto in parte all'aspetto culturale. Mmh... L'aspetto di provenienza, io trovo che andrebbe esplorato. Mi pare, però, non vorrei che fosse un mio pregiudizio, nell'area anglofona nigeriana, africana, ci sia una maggiore posizione del pensare che tu mi devi aiutare. Io mi aspetto che mi arrivi l'aiuto da qualcun altro. In... Altri tipi di nazionalità lo vedo molto meno. Comunque, allora vuol dire che è il livello di integrazione che incide. Se sono un maghrebino che vive in Italia da diverso

tempo, non mi aspetto certe cose. Perché ho capito come funziona. Che le difficoltà in Italia ci sono e che in qualche modo io ci debba mettere del mio (Marianna, operatrice del servizio sociale).

Uno degli elementi di novità che sta emergendo e che potenzialmente prefigura una sfida importante dal punto di vista della trattazione normativa del fenomeno dell'emergenza abitativa, è l'emersione di una casistica legata a partite Iva (o ex-). Soggetti che hanno un lavoro da professionista (nel settore edile soprattutto) o nella micro-imprenditoria (nel commercio principalmente) e che non riescono più ad avere un ingresso tale da potersi mantenere al di sopra della linea della povertà. È un po' il caso di N. che richiamavo in apertura al quinto capitolo. La difficoltà che si presenta in questi casi è duplice: una legata al profilo socioeconomico e uno a quello normativo. Dal punto di vista normativo, c'è una difficoltà a considerare queste categorie professionali sullo stesso piano dei lavoratori dipendenti, anche sulla base di un pregiudizio di status e alla forte rappresentatività dei migranti nel gruppo. Ci sono inoltre dei problemi legati al fatto che su ha spesso a che fare con soggetti che hanno dei gravi problemi di indebitamento nei confronti di privati¹²⁹, sono molto esposti alla crisi a causa di un effetto a catena che porta i clienti all'insolvenza, hanno spesso problemi burocratici (soprattutto nel caso di ex-partite Iva che per qualche motivo non sono state chiuse correttamente), e nel momento in cui vogliono accedere alle misure pubbliche rischiano che emergano insolvenze erariali, fattore di esclusione. Inoltre, si ritiene che le partite Iva siano particolarmente esposte ai decreti di trasferimento, perché sono spesso coinvolte in un percorso di mobilità discendente che li coglie mentre sono mutuatari: come abbiamo visto, quella del decreto di trasferimento è un caso che è particolarmente poco coperto all'interno del sistema sociale di assistenza. Si corre quindi il rischio che su questi soggetti si incrocino profili oltre che di vulnerabilità, di incapacità di intervenire compositi.

“G: Sono molto colpiti sicuramente gli stranieri, ma sicuramente anche quelli che hanno partita Iva. Italiani e non. Che negli anni non hanno... Da un lato hanno avuto delle crisi... Sono piccole aziende, quindi stiamo parlando di realtà molto piccole, o commerciali, robe dell'alberghiero, l'edilizia...”

T: Micro o piccoli imprenditori.

G: Sì, piccoli imprenditori, chiamiamoli così, proprio piccoli. Che negli anni non hanno mai ottemperato agli obblighi di legge sulla dichiarazione dei redditi o dei contributi

¹²⁹ Come nota Herzfeld (2009), sono soprattutto i piccoli artigiani e alcuni professionisti a dover investire in strumentazione o anticipare la spesa per i materiali necessari al lavoro, fatto che aumenta il ricorso agli usurai, in un estremo tentativo di recuperare un'attività in declino

previdenziali. E quindi gli succede che a un certo punto, oltre al fatto che l'impresa vada in crisi, c'è un aumento dei debiti. Un aumento dei debiti sia nei confronti dei creditori che nei confronti dello stato. Per cui cominciano ad arrivare le cartelle, prima di Equitalia, e via discorrendo. Queste famiglie qua, molte di queste, avevano magari anche attivato dei mutui, che poi non riescono più a sostenere. Quindi c'è una condizione di grande discesa in povertà, dovuta sia alla perdita della casa, sia a forti indebitamenti (Giorgia, funzionaria comunale).

La figura tipica che viene evocata nel discorso dei soggetti istituzionali intervistati è la famiglia appartenente alla fascia grigia, “*un grigio quasi nero*” (Gaia, dirigente di una fondazione), composta da soggetti che a causa di un più o meno improvviso calo di reddito si trova in una condizione in cui potrebbe accedere al bando Erp, ma con la certezza di dover rimanere molto a lungo in graduatoria poiché ancora in possesso di una certa stabilità reddituale; oppure che si trova in una condizione poco al di sopra dei requisiti richiesti da bando. La definizione, la cui genesi sarebbe interessante indagare per ricostruire i fili di un dibattito a cavallo fra accademia e amministrazione, è ormai pienamente naturalizzata, non viene messa in discussione ed è una categoria pervasiva (anche a livello nazionale). Questa nozione mette in gioco due elementi discorsivi: da una parte una concezione stratificata dei cittadini incentrata su un criterio di ceto (invece che sociosanitario, o legato alla tipologia professionale, ad esempio), dall'altra una dimensione di mobilità discendente che viene riferita oggi agli effetti della crisi, piuttosto che a una dinamica strutturale di disuguaglianza abitativa ed economica. Quest'ultimo elemento in particolare, si salda con la possibilità di disegnare interventi di accoglienza abitativa temporanei, nella previsione di un possibile ritorno al reddito: se la discesa in povertà di uno strato di popolazione prima non toccato da queste preoccupazioni non è l'effetto strutturale di un acuirsi delle disuguaglianze distributive, allora è possibile immaginare un “ritorno al ceto medio” stimolando la competitività e la produttività individuale. Ritorna dunque spesso la dimensione di *unaffordability* del mercato privato per soggetti che si trovano in difficoltà contingenti: il fatto che la difficoltà venga immaginata come superabile permette di costruire un'argomentazione che consente ai policy maker locali di andare oltre la mancanza – e l'incapacità a tutti i livelli di governo di proporre - strumenti di regolazione del mercato delle locazioni di una certa ampiezza. La fascia grigia, a differenza della fascia della marginalità estrema, permette di immaginare l'esistenza di una potenziale dinamica ascendente da parte di soggetti in uscita da percorsi di assistenza che riescono a migliorare la propria situazione di partenza pur senza essere “*ancora sufficientemente autonom[i] da tutti i punti di vista. Vuoi per*

condizioni economiche, vuoi anche per capacità di autonomia rispetto all'abitare” (Gaia, dirigente di una fondazione). Questa argomentazione rischia di espellere dal discorso la fascia più marginalizzata, come sostiene Tosi (2016) quando fa riferimento alla necessità di una edilizia molto sociale. Allo stesso tempo, la fascia grigia “sembra più debole del previsto: incapace di compensare i deficit dell’edilizia pubblica comprandone gli alloggi offerti sul mercato, resistente al mix sociale forse perché impaurita dallo stigma di quartieri e utenti di edilizia residenziale pubblica” (Olagnero 2018, 35). I soggetti del policy network locale sembrano avere assorbito pienamente l’idea che l’impatto della crisi si sia fatto sentire soprattutto sul ceto medio, mentre coloro che erano poveri già in precedenza sono rimasti – paradossalmente – più o meno nella stessa condizione di vulnerabilità. È una logica dell’individualizzazione del rischio abitativo, che tende a dividere fra “coloro che sono considerati «cittadini attivi» capaci di gestire da soli i propri rischi all’interno del libero mercato, e delle specifiche «popolazioni-target» che richiedono un intervento per far sì che possano assumersi la responsabilità dei propri rischi”¹³⁰ (Stonehouse, Threlkeld e Farmer 2015, 399).

L’utilizzo di un’etichetta vaga e incerta come fascia grigia permette di comprendere una quantità di situazioni estremamente eterogenee al di sotto della medesima etichetta concettuale, favorendo così la creazione di linee guida per i singoli operatori. Il livello di ricchezza di questi soggetti è molto variabile. Ad esempio: Locare fa riferimento alla fascia grigia come a un target privilegiato dell’intervento, dato che, perché il servizio funzioni, le famiglie devono essere in grado di pagare un canone, per basso che sia. Allo stesso tempo però, si ha una percezione di omogeneizzazione crescente fra la propria platea “storica” e quella che faceva riferimento alle case popolari, risultando in un unico e indifferenziato “calderone”:

“Però il nostro universo, l’universo di Locare con quello delle case popolari... Che prima erano due universi paralleli, ma in qualche modo distinti... Ormai non è più così. Nel senso che formalmente sono sempre paralleli e distinti, in pratica ormai lavoriamo quasi su un unico calderone. Da un punto di vista metodologico, da un punto di vista del contesto socioeconomico, dal punto di vista... Delle dimensioni di multi-problematicità, quindi non soltanto legate strettamente alla casa ma magari correlate alla casa”
(Emiliano, dirigente di Locare).

¹³⁰ Trad. mia: “those who are considered ‘active citizens’ capable of managing their own risks within the free market, and those identified as belonging to particular ‘targeted populations’ who require intervention to enable them to accept responsibility for their own risks”.

Ma questo vale anche per il terzo settore:

“Anche questo confine, nella nostra testa molto netto una volta, fra fascia Erp e fascia grigia... c'era un limite invalicabile... In realtà non è così. [...] Per cui chi si trova in fascia grigia in realtà poi può anche succedere che... In tempi brevi che si ritrovi ad avere in realtà la situazione da avere i criteri di accesso per l'Erp” (Gaia, dirigente di una fondazione).

Questo processo viene ricondotto alla convergenza fra una dinamica di precarizzazione e una di svalutazione dei redditi: se prima la fascia grigia era composta da nuclei con un solo reddito, o anche con redditi part-time e/o precari, oggi la ulteriore precarizzazione del mondo del lavoro comporta una ancora maggiore instabilità negli ingressi famigliari, che a sua volta si riflette in una crescente difficoltà a sostenere le spese abitative, magari per brevi intervalli che però possono essere sufficienti a causare uno sfratto. Allo stesso tempo, i proprietari hanno una sempre minore fiducia, stentano ad affittare in mancanza di garanzie e sono forse anche più propensi ad attivare le procedure di sfratto in tempi rapidi, creando un circolo vizioso.

Riprendendo le categorie di intervento delineate nel corso del terzo capitolo, i soggetti beneficiari delle politiche abitative torinesi si possono distinguere in tre grossi gruppi. La prima è composta da soggetti che non hanno effettivamente grandi difficoltà dal punto di vista reddituale (pur trovandosi eventualmente in una fascia medio-bassa di reddito), ma che sono piuttosto caratterizzati sulla base di un bisogno abitativo specifico. Sono i cosiddetti *city users*, soggetti che vivono nella città per periodi limitati di tempo, spesso per motivi professionali, e che sono centrali nei progetti di residenzialità temporanea ai fini della sostenibilità economica e comunitaria della struttura. A questi possono essere accomunati quei soggetti che si trovano in una situazione di mancanza di casa contingente, dovuta a calamità naturali o esigenze di ristrutturazione e ammodernamento. Questi soggetti hanno necessità di contratti brevi, possono permettersi di pagare canoni di mercato o poco inferiori, e possono essere utilizzati come catalizzatori di promozione sociale in alcuni contesti (come nel caso degli studenti delle Coabitazioni giovanili solidali). Vengono principalmente definiti come risorse per gli attori che offrono servizi abitativi, sia dal punto di vista economico che dal punto di vista del sostegno che possono offrire nei progetti di integrazione sociale. Un secondo gruppo, quello che più si avvicina alla concezione di fascia grigia, è caratterizzato da una mancanza di reddito (sporadica o continuativa, ma senza che sussista un profilo di povertà cronica), spesso in età lavorativa avanzata (50-55 anni), composto da migranti, soggetti con skills lavorative relativamente

basse, spesso impiegati autonomi, veri o presunti. Per questo gruppo viene utilizzata più volte la categoria della “normalità”, con minore o maggiore consapevolezza dell’attività di definizione di standard connaturata all’utilizzo della parola stessa: sono nuclei che subiscono un’interruzione nel percorso lavorativo che ricade sugli altri ambiti di vita, a partire da quello abitativo. Sono quei soggetti che “*se tu gli dessi un lavoro, un domani riuscirebbe... come dire: non ha nessun tipo di debolezza, di fragilità*” (Andrea, dirigente comunale). Il terzo gruppo è quello della multi-problematicità, in cui le difficoltà economiche sono inestricabilmente legate ad altre forme di vulnerabilità: la presenza di dipendenze, problemi sanitari, problemi mentali, problemi legali, fragilità dei nuclei, e così via. Questi sono normalmente soggetti già inseriti nelle reti di volontariato e assistenza sociale, mentre i precedenti tendono a essere quelli che accedono per la prima volta ai servizi in ragione di uno sfratto o di un pignoramento.

6.3 Meritarsi le cose, guadagnarsi le case. La responsabilizzazione

Come abbiamo visto, lo sportello si configura come luogo di negoziazione fra la rappresentazione dei clienti fatta dagli operatori e la rappresentazione che questi danno di sé stessi. Esplorare alcune di queste rappresentazioni è utile per offrire un quadro di quelli che sono gli schemi utilizzati dagli attori street-level per navigare la complessità dei casi che incontrano. Va detto che, non avendo potuto svolgere osservazione durante l’attività di sportello vera e propria, queste sono osservazioni necessariamente monche: non tutto lo spettro delle rappresentazioni è desumibile dalle sole interviste, ci sono aspetti che svincolano e sfuggono dalla riflessività degli operatori stessi. Allo stesso tempo, la narrazione che questi fanno delle persone con cui hanno a che fare permette di osservare una cristallizzazione del ragionamento istituzionale, corroborato dalle interviste a soggetti che non svolgono attività di sportello, che permette di astrarre dal disordine delle esperienze della quotidianità dei brandelli di informazione che hanno in qualche modo colpito i soggetti, o cui questi attribuiscono uno statuto di elevata veridicità.

Gli intervistati sono caratterizzati da una certa attitudine professionale alla riflessività, che gli permette di mettere in chiave le difficoltà e le rotture esperite da soggetti che stanno vivendo fasi difficili della vita. Nondimeno questi vengono comunque in parte ritenuti responsabili di comportamenti aggressivi che sono il riflesso di una privazione materiale. In termini progettuali l’aggressività dei potenziali beneficiari viene interpretata come un fattore che complica la relazione con l’assistente sociale e di conseguenza l’esito del progetto individualizzato di accompagnamento all’autonomia. In questo frangente il

giudizio si fa morale, e la deprivazione si collega strettamente alla perdita di una dignità personale:

“Oltre al fatto che, quando sei in queste condizioni, non c’è solo la deprivazione reddituale... c’è proprio una caduta della dignità della persona. Quindi hai delle reazioni che sono, a seconda di come la persona è, dalla reazione aggressiva... Fanno quelli che poi vengono, spaccano, urlano... Insomma, si mettono anche in una situazione che poi dal punto di vista progettuale sicuramente non li rendono facilmente gestibili, diciamo così. E quindi rischiano di mettersi in condizioni di difficoltà. Perché se non ha la freddezza l’operatore di dire «ok, vado oltre al fatto che mi sta minacciando»...”
(Giorgia, funzionaria comunale).

Questo avviene anche nel caso in cui l’emozione attribuita ai soggetti del welfare sia lo scoraggiamento, piuttosto che la rabbia. Lo sconforto, la difficoltà nel progettare ed essere propositivi rispetto a un percorso, diventano fattori di caduta:

“Oppure entrano in uno stato di... che magari non è appropriatissimo [come termine], ma di depressione. Di sconforto, meglio così. Che non li fa più muovere. Cioè, che non li fa più diventare attivi. Sono persone che ti dicono: «tanto ormai... non trovo, tanto ormai è così» ... poi magari si associa anche a conflitti che cominciano a emergere a livello familiare... Insomma. È veramente una caduta non soltanto in povertà economica”
(Giorgia, funzionaria comunale).

Mi sembra rilevante sottolineare come in questo caso il discorso sui soggetti si colleghi, su un piano morale e comportamentale, al possesso di un habitus di classe: sono discorsi che hanno “l’effetto di distinguere fra meritevoli e non meritevoli, punendo gli ultimi, assumendo un habitus di classe media”¹³¹ (Reid 2013, 745).

“Quando io ho un soggetto che ha 129 euro di assegno sociale, ed è anche preso in carico dai servizi e per una serie di ragioni non può avere la casa popolare... E magari non si presenta nemmeno bene... Magari è anche aggressivo e... è chiaro che nel mercato privato è dura. È dura. [...] Casa popolare sì, forse, fra tre anni. Ma ora... Ora è difficile convincere un proprietario che prende una brava persona” (Emiliano, dirigente di Locare).

Non dimostrare emozioni violente o disgreganti, essere soggetti che si conformano al “buon senso”, e che se anche non riescono proprio a trattenersi accettano di “farsi guidare” verso un “governo delle emozioni” diventa oggetto di un gioco di specchi con l’assistente sociale che deve avere la capacità di uscire dal “pensiero” e dal “pregiudizio”

¹³¹ Trad. mia: “the effect of distinguishing deserving from undeserving, and punishing the undeserving, through assuming a middle-class habitus”.

comuni in favore di una comprensione emotiva, che però non prescinde dagli obiettivi finali del progetto:

“Trauma da sfratto vuol dire che tu hai delle condizioni psicologiche... che ti fan saltare! Allora, c'è chi le governa meglio, c'è chi le governa così così e se è accompagnato ce la fa, c'è chi non le governa per niente. Però in questo momento, io vedo questo aspetto da tanti anni, non è riconosciuto. Quindi sei la persona nervosa, la persona che non si dà da fare, quello che non si attiva abbastanza. Cioè, la lettura diventa poi una lettura anche più di giudizio, di pregiudizio. Quindi io non vedo te in quella condizione, che per me non vuol dire legittimare quel comportamento, eh? Non vuol dire «vabbè poveretto... Ti do la pacca sulla spalla, ti capisco... il trauma... ti capisco». No. Non vuol dire questo. Ma vuol dire riconoscere che quell'evento lì effettivamente ti può mettere nella condizione difficile. E che quindi l'operatore deve avere anche quella capacità di sostenerti anche scuotendoti un po', eh? Dicendoti: «eh, aspè. Adesso ci diamo da fare, adesso provi a fare delle cose, attivati per fare»... Però questo riconoscimento non c'è. Non è... Non c'è, vabbè, a livello diagnostico. Ma non c'è proprio nel pensiero! Non c'è nel pensiero!”
(Giorgia, funzionaria comunale).

È chiaro che in un sistema che tende verso l'autonomia individuale e l'attivazione, la depressione non è accettabile. Infatti emerge la necessità di un intervento dell'assistente sociale che “scuota” il soggetto.

Mi sembra utile evidenziare un'altra dimensione presente in questi ragionamenti, che è quella organizzativa: in queste ultime due interviste i soggetti che stanno parlando non hanno un contatto diretto con i beneficiari, stanno quindi costruendo un discorso che comprende allo stesso tempo una rappresentazione del soggetto beneficiario e una dell'operatore. Ma anche all'interno dello spazio del servizio sociale ci sono riferimenti a questo discorso, un discorso che emerge come fortemente consapevole delle difficoltà psicologiche affrontate dai soggetti che stanno perdendo la casa, e allo stesso tempo paternalista nel suggerire il modo in cui questi dovrebbero pensare al servizio sociale e alla burocrazia pubblica in generale, ovvero come a un ufficio che non risolve “magicamente” i problemi, ma come un “tampone”:

“Personalmente quello che riscontro quasi sempre è questa aspettativa magica che, ancora dopo tanti anni, mi fa strabuzzare gli occhi. [...] Mi... Non mi capicito di... Perché io non ce l'ho un'aspettativa magica! Mi vien da dire. Nei confronti di un ufficio. Cioè, so che c'è un ufficio preposto che si occupa di questa cosa, ma so già che per la soluzione del problema devo faticare, ma invece l'atteggiamento quasi della maggior parte delle persone che viene qua... [...] Arrivo con lo sfratto, entro, parlo con l'assistente sociale, quasi sicuro al 90% che ci sarà una soluzione e sarà una soluzione positiva. Tanto è vero

che io dico sempre «signora, se venire dall'assistente sociale volesse dire risolvere automaticamente il problema, non ci sarebbero più problemi, fuori. Basta andare dall'assistente sociale, colloquio di un quarto d'ora, e si risolve il problema di soldi e casa». [...] Poi, adesso io l'ho raccontato così tranquillamente... Spesso questa... Restituire alla persona che ha un grave problema e che questo ufficio se anche potrà arrivare... Non a una sorta di soluzione, ma di un tamponare la situazione che non sarà spesso quello che si aspetta, che vuole la persona... Eh... Causa dall'altra parte, scatena dall'altra parte davvero delle reazioni... Non facili, negative, spesso aggressive” (Michela, operatrice del servizio sociale).

Questo asse discorsivo presenta una costante tensione fra la rappresentazione degli utenti come soggetti che possono essere buoni, bisognosi, affidarsi; oppure approfittatori, truffaldini, mal consigliati e soprattutto che presentano una “*incapacità di cercarsi il lavoro, di meritarsi le cose, di guadagnarsi le cose*” (Marianna, operatrice del servizio sociale). La saldatura fra merito e responsabilità individuale è tutta giocata all’interno dello scambio di mercato in questa scheggia di intervista, ma il discorso può anche essere maggiormente aperto a un riconoscimento del piano della “buona volontà” di chi riesce a stare all’interno dei progetti di attivazione e autonomia:

“Sì, a alcune persone non bastano quei 12 mesi, e l'investimento che ci va sull'accompagnamento è alto. Alcuni ce li adottiamo, ce li teniamo ancora. Perché effettivamente vediamo un'uscita però magari ci vuole ancora del tempo. Perché alcuni rischi veramente se interrompi il percorso, fanno un passo indietro gigantesco. Persone sole, persone con qualche ritardo mentale, che non hanno assolutamente rete, persone buone fondamentalmente. Che chiedono poco... Senza un supporto che è quello che possiamo programmare verso l'accompagnamento, non ce la farebbero. Ne abbiamo anche tanti, d'altra parte, furbi. Che son quelli che abbiamo dovuto allontanare nel corso degli anni. Quindi che non partecipano, che non fanno le cose che gli viene chiesto di fare... Che non restituiscono in qualche modo all'interno della struttura dell'ospitalità quel servizio che noi offriamo. Le cose si fanno sempre in due, da soli non si fanno. Se devi andare al centro per l'impiego e iscriverti perché è importante per fare una richiesta di lavoro e ci metti tre mesi... Non possiamo fare molto. [...] Quando non c'è poi una vera partecipazione al lavoro anche da parte degli ospiti, abbiamo anche dovuto interrompere il percorso in alcuni casi. Quello, sì, succede” (Maurizio, coordinatore cooperativa).

Mi viene più volte riferito di una “leggenda metropolitana” (cfr. cap.IV), secondo cui “*l'immaginario collettivo è che io vado, perdo la casa, vado dal servizio sociale, il servizio sociale mi dà la casa popolare*” (Giorgia, funzionaria comunale), innescando – a detta degli intervistati – comportamenti di tipo opportunistico:

“L'altro aspetto, con l'aumento dei numeri, è quello... Il fenomeno classico della lotta fra i poveri per contendersi le risorse che sono limitate. Per cui questo si traduce non soltanto magari con l'aumento degli episodi di conflittualità con il cittadino, vuol dire anche... Dover fronteggiare episodi, cioè atteggiamenti, di tipo opportunistico contro una parte dei cittadini, per cui... Magari chi può anche risolvere il proprio problema abitativo, può essere tentato a percorrere la strada dell'emergenza abitativa e della collocazione in emergenza da parte della città perché questo può portare magari prima a una assegnazione di un alloggio popolare” (Francesco, dirigente del servizio sociale).

L'opportunismo è sanzionato anche come un utilizzo inadeguato delle risorse rispetto a quelli che si ritiene dovrebbero essere i problemi quotidiani affrontati dai soggetti, come nel caso della “signora di Santo Domingo” che acquista una casa nel paese natio sfruttando nel frattempo le risorse abitative della Città:

“Poi c'è sempre la maschera di quello che... Si finge in bisogno, poi in realtà i dubbi su quanto avesse realmente bisogno, ci sono. Ci sono, no? Per uno che lavora nel sociale, questo è da mettere in campo. Ci siamo sentiti fregati, ma io personalmente! C'era una signora che mandava i soldi... A Santo Domingo, e si è fatta la casa. Con i soldi che le passava il comune, no? Eh, quando abbiamo fatto il trasloco a casa sua, la famiglia affidataria mi diceva «mah, ha tirato fuori pellicce...»” (Ludovica, operatrice social housing).

Questo atteggiamento è espressione di una razionalità strumentale da parte dei beneficiari, spesso perfettamente in grado di maneggiare quel che ricevono e di interfacciarsi strategicamente al sistema di sostegno locale, anche se quasi sempre lungo una direttrice individualista. Ancora un esempio:

“S: E però poi maturano anche delle capacità di avere delle strategie di sopravvivenza che sono solo apparentemente illogiche. Solo apparentemente opportunistiche. Le faccio l'esempio di questa signora. Questa signora lavorava in un'impresa di pulizie. Con un contratto a tempo indeterminato. Anche, lei riferisce, un rapporto buono con l'azienda. Quindi probabilmente di una che lavorava bene. Le nasce il terzo figlio... Mmmh, bimbo peraltro molto cagionevole, con un sacco di problemi... Quindi nessun familiare a cui lasciarlo, il nido non... Era sempre malato, quindi... Eccetera. Questa signora fa un ragionamento e dice: la norma mi consente, siccome mi licenzio entro l'anno di vita del bambino, ho diritto alla Naspi [...] La signora praticamente prende, da cosa ci dice, meno... Non più di 50 euro meno di quanto era il suo stipendio. Allora uno dice: ma questa qui, ha lasciato un lavoro e adesso cosa farà? Sì, però lei ha fatto un ragionamento: con un lavoro così, farei i salti mortali, perché non so chi mi guarda i figli. Lavoro di pulizie, quindi fascia oraria della cena, della chiusura degli uffici. Quando c'ho tutti i figli a casa, devo preparare la cena, ho un figlio cagionevole di salute,

non so a chi lasciarli, padri assenti, perché è sola. Sto a casa e mi prendo 750 euro per due anni, anziché 800.

T: E poi vedo.

S: E poi vedo. E allora, questa signora... ha fatto un ragionamento [...] Che ha una logica [ride]. Che ha guardato al sistema com'è organizzato, e ha fatto questa cosa qua. Ora, per carità, noi ci agganciamo a questo per dirle magari... Le abbiamo detto, abbiamo un po' sondato su quali fossero le sue... I suoi sogni, no? Rispetto alle cose che voleva fare, e abbiamo detto, adesso il bambino è più grandino, è più robustello, lo inseriamo al nido e la signora si fa un qualche percorso di tipo formativo che le permetta, allo scadere di quei due anni... Di avere l'opportunità di tornare o nell'ambito dell'impresa di pulizie, oppure anche costruirsi un percorso professionale di rilancio. No? E quindi questo è un modo interessante. E allora lì a questa riusciamo davvero a darle una buona mano se va... Se la vogliamo vedere su questo piano qua. E su questo piano lavoreremo con le cooperative che hanno risposto al nostro progetto Pon metro” (Silvia, dirigente del servizio sociale).

In quelle misure cui si accede “per caratteristiche”, acquisisce una rilevanza fondamentale la presentazione del sé, la capacità di “fare una buona impressione” da parte del soggetto richiedente, dato che l’operatore si trova investito della responsabilità di selezionare i soggetti e i nuclei più adatti, più rispondenti a un progetto abitativo che comprende strutturalmente anche un intervento multidimensionale. Fra gli strumenti che stanno venendo implementati, sempre in un’ottica di condizionalità e di istituzione di un vincolo informale di responsabilità - formalmente - reciproca, troviamo i “patti”, uno strumento non-giuridico che dovrebbe andare nella direzione di stabilire delle obbligazioni per i contraenti. La famiglia si impegna, sottoscrivendo il documento, a una serie di prestazioni, inquadrata nella logica della responsabilizzazione, che coinvolgono la ricerca di lavoro, la tutela dei percorsi formativi dei figli. Ma la reciprocità formale non necessariamente riduce l’insicurezza che questi soggetti si trovano a sperimentare: infatti, “la logica contrattuale, il cui paradigma è lo scambio commerciale, sottovaluta gravemente la disparità di situazioni tra i contraenti. [...] L’individuo ha bisogno di protezioni proprio perché, in quanto individuo, non dispone da solo delle risorse necessarie per assicurarsi la propria indipendenza. Attribuirgli perciò la responsabilità principale del processo che deve assicurargli questa indipendenza, significa il più delle volte imporgli un imbroglio” (Castel 2004, cap. 5.1).

La valutazione sulla responsabilità del soggetto destinatario emerge anche, con toni più sfumati, in certi tentativi di sostenere una sorta di condizionalità dell'intervento, accennata senza che sia stabilita in maniera precisa e univoca:

“La misura gliela dai se lui adempie a una serie di cose. Noi la vogliamo giocare in maniera un po' soft, non vogliamo essere amministrativi o fiscali, però è anche vero che c'è gente che li convochi e non vengono, gli offri una cosa, e ti dicono «ah no, quella non mi interessa» [ride]. E allora! [ride] è un problema non da poco. [...] Noi ti diamo il sussidio, ti diamo la casa, ma tu magari visto che sai l'arabo vai a insegnare l'arabo alla scuola... O comunque, che ne so, guardi i figli degli altri. Questa cosa qui, che è facile da dirsi, è sempre complicata da mettere in pratica” (Andrea, dirigente comunale).

Questo patto impegna anche i servizi a cercare una soluzione alle difficoltà della famiglia, aprendo a una dimensione di possibile legittimazione dal basso del servizio sociale e dei progetti di accompagnamento svolti dal terzo settore:

Tutte le altre sistemazioni temporanee sono sistemazioni che non danno solo la possibilità di un tetto sulla testa. Che prevedono un accompagnamento progettuale anche con una condivisione dell'accompagnamento con il gestore. E quindi c'è sia il servizio sociale, che il nostro ufficio centrale di programmazione, che il gestore. E sono tutti componenti insieme alla famiglia di un percorso progettuale... Condiviso, che da alcuni anni ormai formalizziamo anche nella sottoscrizione di un patto, in cui vengono... Da un lato esplicitate tutte le regole e gli obblighi che la famiglia ha, ma il fatto è che, io dico... Il patto è vincolante anche per i servizi. Perché nello stesso patto si dice però che si fanno delle verifiche, che c'è una fase di accompagnamento... E si vanno a definire insieme alla famiglia degli obiettivi condivisi... Che quindi vuol dire fare un incontro, e insieme si dice: «Allora come va il lavoro? La scuola dei figli? La salute? I debiti?» (Giorgia, funzionaria comunale).

Questo prospetta una segmentazione del welfare, che distingue fra soggetti “attivabili” e soggetti marginali, destinatari di un intervento che è assistenziale. La distanza fra un tipo di soggetto e l'altro è segnalata innanzitutto da un marcatore temporale (la cronicità), e in secondo luogo dal riferimento a un'inclusione che va a giocare sulla dimensione economica della non-dipendenza dall'aiuto:

“Mentre prima l'assistenza sociale [...] Aveva questo obiettivo di seguire, di occuparsi, di una fascia di popolazione che non era in grado di. No? Diversamente adesso l'inclusione è quella di... Di... L'aspetto della cronicità continua a stare nell'ambito dell'assistenzialismo, dell'assistenza. E il resto invece è sganciato, si sgancia verso percorsi e progetti, di inclusione. Dove però il livello non è così facile da stabilire, no? Ci sono persone che fanno, che continuano a fare, fatica da una parte. E da una parte queste risorse che dovrebbero permettere, no? L'inclusione, fondamentalmente sono i

percorsi di inserimento lavorativo, perché è solo attraverso un aspetto economico che uno può, come dire, ristabilire un certo status sociale, per cui essere indipendente a pagarsi le bollette... Cioè vuol dire non dipendere più da un aspetto sociale di assistenza pubblica. Queste robe qua non ci sono. Cioè, non ci sono: gli elementi organizzativi, strutturali, che devono essere quelli per esempio del coinvolgimento dei centri per l'impiego sono... Carenti” (Pierangelo, operatore del servizio sociale).

È importante rilevare l'ultima notazione relativa a questa difficoltà nel trovare il giusto incastro fra tutti gli elementi che dovrebbero muoversi all'unisono: un bel giardino, curato, ma senza altalene.

T: La borsa lavoro è comunque vincolata all'assunzione, no? Quantomeno a tempo determinato

L: Adesso... Esatto! Negli ultimi anni sì. Nei primi anni [...] non c'avevamo questo vincolo, quindi abbiamo fatto tante borse lavoro, in tanti posti, poi alla fine le singole persone non venivano assunte. Da qualche anno dopo i primi tre mesi... Prolungo ancora di tre mesi il tirocinio, ma firmi una lettera pre-assuntiva, che almeno ancora sei mesi di lavoro a tempo determinato glieli dai... E finora in questi dieci anni, solo una borsa lavoro si è trasformata in un lavoro fisso” (Ludovica, operatrice social housing).

Ancora, in quest'altro caso vediamo come viene costruita la distanza fra chi è attivabile e chi, invece, non è in grado di seguire un percorso di autonomia e di inserimento lavorativo: naturalizzando il desiderio di lavorare.

“T: Che tipo di... Di necessità, di bisogno ti viene posto da queste persone qua, dagli ospiti temporanei?

L: Ah! La domanda è semplice: «Ludo, devo trovare lavoro!». Poi, va beh, non da tutte... Alcune purtroppo, non hanno questa idea... Perché, faccio ancora un passo indietro: in teoria sulla carta dovevano essere tutte persone abbastanza autonome, emancipate [le beneficiarie della sistemazione in questo social housing]. A cui servisse solo un affitto e la stampella, per spiccare il volo verso la cosiddetta autonomia. Negli anni abbiamo avuto anche persone che presentavano dei grossi limiti. Per cui alcune volte queste persone sono state qui semplicemente perché gli faceva bene stare in un ambiente così, ma da cui... Ma non avremmo potuto sperare molto da queste persone. Per cui, rispetto a alcune persone che... Il tasto lavoro non lo tocca mai, nel senso che era... Troppo faticoso per loro” (Ludovica, operatrice social housing).

In un regime di risorse scarse quindi, gli operatori hanno una grande attenzione a quei casi come la famiglia “che magari ha la possibilità di farsi aiutare, che magari avrebbe anche un'altra collocazione, ma si inchioda qui sotto perché vuole avere l'accesso alla casa popolare” (Andrea, dirigente comunale), pur riconoscendo che non sono la norma.

Questo però genera un certo clima di sospetto, che si può banalmente riscontrare da un confronto fra quanto spesso queste osservazioni emergessero, rispetto a quella che sembra essere la rilevanza del fenomeno. Questo sospetto non si ricollega solamente all'esistenza di risorse residue che i beneficiari potrebbero utilizzare invece di fare riferimento al sistema pubblico, ma sembrano anche riguardare una sfera più sensibile, che definirei della "sincerità": essere chiari nella propria relazione con l'operatore sociale, non nascondere elementi di difficoltà che potrebbero esplodere in un secondo momento, come la posizione debitoria, o la presenza di attività informali.

“Ad esempio una donna che lasciava il figlio, abbiamo scoperto che lasciava il figlio chiuso in camera, minorenne... In quel caso lì... Per andare a lavorare in nero, che non aveva dichiarato neanche come attività lavorativa... È diverso. Lì c'è un regolamento, che vien... Ci son delle regole che non vengono rispettate” (Maurizio, coordinatore cooperativa).

In particolare mi pare significativo sottolineare come in questo caso si manifesti l'esistenza di un regolamento, di una normativa, per quanto non giuridicamente rilevante, che viene chiamata in causa per giustificare un atteggiamento più severo laddove, come abbiamo visto, spesso le norme vengono invece piegate per andare a favore dei soggetti beneficiari. Questo si collega a un altro degli elementi principali, e maggiormente contraddittori, della relazione di assistenza che si cerca di costruire con questi soggetti, quella che fa riferimento alla coppia affidamento/attivazione.

6.4 Affidarsi e attivarsi

Il cuore degli interventi sviluppati ruota dunque intorno alla coppia autonomia/attivazione. Questi due concetti seppur differenti nel loro retaggio storico e culturale, si trovano a essere sempre più sovrapposti e intrecciati. L'ultimo elemento che mi sembra rilevante mettere in luce in questo capitolo è come queste due categorie si articolino in una serie di richieste che vengono fatte ai potenziali beneficiari, in particolare rispetto alla necessità che questi hanno di dimostrare un atteggiamento proattivo prima, durante e in seguito all'intervento. Emerge chiaramente una spaccatura fra i soggetti che si "affidano" e quelli che invece "pretendono". Questo dà vita a un paradosso apparente fra la necessità di accettare di buon grado le regole del gioco accettando il consiglio e la guida degli "esperti" di policy, mentre al contempo si deve dimostrare di essere un soggetto proattivo, che cerca attivamente di migliorare la propria situazione. Questo chiama in causa una dimensione temporale, come vedremo meglio in seguito: una temporanea cessione di autonomia e indipendenza che viene inquadrata come la base di

una futura capacità di realizzazione. È importante notare come questa relazione si giochi sullo sfondo di uno scambio dai contorni affettivi, in cui l'operatore è più competente del soggetto a scegliere le piste e a individuare i percorsi che a questo sono necessari per raggiungere una certa indipendenza.

Come vedremo anche in seguito, il seguente passaggio riferito alla sistemazione in una residenza temporanea esemplifica bene il modo in cui i cambiamenti del sistema di welfare nel suo complesso vanno a incidere, a farsi carne, nella pratica quotidiana degli operatori street-level. In particolare, mi sembra cruciale notare come in queste poche parole il sotteso sia l'inesistenza di un diritto collettivo all'abitare che in qualche modo deve essere tutelato e garantito, mentre invece si fa spazio una lettura "meritocratica" della prestazione sociale, legata innanzitutto alla capacità individuale di ottenere un beneficio:

"...c'è la famiglia che si affida, e quindi nel momento in cui gli trovi una risorsa, ti ringraziano... Si sentono comunque grati di aver trovato un'alternativa, perché lì non avevano alternative. Per cui quella che è stata trovata, per quanto non fosse ottimale, ma è comunque una possibilità di uscita da quella problematica. E c'è la famiglia che invece... Che assolutamente non riconosce nulla. Cioè... Quello che le è stato trovato era dovuto, e quindi non si attiva per l'uscita. E ritiene che, dopo che ho ottenuto questo, il passaggio - la seconda cosa che deve ottenere - è la casa popolare. Che non debba fare niente per ottenerla. È un diritto acquisito nel momento in cui sono stato collocato"
(Marianna, operatrice del servizio sociale).

Questo affidarsi a volte si estrinseca in una richiesta d'aiuto che dimostra e rafforza un differenziale di potere fra soggetto "incapace" e chi invece ha gli strumenti per agire. In questo brano l'assistente sociale, magari inconsapevolmente, tende a rafforzare una serie di prerogative di ruolo che consistono nella capacità di maneggiare e disporre di strumenti tecnico-amministrativi (le misure, quel "qualcosa" che può essere attivato a sostegno della famiglia), creando una divisione netta fra chi richiede il suo intervento – chi si afferma come genitore attento e resiliente – e chi no, venendo così squalificato a tutto tondo nelle sue competenze genitoriali:

"I bambini vivono lo sfratto - se abbiam detto prima che lo sfratto è un momento che nel corso della tua vita ti dà uno stress psicologico notevole - i bambini in analogia vivono questo stress che è un evento che li segna. I bambini vengono segnati dagli sfratti, e possono avere capacità di resilienza più o meno elevate in base a come il genitore reagisce all'evento sfratto. Per cui quando il genitore ha le attenzioni, pone delle attenzioni rispetto ai minori [in modo d]a non fargli vivere quell'evento in modo

destabilizzante. [...] Per cui io ho avuto famiglie che in questi percorsi... Hanno avuto la capacità [di capire] che quell'evento aveva traumatizzato o destabilizzato i loro figli e hanno cercato di porvi rimedio in qualche modo, magari hanno chiesto aiuto. A me. Per attivare qualcosa che aiutasse i bambini. Altre famiglie invece che non... Ma lì forse bisognerebbe ragionare sulle capacità genitoriali. Di questi nuclei che non si sono neanche posti il problema” (Marianna, operatrice del servizio sociale).

Chiaramente questa distinzione fra affidamento e pretesa non è una dicotomia stabile, ma piuttosto un continuum di sensazioni che gli assistenti sociali desumono dai loro colloqui e attraverso cui si costruiscono una rappresentazione del soggetto che hanno di fronte, spesso elaborata a partire proprio da questa coppia. In questo caso vediamo come la categoria dell'affidamento sia addirittura inserita all'interno di un discorso (immaginato) da parte del beneficiario:

“Secondo me c'è tutto il panorama. C'è tutto il panorama... Dalla mamma sola, magari straniera, che ha perso il lavoro, che piange e dice «le ho provate tutte ma... Siete la mia ultima spiaggia, mi affido a voi». Eh? Un po' con questo atteggiamento. A chi... Neanche rivendica diritti, che questo sarebbe strano, ma chi pretende prestazioni. Mh? Mi dovete dare una casa, punto. Che non mette in discussione nulla, di quello che fai tu... E lì in mezzo c'è tutte le sfumature possibili (Silvia, dirigente del servizio sociale).

È chiaramente un discorso che nasce dall'incontro burocratico quotidiano, che assume un livello di formalizzazione e cristallizzazione tale che può essere enunciato “al posto di”, in assenza del beneficiario in carne e ossa. In questo caso la discrezionalità operativa che gli assistenti sociali possono mettere in campo è volta a individuare – in un regime di risorse scarse – quei soggetti che possono essere maggiormente soddisfacenti da un punto di vista progettuale. Come già notavano Soss, Fording e Schram (2011), questo non equivale a un vero e proprio processo di *creaming*, di selezione dei casi che più facilmente possono ottenere un esito positivo. Infatti, anche chi non si “presenta bene” può rivelarsi un soggetto col quale si riesce a sviluppare una relazione trasformativa che conduce nella direzione auspicata:

“Proprio a livello di impressione, mi sento di dire che lavoriamo di più con chi riesce a... Appunto a porsi in una maniera di affidamento e collaborazione. Cioè, non so. Penso ad esempio a situazioni che sono arrivate da noi con atteggiamenti estremamente rivendicativi e anche denigratori nei confronti degli operatori. [...] perché se io [cittadino] penso che tu sia un deficiente che deve darmela [la casa popolare], non stiamo lì a discutere, no? Allora, questo atteggiamento qui a volte è un po'... Il biglietto di ingresso delle persone. Il biglietto da visita, e poi riusciamo ad ottenere una... Trasformazione di questo atteggiamento in qualcosa di più costruttivo che riesca a

portare le persone sul... Chiedere aiuto vuol dire mettere in discussione il fatto che... Cioè, mettermi in discussione, considero che io devo portare delle cose, fare delle cose e... È che non è una logica prestazionale, «io vengo tu mi dai», ma è «io vengo e tu mi accompagni in un percorso» (Silvia, dirigente del servizio sociale).

Questo atteggiamento, che del resto emerge anche in altri stralci riportati nel paragrafo precedente, potrebbe essere letto come l'incontro fra tre logiche: a) una radicata logica dell'aiuto e della responsabilità sociale degli operatori, b) una logica, suggerita dalle politiche e dalla rete istituzionale, dell'attivazione e dell'autonomia, c) una logica governamentale in cui è il soggetto in difficoltà a doversi adeguare, a venire incontro alle richieste che gli vengono poste dallo stato, nell'ottica di migliorare sé stesso. Il seguente passaggio viene espresso poco dopo il precedente. In questo caso la vicenda non è più immaginata, ma realmente esperita dalla mia interlocutrice e riguarda una signora che si è rivolta a un interlocutore "politico"¹³². In questo passaggio emerge anche un'altra possibile articolazione di questo discorso, evidenziando di nuovo la presenza di un nesso fra merito, diritti e atteggiamenti. L'accettare una soluzione temporanea sottodimensionata diventa qua la preconditione per poter accedere a delle risorse territoriali in una grammatica che non è quella della punizione, ma piuttosto quella della ricompensa:

“Far passare questo messaggio è difficile. È difficile perché comunque siamo di fronte a bisogni fondamentali. Non so, le faccio un esempio secondo me interessante. Una signora che... Con due bambini, tre bambini? [riflettendo] Tre bambini. Sola, perché questa era più o meno sola, due padri diversi che si occupano più o meno di questi figli... Questa signora siamo riusciti a offrirle un percorso nel momento in cui, posta di fronte all'ufficiale giudiziario e al fabbro... Si è resa conto che... Ehm... Era stata instradata malamente da... Da interlocutori politici suoi. Che le dicevano «tu hai diritto». «Tu hai diritto alla casa, quindi stai lì». Hm? E però... Dall'altro [lato] c'erano la legge e il diritto del proprietario. E quindi, quando a un certo punto si è vista messa alle strette, allora solo a quel punto ha creduto che ciò che le avevamo detto noi era... Era, come dire, affidabile, coerente e non era invece l'illusione che in qualche modo le era stata venduta. Lì la signora è proprio riuscita a dire «no, allora ho sbagliato, mi sono affidata alle sirene sbagliate. A questo punto mi affido a voi e faccio il percorso». Anche accettando tra l'altro, a quel punto una collocazione non così idonea, ma sapendo che sarebbe potuta entrare in un percorso e fare delle cose con noi. Quindi l'abbiamo inserita, appunto” (Silvia, dirigente del servizio sociale).

¹³² Qua poco importa che sia Prendocasa, Asia-Usb, o un altro movimento territoriale meno strutturato.

A fronte di chi chiede al soggetto di rivendicare l'esistenza e l'esigibilità di un diritto («*Tu hai diritto alla casa, quindi stai lì*»), l'interlocutore pubblico chiede in questo caso di considerare la *bigger picture* del diritto del proprietario a rientrare in possesso del suo immobile e invita ad agire in base a un criterio di pragmaticità (senza seguire «l'illusione») e accettando una collocazione inadeguata per ottenere un beneficio nel futuro («il percorso»). Ancora una volta, l'elemento del diritto a una casa dignitosa passa in secondo piano, in favore di un principio di realtà che legge piuttosto i rapporti sociali fra inquilini e proprietari come rapporti di forza ipostatizzati (Fisher 2018). In un certo senso, dal «*rights and responsibilities*» giddensiano (Dingeldey 2007) si passa qua a una richiesta di responsabilità che non prevede l'esistenza di un corrispondente diritto.

D'altra parte, questa dimensione può emergere anche nel discorso che viene fatto dagli operatori del terzo settore, in questo senso pienamente interni al sistema discorsivo-concettuale sviluppato:

“Un atteggiamento che diciamo spesso che non ci piace e che proviamo a rifiutare, è quello della persona che entra nel discorso dell'assistenzialismo. Cioè: persona che dice «io mamma con due figli, devo avere la casa popolare perché è un mio diritto. Io devo averla, non possono non darmela». E con questo principio dell'averne diritto cade anche un po' la volontà di impegnarsi per, di darsi da fare per... davvero cercare lavoro in maniera adeguata, o anche di accettare una casa sottodimensionata, per esempio. [...] Questa è un po' la deriva del vecchio sistema, col fatto che fino a 15 o 20 anni fa, con risorse maggiori [...] c'era un po' il principio che «io ho diritto», appunto. C'è diritto e diritto. Hai diritto se hai diritto. Hai diritto a cosa decido io” (Lucio, gestore sociale).

L'assistenzialismo viene individuato come una delle caratteristiche del sistema di welfare che devono essere rifiutate, senza che per questo ne esista una definizione univoca e senza che questa proposizione sia oggetto di discussione, finendo quasi per originare una sovrapposizione fra questo elemento e l'esistenza di un diritto collettivo all'abitare. È interessante anche il lapsus, se così si può chiamare, con cui l'operatore in questione chiama in causa direttamente la fonte del welfare: da un sistema organizzato di diritti e responsabilità collettive, si passa alla decisione personalistica del padre-padrone burocratico. Come sempre, non si tratta qua di evidenziare o denunciare il carattere autoritario individuale di un soggetto che è parte del sistema dell'abitare assistito, ma di mostrare come la circolazione di alcune idee finisca per pervadere l'ambiente di policy: anche in questo caso ciò che viene tracciato esplicitamente è il collegamento fra esigibilità di un diritto e capacità di spesa pubblica.

Come detto in apertura, la relazione si configura in maniera apparentemente paradossale come una richiesta di attivazione moderata da una spinta all'abbandono agli operatori dei servizi sociali e del terzo settore. Il cortocircuito diviene evidente quando si esamina la selettività nel valutare le situazioni caratterizzate da un ricorso all'informalità: questo genera un doppio discorso entro il quale alcune pratiche illegali sono riconosciute e in un qualche modo ricondotte alla norma, utilizzando come tramite la discrezionalità dell'assistente sociale, mentre altre danno vita a un discorso colpevolizzante che legge l'illegalità come mancanza di autonomia. Il caso più evidente di quest'ultimo è il ragionamento condotto sulle occupazioni¹³³. Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, alcune situazioni di informalità o illegalità tendono a essere valutate in maniera non stringente, cercando di trovare degli "escamotages". Di converso, le occupazioni sono uno dei nodi retorici sui quali emerge una maggiore severità. In questo modo si opera un ribaltamento dell'agency individuale dei beneficiari: sembrerebbe logico supporre che – ad esempio - lavorare senza un contratto regolare sia una condizione che viene per lo più subita, e che porta benefici marginali al lavoratore, mentre l'attività di riprendere uno spazio inutilizzato – certo, con tutta una serie di sfumature relative al caso specifico che non esclude situazioni in cui l'attività di occupazione va a detrimento di altri soggetti fragili – testimoni invece di una certa capacità di trovare delle soluzioni alla propria situazione, per quanto precarie e illegali. Invece l'occupazione viene sistematicamente rappresentata come una incapacità di conquistare l'autonomia:

"M: Cioè, una parte è riduzione del danno.

T: In che senso?

M: Perché quando collochiamo quelli che sono occupanti abusivi, lì già commettono un reato, decidono di intraprendere una strada che non è quella della autonomia. E quindi fai riduzione del danno: cerchi di toglierli da una situazione che si sono creati, ma che è anche un problema di ordine pubblico. Mentre per altre situazioni lo sfratto è una situazione di vulnerabilità del momento, ma loro possono uscirne e ritornare a essere autonomi e non aver più bisogno del servizio sociale. Ehm... Solo che è difficile collegare questi aspetti. Tenerli presenti e poi fare in modo che le situazioni di vulnerabilità abbiano un trattamento differente dalle altre situazioni. Di... Di assistenzialismo conclamato" (Marianna, operatrice del servizio sociale).

¹³³ Qua in particolare si fa riferimento alle occupazioni di alloggi del patrimonio pubblico, ma in parte il discorso è presente anche per quelle che riguardano gli edifici di proprietà privata.

Ancora una volta vediamo in questo caso come il primo riferimento sia a un campo semantico legato alla cronicità (la “riduzione del danno”). Uno dei problemi connessi all’occupazione, soprattutto se di alloggi pubblici, è che configura la impossibilità di rientrare nel circuito regolare dell’assistenza, da cui l’idea che si debbano piuttosto fare degli interventi di “riduzione del danno”, come a certificare l’inappellabilità di una condanna alla povertà e all’esclusione. Un discorso simile opera anche rispetto a quei soggetti che, pur avendo titolo, perdono il loro alloggio di edilizia sociale in seguito a uno sfratto. Mentre la citazione precedente permette di mettere l’accento sul processo di depoliticizzazione attraverso il quale l’occupazione, fosse o meno nata con intenti esplicitamente politici¹³⁴, viene relegata al reame dell’illegale e della mancanza di autonomia, la seguente permette di segnalare un certo tipo di paternalismo e di aspettativa rispetto al comportamento razionale degli attori che non hanno usato il loro sussidio nel modo “giusto”:

“Come succede? Come puoi venire a chiedermi che ti si trovi, come puoi venire a chiedere all’amministrazione che ti si trovi una soluzione. Non c’è soluzione! Però loro vengono! Perché quindi l’atteggiamento è quello! È l’atteggiamento assistenzialistico di quel tipo. «eh, ma ho preso il sussidio per tanti anni» ... Sì ma quel sussidio devi spenderlo! Dovevi usarlo per pagare l’affitto, non l’hanno usato per pagare l’affitto, son stati sfrattati da casa popolare, e me li ritrovo. Per quelle persone lì normalmente non si trova una soluzione” (Marianna, operatrice del servizio sociale).

La costruzione di un “percorso di autonomia” fa riferimento alla capacità dei soggetti in condizioni di povertà abitativa di elaborare delle strategie di risposta alla situazione che stanno vivendo. In questo modo il welfare viene concepito come uno strumento che sostiene e aiuta le famiglie coprendo alcuni rischi specifici, ma soprattutto fornendo degli strumenti, delle competenze che permettano di affrontare il futuro con un set di capabilities più coerenti con lo scenario economico esistente. Questo dà vita a una opposizione fra le attuali politiche per l’abitare e quelle tradizionali, fondata sul rifiutare i processi di dipendenza che queste ultime creerebbero. La pietra angolare di questo

¹³⁴ Ma valgono in ogni caso le considerazioni di Lancione (2019) sull’abitare come differenza e sulla politica ai margini, secondo cui non è necessario che l’intento politico sia esplicito quando è politico l’effetto, come nel caso delle occupazioni che permettono di aprire una finestra di discussione sulla negoziabilità dei titoli d’uso. Per questa ragione, l’atteggiamento di chi occupa può essere definito come politico anche quando non è integrato in un quadro di rivendicazioni esplicite: perché fa parte di quel “*do first, talk later*” che permetterebbe di allargare le maglie dello status quo simbolico e materiale (Appadurai 2004).

approccio alla povertà abitativa è quindi che il soggetto ci “metta del suo”, sia responsivo rispetto a una declinazione specifica dell'autonomia, quella dell'attivazione.

In questa forma, l'attivazione è fondata su due principi: il mercato – come spazio sociale di realizzazione ed *empowerment* – e la legge – intesa come framework all'interno del quale il mercato stesso può, in ultima analisi, esistere. Il primo principio viene inteso non solamente nei termini di un ritorno alla capacità di consumo¹³⁵, ma anche come un meccanismo capacitante che sprona gli individui ad acquisire delle competenze sociali e a inserirsi in delle reti occupazionali. Il riferimento alla legalità d'altro canto rafforza e integra questo principio: come abbiamo visto, specifiche forme di “attivazione” informali – o esplicitamente illegali – vengono ricondotte a perdite dell'autonomia (ad es. nel caso delle occupazioni, o dell'acquisizione di competenze non formalizzabili e non traducibili in un curriculum vitae). Da questa lettura emerge uno schema pienamente governamentale di gestione della povertà: “in altre parole, un «sistema attivo» di sostegno al reddito per i disoccupati non agisce solamente sulle loro difficoltà finanziarie e sulle loro prospettive lavorative, ma anche su quelle attitudini, emozioni, condotte e disposizioni che presentano una barriera al loro ritorno sul mercato del lavoro, e li rendono alienati dalle reti e dalle obbligazioni sociali”¹³⁶ (Dean 1995, 572).

Questa declinazione dell'attivazione assume toni che hanno a che fare sia con un versante pratico-lavorativo che con uno etico-comportamentale, in cui si richiede ai soggetti del welfare anche la capacità di “affidarsi”, di lasciarsi guidare su un percorso di auto-aiuto che è contrapposto all'atteggiamento di chi “pretende” (una prestazione, un diritto). Secondo l'ottica che abbiamo appena esplorato, questo permette di spezzare i vincoli di dipendenza dal sostegno pubblico. Tuttavia, va rilevato che questo sistema di organizzazione della policy rischia di introdurre nuove forme di dipendenza. Anche ammettendo che la dipendenza dal welfare, uno dei problemi cui le nuove politiche abitative vogliono rispondere, venga ridotta, permane il rischio di una doppia dinamica collegata alla difficoltà di avere progetti che effettivamente funzionano e che si sostengono nel corso del tempo. Se il soggetto beneficiario deve affidarsi e farsi guidare in un percorso di autonomia, il rischio è innanzitutto quello di sostituire alla dipendenza

¹³⁵ Nello specifico, il consumo abitativo, inteso come possibilità di spendere per una locazione, ma come abbiamo già visto tutti gli aspetti della vita quotidiana vengono percepiti come collegati da questo punto di vista.

¹³⁶ Trad. mia: “In other words, an 'active system' of income support for the unemployed not only acts upon the financial plight of the unemployed, and upon their job prospects, but also upon those attitudes, affects, conduct and dispositions that present a barrier to the unemployed returning to the labour market, and alienate them from social networks and obligations”.

dall'erogazione di benefici una dipendenza quasi personalistica, legata all'operatore che effettua la presa in carico. Questo rischio, già richiamato nel corso del precedente capitolo, è che alla dipendenza dal welfare possa sostituirsi la dipendenza dal "gestore sociale", elemento che vedremo anche nel prossimo capitolo al momento di esplorare le dimensioni della temporaneità.

Esiste anche una forma di dipendenza più sottile però, giocata su un livello sistemico, che coinvolge gli operatori stessi, e che è una dipendenza dalle risorse necessarie per far funzionare i progetti. Se da una parte l'approccio dell'investimento sociale si costruisce attraverso una declinazione individuale dell'autonomia, dall'altro fa riferimento alle pratiche di innovazione sociale come portato territoriale attraverso cui i progetti individuali possono essere iscritti all'interno di una presa in carico. Le risorse non sono affidate a uno schema generale di (re)distribuzione relativamente stabile nel corso del tempo, quanto a una serie di finanziamenti di breve durata, di origine mista (pubblica e privata) e legati alla realizzazione di specifici "progetti". Questi progetti possono cambiare, cessare, subire modifiche negli importi erogati, determinando così una flessibilizzazione tanto della forza lavoro che vi è allocata, quanto dei beneficiari, che corrono il rischio di veder bruscamente interrotta una fonte di reddito e/o un flusso di risorse. A ben vedere, questo può essere considerato come il riflesso dell'applicazione della concezione del rischio richiamata a inizio capitolo: se l'insicurezza è inevitabile per i beneficiari del welfare, la situazione non cambia di molto per i broker sociali (Busacca 2019). Ciò pone delle questioni sul ruolo del soggetto pubblico, andando ad agire su quel principio dello stato come riduttore dei rischi e dell'insicurezza sociale che era centrale nella formazione del welfare state (Castel 2004).

7. Tempi e spazi del welfare

In un articolo uscito sulla rivista *The Verge* qualche anno fa¹³⁷, il giornalista Kyle Chayka illustrava l'esplosione di quello che lui chiama "AirSpace" globale, indicando "il regno dei coffe shop, dei bar, delle startup, degli uffici, degli spazi per co-living e co-working, tutti accomunati dagli stessi tratti caratteristici: una profusione di segnali di comfort e qualità, almeno a un certo sguardo da conoscitore"¹³⁸. Con questa breve definizione questi spazi sono già presenti nello sguardo di chiunque abbia avuto la ventura di affittare un "appartamento intero" su Air Bnb in una qualsiasi città del mondo. È uno spazio liscio e senza striature che prolifera a macchia di leopardo nella città contemporanea, facendosi portatore di un'estetica unificante e modulare mentre allo stesso tempo richiama la singolarità e l'identità del luogo in cui si inserisce. Il mobiliario minimale in stile Ikea, lo stile *shabby* dei mattoni a nudo che restituiscono l'idea di una fabbrica riconvertita, i muri bianchi con appese le fotografie o i quadri degli ospiti, le strutture portanti di vetro e acciaio, la creazione di angoli di visuale sulla strada che permettano di vedere senza essere visti, la celebrazione dell'*open space*: sono tutti elementi che ritrovo nei social housing in cui vado a fare le mie interviste. Sono spazi belli, curati, pensati fin dall'inizio delle loro ristrutturazioni per essere all'incrocio fra le esigenze di un *city user* nomadico e lo sguardo dell'esperto dilettante di arti visuali che passa alla serata in cui si mostrano "al quartiere" le foto degli ospiti. Al mio sguardo, questo spazio è fortemente standardizzato - ne ho visti tanti - e proprio per questo in egual misura fastidioso e rassicurante. Mi riconferma che faccio anch'io parte di una sorta di classe media cosmopolita, la stessa cui probabilmente appartiene l'autore dell'articolo di *The Verge*: è proprio la possibilità che ho avuto di visitarne a dozzine di questi luoghi, fra convegni, vacanze, scuole estive, che permette la loro messa in discussione. Mi chiedo qual è l'impatto che possono avere su chi, come chi arriva nei social housing dall'emergenza abitativa, potrebbe non essere mai venuto a contatto con questa "immagine del mondo". Con chi non è socializzato a questa architettura, a questo design, alla distinta atmosfera che questi spazi producono.

In questo capitolo mi concentrerò sulla dimensione temporale degli interventi abitativi. Per far emergere l'importanza del tempo come categoria di analisi, è necessario un riferimento anche allo spazio, data la natura sempre dialettica della loro relazione

¹³⁷ Questo: <https://www.theverge.com/2016/8/3/12325104/airbnb-aesthetic-global-minimalism-startup-gentrification> (ultimo accesso 27/05/20202).

¹³⁸ Trad. mia: "the realm of coffee shops, bars, startup offices, and co-live / work spaces that share the same hallmarks everywhere you go: a profusion of symbols of comfort and quality, at least to a certain connoisseurial mindset".

(Lefebvre 2004). Dato che entrambe sono categorie pervasive e onnipresenti è necessario, a differenza di quanto ho fatto negli ultimi capitoli, partire da una serie di osservazioni empiriche, mostrando tre diverse connotazioni che il tempo assume in relazione all'esperienza dell'abitare e di certe sue spazializzazioni, a partire dalle quali diventa possibile indagarlo, esplorando il suo ruolo nelle pratiche attraverso cui la casa viene "fatta e disfatta" (Baxter e Brickell 2014). A ben vedere, ne abbiamo già visto degli esempi: dal modo in cui la cronicità viene utilizzata per descrivere il nesso fra (mancanza di) attivazione e dipendenza (cfr. cap VI), al concetto stesso di emergenza (cfr. cap IV-V), dalla *path-dependency* più volte richiamata, alla logica dell'investimento stessa. Se è evidente come la casa e l'abitare costituiscano parte di una pratica spaziale, diventa di assoluta rilevanza inserire anche la dimensione del tempo all'interno del ragionamento, in modo da comprendere il nesso fra questa e la prospettiva dell'investimento sociale. Come vedremo nel capitolo conclusivo, sottolineare l'aspetto temporale permette di mettere in luce alcune caratteristiche del welfare contemporaneo.

Nel primo paragrafo prendo in considerazione lo sfratto, un momento fluido a partire da cui tutto il discorso sull'emergenza abitativa sembra originarsi (ma questa è chiaramente una finzione, una riduzione della complessità); nel secondo la residenzialità temporanea viene indagata alla luce dello sforzo di costruire comunità, concetto ambivalente eppure pervasivo; nel terzo paragrafo indagherò quella che dovrebbe essere la fase finale dei progetti di autonomia, una sorta di "ritorno in società" come soggetto attivo e autonomo. Il quarto paragrafo si occupa di tirare le fila, mostrando come queste articolazioni del tempo concorrano nel costruire un orizzonte di possibilità delle politiche locali per la casa e, forse, siano in grado di indicare una più generale tendenza del welfare contemporaneo.

7.1 Un momento fluido

Lo sfratto rappresenta un evento fluido nel quale si vengono ad assemblare differenti agenti del campo abitativo: ufficiali giudiziari, funzionari comunali, assistenti sociali, proprietari, avvocati, gruppi di supporto (sia sul versante militante che su quello più istituzionale, come nel caso dei sindacati). I percorsi per cui si può arrivare a perdere la casa sono quattro: la finita locazione, lo sfratto per morosità ("colpevole" o meno), il pignoramento e lo sgombero. Lo sgombero si differenzia dagli altri casi per la mancanza di un titolo di occupazione legalmente valido dell'inquilino, o per la sua perdita prima che il procedimento avesse inizio. Questo pone lo sgombero in un ambito di intrattabilità alla luce delle categorie istituzionali: come abbiamo visto occupare equivale a una perdita

dell'autonomia (cfr. cap. VI). Mentre il caso della finita locazione è marginale e tendenzialmente non viene intercettato dalle fasce del disagio abitativo, le altre due modalità possono essere trattate come analoghe, seppure alla luce di alcune differenze. Il pignoramento avviene nel caso in cui un ente di credito decida di avvalersi delle garanzie sul mutuo nei confronti di un proprietario, oppure se il condominio – nella figura dell'amministratore – decide di rivalersi per spese condominiali non corrisposte, e dà luogo a un percorso il cui perimetro è dipendente dalla maniera in cui il soggetto viene integrato all'interno dell'emergenza abitativa. Lo sfratto invece rappresenta la cessazione di un contratto di locazione prima della scadenza a causa di una o più inadempienze dell'inquilino, dando luogo a un processo di espulsione dello stesso. È chiaro come, nella maggior parte dei casi, lo sfratto sia legato alla incapacità di pagare il canone. Tendenzialmente, vediamo come il sistema dell'abitare assistito si attivi con lo sfratto dell'inquilino. La perdita della casa, interpretata come evento spiazzante o punto di svolta (Meo 2000; Bonica e Cardano 2008) si inserisce in una temporalità di medio-lungo periodo, nella quale l'evento dello sfratto è solamente uno dei momenti, per quanto centrale dal punto di vista materiale e simbolico. Recuperare una dimensione processuale dell'evento-sfratto diviene importante per rilevarne le caratteristiche di fluidità e per sottolineare l'intreccio di attori e attività che si iscrivono all'interno di questo fenomeno.

Occorre quindi rendere conto dello sfratto come processo che si iscrive in una molteplicità di piani temporali: da una parte c'è una storia familiare/individuale che porta al momento in cui per qualsiasi motivo il locatario non è più in grado di sostenere le spese abitative; dall'altra c'è un tempo giudiziario, un tempo dalla lunga durata scandito da procedure e momenti di convocazione altamente formalizzati e procedurali, ma che creano un ambito di incertezza; c'è anche un tempo amministrativo, connesso alla gestione dello sfrattato e caratterizzato dal suo rivolgersi o meno ai servizi; e infine, un momento – o meglio, una serie di momenti, spesso almeno tre – che riguardano l'esecuzione dello sfratto stesso. Per quanto riguarda la prima di queste sfere, è chiaro come una morosità sia direttamente collegata alla perdita di una capacità reddituale, elemento che si inasprisce a partire dal periodo della c.d. crisi economica globale. Occorre evidenziare un aspetto, rilevato dalla gran parte degli operatori sociali territoriali, rispetto alla popolazione che ha intrapreso un percorso migratorio. Gli stranieri vivono una doppia stigmatizzazione in quanto gruppo sociale sistematicamente svantaggiato che si ritrova a essere espulso dalla proprietà e dall'affitto, a seconda del tempo di permanenza sul territorio italiano:

“Soprattutto in questi ultimi tre o quattro anni [ci sono stati] un po' questi due fenomeni. Di chi perde la casa in seguito al pignoramento, e messa all'asta, compreso magari delle persone straniere che sono in Italia da dieci a quindici anni, che hanno fatto questo passo [della proprietà] e che si sono trovati... A convergere con questi, appunto gli immigrati arrivati proprio negli ultimi anni [...] che nel momento in cui si trovano in difficoltà di reddito invece vengono sfrattati per morosità, spesso anche nel giro di breve tempo dalla stipula del contratto di affitto” (Francesco, dirigente del servizio sociale).

Per quanto concerne lo sguardo amministrativo, lo sfratto spesso non è che la punta dell'iceberg, una rottura che fa emergere un'altra serie di difficoltà, a partire da quelle legate a posizioni debitorie nei confronti tanto di soggetti pubblici che privati. Il pignoramento invece, per quanto sia individuato come una delle dimensioni cruciali della problematica abitativa¹³⁹ rimane tangente, una problematica solo parzialmente trattata e considerata. Innanzitutto si basa su una differente normativa di riferimento, e in secondo luogo emerge meno nello spazio pubblico, forse anche a causa di una maggior reticenza delle famiglie coinvolte a rivolgersi al sistema di assistenza pubblico. Il tema inoltre è l'impossibilità di agire in deroga alla normativa regionale concernente l'emergenza abitativa:

“L'emergenza abitativa è data a favore degli inquilini. Quindi nel caso in cui uno non ha un contratto registrato, o ha un contratto registrato che non è legittimo... [...] La persona che ha un contratto non valido o non ha un contratto, che capita anche abbastanza sovente... Non è aiutabile dal punto di vista di emergenza abitativa, a norma della legge regionale” (Marcello, dirigente comunale).

La strada che si cerca di seguire in questi casi è quella di fare riferimento al fondo Salvafratti, cercando di integrare questi soggetti al suo interno, predisponendo comunque un rientro sul mercato privato della locazione. Il sistema abitativo pubblico torinese è sottodimensionato, rispetto alle necessità del territorio, comportando un indurimento – almeno formale – dei criteri di accesso: *“La quantità di alloggi pubblici è talmente modesta che è praticamente impossibile poterli usare, se non strettissimamente per quelli che ne hanno proprio titolo, ma... Un titolo comprovato e riprovato due volte almeno, una volta sola non basta”* (Giorgia, funzionaria comunale). Da quest'ultimo stralcio emerge ancora una volta come il sistema abitativo torinese si regga su risorse scarse, indirizzando così le scelte di policy degli attori. Tornando ancora una volta al tema della discrezionalità, vediamo come questa scarsità di risorse si connetta alla disomogeneità

¹³⁹ Circa il 10% dei casi vagliati all'interno della Commissione emergenza abitativa riguardano questa situazione (cfr. cap. IV).

degli interventi, che è parte di una incapacità di mantenere lo stesso standard per tutti i beneficiari:

M: [...] Il problema [ride] è che non c'è uniformità.

T: In che senso?

M: Non c'è omogeneità.

T: In che senso?

M: Nel senso, che come dicevo prima: dipende dalle risorse presenti in quel momento nel carnet delle risorse. Per cui se io sono... [sospensione lunga]

T: Devo aver fortuna [rido] che sia il momento giusto!

M: [silenzio protratto] Sì. Perché se io sono la famiglia che si reca il giorno 8 da me, a segnalarmi questa problematica che... È sfrattata e che non sa trovare in nessun modo una soluzione alternativa, e viene il giorno 8, c'è la risorsa e io li colloco presso una risorsa. Il giorno dopo viene un'altra famiglia, non c'è risorsa, eh non... Gli diciamo «non abbiamo soluzioni». Per cui è veramente disomogeneo. Non c'è un'uniformità. Non c'è una programmazione. Neanche una programmazione sulla base delle tipologie di risorse. Per cui, alcune famiglie sono fortunate che vengono collocate comunque all'interno del distretto, all'interno di risorse che afferiscono a questo distretto, e ci sono famiglie che vengono collocate dall'altra parte di Torino. E dipende proprio da quando sei capitato allo sfratto” (Marianna, operatrice del servizio sociale).

In questo scambio e nel successivo vediamo all'opera la dinamica temporale dell'emergenza. Questo paradossalmente si riflette su tutto il percorso di presa in carico, con una sempre maggior difficoltà da parte delle operatrici nel seguire i progetti:

“Spesso si è in una situazione di continua emergenza, per cui l'attenzione, il tempo, anche le risorse, sono tendenzialmente dedicate al momento dell'esecuzione dello sfratto. Perché in l'occasione dell'esecuzione dello sfratto la risorsa appunto... Talvolta non c'è, è di difficile reperimento. E quindi... Ci si trova spesso ad operare in quest'ottica continuamente emergenziale. Oltre al fatto che nella fase precedente dello sfratto ci sono pochi strumenti per intervenire al fine di evitare uno sfratto [...] E lo stesso, molto spesso, appunto la domanda che faceva prima: «ma poi una volta collocati, l'assistente sociale che cosa fa?». Certo, di nuovo anche lì, poiché il problema fra virgolette emergenziale è risolto, quindi il nucleo ha una sistemazione anche se è inadeguata, anche se eccetera, però a differenza di chi sta perdendo la casa e rischia di andare... Essere messo per strada, un tetto ce l'ha. Anche in questi casi le risorse, le energie per seguire meglio queste persone non ci sono. Perché di nuovo, appunto, il focus è tutto concentrato sul momento, sul momento, che poi non è un momento puntuale, è un momento dilatato” (Francesco, dirigente del servizio sociale).

I servizi iniziano a dare delle risposte abitative, di concerto con il terzo settore, ma queste sono molto circostanziate rispetto a quando il nucleo arriva alla presa in carico, determinando l'innescarsi di un meccanismo che viene piuttosto esplicitamente definito come casuale. Allo stesso modo, l'uscita dai percorsi di autonomia abitativa si lega a una variabile come la dimensione del nucleo:

"M: No, la questione è proprio legata alla disponibilità di case. Per cui, io ho la Cea positiva, ho l'emergenza abitativa che dice che io devo avere una casa popolare. Per l'assegnazione, perché mi venga assegnata, tutto dipende dal... C'è una casa delle dimensioni della mia famiglia?"

T: Ok, ok.

M: Ed è solo quello. Per cui le famiglie molto numerose fanno più fatica a trovare casa, perché ci sono meno case di grandi dimensioni. E magari stanno anni in attesa di una casa popolare. Ma solo per quello. Non perché ci siano altri fattori di graduatoria, ma è proprio solo una disponibilità di case. Infatti, in alcuni casi, in alcuni casi di famiglie che avevano ottenuto l'ok a ottenere una casa popolare, ma... Per la dimensione del nucleo dovevano aspettare tanto tempo, si è trovato l'escamotage della casa sottodimensionata. Tu famiglia se hai fretta di averla, puoi firmare che accetti una casa sottodimensionata" (Marianna, operatrice del servizio sociale).

La seconda sfera che ho richiamato è riferita alla temporalità giudiziaria. Nel caso dello sfratto, più che del pignoramento, il processo arriva ad avere una estensione temporale che raggiunge l'anno e mezzo. Questo si inserisce nel ritmo di vita dei soggetti sotto sfratto come una forma di precarizzazione dell'esistenza, con la difficoltà nel progettare e pianificare le proprie scelte di vita, anche nell'ottica di un percorso professionale. Questa immagine si scontra con il presupposto centrale dell'investimento sociale, formalmente rivolto al futuro e al creare opportunità, mentre invece i soggetti che dovrebbero esserne beneficiari non riescono a ragionare su un orizzonte temporale che non sia schiacciato sulla minaccia dello sfratto:

"L: Sì, anche la questione... spesso c'è l'impossibilità di ricostruire l'esistenza. Cioè, che possibilità ho io di rifare il progetto della mia vita, nel momento in cui non so dove andrò domani e non so della mia esistenza domani. Cioè, questo è un problema. Ovviamente in termini istituzionali, ma anche in quanto individuo... quindi c'è una pressione emotiva sul fatto che non sai dove andrai, e tutta una serie di stress in più, e l'impossibilità di agire sul domani.

G: Perché non hai a disposizione abbastanza informazioni per poter programmare un investimento sulla persona che aiuti a trovare un lavoro, perché non sai se sarai in grado

di frequentare un corso di formazione che magari ti consentirà poi di fare un lavoro, di trovare un lavoro decente” (Luca e Giordano, attivisti di PrendoCasa).

In un certo senso si può tracciare un parallelismo fra questi sfrattati e quelli dei progetti di rinnovamento urbano a Saigon, raccontati da Harms, i quali si trovano a “sperimentare lo «svuotamento sistematico del futuro prossimo» (Guyer 2007, 410) esattamente mentre i pianificatori promettono che un mondo migliore sta arrivando”¹⁴⁰ (Harms 2013, 351). Allo stesso tempo, anche i soggetti istituzionali lamentano una mancanza di chiarezza nei tempi, richiamando una sorta di precarietà amministrativa, in cui non si riesce ad avere un quadro chiaro della situazione fino a che non è “troppo tardi”:

“Prima di arrivare allo sfratto esecutivo ci sono uno, due, tre accessi, per cui non si sa mai quale accesso è quello definitivo... In occasione dell'accesso ci sono tutta una serie di contatti, con il proprietario, con l'ufficiale giudiziario, per capire se è possibile un rinvio... Per cui il momento dello sfratto non è soltanto il giorno in cui l'ufficiale giudiziario scrive che si presenta a casa per eseguirlo. Ma c'è un problema che... Vuol dire anche parecchio tempo sia come giorno, che come tempo-lavoro” (Francesco, dirigente del servizio sociale).

La discrezionalità operativa che hanno gli esecutori giudiziari, tema poco esplorato (Desmond 2016, Baker 2017, Pozzi e Rimoldi 2017), influisce anche su quella degli altri soggetti coinvolti: in particolare i funzionari del comune che, come in questo caso, si trovano all'interno dello stesso *frame* di precarietà dei soggetti che stanno effettivamente subendo lo sfratto, anche se ovviamente in una posizione differente. Quella che per gli ufficiali giudiziari è una routine operativa rimane una pratica oscura e incerta per lo sguardo dell'amministrazione, come per quello degli inquilini e dei soggetti politici eventualmente coinvolti. La dimensione dell'incapacità di intervenire in ottica preventiva è esasperata dal fatto che spesso i soggetti coinvolti nello sfratto si rivolgono ai servizi sociali per la prima volta in quello specifico momento. Questo implica la mancanza di una fase di conoscenza da parte del servizio: il cittadino “sconosciuto” involontariamente contribuisce a costruire l'emergenzialità delle politiche.

“il cittadino [che] arriva qua e porta un problema di sfratti di fatto ci... Si mette in moto un meccanismo per cui a livello distrettuale vuol dire incontri e colloqui per capire quella che è la situazione reddituale patrimoniale del nucleo, capire a che punto si è nelle fasi dello sfratto. Poi negli appuntamenti successivi, ad aggiornamento rispetto all'evento dello sfratto. Nell'imminenza dello sfratto, il contatto con i vari uffici di cui dicevo

¹⁴⁰ Trad. mia: “They experience the systematic “evacuation of the near future” (Guyer 2007:410) precisely when project planners promise a better world to come”.

prima... E questo fa sì che si lavori tendenzialmente poi sul discorso dell'emergenza. Tralasciando quelli che possono essere gli spazi di lavoro precedenti. [...] Riflettere con le persone quali risorse possono attivare ai fini di evitare lo sfratto” (Francesco, dirigente del servizio sociale).

Questo risulta essere uno degli effetti perversi di una politica sociale fatta giocare sull'individualizzazione, che non permette di mettere a fuoco una prassi organizzativa e politica che riesca a prevenire lo sfratto favorendo la creazione di reti collettive di solidarietà e sostegno a livello micro. Oltretutto, e questa è una dimensione che ho potuto riscontrare anche nella fase di osservazione all'interno del movimento, pure i soggetti terzi, siano essi politici o religiosi/civici, molto spesso vengono coinvolti dalle famiglie solamente quando la procedura di sfratto è già avviata e la famiglia ha già provato senza successo a utilizzare le risorse che erano disponibili a livello familiare e amicale per trovare una soluzione alternativa. Da un punto di vista procedurale, vediamo come in questa fase il cittadino si rivolga all'assistente sociale, il quale però non interviene direttamente nella relazione con il proprietario, demandando l'azione a quella del livello superiore di governo, con un diretto riferimento agli uffici centrali, e all'utilizzo di due specifiche misure, quella del Salvasfratti e l'emergenza abitativa.

Per quanto riguarda la specifica temporalità del giorno dello sfratto, osservata solamente nel corso dei picchetti promossi dal movimento per la casa locale, possono essere dette due cose. Innanzitutto, all'interno di una dimensione precarizzante, il presidio antisfratto assume la funzione di validare e rinsaldare i legami di solidarietà interni al gruppo degli attivisti e fra questi e i soggetti che si cerca di difendere e sostenere. È l'apertura di uno squarcio, di una temporalità marcatamente diversa da quella che è la consueta abitudine dei “soggetti del welfare”, in cui l'attesa diventa in una qualche misura una forma di sostegno e di partecipazione. Un tempo prefigurativo e “aspirazionale” che può aprire alla possibilità di costruire reti di mutuo-aiuto durature. Va notato che comunque questa relazione non è priva di tensioni, con il soggetto collettivo che deve posizionarsi e negoziare costantemente il suo ruolo rispetto ai soggetti che ne richiedono l'aiuto, cercando un bilanciamento fra attività di *voice*, attività comunitarie e attività da produttore di servizi. In questo senso, il picchetto per la sua stessa presenza è in grado di mettere in discussione quella “dissoluzione delle relazioni sociali affettive e riproduttive”¹⁴¹ connaturata allo sfratto (Baker 2017, 155).

¹⁴¹ Trad. mia: “dismemberment of social reproductive affective relationships”.

7.2 Una comunità di gente che passa

Come abbiamo visto, la logica dell'investimento sociale poggia su una concettualizzazione del "territorio", spesso sostanziato dall'aggettivo "metropolitano", come luogo principale dello sviluppo umano: il territorio, inteso alternativamente come città o come quartiere, diventa il luogo privilegiato nel quale sviluppare interventi che siano in grado di tenere in considerazione le specificità dei bisogni e delle risorse presenti. Le singole unità territoriali vengono a) costituite come tali, da un punto di vista amministrativo e discorsivo, supponendo una unitarietà dell'area, caratterizzata da strutture socioeconomiche e problematiche simili; b) rese responsabili dell'implementazione e della creazione delle politiche; c) facendo leva sull'accresciuta autonomia finanziaria; d) determinando così un ruolo per lo stato centrale che è principalmente di raccordo e finanziamento su alcune linee di intervento, con una crescente devoluzione a meccanismi allocativi sovraordinati (come i programmi dell'Unione europea) e soprattutto; e) favorendo e stimolando l'investimento economico e progettuale dei soggetti del privato sociale, che si trovano sempre più a essere centrali e integrati nel policy making, in termini economici e ideativi/gestionali; f) favorendo in ultima analisi una sorta di "trickle down" della responsabilità fino al livello dell'individuo beneficiario dell'intervento¹⁴². Perché questa articolazione funzioni è importante il ricorso (retorico e operativo) alla comunità.

L'importanza del riferimento al concetto di comunità, per il *New Labour* prima e per il Social investment state poi, è stata esplorata in varie direzioni. Qua ne vorrei evidenziare in particolare tre, che risultano particolarmente utili nel tracciare le linee per un'analisi dell'impiego di questa categoria nel contesto torinese, soprattutto con riferimento all'ambito dei social housing e delle strutture residenziali temporanee. Sebbene grossa parte di questa letteratura sia estremamente contestualizzata nello spazio (la Gran Bretagna) e nel tempo (la prima metà degli anni duemila) si possono evidenziare diversi punti di contatto con la logica operante nel caso torinese.

Una prima direzione mette in luce la relazione che il riferimento alla comunità intrattiene con i processi di responsabilizzazione ed *empowerment* del cittadino "attivo" (Rose 2000, Clarke 2005). In questa lettura, "i cittadini attivi «fanno volontariato» e creano forme di

¹⁴² Cfr. sulla logica del *rescaling* ad esempio: Jessop 1997, Marston 2000, Swyngedouw 2000, Brenner e Theodore 2002, Brenner 2004, 2005.

mutuo-aiuto come base per l'attivazione e la rigenerazione delle comunità"¹⁴³ (Clarke 2005, 448), sostenendo così l'operazione sussidiaria che porta alla riconfigurazione della relazione fra intervento pubblico diretto e intervento del privato sociale. Non solo: questo aspetto è rilevante perché permette di mettere in chiave il modo in cui agisce la responsabilizzazione a un livello personale, sia nei beneficiari che negli operatori. In secondo luogo, è importante il riferimento alla depoliticizzazione, in cui la comunità diventa un dispositivo che si svuota delle relazioni di conflitto e delle questioni distributive (Levitas 2000, Amin 2005), risultando in una lettura della realtà sociale in cui la solidarietà viene contemporaneamente estesa *erga omnes* e individualizzata nel suo esercizio. Infine, una terza direttrice di indagine riguarda il modo in cui il riferimento alla comunità può essere mobilitato per costruire un ethos di classe media fondato "sulla centralità del lavoro, sul consumerismo e su una concezione socialmente conservatrice del comportamento normale"¹⁴⁴ (Leggett 2005, 146), individuando in questi tre aspetti la direzione che l'autonomia e l'attivazione individuali possono prendere per essere riconosciute come tali.

Questo modo di concepire le comunità, "per identificare un territorio compreso fra l'autorità dello stato, lo scambio libero e amorale del mercato, e la libertà dell'individuo libero e portatore di diritti"¹⁴⁵ (Rose, 2000, 1400), rischia dunque di introdurre una lettura monodimensionale e quasi ritualizzata della stessa, ma che appare in vari modi funzionale al progetto di uno stato compiutamente *enabling*. Infatti, accanto alla definizione e alla produzione del territorio come ambito di intervento, si verifica un analogo processo di costruzione della comunità come ambito nel quale determinate forme di intervento possono trovare attuazione. Come nota Vincenzo Marrone, negli ultimi anni "[s]i iniziano a sperimentare infatti modalità abitative in cui è evidente il richiamo alla socialità, alla solidarietà e alla sussidiarietà. La pratica abitativa torna a ricoprire una condizione sociale centrale e non a caso il termine «comunità» viene sempre più affiancato a contesti di quartieri, isolati, strade o condomini" (2015, 14). Gli interventi di social housing sono "spesso rivolti a un target di popolazione che pur nella precarietà lavorativa dimostra – è

¹⁴³ Trad. mia: "Active citizens 'volunteer' and create mutual self-help as the basis for community activation and regeneration".

¹⁴⁴ Trad. mia: "work-centrism, consumerism and socially conservative understandings of normal behaviour".

¹⁴⁵ Trad. mia: "to identify a territory between the authority of the state, the free and amoral exchange of the market, and the liberty of the autonomous, rights-bearing individual".

chiamato a dimostrare – una certa propensione e disponibilità alla cittadinanza attiva” (Capelli, 2016).

Infatti, scorrendo i vari progetti di social housing torinesi, vediamo una continua enfaticizzazione della comunità dei coabitanti come oggetto su cui deve concentrarsi l’azione dei “gestori sociali”, ovvero dei lavoratori delle varie cooperative, associazioni, fondazioni, che di volta in volta si occupano dell’organizzazione e della gestione della vita collettiva in questi luoghi. Il riferimento alla comunità viene declinato in due modi: da una parte è la comunità nel senso più classico di coinvolgimento della struttura e dei suoi abitanti nel quartiere, dall’altra è la comunità interna agli abitanti, e alla relazionalità che viene costruita all’interno degli spazi del social housing. Sono “pratiche abitative che pongono al centro della questione due istanze fondamentali e concatenate: il ruolo dell’abitante, soggetto agente costruttore del proprio ambiente e la generatività sociale, legata alla presenza di reti di supporto e a meccanismi di reciprocità e fiducia” (Ferri, et al. 2017, 125). Di questa articolazione fa parte anche il sempre più frequente riferimento al social mix, inteso come dispositivo in grado di favorire la costruzione di comunità-di-quartiere (o addirittura di condominio) in cui i vari gruppi sociali possano “mescolarsi”, costruendo una risposta anti-segregativa che permette di ricostruire i legami sociali in una determinata area, nella logica per cui al cittadino viene demandato il compito di sviluppare un’infrastruttura della protezione sociale da un lato (Costarelli 2017), e dall’altro viene indirizzato verso quei modelli comportamentali di classe media già richiamati (Kleinhans 2004, Leggett 2005).

Schematizzando: si è passati da una logica della concentrazione, tipica dell’intervento residenziale negli anni del fordismo, che ha prodotto i caseggiati/isolati ERP e che si è rivelata a lungo andare essere foriera di problemi (scarsa integrazione dei soggetti assegnatari più fragili con il contesto urbano, segregazione spaziale e sociale, creazione di sacche di marginalità, abbandono dei quartieri e degrado sociale e materiale dei "blocchi") a una logica della dispersione, applicata tanto ai soggetti destinatari di intervento quanto agli edifici fisici in cui gli interventi hanno luogo, con risultati quantomeno ambivalenti (Cavaletto e Olagnero 2011, Bricocoli e Cucca 2016). Anche in questo caso possiamo vedere come al centro di questa ambivalenza si trovi l’intreccio fra una dimensione spaziale e una temporale.

Innanzitutto, è lo stesso spazio fisico del social housing ad essere immaginato a partire dagli effetti di comunità che dovrebbe produrre, configurando uno spazio in cui si creano dei momenti di aggregazione già a partire dalla configurazione architettonica:

“G: Innanzitutto, una conformazione fisica adeguata. Quindi entrambe le residenze sono pensate sia nelle rispettive unità abitative, sia negli spazi comuni... Sono pensate comunque per avere strutturalmente dei posti... Dei momenti...”

R: Dei vasi comunicanti.

G: Dei vasi comunicanti! Di libero accesso in cui poter fare cose, vedersi, organizzarsi, eccetera...” (Gaia, dirigente di una fondazione e Roberta, consulente di una fondazione).

In questo caso non solo il processo di selezione e ristrutturazione degli immobili si è basato su una scelta guidata dalla funzione che gli edifici avrebbero dovuto avere, ma nel racconto diventa preminente l'aspetto simbolico di riqualificazione e rigenerazione dei quartieri. Nello specifico caso, che ha previsto la realizzazione di due interventi a poca distanza temporale l'uno dall'altro, questi vengono raccontati come due territori *“molto vivaci, ma anche molto conflittuali”* (Gaia, dirigente di una fondazione), nel cui spazio i due edifici erano degradati e degradanti prima dell'intervento:

“G: Erano immobili fatiscenti che andavano in qualche modo anche a degradare anche il contesto lì intorno. [...] Dove c'erano questi immobili degradati, c'erano ovviamente anche dei giri lì intorno... C'era ovviamente quello che succede... Perché sono zone...”

R: Abbandonate.

G: Sì, ecco, abbandonate, esatto. Diciamo che c'era una vita di un altro tipo...” (Gaia, dirigente di una fondazione e Roberta, consulente di una fondazione).

Si fa esplicitamente riferimento alla presenza in quegli spazi di una vita *altra*¹⁴⁶, sconnessa dall'immagine della città e cui l'intervento sociale di social housing apporta benefici di carattere comunitario, promuovendo l'innovazione sociale e lo sviluppo di reti, restituendo “valore” al contesto. Un altro esempio di queste esperienze è l'albergo sociale Sharing, situato all'estremo nord-est della città, già richiamato in apertura al capitolo IV. Anche in questo caso, emerge una narrazione dell'intervento abitativo nell'ottica della riqualificazione urbana che va a impattare fortemente sull'immaginario del contesto nel quale è inserito: *“questi 480 posti letto hanno anche cambiato la*

¹⁴⁶ È interessante vedere come dalla citazione non sia assolutamente possibile capire a che tipo di vita “altra” si faccia riferimento, è necessario aver conosciuto il contesto specifico. Il senso di distacco sembra essere così forte che di quei luoghi non rimane che il fantasma, il “degrado” è semplicemente quello che “ovviamente” avviene nei posti abbandonati.

morfologia del marciapiede. Cioè, quello era un tipico quartiere dormitorio... che non aveva neanche un nome” (Marcello, dirigente comunale). Anche il modo in cui viene pensato lo spazio interno ha una precisa funzione. In apertura richiamavo la logica dell’AirSpace. In questo brano la coordinatrice va addirittura oltre, offrendo una sorta di etica “del bello”, strettamente imparentata con la retorica del decoro (Pitch 2013):

“Se invece tu lo inserisci in una situazione est... [con enfasi] Bella. Il bello nutre, non so come dire. È nutrimento. Gli dai [al beneficiario] una casa bella, ben rifinita, con dei mobili... Intanto non te la rovina. perché c’è un rispetto. Perché questo fa bene, non ti senti l’ultimo della terra, anzi sei orgoglioso. Inviti gli amici se li hai. Non ti vergogni di portare le persone a casa tua, anzi. No? E questa cosa ha contribuito, per cui questa cosa del bello per me è fondamentale. E della conservazione del bello. Per cui noi ritocchiamo sempre, i muri, le scale... Io voglio che sia... Tutto a posto. Non so come dire. Che non ci sia quell’aspetto un po’ trasandato, perché quello porta a aumentare la trasandatezza. Quel lasciare a andare. [...] Se lei adesso quando entra vedesse tutti i vetri impataccati, cosa dice? Bah, fa un po’ schifo, no? Invece i vetri son puliti” (Cecilia, gestore sociale).

Ma il senso della comunità viene espresso soprattutto rispetto all’insieme degli abitanti, delle persone che convivono e fanno parte dei percorsi di autonomia di questi progetti. Un esempio atipico in questo senso è il progetto delle Coabitazioni solidali¹⁴⁷, nel quale questa attività di mediazione e promozione dell’inclusione viene richiesta ai soggetti che si inseriscono all’interno di contesti Erp già esistenti e spesso considerati problematici dal punto di vista infrastrutturale e sociale. In questo caso specifico, vediamo la presenza di operatori che, pur interessati al tema, non necessariamente hanno qualifiche specifiche di *community organizing*. Questi vengono “messi a sistema” all’interno del contesto, per offrire attività di animazione sociale e contribuire alla costruzione di legami comunitari all’interno di un caseggiato Erp:

“Organizzano degli eventi, dei momenti, in cui far anche conoscere magari delle persone che stavano lì da anni e che per motivi... Non si sono mai conosciuti, non si sono... O insomma, mille motivi per cui di solito ognuno a casa propria e al limite ci si incontrava per attaccarsi durante le liti in condominio e poco di più” (Gaia, dirigente di una fondazione).

In questo caso l’ambito di esercizio dell’attività di portierato viene sviluppata attraverso il volontariato, dunque. Mi sembra importante tenere in considerazione esperienze come questa, in quanto spia di un *milieu* politico e culturale che cerca di spingere nella direzione dei progetti di inclusione e dello sviluppo comunitario di reti e relazioni di sostegno.

¹⁴⁷ Cfr. capitolo 4.

Questo atteggiamento richiama un po' il modo in cui vengono integrati nel sistema di sostegno all'abitare i city user, che all'interno dei social housing cittadini vengono considerati alla stregua di "risorse", soggetti che possono aiutare e coadiuvare nella realizzazione dei progetti interni (cfr. cap. IV). Questo meccanismo è esplicitamente pensato per la costruzione di reti e legami sociali che possano svilupparsi in maniera autonoma, anche nella prospettiva dell'uscita, della fine dell'accoglienza temporanea:

“E poi alla fine la cosa bella è che, appunto, tu non essendo obbligato a dire «adesso scendete tutti, vi conoscete per forza», e via scorrendo... Qui è molto coltivato il vicinato, le persone si conoscono, nascono sempre delle relazioni molto positive su cui poi non interveniamo [...] è una relazione che tu ti porti avanti. Però abbiamo visto oggettivamente, da questo piccolo dispositivo nascere delle cose che sono il vero frutto di questo tipo di progetto. Cioè, le persone che si sono conosciute qui e sono andate a vivere insieme... La Patrizia che si è preparata il concorso grazie al vicino di casa che è un insegnante che aveva fatto tutta la trafila nel corso degli anni precedenti... Realtà che appunto che sono cresciute... Nate qua dentro, ma cresciute fuori. Nella nostra cena di coabitanti c'è... L'ingegnere che lavora all'Italgas ma viene da Roma e che è qui perché ha avuto un contratto anche importante, ma breve, seduto al tavolo con la signora marocchina in emergenza abitativa con due figli che ha fatto il couscous per la cena dei coabitanti. Perché, fra virgolette, è anche semianalfabeta [ride]” (Gianni, gestore sociale).

Ma questo tipo di ragionamento non si applica solamente ai city users, ma anche a chi proviene dalla fascia grigia, da una condizione di stress abitativo:

“Poi tieni presente che spesso, non sempre, ma spesso... Molto spesso le famiglie che hanno ricevuto degli sfratti esecutivi non sono famiglie così problematiche nel senso che... [...] Che hanno subito un tracollo economico, che però magari fino a qualche anno prima se la cavavano perfettamente. Quindi, insomma, anche loro in una situazione come questa evitano di scendere più in basso, ma di mantenersi così. E possono diventare una risorsa” (Costanza, gestore sociale).

“Ti propongo un progetto di autonomia, per uscire da un evento destabilizzante come può essere lo sfratto, ti metto a disposizione delle risorse, ti chiedo poi in qualche modo di restituire con quello che tu puoi, rispetto a quello che hai vissuto. Allora, in quel caso lì, se il progetto va a buon fine, con un'alta probabilità quella persona lì è disponibile a dare la propria esperienza a disposizione degli altri. Quindi in un caso una mamma con tre figli che ho aiutato, e che era stata sfrattata e ha avuto un lungo periodo... Di permanenza senza abitazione, è stata collocata in housing e che poi ha avuto una casa popolare, e che è stata disposta ad aiutare un'altra mamma in difficoltà, sfrattata e che anche lei non aveva casa. Quindi in quel caso lì lei è diventata risorsa, dopo un lungo percorso. E questo è in assoluto il percorso migliore di tutti: quando tu ricevi, ti stabilizzi,

riesci ad avere, e poi dai. Ridai quello che hai avuto. Però: 1% [delle volte]? Sicuramente bisognerebbe pensare... Questa è una progettualità che aiuta e che crea benessere, alla persona e agli altri. Perché crea comunità” (Marianna, operatrice del servizio sociale).

Però la logica del mix sociale, tracciando un profilo di inclusione, ne traccia necessariamente anche uno di esclusione:

“Però l'altro paletto sul come accogliere è quello del mix sociale. Perché a noi è risultato immediatamente chiaro che se qui facevamo una casa di persone tutte in difficoltà, fallimento. Fallimento perché sono tutte... Frece in basso” (Cecilia, gestore sociale).

La figura che più di tutte è investita dall'incarico di mettere in moto la comunità, favorendo la realizzazione dei percorsi personali di autonomia, è quella del gestore sociale (cfr. cap. IV). Nel discorso degli operatori è spesso presente un riconoscimento della relazione di supporto che si cerca di instaurare con i soggetti. La relazione che si sviluppa in questi contesti fra gestori e beneficiari (e reciprocamente fra beneficiari) ha degli aspetti che hanno a che vedere con la dimensione della *community care*, in una accezione che esula dal piano strettamente sanitario. Da un lato l'obiettivo principale è quello di aiutare i beneficiari nella ricerca di un lavoro attraverso il monitoraggio e l'accesso alle opportunità presenti a livello territoriale, in modo da poter sviluppare un percorso di attivazione, e dall'altro l'intervento va insistere su dimensioni meno evidenti, ma comunque pressanti, come la solitudine:

“Perché poi bisogna anche dircelo chiaramente: spesso la difficoltà materiale si accompagna a una difficoltà emotiva e a una sensazione di solitudine che in qualche modo gli fa.... Perdere un po' l'orientamento. Il fatto che io sia qua presente, che noi siamo qui in ufficio in qualche modo li sostiene. Li sostiene perché vuol dire che in qualche modo c'è qualcuno a cui fare riferimento, c'è qualcuno che li ha in testa, e che quindi sta cercando di fare delle cose per loro” (Costanza, gestore sociale).

“Mi piace l'idea del cohousing perché in qualche modo tu devi andare giù e devi incontrare le altre persone. [...] Quando la gente si incontra, anche con gli studenti, nasce la chiacchera, la sigaretta... [...] Alcuni di questi sono tornati dopo che hanno avuto magari l'assegnazione di casa popolare o hanno trovato alloggio, dicendoci «va beh, si sono autonomo, ma mi sento solo. Qui quello che riuscivate, che riusciva a fare questo luogo era non farmi sentire solo, perché comunque uscivo e incontravo qualcuno e due chiacchiere le facevo»” (Maurizio, coordinatore cooperativa).

“Come sempre, gli esseri umani fanno un po' come gli pare. Però devo dire che questo bisogno di comunicare, di parlare, di sentirsi accolti, di avere qualcuno che in qualche modo li direziona, o che gli dà una mano... [...] C'era una signora qua, che è andata via a agosto... Di sessant'anni, ormai era in pensione, non è che avesse chissà che bisogni,

aspettava la casa Atc. Lei si sentiva una donna sola, sentiva il bisogno di sfogarsi... Quindi lei con la scusa del caffè veniva qui tutti i pomeriggi [mima la voce della signora] «oh, un caffè!» [tono fintamente piatto] «sì, vieni.» E sta un'ora qua a raccontarmi” (Costanza, gestore sociale).

“Però se è la sera che sono tristi, scendono sotto, incrociano due giovani, o vanno fuori a fumarsi la sigaretta nel cortile, fanno due chiacchiere... Quella roba lì non ha prezz... Cioè, è... Non è una cosa di poco conto” (Rachele, operatrice cooperativa).

In generale viene espressa spesso questa dimensione del lavoro di gestione sociale, in cui le persone che vengono accolte presentano un fortissimo bisogno relazionale. Questa relazione peraltro non è sempre limitata alla sola permanenza nel progetto temporaneo. Ad esempio, la coordinatrice di una di queste esperienze ricorda come, al momento di far uscire un nucleo in emergenza abitativa che aveva ottenuto l’assegnazione di casa popolare, ha svolto una fase di accompagnamento e tutoraggio che non si limita a un aiuto tecnico ma sconfinava immediatamente nella relazione affettiva:

“Io sono andata con loro a sceglierla. Sono andata, abbiamo trovato... Un bell'alloggio. Certo: faceva schifo. Tutti i muri da imbiancare, gli infissi da aggiustare... Però insieme ci siamo seduti lì, e abbiamo detto... se già gli diamo il bianco, già cambia faccia, eh? Poi abbiamo capito dove potevano comprare i mobili a rate... Insomma, l'abbiamo fatto insieme quel pezzo lì. Io li ho un po' rincuorati, anche un po' aiutati” (Cecilia, gestore sociale).

Questo passaggio, così come il prossimo permette di sottolineare una saldatura fra progettualità legata al raggiungimento dell’attivazione nei suoi aspetti materiali e presa in carico affettiva, con dei risvolti che tornano però, ancora una volta, all’esigenza di avere soggetti che sono in grado di “progettare sé stessi”. Le ospiti percepiscono l’inutilità dei momenti di verifica settimanali, ma è solamente perché non sono abituate, non hanno ancora la giusta mentalità per “fare verifica”:

“Invito sempre le ospiti il giovedì pomeriggio, facciamo una sorta di riunione, che è l'unico momento... Cioè, uno dei pochi momenti, in cui le faccio incontrare tutte insieme. [...] In modo tale da ritagliare, non dico proprio un'ora, ma tre quarti d'ora, cinquanta minuti di... Guardiamoci in faccia, che cosa ci è successo in questa settimana, come sta andando la nostra vita. Poi lasciamo a loro la libertà di frequentarsi, di incontrarsi sui ballatoi... Quindi da lì nascono quello che... Le azioni che un po' contraddistinguono questo posto, e quindi gli aiuti, scambi di favore... Perché ci sono anche litigi e... Antipatie. Insomma, non è che siamo un condominio fuori dal mondo. Però cerchiamo, dal momento che ci si definisce sempre un po' sulla stessa barca, di condividere gioie e dolori. Che poi, in questo momento che loro stesse ritengono una perdita di tempo... Che

appunto, non sono magari abituate a fare verifica, pensarsi, progettarsi... Invece in questo tempo lor riescono un po' di più a conoscersi e... Vengono fuori. Io magari devo fare il curriculum, e quell'altra magari l'ha appena portato a un'agenzia quindi mi dice «guarda, portalo lì». Oppure mio figlio c'ha la febbre... E non so come fare domani e dice «io sono a casa, se vuoi te lo guardo». Ehm... In questo tempo abbiamo... Ci siamo anche inventati di tutto, nel senso che abbiamo anche utilizzato questo momento di riunione... Dandogli delle tematiche, e quindi magari abbiamo fatto la riunione... L'anno scorso una psicologa che affrontasse il tema delle regole dei bambini, poi è venuta una signora di un Caf e ha spiegato loro perché fare l'Isee, quali sono i documenti... Quali sono diritti e doveri della burocrazia più spicciola. Perché l'isee lo sanno che lo devono fare, piuttosto che... Però non sanno esattamente cosa sia un 730, scaricare le tasse...”
(Ludovica, operatrice social housing).

Da un lato sicuramente le soluzioni di housing temporanee possono offrire strumenti (relazionali) alle famiglie in difficoltà – soprattutto in virtù del social mix operato al loro interno e della relazione che si può instaurare con i gestori – e materiali (dall’aiuto a navigare le complessità del welfare italiano alle attività di sostegno al lavoro), ma è d’altra parte sempre aperto il rischio di progetti che non hanno nessuna ricaduta a lungo termine e che introducono i due meccanismi di dipendenza, dal gestore sociale e dalla progettualità dei finanziamenti, che ho ricordato nel precedente capitolo. Il lavoro degli operatori in queste strutture cerca allora di costruire la comunità come spazio relazionale di incontro e di cura, nel quale gli ospiti sono presi in carico all’interno di un percorso che dovrebbe portarli all’attivazione, ma questa spesso si rivela essere solamente una “comunità di gente che passa”:

“Noi abbiamo, immaginati, una permanenza media di sette mesi. Una saturazione del 90%. Quindi una vacanza media di cinque giorni, meno di sei giorni. Cioè la struttura è sempre piena, le persone cambiano in continuazione... Quindi tu non è che hai un gruppo che dici «adesso lavoro sul gruppo, perché me lo porto avanti... Diventa una comunità». Tu hai una comunità di gente che passa, e quindi in poco tempo così, queste sono realtà che... Aiutano molto” (Gianni, gestore sociale).

In particolare, questo elemento è esasperato dall’incrocio fra una politica fatta giocare sulla temporaneità come strumento attraverso cui generare attivazione; la costruzione di comunità temporanee nelle quali i legami sociali non necessariamente divengono stretti e la solidarietà estesa; e la mancanza di un contesto in grado di assorbire forza lavoro, che finisce per rischiare di rafforzare la stratificazione sociale, permettendo solamente quei soggetti che erano già in una posizione di relativo vantaggio di migliorare la propria condizione:

“T: C’è una capacità di ragionare sul... Tipo di famiglia e tipo di sistemazione che uno può avere? Perché magari si valuta che la famiglia X ha una maggior capacità di stare in un certo tipo di spazio piuttosto che un altro, e quindi si cerca di indirizzarla là.

M: Non c’è. È capitato su una casistica di 100 casi, su un caso dove è stata azzeccata la risorsa. Per cui era una famiglia di italiani, coppia giovane - marito, moglie e bambino piccolo - con delle capacità, perché sono giovani dell’80. [...] Nel momento in cui c’è stato lo sfratto, però si è potuti collocarli in una risorsa che era un housing. Che sfruttasse le loro potenzialità, in termini di capacità di usare le tecnologie, di essere giovani, di essere capaci di integrarsi rispetto al condominio solidale che faceva attività sul territorio. E quindi per loro è stato... Ehm, neanche così umiliante la collocazione. [...] Però, con loro è stato possibile tirare fuori le capacità residue. E quindi questo evento traumatico non li ha penalizzati, travolgendoli da situazioni di vulnerabilità a situazioni di malessere conclamato. [...] Se si interviene in modo corretto, questo non avviene. Nel loro caso, è stato possibile. Di sicuro loro hanno anche messo del loro. Hanno messo anche la loro parte” (Marianna, operatrice del servizio sociale).

Inoltre, questo meccanismo rischia di addossare molta della responsabilità del successo o del fallimento dei progetti di autonomia ai soggetti destinatari. Questo discorso viene, con varie sfumature, espresso frequentemente:

“T: Cosa succede quando si interrompe il percorso in questo modo?”

M: Un casino. Nel senso che... No, dipende. Dipende anche dal tipo di persona che hai... Che hai davanti. Cioè, se si son già soddisfatti tutta una serie di operazioni per sostenere la persona, e poi effettivamente questa persona che non ha collaborato non gli interessa neanche... In quel caso lì lo spingiamo a trovarsi un’altra soluzione. Noi non mandiamo nessuno via. Né coi carabinieri, né da un giorno all’altro.

T: No, vabbè, quello immagino!

M: Però... Arriviamo fino a un certo punto. E su alcune persone gli è stato detto «ma noi non possiamo più far niente». Non vediamo da parte tua collaborazione, e quindi spingiamo affinché... O proviamo a dare delle soluzioni alternative. Quello che tendiamo ad evitare sulle persone che vengono da noi... [è] non rimandarli in dormitorio. Però può succedere, è successo. Non è tutto rosa e fiori eh!” (Maurizio, coordinatore cooperativa).

Come abbiamo visto anche nel capitolo precedente, la costruzione della colpa e dell’incapacità di raggiungere l’autonomia sono presenti nel contesto studiato, e aprono alla discrezionalità dell’operatore nel valutare se si tratti di “scarsa collaborazione” o di incapacità “cronica” (“*persone che non erano adatte alla coabitazione. Alla convivenza, al cohousing, all’utilizzo di spazi comuni...*”, Maurizio, coordinatore cooperativa).

Allo stesso tempo, è inevitabile tornare a quell'elemento di casualità che ho richiamato nel precedente paragrafo. La volontà di “mettere in campo le potenzialità” da parte dei soggetti beneficiari è solamente una parte del processo, che ha anche un versante istituzionale di progettazione:

“E tu famiglia, che capiti a caso in uno o nell'altra [struttura temporanea], puoi avere impostazioni diverse. Poi il servizio sociale, l'operatore del servizio sociale, dovrebbe in entrambi i casi attuare sempre un progetto volto all'autonomia. Però la famiglia reagisce anche alla tua proposta in base a dove è stato collocato. Quindi se son stato collocato in un posto dove mi piove dentro, in casa, dove... Non ho un letto, ma ho un... [ride], dieci metri quadrati, siamo in quattro... [...] Cioè, è anche umiliante! No? Difficile mettere in campo le mie autonomie, e le mie potenzialità. È più facile che uno... Sopravviva! In attesa che qualcos'altro succeda intorno a me” (Marianna, operatrice del servizio sociale).

Questo rende il percorso delle famiglie molto discrezionale, a volte di una discrezionalità che diventa vera e propria casualità, per cui l'assegnazione a un luogo specifico può diventare una discriminante importante nell'indirizzare il percorso futuro del nucleo familiare. Questo è rafforzato dalla disomogeneità delle risorse e dei progetti presenti sul territorio. Inoltre, queste esperienze esprimono al loro interno la contraddizione di un intervento comunitario su base temporanea, in cui il tempo all'interno del quale poter avviare un percorso di ricalibrazione è necessariamente contingentato. La doppia logica di intervento – creare comunità e creare attivazione – istituisce la dimensione della temporaneità come un dispositivo performante:

“T: Quanto è complicato [il tema della] temporaneità, appunto dell'essere di passaggio...”

C: Mah, bisogna proprio viverla così, eh? Bisogna viverla così. È come se tu ti facessi una cassetta degli attrezzi nuova. Se ce l'hai... Come dire, povera; con pochi martelli, poche chiavi inglesi e pochi cacciaviti... Qui devi riempirla... Devi prendere tutto il buono che ti può dare questa esperienza. In quel senso lì, io dico, devi essere nelle condizioni di poterlo fare. Quindi se sei troppo disastroso, non funziona questo posto. C'è bisogno di altro. Se sei invece troppo... Già, eh! Che lo prendi proprio come se fosse un albergo, allora non funziona. Non funziona a te, ma non funziona soprattutto a me” (Cecilia, gestore sociale).

7.3 La vita fuori

Nel sistema di accoglienza e residenzialità temporanea si prevede la fine del progetto e la fuoriuscita dal contesto della residenza collettiva, per approdare a una forma di casa sociale, sia essa l'Erp o il canone convenzionato all'interno del mercato (principalmente

attraverso l'intermediazione di Locare). La relazione fra le categorie di attivazione e temporaneità, entrambe richieste dagli interventi, è un rapporto fatto di luci e ombre. Da una parte, viene proposta una lettura di questi processi come positiva e in ultima analisi, quasi “destinata” a generare un processo di accumulazione di capitale sociale, con una costruzione di legami forti e relazioni che i soggetti continueranno a portarsi dietro, trasformandole in vere e proprie risorse, aggiungendo utensili alla propria “cassetta degli attrezzi”:

“Non è comunque stato un albergo in cui uno dice «Ok io ho chiuso, ho finito. Al limite ci ritorno il prossim'anno». Si sono instaurati, la maggior parte delle volte, anche dei rapporti di altro tipo. [...] Magari passano, vanno a fare un saluto, vanno a chiedere a volte ancora un consiglio, un'informazione... Questo capita un po' anche su altri progetti, proprio perché abbiamo sempre in tutti i progetti un gestore sociale, cioè un punto di riferimento che diventa una presenza importante. Quindi può essere quindi può esserlo anche dopo, anche se più sporadicamente... Più a livello quasi direi amicale fra virgolette... perché il progetto in qualche modo è finito, ma... Ma ci sono legami che continuano” (Gaia, dirigente di una fondazione).

In questo senso, emergono spesso i riferimenti all'affrontare un momento di transizione, quasi come cifra distintiva degli interventi di social housing:

“E quindi la bellezza di questo progetto è che va a centrare tanti obiettivi diversi, mette insieme tante persone diverse fra di loro, ma che in fondo sono accomunate da dover affrontare una transizione, da non poter progettare a lungo termine la propria esistenza. Il vero nucleo del discorso è questo qui: affrontare una transizione. E trovare una stabilità anche in un momento di passaggio” (Gianni, gestore sociale).

“Questo è un po' quello che a me interessa, di capire come questi 18 mesi di "sosta" possano contribuire a cambiare la tua vita. Perché la gente che arriva qui, la maggioranza - non tutti, la maggioranza - delle persone che passa 18 mesi in questa casa sono persone che arrivano da situazioni non troppo facili. Quindi si parla di questo stato di fragilità che molto spesso non è di tipo economico, ma è un... Di un altro tipo. Separazioni brutte... più o meno brutte. Cambi di lavoro, perdite di lavoro, uhm... Sperimentazione di nuovi lavori... [...] Eeh, quindi l'idea era: come possiamo far sì che lo stare qui dentro diventi appunto un arricchimento” (Cecilia, gestore sociale).

D'altra parte sembra rilevante notare ancora una volta come il dispositivo della temporaneità crei a tutti gli effetti una ulteriore precarizzazione, per quanto lo si voglia inserire all'interno di un frame narrativo delle “opportunità”. Questo non vuol dire che non possano diventare spazi sfruttati positivamente dagli ospiti, ma sicuramente concorrono alla realizzazione di interventi non permanenti:

“Invece, appunto, quello che ti dicevo: fondamentale è che questa esperienza viene posta come un'opportunità. Già a partire dal colloquio, quindi anche tutto quello che succede qua dentro. [...] Intanto viene dato un alloggio, con tutti i servizi, e con tutte... Le tariffe, le condizioni contrattuali pensate appunto, per le situazioni di cui stiamo parlando. Per cui tutto il cuore del servizio sta in un contratto che va incontro a esigenze flessibili, contratto molto flessibile... Costi di accesso molto ridotti... Ehm... Quindi, è tutto pensato per chi ha, sostanzialmente, poche garanzie. [...] E per chi comunque coglie l'opportunità, il percorso può anche diventare più sostenuto. E quindi noi per chi lo richiede facciamo ricerche immobiliari, facciamo ricerche di risorse per quando uno deve andare via, mobili... Trasporti... E via discorrendo, no? Facciamo assistenza/educazione finanziaria economica. [...] Poi, il tema del lavoro. Noi abbiamo anche, siamo in rete con soggetti che si occupano di politiche attive del lavoro, quindi solitamente conosciamo chi fa questo. E comunque nel nostro piccolo, un'infarinatura di ricerca attiva del lavoro qui l'abbiamo provata tante volte. Mettere le persone nelle condizioni di partire con la ricerca di un lavoro, attivare delle risorse che magari... Non conoscevano” (Gianni, gestore sociale).

La fuoriuscita dalle comunità transitorie non è però sempre semplice:

“R: Meno positiv[a] è questa cosa della temporaneità, che fa un po' fatica a passare, no? Nel senso che poi quando ci si ritrova ad avere case che comunque... che comunque nella nostra logica si cerca sempre di pensare a dei luoghi accoglienti, belli...”

G: Belli!

R: Per cui è chiaro... [sospensione lunga]

T: Che a uno gli dispiace lasciarlo?

R: Eh! Da una situazione di forte disagio, a una situazione accogliente, bella, in cui sei seguito, un cui sei aiutato, in cui hai spese meno pressanti....

G. Ma chi me lo fa fare di andare via?

R: Esatto. E quindi questo è un po' l'elemento invece che a volte viene riportato... che i diciotto mesi

G: Passano troppo velocemente!” (Gaia, dirigente di una fondazione e Roberta, consulente di una fondazione).

Se da una parte la temporaneità è considerato uno strumento capacitante, che permette di non “adagiarsi” in una situazione meramente assistenziale, dall'altra nello stralcio riportato sopra emerge piuttosto chiaramente l'ambivalenza aspirazionale contenuta nelle sistemazioni temporanee. Sono gli stessi beneficiari che mostrano, attraverso le parole di

chi questi progetti li promuove, come la residenzialità temporanea possa aprire uno spazio carico di promesse che potrebbero liquefarsi al termine del progetto.

Questi progetti esprimono uno schema di obiettivi conflittuali, cui sono messi di fronte gli inquilini in uscita da un percorso di emergenza abitativa. Come ho cercato di mostrare nel corso di questo capitolo e del precedente, i beneficiari delle misure abitative in questo contesto si trovano di fronte all'esplicita richiesta di avviare un percorso di autonomia e attivazione che prevede una certa enfasi sul mercato del lavoro e sulla possibilità di uscire dal sistema di protezione pubblico. Questo ha come obiettivo principale quello di far sì che una sistemazione abitativa sul mercato della locazione, ancorché con un sostegno pubblico, sia sostenibile per il nucleo intervenendo sul lato della domanda più che su quello dell'offerta. Questo risponde a un tentativo di innovare le politiche locali, andando nella direzione dell'investimento sociale, mantenendo però l'innesto su alcune logiche operative preesistenti. I beneficiari rischiano però in questo modo di trovarsi incapsulati in un dilemma: se da un lato il buon *welfare client* è un soggetto dinamico, che si "attiva affidandosi", che riesce a mettere in gioco sé stesso e le sue competenze per raggiungere il traguardo di una piena occupabilità; dall'altro questo avviene in un ambiente socioeconomico caratterizzato dalla precarietà e dalla flessibilità occupazionale, e che quindi non è in grado di garantire che un miglioramento relativo delle proprie competenze venga premiato da un percorso di mobilità ascendente duraturo. L'ottenimento della casa popolare in quota di riserva invece si configura come un modo per ottenere l'accesso durevole a un'abitazione permanentemente *affordable*. Come rileva uno degli intervistati al termine dei percorsi di abitare temporaneo:

"[...] Chi è in... Collocato in una sistemazione temporanea, di fronte all'aspettativa dell'aver assegnato l'alloggio popolare, si mette in un'ottica di... «Anche se la mia collocazione è una collocazione molto disagiata, però se la prospettiva è un alloggio dove pago poco di affitto e nessuno mi sbatte via»... Si fa un breve ragionamento e dice: i costi attuali valgono se la prospettiva è comunque questa. E il fatto che non ci siano comunque strumenti, ma questo è il problema a livello di politiche abitative nazionali, che non ci siano comunque politiche altre che vadano a sostegno dell'affitto... Chiaramente..." (Francesco, dirigente del servizio sociale).

In particolare, la dimensione delle "spese meno pressanti" è rilevante per mettere in chiave il passaggio alla casa popolare che, come vedremo fra poco, è tutt'altro che scevro di difficoltà. Anche in altre interviste viene ricordato l'aspetto traumatico del dover lasciare le residenze. In questo caso siamo di fronte alla difficoltà a lasciare un luogo che per tanti e tante beneficiarie rappresenta un momento di cura e di accudimento – per

quanto temporaneo – che in un qualche modo si distacca dalla esperienza quotidiana di vulnerabilità e deprivazione materiale. Questa necessità di lasciare un housing sociale può quindi assumere dei caratteri di difficoltà, che paradossalmente tendono a materializzarsi soprattutto nella situazione in cui il progetto abbia avuto un impatto positivo sulla vita quotidiana del beneficiario:

“Perché poi in uscita... Io dico sempre che entrano tutti che sono in down, e quando escono dispiace a tutti lasciare il progetto perché poi... Soprattutto per le persone più sole che non hanno reti, la coabitazione diventa un grande fattore di relazione, di condivisione” (Rachele, operatrice cooperativa).

E in un altro progetto:

“Nei primi anni c'è stato un blocco di assegnazioni, per cui abbiamo avuto qua delle ospiti che sono state tanto tempo. Due anni e mezzo, tre. E quindi hanno fatto un bel percorso insieme, perché le case non arrivavano. Poi è stato molto difficile mandarli via!” (Ludovica, operatrice social housing).

Da questo punto di vista, soprattutto nella narrazione degli operatori del terzo settore, sembra affiorare una ridiscussione peggiorativa della casa popolare, articolata non più o non tanto rispetto al degrado “morale”, legato quindi ai discorsi sul decoro, sulla criminalità, sulla dipendenza da welfare. Piuttosto il riferimento è a una povertà relazionale - la difficoltà di inserirsi in un luogo che non è pensato per permettere lo svilupparsi di reti di sostegno – e materiale – esemplificato dalla mancanza di percorsi di accompagnamento al lavoro e attivazione. In un certo senso la sponda di questo discorso è ancora una volta quello della cura: è radicato al cuore di questi progetti l'obiettivo di essere spazi che fungono da cuscinetto verso l'esterno, verso i traumi e le esperienze dolorose o faticose che i soggetti in stress abitativo si portano dietro. Allo stesso tempo, sono gli stessi operatori a riconoscere l'ambiguità di un percorso che comporta una transizione “verso il basso” anche nel caso in cui abbia un esito positivo. La casa popolare è un “traguardo”, ma anche una fonte di rischio:

“L: loro sanno benissimo che i diciotto mesi che trascorrono qui sono una manna, perché hanno questo gruzzolo [un contributo affitto specifico per quel progetto] che può essere messo da parte, e poi se riescono a lavorare con quei soldi si mantengono. Anche perché... Mh... Questo è il tasto che noi battiamo sempre con loro, quando vai nella casa popolare i lavori da fare sono sempre tantissimi. Loro immaginano la casa popolare come una roba...”

T: Sì, una roba fatta e finita.

L: Esatto. La meta a cui arrivare... E quando poi si trovano alla scelta, e poi alla visione proprio fisica dell'alloggio tutti i loro sogni vanno un po' a svanire. Anche perché a volte ci siamo trovati di fronte a delle realtà veramente... Da mettersi le mani nei capelli. Per cui, con chi aveva un gruzzolo da parte abbiamo cercato di fare i lavori e di renderla abitabile, con chi non aveva niente abbiamo dovuto far fronte con richieste di aiuto, donazione, eccetera, al fine di giostrarci un po' quello che avevamo” (Ludovica, operatrice social housing).

In linea teorica, l'approdo che garantirebbe la maggiore *affordability* dell'abitazione è la casa popolare, anche se come abbiamo visto anche questa fase non è priva di tensioni sia rispetto all'ingresso che alla permanenza. Dato che i tempi per l'assegnazione seguendo il regolare bando sono molto lunghi, l'innovazione introdotta è stata quella di prevedere una quota di riserva all'emergenza abitativa. Questo implica introdurre una doppia graduatoria, una basata sul formale bando e l'altra su una “emergenzialità permanente”. Questo avviene solamente in alcuni dei casi però: mentre l'Erp diviene la destinazione quasi obbligata per quanti sono in emergenza abitativa strettamente intesa, c'è sempre il tentativo di far arrivare quei nuclei che sono in stress abitativo allo step del mercato convenzionato. Considerato ciò, nel corso delle interviste emergono non infrequentemente casi di nuclei per i quali non si riesce a trovare una sistemazione Erp per motivi di tempi (i 18 mesi sono finiti e non c'è un alloggio disponibile), procedura (c'è un elemento nella storia del nucleo che fa sì che non sussistano i requisiti, come la mancanza della residenza continuativa), spazi (non c'è un alloggio abbastanza grande da contenere il nucleo), reddito (che a volte si alza per motivi inaspettati, come ad esempio per un Tfr o perché si è trovato un lavoro temporaneo), fallimento dei progetti di autonomia (sia sul versante relazionale che su quello economico). In questi casi, la cui numerosità non è nota agli operatori stessi, i soggetti sono costretti a trovare nuovamente ospitalità attraverso la propria rete. Dunque, se da un lato in questi casi si cerca di mobilitare una rete di attori sul territorio, cercando una nuova sistemazione temporanea, dall'altro esiste anche la possibilità che si verifichi un rientro in nuclei familiari/parentali o di amici/conoscenti che riporta al punto zero del percorso:

“G: Allora, la maggior parte torna nel mercato. Perché sono persone che tornano nel mercato e nel mercato convenzionato. Ehm...

T: Le cose, per dire, tipo Locare...

G: Esatto. Esattamente. C'è una parte che va nell'Erp che sono soprattutto quelli in emergenza abitativa. C'è una parte che fa altre esperienze di social housing. Che si sposta in altre esperienze di social housing. E poi invece c'è una parte che noi consideriamo

sostanzialmente che non raggiunga l'autonomia, che invece fa il rientro in... Casa familiare o in situazioni di ospitalità nella rete personale” (Gianni, gestore sociale).

Trovare una soluzione all'interno del mercato privato, anche avendo le garanzie economiche di accompagnamento, può essere molto difficile. Come già illustravo in precedenza, questo diviene particolarmente pressante nel caso degli immigrati, rifiutati esplicitamente dal mercato locativo e in qualche modo costretti a rivolgersi a reti interne alla comunità di origine o ad accettare soluzioni inadeguate:

“Non gli affittano. Non gli affittano. Con ragazzi che lavorano, con contratto di apprendistato, per cinque anni sono a posto, eh. Ma che è. Ti faccio leggere i messaggi: "nel nostro palazzo non c'è mai stato nessuno, non vorrei creare dei casini, così"... Ci stiamo concentrando tanto su quello adesso” (Ernesto, gestore sociale).

Questo aspetto apre al tema della valutazione dell'intervento. Spesso si considera la generalizzazione della tendenza alla valutazione standardizzata e quantitativa delle presentazioni sociali, e del welfare in generale (Jacobs e Manzi, 2000; Sanderson, 2003; Hibou, 2015; Shore & Wright, 2015), come uno dei riflessi della logica organizzativa del New public management, ed anche in questo caso ci si aspetterebbe di trovare una procedura formalizzata all'interno di questi progetti. Questo elemento invece tendenzialmente non emerge, a favore di una comprensione qualitativa dell'intervento basata sulle osservazioni e i feedback degli operatori e dei beneficiari, soprattutto in ottica di un monitoraggio ex-post:

“R: [...] siamo un gruppo abbastanza ristretto di persone, con una mole di progetti ormai importante finanziati... Ci manca un po' quello che potrebbe essere andare a rivedere chi ha usufruito di quei progetti a distanza di tempo [...] tendenzialmente abbiamo visto che queste risposte abitative sicuramente vanno incontro a bisogni che esistono, che ci sono, e che si esprimono in modo anche abbastanza forte. Per cui, anche il riscontro che abbiamo poi dei beneficiari... Sono positivi. Nel senso che ti dicono «sì, ha risposto a un mio bisogno». O se questo bisogno si protrae nel tempo, per cui la temporaneità non viene vista tanto di buon occhio, però gioca anche quello... E in qualche modo incentiva le persone a strutturarsi per poi uscire dopo 18 mesi con delle situazioni un po' più stabili” (Roberta, consulente di una fondazione).

“Noi non monitoriamo questa roba. Rapporti dopo, no, non ne coltiviamo. Cioè, poi... Abbiamo gli ospiti che tornano a salutarci... Abbiamo fatto, ma... due volte nella storia, iniziative interne, cioè delle cene di coabitanti aperte agli ex-coabitanti e sono tornati alcuni. Ci sono degli affezionati, ecco. Però non... Il progetto non prevede niente. Dopo l'uscita, ok?” (Gianni, gestore sociale).

7.4 La temporaneità come strumento

Il dispositivo della temporaneità è una risposta a tensioni e stimoli globali, che ritroviamo in molti contesti europei. Infatti se, come sostiene Aalbers, “il passaggio a una forza lavoro intermittente suggerisce che i tassi di proprietà abitativa difficilmente torneranno a crescere, ma allo stesso tempo la mancanza di alternative economiche e accessibili mette in dubbio la possibilità che i tassi di proprietà declinino rapidamente”¹⁴⁸ (Aalbers 2015, 57), lo svilupparsi di un mercato semi-privato della locazione sembra essere una alternativa che permette di tenere insieme prezzi relativamente contenuti con le esigenze di una forza lavoro mobile. Da un lato vediamo come la crisi abitativa internazionale sia stata causata dall'intrecciarsi di meccanismi economici e finanziari operanti e che hanno avuto effetti e riflessi su scala globale; dall'altro non si vedono cenni di una strategia di respiro almeno nazionale che spinga nella direzione di un potenziamento degli strumenti connessi ai social housing, e in questo senso l'esperienza italiana tende a riprodursi sulla base di modelli localizzati e di ampiezza limitata. Torino da questo punto di vista si presenta come un contesto interessante nel panorama italiano, per la sua spinta verso la ricerca di una modellizzazione di questi strumenti e la loro crescente integrazione nel quadro delle politiche sociali locali. Per questa ragione è indubbiamente centrale il ruolo delle fondazioni bancarie, in grado di reinvestire il loro surplus economico in questi progetti, ma anche dell'Unione europea, altro grande motore della narrativa sull'abitare temporaneo e flessibile. In linea generale, lo scarto che vediamo nel caso torinese, rispetto a quanto rilevato in altri casi, è il tentativo di far giocare le misure temporanee anche sul terreno della "emergenza abitativa", quindi offrendo risposte che non sono solamente indirizzate al ceto medio impoverito, ma che cercano di integrare - con le difficoltà che abbiamo visto - anche segmenti della marginalità economico-sociale. Mi sembra utile provare adesso a sciogliere concettualmente il ruolo assunto dalla temporaneità, ma anche dagli altri piani temporali emersi, come strumento di policy.

Per far ciò, ho individuato tre piste di ricerca che interrogano il ruolo assunto dal tempo, e soprattutto dall'attesa, nei sistemi di welfare: una lettura più spiccatamente legata al potere e all'incertezza (Schwartz 1974, Bourdieu 2000, Herzfeld 2009, Auyero 2012, Reid 2013, Griffiths 2014); una incentrata sul fenomeno della “*exit*” (Soss 1999, Brodtkin 2011, Rivers-Moore 2014); e infine una che guarda alla “solidarietà”, alla “*voice*” o, più

¹⁴⁸ Trad. mia: "The shift towards a casualised workforce suggests homeownership rates are unlikely to start rising again, but the lack of affordable and accessible alternatives also casts doubt on an accelerated decline in homeownership rates".

in generale ai processi di elaborazione autonoma del tempo (Jeffrey 2008, Harms 2013, Lancione 2017, Koppelman 2018). Queste tre letture non sono mutualmente esclusive nei fatti, però ha senso provare a separarle per sottolineare i punti che focalizzano con maggiore attenzione.

Nel primo di questi approcci il tempo, e la maniera in cui è distribuito fra i vari attori sociali, è uno strumento utilizzato dal potere, “attraverso cui riprodurre la subordinazione politica”¹⁴⁹ (Auyero 2012, 2), sia da un punto di vista materiale che simbolico. Il punto di partenza può essere riconoscere come “la relazione pratica con il futuro prossimo, nella quale si genera l’esperienza del tempo, dipende dal potere e dalle possibilità oggettive che esso apre”¹⁵⁰ (Bourdieu 2000, 223). In questo senso l’attesa viene considerata nella sua distribuzione diseguale e nei suoi effetti sui soggetti, e diviene uno dei modi che il potere ha di lavorare sui corpi, nella misura in cui è una specifica tecnica utilizzabile per governare le condotte: “essere in grado di poter fare attendere una persona è, soprattutto, la capacità di modificarne la condotta in una direzione congruente con i propri interessi. Subire un ritardo è, in quest’ottica, essere dipendenti dalle decisioni di colui che si sta aspettando. Oltretutto, quest’ultimo, grazie a questa dipendenza, trova ulteriore conferma della propria posizione di potere”¹⁵¹ (Schwartz 1974, 844). Ma questo si vede anche rispetto ad altre operazioni che è possibile compiere attraverso il tempo: “ha potere chi, definendo la flessibilità altrui, produce in esso insicurezza” (Ceri 2003, 95). Per quanto eccessivamente apodittica, l’osservazione di Ceri ha il pregio di mettere in luce come la flessibilizzazione sia un processo sociale centrale per la riproduzione dell’ordine sociale, soprattutto osservando il modo in cui permette di creare delle geometrie dell’esclusione dove alla flessibilità autodiretta di alcuni si può contrapporre quella eterodiretta che sperimentano altri. Questo tipo di lavoro del tempo è particolarmente importante nel considerare il potere burocratico, e l’attività attraverso cui gli *street-level workers* possono imporre dei tempi di attesa agli utenti dei loro servizi (Lipsky 2010). Ad esempio Griffiths (2014), nella sua analisi delle temporalità connesse alla procedura di richiesta di asilo rileva come quello che sembra essere un tempo “abbondante” visto dall’esterno, è visto come un tempo carico di ansia e frustrazione da chi lo sperimenta, sospeso fra

¹⁴⁹ Trad. mia: “through which political subordination is reproduced”.

¹⁵⁰ Trad. mia: “the practical relation to the forth-coming, in which the experience of time is generated, depends on power and the objective chances it opens”.

¹⁵¹ Trad. mia: “To be able to make a person wait is, above all, to possess the capacity to modify his conduct in a manner congruent with one’s own interests. To be delayed is in this light to be dependent upon the disposition of the one whom one is waiting for. The latter, in turn, and by virtue of this dependency, finds himself further confirmed in his position of power”.

l'attesa spasmodica di una risposta e il terrore che sia negativa. Essere lasciato in attesa produce degli effetti psicologici su chi attende: il tempo dell'attesa è un tempo della squalifica, in cui emerge il differenziale di valore fra il tempo di chi attende e di chi è atteso (Schwartz 1974). Ma l'attesa ha anche un risvolto estremamente materiale: "l'attesa imposta diviene oppressiva precisamente quando inficia la sussistenza o preclude la capacità di programmare strategie di sussistenza migliori. [...] attendere rende difficoltoso «utilizzare» il tempo in modi che possano contribuire alle attività produttive normalmente associate alla vita economica e sociale. [...] I poveri vengono messi in attesa. E l'attesa mantiene la situazione di povertà"¹⁵² (Harms 2013, 356). Questa è una conoscenza tacita, altamente codificata nella nostra società e direttamente esperibile da ogni persona: è chiaro a tutti che il tempo è denaro, che perdere tempo è sbagliato, che "farsi desiderare" è una strategia che aumenta il proprio valore.

Anche il secondo filone si interroga a partire dalla creazione di un tempo "sospeso", ma volge l'attenzione, più che alla produzione di un soggetto subalterno, al modo in cui questo induce i potenziali beneficiari di un servizio all'abbandono. La demoralizzazione o la frustrazione connesse a una lunga attesa sono in questo caso utilizzati per ridurre gli accessi e le spese del sistema di welfare, senza dover sopportare le conseguenze negative derivanti da un esplicito taglio del budget. Anche in questo caso il sottotesto è quello della passività prodotta da una distribuzione diseguale del potere di azione, ma il focus sulla *exit* permette di distinguere fra quei soggetti che si "intestardiscono" e quelli che decidono di risolvere in maniera alternativa i propri problemi. In un regime di risorse scarse, far attendere i potenziali beneficiari riduce il numero di quelli che effettivamente accederanno alle misure: "il passaggio dalla repressione collettiva all'attesa individuale chiama in questione anche la classe, in quanto assicura che le donne che possono permetterselo preferiscano rivolgersi alla sanità privata e quindi fuoriescano interamente dal settore statale"¹⁵³ (Rivers-Moore 2014, 409). Il focus che differenzia questo filone dal precedente è che, più che concentrarsi sulla creazione di una condotta docile, si incentra sul modo in cui i soggetti cercano di trovare soluzioni alternative al welfare, ricavandosi uno spazio di autonomia in cui decidono di abbandonare la lista d'attesa, soprattutto a

¹⁵² Trad. mia: "Enforced waiting becomes oppressive specifically when it undermines subsistence or precludes the ability to plan for better subsistence strategies. [...] waiting makes it difficult to «use» time in ways that might contribute to the normal productive activity associated with economic as well as social life. [...] The poor are made to wait. And waiting keeps people poor".

¹⁵³ Trad. mia: "the shift from collective repression to individual waiting is also about class, in that it ensures that the women who can afford to do so prefer to turn to private sector health care and therefore move out of the domain of the state altogether".

fronte di benefici percepiti come scarsi e stigmatizzanti su più livelli. Brodtkin menziona un atteggiamento simile quando esplora come i burocrati *street-level* cercano di fare i conti con le restrizioni e le complessità del New public management, individuando nel *time-management* una strategia collettiva di adattamento che “aumentava l’efficienza del caseworker nel processare pratiche, incrementando così il costo sostenuto dagli utenti per richiedere una prestazione”¹⁵⁴ (Brodtkin 2011, 264).

Infine, il terzo approccio cerca di focalizzarsi maggiormente su come le attese imposte ai *welfare-claimants* possano inaspettatamente favorire la creazione di dinamiche di incontro e solidarietà fra cittadini, offrendo uno spazio di riconoscimento e identificazione reciproca a fronte del soggetto che fa aspettare. In questo modo all’attesa viene restituita una dimensione potenzialmente attiva, in quanto può costituire la piattaforma a partire dalla quale si articola un discorso di rivendicazione e resistenza: in certe circostanze, “l’attesa deve essere compresa non come la capacità di affrontare il passaggio del tempo, oppure come l’assenza di azione, ma piuttosto come una pratica materializzata, consapevole e attiva, attraverso la quale le persone forgiavano nuove strategie, nelle quali spesso il tempo e lo spazio diventano oggetto di riflessione, e attraverso cui le disuguaglianze storiche si manifestano in modi nuovi”¹⁵⁵ (Jeffrey 2008, 957). Da questo punto di vista, tornando al campo della ricerca sui richiedenti asilo, Mountz sottolinea ad esempio come lo spazio liminale dell’attesa in un centro di detenzione possa diventare il luogo da cui la immobilità (spaziale e temporale) imposta viene messa in discussione attraverso la partecipazione alle mobilitazioni politiche (Mountz 2011). Alcuni autori affini a questo approccio ragionano non tanto su una dimensione esplicitamente politica, ma piuttosto su quelle forme di resistenza “dai margini” in cui l’elaborazione attiva dell’attesa diventa un atto micro-politico che, anche se non esplicitamente politicizzato diviene resistenziale nel proporre forme di vita non normabili. È un esempio di questa interpretazione la già richiamata etnografia di Harms su un grosso progetto di riqualificazione urbana a Saigon. A fianco di un gruppo di soggetti che subisce passivamente l’incertezza introdotta dal piano di demolizione e ricollocamento pluriennale, ne vediamo altri che “rispondono all’attesa imposta, aspettando alle proprie condizioni. Soggetti a un’attesa obbligata dai responsabili del

¹⁵⁴ Trad. mia: “increased caseworker efficiency in claims processing, but as a by-product increased the effective costs of claiming for clients”.

¹⁵⁵ Trad. mia: “waiting must be understood not as the capacity to ride out the passage of time or as the absence of action, but rather as an active, conscious, materialized practice in which people forge new political strategies, in which time and space often become the objects of reflection, and in which historical inequalities manifest themselves in new ways”.

progetto, rispondono non facendo nulla, affermandosi senza imporsi, semplicemente essendo sé stessi. La loro «arma» è una calma indifferenza che rimanda indietro gli effetti negativi dell'attesa contro i pianificatori"¹⁵⁶ (Harms 2013, 357).

Tornando al complesso intreccio di temporalità che ho provato a delineare in questo capitolo, vediamo come tutte e tre queste piste di ricerca permettano di interpretare, se considerate congiuntamente, le varie situazioni presentate. Innanzitutto, il “momento fluido” dello sfratto permette di sottolineare tanto gli aspetti di precarizzazione quanto quelli di prefigurazione e cura. L'esperienza dello sfratto si inserisce nel quadro di una quotidiana precarietà dei soggetti più poveri, con la difficoltà di costruire percorsi di vita alternativi nel quadro di una incertezza sulle possibili soluzioni di welfare che saranno disponibili. Del resto anche gli assistenti sociali stessi ricordano come la precarietà dei loro assistiti si rifletta su una politica locale che è in stato di “emergenza permanente”. Non è infrequente che le istituzioni locali falliscano nell'offrire soluzioni temporanee adeguate, con le famiglie costrette a sviluppare in autonomia strategie alternative per non diventare senza fissa dimora. Allo stesso tempo, quando è seguito da soggetti politici, lo sfratto può diventare il primo passo di un percorso marcato dalla solidarietà e dal sostegno comunitario, nel quale si sviluppano relazioni di attivazione politica e di cura reciproca che aprono una finestra su un tempo prefigurativo: “il grido e la domanda”¹⁵⁷ per una città differente, più giusta. Questo avviene a partire dallo snodo del picchetto, un'attesa collettiva autorganizzata, che ha una funzione centrale dal punto di vista materiale (evitare che qualcuno sia sfrattato), simbolico (rivendicare presenza, vicinanza), e pratico (è uno dei momenti in cui si possono stringere legami, aumentare la partecipazione, scambiare idee in una temporalità necessariamente svuotata). È importante però non romanticizzare, e sottolineare come nella maggior parte dei casi ci troviamo comunque di fronte a una situazione in cui i soggetti marginalizzati hanno una ridotta capacità di influire sul tempo e di governarlo. Ne è un esempio il cosiddetto “610”¹⁵⁸, che permette all'ufficiale giudiziario di rinviare l'esecuzione dello sfratto senza comunicare la successiva data dell'accesso: questo istituisce un'atmosfera di attesa protratta in cui non c'è alcuna

¹⁵⁶ Trad. mia: “respond to enforced waiting by waiting on their own terms. Subjected to enforced waiting by project authorities, they respond by doing nothing, asserting themselves without exerting themselves, by simply being. Their “weapon” is a cool indifference to time that redirects the disruptive effects of waiting back onto project planners themselves”.

¹⁵⁷ Il riferimento è a Lefebvre (1970).

¹⁵⁸ Dall'articolo 610 del codice civile.

certezza sul momento della successiva esecuzione, e complica infinitamente la possibilità di organizzare forme di resistenza.

Un analogo intreccio lo vediamo all'opera negli spazi della residenzialità temporanea. Gli inquilini dei social housing si trovano di fronte a progetti di attivazione e autonomia fortemente incentrati sul versante economico, e il raggiungimento di un'occupazione stabile viene costruito come obiettivo dell'intervento, per permettere a queste persone di uscire da una situazione di povertà. Allo stesso tempo è importante sottolineare come queste opportunità lavorative spesso si sostanzino in borse lavoro, tirocini, sostituzioni temporanee. Piccoli lavori che difficilmente si trasformano in contratti dignitosi e a medio termine. Questo comporta una sorta di alienazione del tempo di vita di soggetti che sono da un lato racchiusi in una narrazione nella quale sono direttamente responsabili dei frutti della loro permanenza all'interno delle strutture temporanee, e dall'altro nelle mani di altri (assistenti sociali e gestori, ma soprattutto potenziali datori di lavoro). Questo meccanismo sposta il carico di una stortura strutturale (la mancanza di lavoro e la precarietà) sulle spalle degli individui. Il presupposto dell'investimento nel proprio futuro, d'altra parte, viene accettato da molti di questi soggetti che nel social housing trovano uno spazio di presa in carico relazionale che può permettere di ricalibrare il proprio percorso di vita. La relativa libertà che è possibile esperire in questi luoghi può dunque assumere le sembianze del tempo sospeso ma anche dello spazio di autonomia, a seconda di un incrocio fra disposizioni personali e variabili contestuali quasi casuali. Ancora, la dimensione dell'attesa emerge rispetto alle graduatorie per l'assegnazione della casa popolare: quei soggetti che non hanno una rete di sostegno istituzionale e non possono permettersi di attendere una casa sociale sono spinti a trovare strategie individuali che possono in alcuni casi comportare l'exit (ad esempio, lasciare la città, oppure contrarre un mutuo rischioso).

Dunque, tutte le tre le letture sul ruolo del tempo sono presenti nel caso delle politiche per la casa torinesi, a seconda dell'angolo di osservazione scelto. Occorre però arricchire il quadro con una quarta interpretazione, che guarda specificamente al modo in cui si costruisce il nesso fra autonomia, responsabilizzazione e temporaneità in un ambito di Investimento sociale. Come nella seconda interpretazione che ho presentato, anche in questo caso il comportamento prevalente è quello della *exit*, vista però non come un semplice sottoprodotto dell'attesa a cui i beneficiari sono obbligati a causa dei vincoli organizzativi della burocrazia. Piuttosto, questa può essere vista come il presupposto e l'obiettivo della policy stessa. I beneficiari vengono coinvolti in percorsi di

autonomia/attivazione che dovrebbero portarli a migliorare la loro condizione socioeconomica abbastanza da non aver più bisogno di accedere all'edilizia residenziale pubblica, ormai caratterizzata come destinazione per i casi di povertà "cronica". Questo avviene sottolineando la temporaneità dell'intervento, e quindi il tempo limitato che il beneficiario ha a disposizione per assumersi la responsabilità di migliorare, cogliendo l'opportunità. È quindi un tentativo di rendere il tempo produttivo: dal momento che la definizione della situazione è inquadrata fin dall'inizio nei parametri della temporaneità, si segnala al beneficiario la necessità di "rendersi più solido" e pronto per il mercato del lavoro, di recuperare dalla situazione di trauma e mutamento connessa allo sfratto e alla precarietà della sua sistemazione, con l'obiettivo di "riprendere controllo della sua vita". La capacità di "non perdere tempo" diventa in questo senso una delle caratteristiche del "buon beneficiario", del soggetto che riesce a instaurare una relazione positiva con il welfare territoriale. Più in generale, all'interno di una concezione della cittadinanza che vira sempre di più verso una forma di comunitarismo contrattuale, il buon cittadino è quello che riesce a far tesoro delle opportunità che il contesto mette a sua disposizione (Fassin 2018), mettendosi poi nella posizione di poter restituire i benefici ricevuti ai suoi simili non solamente attraverso il sistema della tassazione ma anche grazie a un lavoro di comunità. È quello che ho definito come uno schema di obiettivi conflittuale, legato al fatto che il "buon" beneficiario è quello che riesce a migliorare la sua situazione economica al punto da non aver più la necessità di accedere all'edilizia residenziale, in favore di misure più "morbide" (ovvero meno dispendiose per l'amministrazione) come la locazione convenzionata; questo dilemma si esprime anche attraverso la costruzione stessa dei social housing come "comunità transitorie", nelle quali i soggetti sono spinti a coltivare una relazionalità forte, ma allo stesso tempo incentivati a vedere la creazione di legami in ottica strumentale e di incremento delle competenze individuali. L'analogia con quanto sostengono Boltanski e Chiapello rispetto alla "città per progetti" è particolarmente evidente: "All'interno di un mondo reticolare, la vita sociale è fatta di un insieme di incontri e di connessioni temporanei, ma riattivabili, con gruppi diversi, collocati a distanze sociali, professionali, geografiche, culturali anche molto grandi. Il progetto, che è l'occasione e il pretesto della connessione, riunisce temporaneamente persone molto diverse fra loro, e si presenta come un nodo della rete fortemente sollecitato per un periodo relativamente breve, ma che permette di costruire legami più duraturi messi in «stand by» ma comunque disponibili" (Boltanski e Chiapello 2014, cap. 2).

Conclusione. Dire e fare l'investimento sociale

Provando a ripercorrere l'itinerario delineato finora, mi sembra di poter concludere che la direzione intrapresa dal policy network torinese rispetto alle politiche abitative possa essere efficacemente interpretata alla luce dell'approccio del Social investment. Quest'ultimo è riconducibile a una istanza di rinnovamento delle politiche sociali, emersa all'interno di uno spazio discorsivo trans-nazionale, basata sulla convinzione di fondo che sia prerogativa delle istituzioni pubbliche agire, in una logica preventiva piuttosto che riparativa, per "attrezzare" i cittadini affinché questi siano in grado di affrontare un mondo instabile e in costante mutamento, accompagnandoli lungo l'intero corso di vita con forme di sostegno che vengono attivate nei momenti in cui si rivelano necessarie. L'idea centrale è quella di un investimento da parte del soggetto pubblico nello sviluppo del capitale umano dei cittadini, con l'obiettivo di conciliare protezione sociale e sviluppo dei mercati, nell'ottica della costruzione di una società maggiormente equa e inclusiva.

Ho cercato di mostrare come questa logica sia apparentemente assente dal dibattito pubblico locale, nonostante la sua centralità operativa. Se ripercorriamo gli stralci di intervista mostrati, notiamo come non appaia mai un'etichetta omnicomprensiva che cerca di qualificare in una direzione specifica le risposte che, negli ultimi venti anni, si è provato a dare ai "nuovi bisogni abitativi". Anche al momento di individuare i principali frame operativi del discorso prodotto all'incrocio fra pubblico e privato (cap. III), abbiamo visto come si abbia a che fare con delle definizioni che non hanno referenti univoci e che grazie alla loro vaghezza risultano in qualche modo modulabili direttamente su una molteplicità di scale spaziali, senza bisogno di una traduzione: "nuovi bisogni abitativi", "fascia grigia", "casa come servizio", "centralità della persona", "bisogni temporanei" più che etichette descrittive appaiono come dispositivi mobili o logiche operative diffuse¹⁵⁹, che possono indicare cose anche abbastanza differenti a seconda del contesto nel quale sono utilizzate, e che comunque non fanno riferimento in maniera diretta a una logica, per così dire, paradigmatica, che cerchi di racchiudere uno specifico orientamento all'interno di un perimetro chiaramente definito. Del resto è la nozione stessa di Social investment ad essere passibile di più interpretazioni (Nolan 2013), polisemica (Jenson 2010), aperta a sperimentazioni e legata alla costellazione istituzionale nella quale viene introdotta (Morel, Palier e Palme 2012, Hemerijck 2017).

¹⁵⁹ Ma ricollegandoci ai temi discussi nel primo capitolo, possiamo parlare anche di un processo di istituzionalizzazione di alcune "razionalizzazioni socialmente legittimate" (Meyer e Rowan 1977).

Torna ancora una volta utile richiamare come quella di ambiguità sia una nozione fondamentale per spiegare come si sia potuto diffondere questo approccio: “le idee che si diffondono maggiormente sono quelle che riescono a tenere insieme numerose posizioni e a sostenere un livello di ambiguità che va da moderato a elevato”¹⁶⁰ (Jenson 2010, 71). Questa considerazione permette di mettere in discussione ancora una volta le letture paradigmatiche del mutamento sociale: in questa fase storica non sono i sistemi di credenze coerenti e rigidi, ma piuttosto i mosaici adattivi e che si possono facilmente integrare all’interno di visioni del mondo differenziate, a risultare vincenti.

Un bricolage trans-scalare

Sebbene la convergenza su queste politiche sia imperfetta e frammentata, specialmente quando pensiamo alle differenze territoriali fra le varie regioni (Ascoli e Pavolini 2012), le tracce di questa logica di azione possono essere rinvenute in una varietà di campi e strumenti di policy che vengono offerti su una molteplicità di scale territoriali. Anche il caso che ho illustrato finora sembra muoversi lungo queste direttrici, a partire da una lunga elaborazione iniziata nei primi anni 2000. È evidente che vi sia la condivisione di fondo di alcuni orientamenti (in questa sede non importa se questa sia legata a una sincera adesione valoriale o all’opportunità di chi vede delle aperture nella struttura delle opportunità locale): nel corso del lavoro ho provato a mostrare come esista quella *Gestalt*¹⁶¹ che richiama Hall e come questa sia straordinariamente convergente rispetto ad alcuni degli elementi centrali del modello dell’investimento sociale. Da questo punto di vista, una strategia analitica fondata sul ruolo di idee e discorsi si rivela utile nel far emergere questi aspetti, mostrando l’esistenza di un linguaggio e di un framework condiviso fra attori di policy diversi, permettendo così di ricostruire quelle interconnessioni che sono implicite nella prassi degli attori – anche se certo non inconsapevoli. Come abbiamo visto, una lettura paradigmatica non riuscirebbe a dar conto della complessa articolazione di questo modello. Il Social investment si configura come un modello di policy che riprende e rielabora ciò che è avvenuto prima di esso. Questo può essere spiegato facendo riferimento a una logica incrementale del policy

¹⁶⁰ Trad. mia: “ideas that spread most are ones that can draw together numerous positions and sustain a moderate to high level of ambiguity”.

¹⁶¹ Che sintetizzavo a partire da questo passaggio (cfr. cap I): “i policymaker abitualmente lavorano a partire da un framework di idee e standard che specificano non solamente gli obiettivi della policy e il tipo di strumenti utilizzabili per raggiungerli, ma anche la natura stessa dei problemi che queste politiche dovrebbero risolvere. Come fosse una Gestalt, questo framework è integrato nella terminologia utilizzata dai policymaker per comunicare il proprio lavoro, ed è influente precisamente in quanto è in gran parte data per scontata e chiusa rispetto a una valutazione complessiva” (Hall 1993, 279).

making, che guarda alle operazioni di *bricolage* e ai “salti di scala” che le idee compiono nel momento in cui passano dalla loro enunciazione alla loro implementazione (Carstensen 2011a, 2011b Schmidt e Thatcher 2013). La struttura che ho presentato nel primo capitolo prevede di considerare tre differenti livelli per quanto concerne la diffusione delle idee: il piano spesso irriflesso e pervasivo delle immagini del mondo; quello dei paradigmi, come insiemi di idee esplicitamente connesse e azionabili dagli attori; i frame, specifiche interpretazioni e definizioni di situazioni. In questo modo, la lettura paradigmatica si libera delle sue eccessive rigidità: non si tratta semplicemente di spostare il fuoco del cambiamento radicale a un livello più alto di generalità e astrattezza, ma di sottolineare piuttosto come il cambiamento sia più spesso il risultato di una operazione dialettica di mediazione rispetto a quelle che sono le idee in circolazione in precedenza.

Questo permette di spiegare, almeno in parte, la distanza tra un *dire* e un *fare* l’investimento sociale. Se andiamo oltre l’apparente silenzio intorno a questa definizione, vediamo piuttosto chiaramente che il discorso pubblico italiano si è articolato intorno a una lettura delle politiche sociali che è congruente con quel modello, e caratterizzato per un crescente consenso intorno alla necessità di combinare misure di *austerity* e incentivi alla produttività e all’empowerment dei cittadini. Allo stesso tempo, la dimensione delle pratiche si nutre di una molteplicità di logiche e schemi di azione che non sono necessariamente coerenti con quanto proposto nel Social investment. Da questo punto di vista vale la pena notare che, se i principi del *New public management* sono stati recepiti e integrati all’interno delle strutture dei servizi sociosanitari territoriali (in particolare per quel che concerne il ruolo dei dirigenti), il caso studio che ho presentato permette di far emergere numerose linee di tensione per quanto concerne la capacità degli *street-level workers* di esercitare forme di discrezionalità. Coerentemente con l’intercacciarsi di queste forme di discrezionalità operativa, gli spazi di autonomia si ampliano per i dirigenti, sempre meno legati al campo politico nella definizione dell’operato dei loro uffici (come vorrebbe il *Npm*); ma allo stesso tempo non sembrano ridursi in maniera sostanziale per i *caseworkers* del servizio sociale. Piuttosto, questi si trovano spesso nella situazione di dover mediare fra procedure, orientamenti professionali e spinte a esternalizzare certe scelte (verso l’alto e di lato, cfr. cap V). Di “lato” si incontrano invece gli spazi di autonomia che derivano direttamente dall’operazione di privatizzazione e *contracting-out* delle politiche sociali portata avanti negli ultimi anni. Anche in questo caso, a uno dei principi del *Npm* vediamo corrispondere un’inattesa creazione di spazi di autonomia

anche per i soggetti che lavorano all'interno del terzo settore. Questi sono sempre più chiamati a esercitare delle decisioni, che tendono a assomigliare a quelle esercitate da operatrici e operatori del servizio sociale (sia rispetto al tipo di scelta che rispetto al tipo di risposta che viene data). Ancora una volta, abbiamo a che fare con una dinamica che emerge in tutta la sua ambivalenza: a fronte di un dibattito pubblico che vorrebbe l'intervento del terzo settore come meno burocratizzato e non soggetto ai vincoli classici della pubblica amministrazione, corrisponde l'esperienza di alcuni intervistati che integrano questa autonomia all'interno di una cultura istituzionale con maggior difficoltà rispetto agli assistenti sociali del settore pubblico, molto più abituati a considerare l'esercizio della discrezionalità come parte del proprio *habitus* professionale. Questo dà origine a un modello di *nested discretion* (Hupe e Hill 2007), in cui gli spazi di discrezionalità operativa di vari soggetti – con ruoli e portati istituzionali diversi – si trovano intrecciati in una rete di decisioni.

La radice della capacità torinese di muoversi in maniera tutto sommato coerente nel corso degli ultimi venti anni è da ritrovare nel perdurare di quel regime urbano aggregatosi intorno alla necessità di governare la transizione verso il postfordismo (Belligni e Ravazzi 2013). In questo senso, la capacità di articolare un ragionamento istituzionale che non pare aver eccessivamente risentito delle dinamiche elettorali è da riferire a quel meta-campo della governance urbana (cfr. cap III) che non è prettamente riconducibile né al gioco politico né a quello burocratico. Da questo punto di vista, anche il più recente risultato elettorale che ha sancito la sconfitta del Partito democratico va in un certo senso ricalibrato alla luce delle specifiche condizioni della candidatura di una sindaca per molti versi estranea al suo partito (Biancalana 2017), e del perdurare di logiche amministrative innervate nel contesto. Questo ragionamento fa dunque riferimento a una dimensione di continuità, che come abbiamo visto è uno dei requisiti fondamentali perché possa darsi una strategia di Si; ma anche a una di rottura, in quanto la generale trasformazione dei rapporti di potere interni alla città avvenuta nel corso degli anni '90 ha permesso di interrompere il circolo della *path-dependency*, favorendo la transizione verso nuovi modelli di policy e verso una maggiore apertura istituzionale alle istanze di soggetti provenienti dal privato (sociale e non). Questo, a sua volta, permette di sottolineare l'innescarsi – a partire da quella fase – di un nuovo circuito di *path-dependency*, soprattutto alla luce dei costi sommersi che un cambiamento di modello comporta una volta che ha iniziato a essere implementato (Pierson 2000). Un'altra dimensione che probabilmente influisce in questo processo di istituzionalizzazione è da riferire alla

finanza pubblica locale, in estrema difficoltà, e quindi sempre più aperta al contributo di soggetti esterni, sia locali (come nel caso dell'impulso dato dalla fondazione afferente a Compagnia San Paolo alla realizzazione del modello dei social housing) che translocali (come nel ruolo svolto soprattutto negli ultimi anni dai contributi delle agenzie dell'Unione europea). Questo ha stimolato il crearsi di processi isomorfici – sul piano ideativo prima ancora che organizzativo, come sostengono DiMaggio e Powell (DiMaggio e Powell 1991).

La transizione verso un modello compiutamente identificabile con il Social investment è stata, come abbiamo visto, un percorso lungo che ha fatto perno su una messa in chiave dei cosiddetti nuovi rischi abitativi prima, per passare a una concezione della casa come servizio e relazione sociale poi, arrivando infine a una sua concettualizzazione come *cornerstone* del welfare locale, in una maniera che riecheggia le riflessioni di Malpass (2008) richiamate nel secondo capitolo. Come abbiamo visto negli ultimi capitoli, nel contesto torinese c'è dunque stata una progressiva incorporazione delle politiche abitative all'interno delle politiche sociali: la casa comincia a giocare un ruolo centrale in una strategia di inclusione, alla luce del riconoscimento che a partire dall'espressione di questo bisogno sia possibile fare riferimento a una serie di altri strumenti di welfare. In questo senso, mi sembra che possa essere considerata fondamentale anche l'influenza dello spazio politico europeo, seppure in una direzione differente da quella maggiormente rilevata in letteratura (Doling 2006, Allegra, et al. 2020). Questa differenza è da ricondurre principalmente alla natura situata e locale del caso esaminato, mentre la letteratura sull'argomento è principalmente di carattere nazionale. A ben vedere, a Torino si ritrovano degli elementi di isomorfismo istituzionale rispetto alle ricette e alle parole d'ordine promosse dall'Unione europea, che vanno a far leva sul contesto locale. Questo nesso permette di mettere in chiave il ruolo che l'adozione di una strategia di investimento sociale può assumere, e permette una discussione dei potenziali fattori di ambiguità che questa ha nel confronto con un modello più esplicitamente neoliberale.

Da un lato, l'analisi di questo caso studio porterebbe a concludere che il processo di diffusione delle idee collegate all'approccio del Social investment mostri come il neoliberalismo non sia a tutti gli effetti egemone. D'altra parte, questa postura rischia di sottovalutare il carattere adattivo e pervasivo di quel modello (Schmidt e Thatcher 2013). O, per dirla meglio, riprendendo quanto osserva Moini (2016), il neoliberalismo deve essere considerato come un "tessuto connettivo", una piattaforma che ospita idee

interconnesse e che condividono alcuni elementi fondamentali ma che sono anche *contextually embedded* (Brenner, Peck e Theodore 2010).

Lasciato sullo sfondo questo tessuto, politiche ispirate a principi (parzialmente) differenti possono comunque darsi quando riescono a essere presentate come sintesi efficaci che non pregiudicano la tenuta del sistema, dell'infrastruttura concettuale sottostante. Tornando all'essenza dell'investimento sociale possono essere individuate una serie di caratteristiche dell'approccio che lo pongono in diretta competizione con una lettura ortodossa del neoliberalismo. Nelle prossime pagine cercherò di sottolineare, a partire dal caso che abbiamo analizzato finora, quali sono le principali dimensioni che pongono il Social investment su un piano apparentemente differente rispetto al neoliberalismo, sottolineando però anche quegli elementi di sintesi che emergono da una osservazione delle specifiche politiche nel loro farsi.

Tra dire e fare

Innanzitutto, il differente ruolo che viene attribuito al soggetto pubblico marca una distanza apparentemente abissale fra i due paradigmi. In effetti, come abbiamo visto, questa distanza può essere colmata allorché si riconosca quanto quello neoliberale sia un progetto che in Europa ha preso una direzione specificamente ordoliberal (Dardot e Laval 2013) – innestandosi su una tradizione di intervento corporativista – e contemporaneamente riconoscendo quanto di neoliberale si ritrovi all'interno di uno stato *enabling*. In buona sostanza, questa argomentazione fa riferimento alla natura socialmente costruita dei mercati, rifiutandone ogni presupposto naturalistico: le istituzioni politiche, economiche, giuridiche svolgono un ruolo centrale nell'assicurare la valorizzazione dello scambio di mercato e del principio della competizione. Proprio per questo motivo l'attore pubblico non deve scomparire ma porsi in una posizione facilitante, favorendo l'attutirsi delle contraddizioni in una relazione circolare in cui stato e mercato si rafforzano a vicenda. Per dirla nel modo più immediato possibile: "L'economia produce legittimità per lo stato, che ne è il garante" (Foucault 2005a, 81).

Questo elemento è centrale in una logica di "*neoliberal roll-out*", aiutando a riconoscere come il ruolo dello stato sia connesso anche alla ricerca della coesione sociale – dell'inclusione, verrebbe da dire – come modo per "fornire agli individui un senso delle loro responsabilità, delle loro obbligazioni verso gli altri, un desiderio di compiere i propri

compiti, senza i quali non esistono né il legame sociale né una genuina felicità”¹⁶² (Dardot e Laval 2013). Questo passaggio si produce attraverso una mobilitazione del principio di attivazione, che inizia a riferirsi agli attori sociali nel loro complesso e non solamente alle istituzioni economiche. Questa lettura è coerente con quanto sostiene Dubet, quando rileva lo scivolamento verso una grammatica della coesione che va a soppiantare la precedente logica dell’integrazione: il principio della coesione “richiama società individualiste poiché impone non tanto posizioni e ruoli quanto prove che gli individui devono superare mobilitandosi in nome della propria autonomia” (Dubet 2010, 42). Questo permette di rilevare un ulteriore elemento di convergenza fra i due modelli di policy. Come abbiamo visto il processo di individualizzazione svolge un ruolo centrale anche nelle politiche di investimento sociale: diviene una delle pratiche messe in atto nell’offerta di welfare, attraverso strumenti che permettono a “comuni e altre agenzie locali di esercitare discrezionalità, invece che offrire servizi standardizzati. L’idea è che i servizi devono essere flessibili, responsivi, «cuciti» addosso alle circostanze individuali”¹⁶³ (Newman 2007, 366). In questo modo, la risposta ai nuovi rischi sociali emersi nel corso degli ultimi venti anni prevede un portato di responsabilizzazione tanto dei cittadini beneficiari di intervento, quanto delle agenzie *street-level* che devono erogare questi servizi.

Un secondo aspetto di discontinuità è riassumibile nell’idea che le politiche debbano sostenere l’inclusione sociale: a differenza della lettura più rigida del neoliberalismo, le politiche pubbliche nel modello dell’Investimento sociale non devono soltanto favorire la competitività delle imprese in un’ottica *trickle-down*. Piuttosto, rappresentano il riconoscimento della necessità di creare meccanismi di sostegno per i soggetti che sono rimasti ai margini del mercato del lavoro, nell’ottica di coprire i soggetti a fronte di una serie di rischi. In stretta connessione con il tema dell’attivazione, sono i soggetti beneficiari di una misura di politica sociale che, attivandosi, si fanno portatori di inclusione. L’inclusione diventa quindi una proprietà individuale più che una caratteristica sistemica. D’altra parte, la prospettiva dell’investimento sociale (come quella puramente neoliberale) assume la centralità della regolazione di mercato, anche se “laddove i neoliberali assumevano che la partecipazione al mercato del lavoro fosse la

¹⁶² Trad. mia: “gives individuals a sense of their responsibilities, a sense of obligations to others, an appetite for performing their duties, without which there is neither social bond nor genuine happiness”.

¹⁶³ Trad. mia: “municipalities and other local agencies who can exercise discretion rather than deliver standardised services. The idea here is that services need to be flexible, responsive and “tailor made” to an individual’s circumstances”.

soluzione, la prospettiva dell'investimento sociale incorpora un sospetto che il mercato potrebbe non produrre una ricchezza sufficiente per tutti, che povertà ed esclusione sociale siano problemi reali, che richiedono qualcosa di più che semplicemente «un lavoro»¹⁶⁴ (Jenson 2010, 63). Però, come precisa Daly, “*growth for its own sake*” continua a essere un elemento centrale nella strategia europea (Daly 2012, 278). Una inclusione che dunque avviene primariamente attraverso la partecipazione al mercato del lavoro in entrambi i casi, ma moderata dal riconoscimento che un certo livello di sostegno possa continuare a essere necessario (ciò che Hemerijck chiama *buffers*). Ciò espone al rischio di introdurre un *trade-off* fra spesa su programmi riparativi e preventivi, e che quest'ultima finisca per beneficiare soprattutto quei soggetti che si trovano in una situazione relativamente migliore. In questa prospettiva gioca un ruolo centrale il concetto di apprendimento, da intendere sia come dimensione istituzionale delle società e delle comunità che imparano a far fronte ai rischi sociali, sia come dimensione individualizzata di investimento sul capitale umano per favorire la transizione a una *knowledge-based economy* e il riposizionamento dei cittadini a fronte di un mercato del lavoro in cambiamento perenne.

Da ciò emerge un terzo aspetto che fa riferimento al rapporto che intercorre fra regolazione di mercato e regolazione statale rispetto al rapporto con i soggetti, sottolineando come la transizione verso uno stato facilitatore marchi una lontananza dal modello strettamente *workfaristico* che si è soliti associare al neoliberalismo. Come abbiamo visto nel corso del lavoro, nel nostro caso non è presente la completa disarticolazione del principio di reciprocità su cui si fonda la rigida condizionalità dei sussidi *workfaristici*, quanto piuttosto una torsione in senso attivo di programmi che una volta erano “semplicemente” distributivi. In questo senso, la nozione di attivazione ha un campo di applicazione più esteso (coinvolgendo le politiche abitative ad esempio), tende a giocare maggiormente sugli elementi informali della condizionalità (delegandola agli *street-level workers* più che a stringenti requisiti normativi), e prevede una gamma di interventi più estesa (coinvolgendo anche le attività di formazione e processi di responsabilizzazione dei beneficiari) (Moreira e Lødemel 2014)¹⁶⁵. D'altra parte, questa

¹⁶⁴ Trad. mia: “whereas neoliberals assumed that market participation was the solution, the social investment perspective includes a suspicion that the market may not be producing sufficient income for everyone, that poverty and social exclusion are real problems requiring more than simply ‘a job’”.

¹⁶⁵ Ma non solo: ad esempio, Newman e Tonkens sostengono che la nozione di attivazione, attraverso la mobilitazione della responsabilità individuale, si estenda a tal punto da arrivare a coprire anche la sfera della riproduzione sociale nel suo complesso (partecipazione, attività comunitarie, cura del prossimo...): “la nozione di cittadinanza attiva abbraccia l’allargamento della responsabilità del cittadino in una serie di

differenza non va a toccare il nucleo di un processo di *re-commodification* delle prestazioni sociali e si fonda, in entrambi i modelli, sull'estensione del principio della competitività dalle imprese ai soggetti, in una logica governamentale per cui “lo stato-imprenditore deve condurre indirettamente gli individui a comportarsi loro stessi come imprenditori”¹⁶⁶ (Dardot e Laval 2013): questo si traduce nell'aporia fra una richiesta di attivazione e una di affidamento che ho evidenziato nel capitolo 6. Questa estensione investe anche i soggetti deputati all'erogazione dei servizi di welfare, con una crescente richiesta ai soggetti del privato sociale di operare in un regime di quasi-mercato, accoppiata a una mobilitazione selettiva del soggetto pubblico. L'innovazione sociale si presenta così come sintesi di questi orientamenti con un movimento verso una risocializzazione comunitaria delle strategie di intervento, a fronte di una depoliticizzazione delle loro modalità di espressione.

Tabella 7 “Anche quando la linea non c'è”: affinità - divergenze fra il neoliberalismo e l'investimento sociale

	Neoliberalismo	Social investment	Elementi di convergenza
<i>Concezione dello stato</i>	Lo stato minimo	Lo stato attivo	Lo stato <i>enabling</i>
<i>Ruolo delle politiche sociali</i>	Favorire la trickle-down economy	Coprire i cittadini rispetto ai nuovi rischi sociali	Politiche <i>tailored</i> e responsabilizzazione
<i>Trade-off redistributivo</i>	C'è trade-off fra occupazione e uguaglianza delle posizioni	Non c'è trade-off fra crescita economica e inclusione sociale	C'è trade-off fra interventi riparativi e preventivi (<i>Matthew effect</i>)

sfere sociali (molto più ampie delle politiche attive per il lavoro, sulle quali è stata posta la gran parte dell'attenzione in letteratura” (Newman e Tonkens 2011, 14). Da questo punto di vista, risalta il ruolo che assume la cosiddetta Innovazione sociale, intesa come attivazione delle comunità locali al fine di creare reti di sostegno che sono parzialmente interne allo scambio di mercato. Trad. mia: “the notion of active citizenship encompasses the enlargement of citizen responsibility in a range of social spheres (much broader than labour-market activation policies, to which most attention has been paid in the academic literature on active citizenship)”.

¹⁶⁶ Trad. mia: “the entrepreneur-state must indirectly conduct individuals to conduct themselves like entrepreneurs”.

<i>Rapporto fra stato e beneficiari</i>	Disarticolazione del principio di reciprocità	Inclusione sociale	Estensione del concetto di attivazione
<i>Modalità di erogazione delle prestazioni sociali</i>	Privatizzazione	<i>Commodification</i>	Innovazione sociale
<i>Rapporto fra stato e burocrazie</i>	New public management	Discrezionalità dei livelli locali	<i>Nested discretion</i>
<i>Frame temporale</i>	Compressione spazio-temporale	Approccio volto al futuro	Temporalità moderna
<i>Durata dell'intervento</i>	Condizionalità rigida	<i>Life-course approach</i>	<i>Exit by design</i>

Senza la pretesa di voler generalizzare e astrarre troppo dal singolo caso, nel corso del testo, e soprattutto nel settimo capitolo, emergono molteplici riferimenti alla temporalità di questo modello di intervento e dell'approccio del Social investment in generale. Provare a mettere a tema questi elementi, costruire un abbozzo di riflessione che li raccordi, permette di far emergere un ulteriore punto di differenziazione fra un approccio neoliberale e uno di investimento sociale. Immaginare che il progetto dell'Investimento sociale abbia nel rapporto fra temporalità, attivazione e responsabilità individuale una sua giuntura caratteristica prefigura un'ipotesi di ricerca rispetto all'attività di governo e di soggettivazione sottostante all'approccio stesso, ipotesi che coinvolge in prima battuta il modo in cui la concezione del futuro da parte dei beneficiari di queste politiche dovrebbe articolarsi, nell'immaginario di chi queste politiche le sviluppa; e in secondo luogo la specifica concezione del tempo che queste politiche esprimono.

Un'ampia letteratura sulla povertà e sulla precarietà rileva la rottura della linearità del tempo nell'esperienza quotidiana dei soggetti vulnerabili¹⁶⁷: la precarizzazione dell'esistenza si riflette in un rapporto con il tempo in cui il cambiamento delle cornici

¹⁶⁷ Sommarariamente: a partire dal classico studio sui "disoccupati di Marienthal" (Jahoda, Lazarsfeld e Zeisel 2017 (I ed. 1971)), alle pagine che Bourdieu dedica ai sottoproletari algerini (Bourdieu 2000, cap. VI); dalla relazione che Sennett istituisce fra capitalismo contemporaneo e biografia individuale (Sennett 2000), alle riflessioni di Murgia sul rapporto fra progetto di vita e precarietà (Murgia 2010).

temporali viene sperimentato attraverso una “visibilità del brevissimo e del lunghissimo termine, con un simmetrico svuotamento del recente passato e del prossimo futuro”¹⁶⁸ (Guyer 2007, 410). L’esperienza soggettiva del tempo è sempre più legata a date-evento (invece che a processi): “un tempo puntiforme piuttosto che durevole: fatto di momenti fatidici e punti di svolta”, con una concezione della data “come evento piuttosto che come posizione in una sequenza o in un ciclo”¹⁶⁹ (Guyer 2007, 416). Questa lettura, coerente del resto con quanto rileva molta letteratura su disoccupati/e e precari/e, vede in sostanza un alternarsi di aspettative quasi messianiche rispetto al futuro e di una incapacità di progettare il futuro a portata che spesso porta a una condizione di attesa e apatia. Del resto, anche Appadurai (2004), quando evidenzia l’esistenza di un differenziale di classe nella capacità di immaginare l’insieme delle proprie possibilità si trova su questo piano: pensare il futuro a partire dalla classe media è diverso che pensarlo da una posizione di marginalità, dalla subalternità. In questo senso anche Bourdieu sostiene l’applicabilità del concetto di distinzione rispetto al rapporto che i soggetti intrattengono con il tempo sociale¹⁷⁰, mostrando l’intreccio fra immaginazione, reale possibilità di agire sul futuro e capacità di uscire dagli schemi socialmente diffusi al momento di immaginarlo. Si tratta in sostanza di un soggetto che, nell’impossibilità di programmare alcunché sulla base di un progetto di vita coerente, si limita a vivere la sua vita all’interno di un orizzonte temporale ristrettissimo per quanto riguarda ciò su cui sente di poter intervenire e ampissimo per quanto riguarda i sogni e i desideri.

Desideri e sogni che, però, potrebbero non attualizzarsi mai, proprio perché il “tempo che trascorre tra un’occupazione e un’altra è un tempo in cui la discontinuità professionale e l’incertezza lavorativa si ripercuotono sulla dimensione esistenziale, permeata dall’ansia della ricerca e dalla sensazione di un continuo tornare alla casella di partenza” (Murgia 2010, 73). Questo processo di svuotamento è intimamente legato alla costruzione di un sentimento di paura, di “spavento nei confronti del futuro”: “rendere gli individui spaventati dal loro futuro è un elemento fondamentale del discorso neoliberale [...] Non rappresenta solo uno strumento utilizzato nei luoghi di lavoro per aumentare la

¹⁶⁸ Trad. mia: “the shift in temporal framing has involved a double move, toward both very short and very long sightedness, with a symmetrical evacuation of the near past and the near future”.

¹⁶⁹ Trad. mia: “a time that is punctuated rather than enduring: of fateful moments and turning points, the date as event rather than as position in a sequence or a cycle”.

¹⁷⁰ Infatti, “al di sotto di una certa soglia di possibilità oggettive, la disposizione strategica in sé, che presuppone un riferimento pratico al futuro – a volte un futuro molto remoto, come nel caso della pianificazione familiare - non può costituirsi” (Bourdieu 2000, 221) (trad. mia: “below a certain threshold of objective chances, the strategic disposition itself, which presupposes practical reference to a forthcoming, sometimes a very remote one, as in the case of family planning, cannot be constituted”).

produttività facendo leva sulla performance individuale e distruggere i collettivi dei lavoratori. Più nel profondo, l'uso strategico della paura produce una contro-narrazione che rafforza il circolo della distruzione della speranza, ovvero il circolo vizioso attraverso cui la speranza individuale e quella collettiva si distruggono a vicenda"¹⁷¹ (Deranty 2008). La speranza, caratterizzata dalla proiezione dell'azione nel futuro, viene quindi disarticolata in un processo di accelerazione sociale (Rosa 2015), che ha progressivamente comportato l'erosione della cornice temporale moderna, omogenea e lineare, in un quadro di compressione spazio-temporale (Harvey 1989). Da questo punto di vista, quello che si segnala è un sempre crescente riferimento al presente delle mappe temporali iscritte nella società, a loro volta sempre meno stabili e concepibili come fondamento di un agire strategico (Leccardi 2009). Questo rappresenta un rovesciamento della capacità di aspirare che Appadurai mostra rispetto agli abitanti degli *slum* di Mumbai: nella disgregazione di un orizzonte collettivo d'azione si fanno farraginose anche le catene legate alla socializzazione del futuro (e alla capacità di immaginarlo). Proprio perché quella di aspirare è una capacità, ha bisogno di un substrato collettivo a partire dal quale poter essere dispiegata.

Se prendiamo sul serio l'ambizione del Social investment a presentarsi come un nuovo paradigma di governo del sociale, allora proprio fra le pieghe del tempo possiamo trovare un'ultima articolazione del suo rapporto con il neoliberalismo classicamente inteso: attraverso i progetti individuali assistiamo infatti al tentativo di favorire lo svilupparsi di un atteggiamento proattivo verso il futuro a breve termine, una *capability* di agire verso uno scopo, un tentativo di riconnettere il filo spezzato della temporalità moderna. Infatti, perché il riferimento all'autonomia funzioni, soprattutto per quel che riguarda soggetti particolarmente deprivati, è necessario per gli operatori sociali lavorare su una speranza di miglioramento delle proprie condizioni a medio raggio, che sia percepita come realistica: "l'indeterminatezza rispetto al futuro non deve necessariamente produrre un'immaginazione dello spettacolare e del sublime, ma piuttosto può generare azioni concrete nel presente, attraverso cui gli individui recuperano la speranza di un futuro

¹⁷¹ Trad. mia: "making individuals fearful of their future, is a fundamental element of the neoliberal discourse [and an important tool for modern, post-Fordist management (Dejours, 2000: 138-55)]. It represents not just an instrument used in work places to increase productivity by leveraging individual performance and destroying work collectives. More deeply, the strategic use of fear produces a counter-narrative that reinforces the circle of the destruction of hope, that is, the vicious circle whereby social and individual hope feed off each other's destructions".

molto ordinario (e realizzabile)”¹⁷² (Dolan e Rajak 2018, 244), un tentativo di andare ad agire sulla “biografia senza progetto” del soggetto postfordista (Leccardi 2009), offrendogli le coordinate per la “navigazione”.

Da questo punto di vista è possibile a mio avviso sostenere una duplicità insita nel progetto di “modernizzare il welfare state”. Su un piano più superficiale, questo implica il tentativo di rompere con le visioni strettamente novecentesche, ideologiche, del welfare state: da questo punto di vista tanto il classico welfare keynesiano quanto quello neoliberale *thatcheriano* sono postulati come modelli che hanno fallito nel garantire una adeguata regolazione sociale. La proposta, apparentemente post-ideologica, si coagula intorno a un tentativo sincretico rispetto a questi due modelli, sottolineando la necessità di un rinnovamento delle istituzioni nella direzione di un duplice sostegno al mercato e alla coesione sociale. In questa prima lettura, dunque, “il fondamento del social investment è quello di modernizzare la protezione sociale *oggi* (spesso attraverso la riduzione dei sussidi e i ‘tagli’, per fare spazio a nuovi programmi) per raccogliere benefici collettivi *nel futuro*”¹⁷³ (Ferrera 2017, 328). Come abbiamo già visto, una delle sfide centrali per questo modello di politica sociale è quella di riuscire a costruire una coerenza sistemica fra obiettivi e investimenti di lungo periodo e sistema politico, di costruire un ambiente istituzionale in grado di premiare la pazienza: già questo primo aspetto permette di sottolineare come esista un pensiero del futuro, e una sua mobilitazione diretta per proporre un modello di policy.

Esiste però anche un secondo piano di lettura, che fa invece riferimento a una interpretazione alquanto letterale del termine “modernizzare”, riferendolo al progetto di rimediare alla disgregazione istituzionale che, con la fine della modernità, ha iniziato a emergere nelle società europee. Forse, il concetto espresso da Ferrera non è altro che la socializzazione di quel “principio di differimento della gratificazione” che per Weber è al centro dell’impresa capitalistica che plasma la modernità attraverso le forme dell’ascesi intramondana in cui “«azione» e «rinuncia» non possano non condizionarsi reciprocamente” (Weber 2012) e che in Castel diviene “ciò che si chiama il progresso sociale, che passa attraverso la possibilità di programmare l’avvenire” sia

¹⁷² Trad. mia: “the indeterminacy of what is to come need not compel imaginings of the spectacular and sublime but rather may engender concrete action in the present through which individuals recuperate hope for a very ordinary (and actualizable) future”.

¹⁷³ Trad. mia: “The rationale of social investment is to modernize social protection now (often through entitlement restrictions and ‘cuts’ to make room for new programmes) in order to reap collective benefits in the future”, enfasi mia.

individualmente che collettivamente (Castel 2004, cap. 2.2). C'è una analogia di fondo, se pensiamo a come “secondo la prospettiva del corso di vita, nell'equazione costi-benefici interna al welfare la distinzione fra beneficiari e lavoratori produttivi si rompe, o meglio, invece che essere uno scambio redistributivo si trasforma in un accordo di suddivisione del rischio (*risk pooling*) lungo il corso della vita”¹⁷⁴ (Hemerijck 2017, 10).

Da questo punto di vista tornano ancora una volta le riflessioni di Leccardi (2009). Tanto la lunga durata quanto la proiezione del presente nel futuro sono elementi che vengono disarticolati nel “breveterminismo” del postfordismo: a fronte del doppio processo di contrazione dell'orizzonte del futuro esperito collettivamente e della diminuzione della capacità di agire soggettivamente sul tempo per indirizzarlo, il concetto stesso di progetto (di vita ma anche collettivo) fallisce in quanto incapace di offrire delle coordinate utili all'azione. La flessibilizzazione del capitalismo contemporaneo imprime una accelerazione e una ibridazione degli schemi temporali condivisi, che porta allo sfaldarsi del tempo moderno, tanto che “viene meno non solo la possibilità di concepire la governabilità del futuro, percepito come dimensione incerta e incontrollabile, ma il futuro stesso come dimensione dell'agire” (Leccardi 2009, 41). In sostanza il tentativo è quello di dare una risposta alla questione che sollevava Sennett – e che a un minore o maggiore grado fa pienamente parte della riflessione quotidiana di ognuno e ognuna di noi: “Il problema con cui dobbiamo fare i conti è quello di organizzare adesso le storie delle nostre vite all'interno di un capitalismo che ci prepara solo ad andare alla deriva” (Sennett 2000). L'idea stessa dell'investimento si presenta allora come una forma di risposta a questo dilemma, nel suo rendere centrale un aspetto produttivo della temporalità, nel tentativo di *attivare* tanto gli individui quanto i sistemi di protezione sociale. Questa lettura del Social investment permette di mostrare un tentativo che si sviluppa a partire da varie istituzioni e declinato lungo una variegata serie di catene di interdipendenza di mettere in discussione la logica temporale della contemporaneità, attraverso un tentativo di tornare al tempo ordinato e consequenziale della modernità.

Attraverso la diffusione delle idee di attivazione, responsabilità e temporaneità, ma a ben vedere anche con il riferimento alla socialità comunitaria e all'inclusione sociale, si cerca dunque di proporre uno schema di futuro organizzato (e in un certo senso organicista), che cerca un matrimonio fra flessibilità e ordinamento. In questi termini, la centralità

¹⁷⁴ Trad. mia: “From a life-course perspective, the distinction between welfare recipients and productive workers in the cost-benefit welfare equation, explicated above, breaks down, or rather turns into a life-course risk-pooling arrangement, instead of a redistributive bargain”.

dell'orizzonte del futuro nella logica dell'investimento diventa una sorta di “colpo di coda” della modernità, attraverso le cui categorie cognitive si tenta di imprimere una qualche forma di controllo agli eccessi del capitalismo contemporaneo – espellendo allo stesso tempo dal discorso qualunque orizzonte di superamento dello stesso. Del resto, la stessa idea che le forze del capitalismo possano in qualche modo essere controllate è fondamentalmente interna all'idea moderna di progresso.

Questo in particolare emerge nel caso studio torinese a partire dall'intreccio fra le tre dimensioni menzionate: ai beneficiari delle misure maggiormente vicine alla logica del Social investment viene ascritta la responsabilità di costruire una progettualità all'interno di uno spazio-tempo che è contemporaneamente espanso rispetto a quello cui siamo normalmente messi di fronte¹⁷⁵ e ristretto rispetto a quelle che sarebbero le esigenze di una progettazione sensibile alle diversità e alle complessità delle soggettività contemporanee e che effettivamente si ponga come riarticolazione radicale delle temporalità contemporanee. Il frame temporale predefinito dei progetti fornisce una cornice all'interno della quale i soggetti hanno la responsabilità di attivarsi: questo produce una stabilizzazione, una reificazione del tempo che istituisce questo come un oggetto esterno ai soggetti (anche se in realtà abbiamo visto come questo percorso non sia sempre così lineare). La temporaneità dell'intervento, un medio termine che fissa delle briglie al pensiero progettuale, permetterebbe allora di costituire lo sfondo per l'attivazione, intesa come capacità individuale di costruire un percorso di vita in linea con le aspettative del mercato e della collettività, generando così una inclusione all'interno della comunità. Questo tentativo si scontra però con la incapacità (politica, normativa, epistemica, forse addirittura ontologica) di proporre un quadro di riferimento che permetta l'incastarsi di tutte le tessere del mosaico all'unisono: è una visione del futuro che continua a rimanere intrappolata all'interno di una immagine del mondo pienamente neoliberale, proprio perché non se ne rifiutano alcuni dei principi chiave e perché si sviluppa in maniera incrementale all'interno di istituzioni fortemente segnate da una impronta ordoliberal, che essa stessa contribuisce a alimentare.

Mi sembra chiaro il carattere ipotetico e provvisorio di queste considerazioni. È necessario articolare strategie di ricerca empirica che vadano a) a indagare con attenzione come effettivamente i beneficiari di questi programmi articolino il loro tempo soggettivo,

¹⁷⁵ Infatti i social housing sono dei “posti tranquilli”, delle oasi.

prima durante e dopo l'intervento; b) a costruire altri casi studio – in altri contesti territoriali e in altri settori di policy - per valutare la portata di questa riflessione.

Per concludere, mi sembra che interpretare la temporaneità come un dispositivo che acquisisce un senso specifico se messo in relazione con la nozione di attivazione (nel combinato di autonomia e responsabilità individuale), alla luce di una relazione nella quale le due categorie si rafforzano a vicenda nella produzione di una temporalità, permetta di andare oltre a una lettura del tempo del welfare come tempo della passività, pensato per governare i soggetti, per plasmarli nel “buon povero”, sottomesso, senza pretese, che attende pazientemente che lo stato si prenda cura di lui. Piuttosto vediamo come il tempo dell'attesa venga costruito come produttivo, come spazio dell'*empowerment*, come finestra all'interno della quale il beneficiario deve darsi da fare per uscire dalla sua situazione di deprivazione. Questa visione, contemporaneamente morale e disciplinare, prescinde dagli effetti puntuali dei singoli progetti di attivazione, ma trasporta in una dimensione in cui la connessione fra due idee interne al progetto dell'*enabling state* si combinano nel tentativo di produrre una sorta di ritorno alla temporalità moderna da una parte (il tempo lineare e progettuale attraverso cui il futuro diventa un oggetto sul quale si può agire) e una estremizzazione delle tendenze postfordiste (la messa a valore del tempo, con una espansione del tempo mercificato). Mentre alcune tendenze destrutturanti della contemporaneità vengono rimesse in discussione (il breve termine come orizzonte dell'azione), altre ne sono decisamente rafforzate. In ogni caso, non è nemmeno più così vero che “Il tempo è l'unica risorsa liberamente disponibile per quelli che si trovano in fondo alla scala sociale” (Sennett 2000): nel modello delle politiche sociali di investimento vediamo piuttosto che il tempo stesso, proprio perché è tutto quel che il soggetto deprivato ha da offrire, diventa il fulcro attraverso il quale intervenire, indirizzare, orientare.

Bibliografia

- Aalbers, Manuel B. *The Financialization of Housing. A political Economy Approach*. New York: Routledge, 2016.
- Aalbers, Manuel B. «The great moderation, the great excess and the global housing crisis.» *International Journal of Housing Policy* 15, n. 1 (2015): 43-60.
- Aalbers, Manuel B. «What Kind of Theory for What Kind of Housing Research?» *Housing, Theory and Society* 35, n. 2 (2018): 193-198.
- Abrahamson, Peter. «The Welfare Modelling Business.» *Social Policy & Administration* 33, n. 4 (1999): 394-415.
- Adorni, Daniela, Maria D'Amuri, e Davide Tabor. *La casa pubblica. Storia dell'Istituto autonomo case popolari di Torino*. Viella, 2017.
- Allegra, Marco, Simone Tulumello, Alessandro Colombo, e Joao Ferrao. «The (hidden) role of the EU in housing policy: the Portuguese case in multi-scalar perspective.» *European Planning Studies*, 2020: 1-23.
- Allen, Chris. «The Deprivation of Theory: What Do We Really Need To “Know” About Housing?» *Housing, Theory and Society* 35, n. 2 (2018): 199-204.
- Allen, Judith, James Barlow, Jesus Leal, Thomas Maloutas, e Liliana Padovani. *Housing and Welfare in Southern Europe*. Hoboken: Blackwell, 2004.
- Alteri, Luca, Adriano Cirulli, e Luca Raffini. «L'innovazione Sociale Urbana tra Sperimentazione e Nuove Forme di Governance e Disimpegno del Welfare.» *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 1 (2019): 39-54.
- Amin, Ash. «Local community on trial.» *Economy and society* 34, n. 4 (2005): 612-633.
- Andreotti, Alberta, Enzo Mingione, e Emanuele Polizzi. «Local welfare systems: a challenge for social cohesion.» *Urban studies* 49, n. 9 (2012): 1925-1940.
- Appadurai, Arjun. «The capacity to aspire. Culture and the Terms of Recognition.» In *Culture and public action*, a cura di Vijayendra Rao e Michael Walton, 59-84. Palo Alto: Stanford University Press, 2004.
- Arbaci, Sonia. «Ethnic Segregation, Housing Systems and Welfare Regimes in Europe.» *European Journal of Housing Policy* 7, n. 4 (2007): 401-433.

- Arts, Wil, e John Gelissen. «Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report.» *Journal of European Social Policy* 12, n. 2 (2002): 137–158.
- Ascoli, Ugo. *Welfare State all'italiana*. Laterza, 1984.
- Ascoli, Ugo, Costanzo Ranci, e Giovanni B. Sgritta, *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*. Bologna: Il Mulino, 2016.
- Ascoli, Ugo, e Costanzo Ranci. *Il welfare mix in Europa*. Carocci, 2003.
- Ascoli, Ugo, e Emmanuele Pavolini. «Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme.» *Stato e mercato* 96, n. 3 (2012): 429-464.
- Ascoli, Ugo, e Micol Bronzini. «Il welfare, la casa, l'abitare: lo scenario nazionale. Nota introduttiva.» *Rivista delle politiche sociali*, n. 4 (2018): 9-23.
- Autigna, Laura Paola. «Un contributo all'affitto per famiglie povere ma non poverissime: l'analisi del Fondo Affitti nella Regione Piemonte dal 2005 al 2011.» *Autonomie locali e servizi sociali* 41, n. 3 (2018): 387-404.
- Auyero, Javier. *Patients of the state: The politics of waiting in Argentina*. Durham: Duke University Press, 2012.
- Bagnasco, Arnaldo, e Patrick Le Galès, *Le città nell'Europa contemporanea*. Napoli: Liguori, 2001.
- Baker, Alexander. «Bailiffs at the Door: Work, Power, and Resistance in Eviction Enforcement.» In *Geographies of Forced Eviction*, a cura di Katherine Brickell, Melissa Fernández Arrigoitia e Alexander Vasudevan, 145-166. London: Palgrave Macmillan, 2017.
- Balchin, Paul, a cura di. *Housing Policy in Europe*. Routledge, 1996.
- Baldini, Massimo, e Teresio Poggio. «Le politiche rivolte all'affitto e i loro effetti.» In *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, abitazione, salute*, a cura di Andrea Brandolini, Chiara Saraceno e Antonio Schizzerotto, 333-354. Bologna: Il Mulino, 2008.
- Baldini, Massimo, e Teresio Poggio. «The Italian housing system and the global financial crisis.» *Journal of Housing and the Built Environment* 29 (2014): 317–334.

- Bambra, Clare. «Cash Versus Services: 'Worlds of Welfare' and the Decommodification of Cash Benefits and Health Care Services.» *Journal of Social Policy* 34, n. 2 (2005): 195-213.
- Bambra, Clare. «Defamilisation and welfare state regimes: a cluster analysis.» *International Journal of Social Welfare* 16 (2007): 326-338.
- Barbier, Jean Claude. «Attivazione.» *La rivista delle politiche sociali*, n. 1 (2005): 257-290.
- Barnett, Clive. «The consolations of 'neoliberalism'.» *Geoforum* 36, n. 1 (2005): 7-12.
- Baxter, Richard, e Katherine Brickell. «For home unmaking.» *Home cultures* 11, n. 2 (2014): 133-143.
- Becchi, Ada. «La legge Sullo sui suoli.» *Meridiana*, n. 29 (1997): 107-134.
- Beck, Ulrich. *La società del rischio: verso una seconda modernità*. Roma: Carocci, 2006.
- Beck, Ulrich, e Elisabeth Beck-Gernsheim. *Individualization. Institutionalized individualism and its social and political consequences*. London: Sage, 2002.
- Béland, Daniel. «Ideas, institutions, and policy change.» *Journal of European public policy* 16, n. 5 (2009): 701-718.
- Béland, Daniel, e Robert Henry Cox. «Introduction: Ideas and Politics.» In *Ideas and politics in social science research*, a cura di Daniel Béland e Robert Henry Cox, 3-22. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Belligni, Silvano, e Stefania Ravazzi. *La politica e la città. Regime urbano e classe dirigente a Torino*. Bologna: Il Mulino, 2013.
- Belotti, Emanuele, e Davide Caselli. «La finanziarizzazione del welfare. Una esplorazione del caso italiano.» *Urban@it*, n. 2 (2016).
- Benford, Robert D., e David A. Snow. «Framing processes and social movements: An overview and assessment.» *Annual review of sociology* 26, n. 1 (2000): 611-639.
- Bengtsson, Bo. «Housing as a social right: Implications for welfare state theory.» *Scandinavian Political Studies* 24, n. 4 (2001): 255-275.

- Bertuzzi, Niccolò. «Scrivere cambiando, cambiare scrivendo. Il rapporto ricercatore/attore nello studio dei movimenti sociali.» *Cambio. Rivista sulle Trasformazioni Sociali* 8, n. 15 (2018): 49-60.
- Bettoli, Gigi. «Lavori da matti. Dall'ergoterapia all'impresa sociale.» *Zapruder*, n. 38 (2015): 8-23.
- Bevington, Douglas, e Chris Dixon. «Movement-relevant theory: Rethinking social movement scholarship and activism.» *Social movement studies* 4, n. 3 (2005): 185-208.
- Biancalana, Cecilia. «Dalla protesta al potere: il Movimento 5 stelle a Torino.» *Polis* 31, n. 3 (2017): 329-356.
- Bifulco, Lavinia. «Citizen participation, agency and voice.» *European Journal of Social Theory* 16, n. 2 (2013): 174–187.
- Bifulco, Lavinia. «Strumenti in bilico.» In *Gli strumenti per governare*, a cura di Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès, 283-305. Bruno Mondadori, 2009.
- Bifulco, Lavinia, Massimo Bricocoli, e Raffaele Monteleone. «Activation and Local Welfare in Italy: Trends and Issues.» *Social Policy Administration* 42, n. 2 (2008): 143-159.
- Blackwell, Timothy, e Sebastian Kohl. «Historicizing housing typologies: beyond welfare state regimes and varieties of residential capitalism.» *Housing Studies* 34, n. 2 (2018): 298-318.
- Blessing, Anita. «Theorizing housing for research, policy and practice.» *Housing, Theory and Society* 35, n. 2 (2018): 211-219.
- Blomley, Nicholas K. «Activism and the academy.» *Environment and Planning D: Society and Space* 12 (1994): 383-385.
- Blyth, Mark. *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge : Cambridge University Press, 2002.
- Bobbio, Luigi. «La democrazia deliberativa nella pratica.» *Stato e mercato* 25, n. 1 (2005): 67-88.
- Bobbio, Luigi. «Prove di democrazia deliberativa.» *Parole chiave*, n. 43 (2010): 185-203.

- Bolt, Gideon. «Combating residential segregation of ethnic minorities in European cities.» *Journal of Housing and the Built Environment* 24 (2009): 397–405.
- Boltanski, Luc, e Ève Chiapello. *Il nuovo spirito del capitalismo*. Sesto San Giovanni (MI): Mimesis [I ed. Paris, 2011], 2014.
- Bonica, Laura, e Mario Cardano. *Punti di svolta. Analisi del mutamento biografico*. Bologna: Il Mulino, 2008.
- Bonoli, Giuliano. «Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach.» *Journal of Social Policy* 26, n. 3 (1997): 351-372.
- Bonoli, Giuliano. «The Political Economy of Active Labor-Market Policy.» *Politics & Society* 38, n. 4 (2010): 435–457.
- Bonoli, Giuliano. «Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies.» *Comparative Political Studies* 40 (2007): 495-520.
- Bonvin, Jean-Michel. «Individual working lives and collective action. An introduction to capability for work and capability for voice.» *Transfer: European Review of Labour and Research* 18, n. 1 (2012): 9-18.
- Bonvin, Jean-Michel, e Nicolas Farvaque. «A capability approach to individualised and tailor-made activation.» In *Making it personal: Individualising activation services in the EU*, a cura di Rik van Berkel e Ben Valkenburg, 45-67. Bristol: Policy Press, 2007.
- Borghi, Vando. «Do we know where we are going? Active policies and individualisation in the Italian context.» In *Making it Personal: Individualising Activation Services in the EU*, a cura di Rik van Berkel e Ben Valkenburg, 169-183. Bristol: Policy Press, 2007.
- Borghi, Vando. «One-way Europe? Institutional guidelines, emerging regimes of justification, and paradoxical turns in European welfare capitalism.» *European Journal of Social Theory* 14, n. 3 (2011): 321-341.
- Borghi, Vando, e Rik Van Berkel. «Governance delle politiche di individualizzazione e attivazione: un confronto tra Italia e Olanda.» *La rivista delle politiche sociali*, n. 1 (2005): 79-116.

- Bosco, Nicoletta. «Introduzione: forme dell'abitare tra miti, discorsi e politiche.» *Meridiana*, 2008: 9-19.
- Bouget, Denis, Hugh Frazer, Eric Marlier, Stefano Sabato, e Bart Vanhercke. *Social Investment in Europe: A study of national policies*. Luxembourg: European Commission–European Social Policy Network (ESPN), 2015.
- Bourdieu, Pierre. *Le strutture sociali dell'economia*. Trieste: Asterion (I ed. Parigi, 2000), 2004.
- . *Pascalian meditations*. Palo Alto: Stanford University Press (I ed. Paris: 1997), 2000.
- Bourdieu, Pierre. «Rethinking the state. Genesis and structure of the burocratical field.» *Sociological theory* 12, n. 1 (1994): 1-18.
- Brenner, Neil. «Governance urbana e nuovi spazi dello stato.» *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2 (2005): 27-50.
- . *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford : Oxford University Press, 2004.
- Brenner, Neil, e Nik Theodore. «Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”.» *Antipode* 34, n. 3 (2002): 349-379.
- Brenner, Neil, Jamie Peck, e Nik Theodore. «Variegated neoliberalization. Geographies, modalities, pathways.» *Global networks* 10, n. 2 (2010): 182-222.
- Bricocoli, Massimo, e Roberta Cucca. «Social mix and housing policy: Local effects of a misleading rhetoric. The case of Milan.» *Urban studies* 53, n. 1 (2016): 77-91.
- Brodkin, Evelyn Z. «Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism.» *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 21 (2011): 253–277.
- Brodkin, Evelyn Z. «Street Level Organizations and the Welfare State.» In *Work and the Welfare State. Street Level Organizations and Workfare Politics*, a cura di Evelyn Z. & Marston, Gregory Brodkin, 17-37. Washington: Georgetown University Press, 2013b.
- Brodkin, Evelyn Z. «Work and the Welfare State.» In *Work and the Welfare State. Street Level Organizations and Workfare Politics*, a cura di Evelyn Z. Brodkin e Gregory Marston, 3-17. Washington: Georgetown University Press, 2013a.

- Bronzini, Micol. *Nuove forme dell'abitare: l'housing sociale in Italia*. Roma: Carocci , 2014.
- Burawoy, Michael. «The extended case method.» *Sociological theory* 16, n. 1 (1998): 4-33.
- Busacca, Maurizio. «Vecchie professioni per nuove sfide: lavoratori sociali come broker dell'innovazione sociale.» *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 1 (2019): 109-125.
- Busso, Sandro. «The de-politicization of social policy at the time of social investment. Mechanisms and distinctive features.» *Partecipazione e Conflitto* 10, n. 2 (2017): 421-447.
- Campbell, John. «Ideas, politics, and public policy.» *Annual review of sociology* 28, n. 1 (2002): 21-38.
- Campbell, John. «Where Do We Stand? Common Mechanisms in Organizations and Social Movement Research.» In *Social Movements and Organization Theory*, a cura di Gerald F. Davis, Doug McAdam, Richard Scott e Mayer N. Zald, 41-68. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Cantillon, Bea. «The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era.» *Journal of European Social Policy* 21, n. 5 (2011): 432-449.
- Capelli, Elisabetta. «Il Social Housing come politica pubblica.» *I Quaderni di Urbanistica Tre* 6, n. 6 (2016): 17-23.
- Carstensen, Martin B. «Ideas are not as stable as political scientists want them to be: A theory of incremental ideational change.» *Political Studies* 59, n. 3 (2011a): 596-615.
- Carstensen, Martin B. «Paradigm man vs. the bricoleur: bricolage as an alternative vision of agency in ideational change.» *European Political Science Review* 3, n. 1 (2011b): 147-167.
- Caruso, Nadia. *Policies and Practices in Italian Welfare Housing. Turin, up to the Current Neo-Liberal Approach and Social Innovation Practices* . Berlin: Springer, 2017.
- Cassese, Sabino. *Lo stato introvabile*. Donzelli, 1998.

- Castel, Robert. *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti*. Torino: Giulio Einaudi, 2004.
- Castles, Francis G. (cur.). *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation*. Edward Elgar, 2007.
- Castles, Francis G. «The Really Big Trade-Off: Home Ownership and the Welfare State in the New World.» *Acta Politica* 33, n. 1 (1998): 5–19.
- Castles, Francis G., e Deborah Mitchell. «Three Worlds of Welfare Capitalism or Four?» *Luxembourg Income Study Working Paper Series* 63 (1991).
- Castles, Francis G., e Maurizio Ferrera. «Casa e welfare state. Le contraddizioni dei paesi sud-europei.» *Stato e mercato* 48, n. 3 (1996): 409-431.
- Cataldi, Laura, e Enrico Gargiulo. «Partecipazione e programmazione sociale: i Tavoli tematici nei Piani di zona della Provincia di Torino.» *Tafter Journal*, 2011.
- Cavaletto, Giulia Maria, e Manuela Olagnero. «Qualità dell'abitare e innovazione nell'edilizia residenziale pubblica.» In *Torino. Luoghi urbani e spazi sociali.*, a cura di Maria Carmen Bellone, 153-171. Soaveria Mannelli (CZ): Rubbettino, 2011.
- Cecodhas. «Housing Europe 2007.» Brussels: CECODHAS European Social Housing Observatory, 2007.
- Ceri, Paolo. In *Cronofagia: la contrazione del tempo e dello spazio nell'era della globalizzazione*, a cura di Gabriella Paolucci, 93-101. Milano: Guerini e Associati, 2003.
- Cicsene. «Elementi per un abitare sociale e sostenibile: riflessioni, strumenti e buone pratiche.» Torino, 2017.
- Cingolani, Pietro. «Torino, Romania. Un viaggio negli spazi urbani dell'immigrazione romena.» In *Torino. Luoghi urbani e spazi sociali*, a cura di Maria Carmen Bellone, 53-69. Soaveria Mannelli (CZ): Rubbettino, 2011.
- Città di Torino. *Osservatorio condizione abitativa. XV Rapporto. Anno 2018*. 2019.
- . «Pon Metro Torino – Dossier strategico.» Torino, 2017.
- . *PON Metro. Piano strategico*. 2017b.

- Clarke, Andrew, Lynda Cheshire, e Cameron Parsell. «Bureaucratic encounters “after neoliberalism”: Examining the supportive turn in social housing governance.» *The British Journal of Sociology* 71, n. 2 (2020): 253-268.
- Clarke, John. «New Labour’s citizens: activated, empowered, responsabilized, abandoned?» *Critical social policy* 25, n. 4 (2005): 447-463.
- Clemens, Elisabeth S., e James M. Cook. «Politics and institutionalism: Explaining durability and change.» *Annual review of sociology* 25, n. 1 (1999): 441-466.
- Corrado, Federica, e Carolina Giaimo. *Città e territorio metropolitano contemporaneo. Rapporto da Torino*. Milano: Franco Angeli, 2007.
- Costarelli, Igor. «Politiche abitative e mix sociale: quale posta in gioco per le comunità?» *Città in controluce*, n. 29-30 (2017): 93-104.
- Costarelli, Igor, Reinout Kleinhans, e Silvia Mugnano. «‘Thou shalt be a (more) responsible tenant’: exploring innovative management strategies in changing social housing contexts.» *Journal of Housing and the Built Environment* 35, n. 1 (2020): 287-307.
- Crespo Suarez, Eduardo, e Amparo Serrano Pascual. «I paradossi dell’attivazione nel discorso istituzionale europeo.» *La rivista delle politiche sociali*, n. 1 (2005): 19-44.
- Crespo, Eduardo, e Amparo Serrano Pascual. «The EU’s concept of activation for young people: towards a new social contract?» In *Are activation models converging in Europe? : the European employment strategy for young people*, a cura di Eduardo Crespo e Amparo Serrano Pascual. 2004.
- Crouch, Colin. *The strange non-death of neo-liberalism*. Cambridge: Polity, 2011.
- Crouch, Colin, e Maarten Keune. «The governance of economic uncertainty: Beyond ‘new social risks’ analysis.» In *The politics of the new welfare state*, a cura di Giuliano Bonoli e David Natali, 45–67. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Daigneault, Pierre-Marc. «Can you recognize a paradigm when you see one? Defining and measuring paradigm shift.» In *Policy paradigms in theory and practice*, a cura di John Hogan e Michael Howlett, 43-60. London: Palgrave Macmillan, 2015.

- Daigneault, Pierre-Marc. «Puzzling about policy paradigms: precision and progress.» *Journal of European Public Policy* 21, n. 3 (2014): 481-484.
- Daly, Mary. «Changing conceptions of family and gender relations in European welfare states and the third way.» In *Welfare state change. Towards a third way*, a cura di Jane Lewis e Rebecca Surender, 135-154. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Daly, Mary. «Paradigms in EU social policy: a critical account of Europe 2020.» *Transfer: European Review of Labour and Research* 18, n. 3 (2012): 273-284.
- D'Amuri, Maria. *La casa per tutti nell'Italia giolittiana: provvedimenti e iniziative per la municipalizzazione dell'edilizia popolare*. Milano: Ledizioni, 2019.
- D'Andrea, Dimitri. «Soggettività e immagini del mondo in Max Weber.» *Iride* 25, n. 1 (2012): 5-26.
- Dardot, Pierre, e Christian Laval. *The New Way of the World: On Neoliberal Society*. New York: Verso [I ed. Paris, 2009], 2013.
- De Leonardis, Ota. *In un diverso welfare: sogni e incubi*. Milano: Feltrinelli, 1998.
- De Nicola, Alberto. «Strategie di sopravvivenza. Economia informale e trasformazioni del Welfare in Europa.» *Zapruder*, n. 38 (2015): 56-70.
- Dean, Mitchell. «Governing the unemployed self in an active society.» *International Journal of Human Resource Management* 24, n. 4 (1995): 559-583.
- Deranty, Jean-Philippe. «Work and the Precarisation of Existence.» *European journal of social theory* 11, n. 4 (2008): 443-463.
- Deriu, Fiorenza. «Introduzione, Le politiche della casa come un asset strategico di investimento sociale?» In *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano.*, di Ugo Ascoli, Costanzo Ranci e Giovanni B. Sgritta, 245-257. Bologna: Il Mulino, 2016.
- Desmond, Matthew. *Evicted. Poverty and profit in the american city*. New York: Crown Publishers, 2016.
- Desmond, Matthew. «Relational ethnography.» *Theory and Society* 43 (2014): 547-579.
- DeVerteuil, Geoffrey. «Homeless mobility, institutional settings, and the new poverty management.» *Environment and Planning A* 35, n. 2 (2003): 361-379.

- Di Feliciano, Cesare, e Manuel B. Aalbers. «The prehistories of neoliberal housing policies in Italy and Spain and their reification in times of crisis.» *Housing Policy Debate* 28, n. 1 (2018): 135-151.
- DiMaggio, Paul J., e Walter W. Powell. «Introduction.» In *The new institutionalism in organizational analysis*, a cura di Walter W. Powell e Paul J. DiMaggio. Chicago: University of Chicago press, 1991.
- Dingeldey, Irene. «Between workfare and enablement – The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies.» *European Journal of Political Research*, n. 46 (2007): 823–851.
- Dolan, Catherine, e Dinah Rajak. «Speculative futures at the bottom of the pyramid.» *Journal of the Royal Anthropological Institute* 24, n. 2 (2018): 233-255.
- Doling, John. «A European housing policy?» *European Journal of Housing Policy* 6, n. 3 (2006): 335-349.
- Doling, John, e Richard Ronald. «Home ownership and asset-based welfare.» *Journal of Housing and the Built Environment* 25, n. 2 (2010): 165–173.
- Douglas, Mary. *How institutions think*. Syracuse: Syracuse University Press, 1986.
- Douglas, Mary. «The idea of a home: A kind of space.» *Social research* 58, n. 1 (1991): 287-307.
- Dubet, François. «Integrazione, coesione e disuguaglianze sociali.» *Stato e mercato* 30, n. 1 (2010): 33-58.
- Dubois, Vincent. *Il burocrate e il povero. Amministrare la miseria*. Sesto San Giovanni (MI): Mimesis [I ed. London 2010], 2018.
- Dubois, Vincent. «Institutional Order, Interaction Order and Social Order: Administering Welfare, Disciplining the Poor.» *Politiche Sociali*, n. 3 (2019): 507-520.
- Dubois, Vincent. «The Fields of Public Policy.» In *Social Field Theory: Concept and Applications*, di Mathieu & Mangez, Eric Hilgers, 199-220. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Dubois, Vincent. «The State, Legal Rigor, and the Poor. The Daily Practice of Welfare Control. Social Analysis.» 58, n. 3 (2014): 38–55.

- Dunleavy, Patrick, e Christopher Hood. «From old public administration to new public management.» *Public Money & Management* 14, n. 3 (1994): 9–16.
- Elsinga, Marja, e Joris Hoekstra. «The Janus Face of Homeownership-based Welfare.» *Critical Housing Analysis* 2, n. 1 (2015): 32-41.
- Espeland, Wendy, e Michael Sauder. «Rankings and reactivity: How public measures recreate social worlds.» *American journal of sociology* 113, n. 1 (2007): 1-40.
- Esping-Andersen, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, 1990.
- Esping-Andersen, Gøsta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, e John Myles. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Evans, Tony, e John Harris. «Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion .» *The British Journal of Social Work* 34, n. 6 (2004): 871–895.
- Falletti, Stefania. «L'evoluzione delle politiche sulla casa sociale: dal numero degli alloggi al welfare abitativo.» Report Osservatorio abitativo sociale, Torino, 2018.
- Fassin, Didier, a cura di. *At the Heart of the State. The Moral World of Institutions*. London: Pluto press, 2015.
- . *Ragione umanitaria. Una storia morale del presente*. Roma: DeriveApprodi, 2018.
- Federici, Marta. «Il social housing in Europa.» In *Le politiche sociali per la casa in Italia. Quaderni della ricerca sociale* 22, a cura di Massimo Baldini, 83-118. Roma: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2013.
- Ferguson, James, e Akhil Gupta. «Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality.» *American ethnologist* 29, n. 4 (2002): 981-1002.
- Ferrera, Maurizio. «Accelerator or Brake? The EU and the Difficult Politics of Social Investment.» In *The uses of social investment*, a cura di Anton Hemerijck, 328-338. Oxford : Oxford University Press, 2017.
- . *Il welfare state in Italia: sviluppo e crisi in prospettiva comparata*. Bologna: Il Mulino, 1984.
- Ferrera, Maurizio. «Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa.» *Stato e mercato* 33, n. 1 (2013): 3-36.

- Ferrera, Maurizio. «The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe.» *Journal of European Social Policy* 6, n. 17 (1996): 17-37.
- Ferrera, Maurizio, Valeria Fargion, e Matteo Jessoula. *Alle radici del welfare all'italiana: origini e futuro di un modello sociale squilibrato*. Padova: Marsilio, 2012.
- Ferri, Giordana, Angela Silvia Pavesi, Marta Gechelimb, e Rossana Zaccaria. «Abitare Collaborativo: percorsi di coesione sociale per un nuovo welfare di comunità.» *TECHNE: Journal of Technology for Architecture & Environment*, n. 14 (2017): 125-138.
- Filandri, Marianna. *Proprietari a tutti i costi. La disuguaglianza abitativa in Italia*. Roma: Carocci, 2015.
- Filandri, Marianna, e Manuela Olagnero. «Housing Inequality and Social Class in Europe.» *Housing Studies* 29, n. 7 (2014): 977-993.
- Fiorani, Giuseppe. «Problemi di fattibilità delle politiche di social housing.» In *Le politiche sociali per la casa in Italia. Quaderni della ricerca sociale 22*, a cura di Massimo Baldini, 137-201. Roma: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2013.
- Fischer, Frank, e John Forester, *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press, 1993.
- Fisher, Mark. *Realismo capitalista*. Roma: Nero, 2018.
- Flinders, Matthew, e Jim Buller. «Depoliticisation: Principles, tactics and tools.» *British politics* 1, n. 3 (2006): 293-318.
- Flint, John. «The responsible tenant: housing governance and the politics of behaviour.» *Housing studies* 19, n. 6 (2004): 893-909.
- Flyvbjerg, Bent. «Case Study.» In *The Sage Handbook of Qualitative Research. IV edition*, a cura di Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln, 301-316. Thousand Oaks: Sage, 2011.
- . *Making social science matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge : Cambridge university press, 2001.
- Foucault, Michel. *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*. Milano: Feltrinelli, 2005.

- . *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*. Milano: Feltrinelli, 2005.
- García-Lamarca, Melissa, e Maria Kaika. «'Mortgaged lives': the biopolitics of debt and housing financialisation.» *Transactions of the Institute of British Geographers* 41, n. 3 (2016): 313-327.
- Gilbert, Neil. *Transformation of the welfare state. The silent surrender of public responsibility*. Oxford : Oxford University Press, 2002.
- Gough, Ian. «Welfare Regimes In East Asia And Europe.» *Annual World Bank Conference on Development Economics Europe 2000*. Paris, 2000.
- Governa, Francesca, Cristiana Rossignolo, e Silvia Saccomani. «Turin: Urban regeneration in a post-industrial city.» *Journal of Urban Regeneration and Renewal* 3, n. 1 (2009): 20-30.
- Governa, Francesca, e Carlo Salone. «Territories in action, territories for action: the territorial dimension of Italian local development policies.» *International Journal of Urban and Regional Research* 28, n. 4 (2004): 796-818.
- Governa, Francesca, e Silvia Saccomani. «Casa e rigenerazione urbana. Esperienze e riflessioni critiche a partire dal caso di Torino.» *Meridiana*, n. 62 (2008): 71-90.
- Griffiths, Melanie B.E. «Out of Time: The Temporal Uncertainties of Refused Asylum Seekers and Immigration Detainees.» *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40, n. 12 (2014): 1991-2009.
- Gruening, Gernod. «Origin and theoretical basis of New Public Management.» *International public management journal*, 2001: 1-25.
- Gualmini, Elisabetta, e Roberto Rizza. «Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto.» *Stato e mercato* 31, n. 2 (2011): 195-222.
- Guercio, Sergio, Matteo Robiglio, e Isabelle Toussaint. «Periferie partecipate. Cinque casi di riqualificazione urbana a Torino (Italia).» *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, n. 8 (2004): 41-61.
- Gupta, Akhil. «Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state.» *American ethnologist* 22, n. 2 (1995): 375-402.

- Guyer, Jane. «Prophecy and the near future: Thoughts on macroeconomic, evangelical, and punctuated time.» *American ethnologist* 34, n. 3 (2007): 409-421.
- Haffner, Marietta, e Marja Elsinga. *Towards inclusive service delivery through social investment in the EU. The case of housing*. Deliverable 6.3, RE-InVEST project, Delft: Delft University of Technology, 2018.
- Hajer, Maarten. *City Politics: Hegemonic Projects and Discourse*. Avebury: Aldershot and Brookfield, 1989.
- Hall, Peter A, e Rosemary Taylor. «Political science and the three new institutionalisms.» *Political studies* 44, n. 5 (1996): 936-957.
- Hall, Peter. «Politics as a process structured in space and time.» In *The Oxford handbook of historical institutionalism*, a cura di Orfeo Fioretos, Tulia G. Falletti e Adam Sheingate, 31-50. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Handler, Joel F. *Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe: The paradox of inclusion*. Cambridge : Cambridge University Press, 2004.
- Haraway, Donna. «Situated knowledges: The science question in feminism and the privilege of partial perspective.» *Feminist studies* 14, n. 3 (1988): 575-599.
- Harloe, Michael. *The people's home? Social rented housing in Europe and America*. Blackwell, 1995.
- Harms, Erik. «Eviction time in the new Saigon: Temporalities of displacement in the rubble of development.» *Cultural Anthropology* 28, n. 2 (2013): 344-368.
- Harvey, David. *The condition of postmodernity*. Oxford: Blackwell, 1989.
- Hasenfeld, Yehenskel, Jane A. Rafferty, e Mayer N. Zald. «The welfare state, citizenship, and bureaucratic encounters.» *Annual review of sociology* 13, n. 1 (1987): 387-415.
- Hay, Colin. «Chronicles of a death foretold: The winter of discontent and construction of the crisis of British Keynesianism.» *Parliamentary Affairs* 63, n. 3 (2010): 446-470.
- Hay, Colin, e Daniel Wincott. «Structure, agency and historical institutionalism.» *Political studies* 46, n. 5 (1998): 951-957.

- Hemerijck, Anton. *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Hemerijck, Anton. «Social Investment and Its Critics.» In *The uses of social investment*, a cura di Anton Hemerijck, 3-42. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Hemerijck, Anton. «When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet.» *Sociologica*, n. 1 (2012): 1-50.
- Herzfeld, Michael. *Evicted from eternity: the restructuring of modern Rome*. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- . *The social production of indifference*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- Hibou, Béatrice. *The Bureaucratization of the World in the Neoliberal Era*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2015.
- Hodkinson, Stuart, Paul Watt, e Gerry Mooney. «Introduction: Neoliberal housing policy—time for a critical re-appraisal.» *Critical Social Policy* 33, n. 1 (2013): 3-16.
- Hoekstra, Joris. «Housing and the welfare state: changing perspectives and a research agenda.» Paper per Ehn conference, 2013.
- Hood, Christopher. «A public management for all seasons?» *Public administration* 69, n. 1 (1991): 3-19.
- Howarth, David. «Power, discourse, and policy: articulating a hegemony approach to critical policy studies.» *Critical policy studies* 3, n. 3-4 (2010): 309-335.
- Hupe, Peter, e Michael Hill. «Street-Level bureaucracy and public accountability.» *Public administration* 85, n. 2 (2007): 279-299.
- Jacobs, Keith. *Neoliberal housing policy: An international perspective*. Abingdon-on-Thames: Routledge, 2019.
- Jacobs, Keith, e Tony Manzi. «Performance indicators and social constructivism: conflict and control in housing management.» *Critical Social Policy* 20, n. 1 (2000): 85-103.
- Jacobs, Keith, e Tony Manzi. «Discourse and policy change: The significance of language for housing research.» *Housing Studies* 11, n. 4 (1996): 543-560.

- Jahoda, Marie, Paul Lazarsfeld, e Hans Zeisel. *Marienthal: The sociography of an unemployed community*. Abingdon-on-Thames: Routledge, 2017 (I ed. 1971).
- Jeffrey, Craig. «Waiting.» *Environment and Planning D: Society and Space* 26 (2008): 954-958.
- Jensen, Carsten. «Worlds of welfare services and transfers.» *Journal of European Social Policy* 18, n. 2 (2008): 151–162.
- Jenson, Jane. «Diffusing ideas for after neoliberalism: The social investment perspective in Europe and Latin America.» *Global Social Policy* 10, n. 1 (2010): 59-84.
- Jessop, Bob. «The entrepreneurial city: Re-imagining localities, re-designing economic governance, or re-structuring capital?» In *Realising Cities: New Spatial Divisions and Social Transformation*, a cura di Nick Jewson e Susan MacGregor, 28-41. Routledge, 1997.
- . *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity, 2002.
- Jobert, Bruno, e Pierre Muller. *L'État en action*. Paris: PUF, 1987.
- Johannessen, Lars. «Negotiated Discretion: Redressing the Neglect of Negotiation in “Street-Level Bureaucracy.» *Symbolic Interaction* 42, n. 4 (2019): 513-538.
- Kadi, Justin, e Richard Ronald. «Market-based housing reforms and the ‘right to the city’: the variegated experiences of New York, Amsterdam and Tokyo.» *International Journal of Housing Policy* 14, n. 3 (2014): 268-292.
- Kalberg, Stephen. «The past and present influence of world views: Max Weber on a neglected sociological concept.» *Journal of Classical Sociology* 4, n. 2 (2004): 139-163.
- Kazepov, Yuri, e Costanzo Ranci. «Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case.» *Journal of European Social Policy* 27, n. 1 (2017): 90-104.
- Kazepov, Yuri, e Eduardo Barberis. «La dimensione territoriale delle politiche sociali in Europa: alcune riflessioni sui processi di rescaling e governance.» *Rivista delle Politiche Sociali* 3, n. 2 (2008): 51-78.
- Kemeny, Jim. *From public housing to the social market. Rental policy strategies in Comparative Perspective*. Routledge, 1995.

- Kemeny, Jim. «Homeownership and privatisation.» *International Journal of Urban and Regional Research* 4, n. 3 (1980): 372-387.
- . *Housing and social theory*. Routledge, 1992.
- . *The myth of home-ownership. Private versus public choices in housing tenure*. London: Routledge, 1981.
- Kemeny, Jim. «The really big trade-off between homeownership and welfare: Castles' evaluation of the 1980.» *Housing, Theory and Society* 22, n. 5 (2005): 59-75.
- Kemeny, Jim, e Stuart Lowe. «Schools of Comparative Housing Research: From Convergence to Divergence.» *Housing Studies* 13, n. 2 (1998): 161–176.
- Kleinhans, Reinout. «Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature.» *Journal of Housing and the Built Environment* 19, n. 4 (2004): 367-390.
- Kleinman, Martin. *A European Welfare State?* Palgrave Macmillan, 2002.
- Koppelman, Carter M. «"For Now, We Are in Waiting": Negotiating Time in Chile's Social Housing System.» *City & Community* 17, n. 2 (2018): 504-524.
- Korpi, Walter, e Joakim Palme. «The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries.» *American Sociological Review* 63, n. 5 (1998): 661-687.
- Kuhn, Thomas S. *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*. Torino: Einaudi, 1969.
- Lancione, Michele. «Assemblages of care and the analysis of public policies on homelessness in Turin, Italy.» *City* 18, n. 1 (2014): 25-40.
- Lancione, Michele. «Radical housing: on the politics of dwelling as difference.» *International Journal of Housing Policy*, 2019.
- Lancione, Michele. «Revitalising the uncanny: Challenging inertia in the struggle against forced evictions.» *Environment and Planning D: Society and Space* 35, n. 6 (2017): 1012-1032.
- Lascoumes, Pierre, e Patrick Le Galès, . *Gli strumenti per governare*. Milano: Bruno Mondadori, 2009.

- Leccardi, Carmen. *Sociologie del tempo: soggetti e tempo nella società dell'accelerazione*. Bari: Laterza, 2009.
- Lefebvre, Henri. *Rhythmanalysis: Space, time and everyday life*. London [I ed. 1992]: Continuum, 2004.
- Leggett, Will. *After New Labour: Social theory and centre-left politics*. New York: Springer, 2005.
- Leibfried, Stephan. «Towards an European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes in the European Community.» In *Social Policy in a Changing Europe*, di Zsuzsa Ferge e Jon Kolberg, 245-279. Westview Press, 1992.
- Lennartz, Christian, e Richard Ronald. «Asset-based Welfare and Social Investment: Competing, Compatible, or Complementary Social Policy Strategies for the New Welfare State?» *Housing, Theory and Society* 34, n. 2 (2017): 201-220.
- Levitas, Ruth. «Community, utopia and new labour.» *Local Economy* 15, n. 3 (2000): 188-197.
- Lewis, Jane. «Gender And The Development Of Welfare Regimes.» *Journal of European Social Policy*, n. 2 (1992): 159-173.
- Lipsky, Michael. *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services - Updated edition*. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- . «Toward a theory of street-level bureaucracy.» *1969 Annual Meeting of the American Political Science Association*. New York, 1969.
- Lipsky, Michael, e Steven Rathgeb Smith. «When social problems are treated as emergencies.» *Social Service Review* 63, n. 1 (1989): 5-25.
- Lister, Ruth. «Investing in the Citizen-Workers of the Future: Transformations in Citizenship and the State under New Labour.» *Social Policy and Administration* 37, n. 5 (2003): 427-43.
- Lizardo, Omar, e Dustin S. Stoltz. «Max Weber's ideal versus material interest distinction revisited.» *European Journal of Social Theory* 21, n. 1 (2018): 3-21.
- Madden, David, e Peter Marcuse. *In defense of housing. The politics of crisis*. New York: Verso, 2016.

- Mallett, Shelley. «Understanding home: a critical review of the literature.» *The sociological review* 52, n. 1 (2004): 62-89.
- Malpass, Peter. «Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone?» *Housing Studies* 23, n. 1 (2008): 1-19.
- March, James G., e Johan P. Olsen. «The new institutionalism: Organizational factors in political life.» *American political science review* 78, n. 3 (1984): 734-749.
- Marcuse, Peter. «Housing Policy and the Myth of the Benevolent State.» *Social Policy* 8, n. 4 (1978): 21-26.
- Marrone, Vincenzo. «Housing sociale e trasformazione semantica dell'abitare.» *I quaderni di Urbanistica Tre* 3, n. 6 (2015): 11-17.
- . *L'abitare come pratica sociale. Analisi relazionale di una cooperativa di abitanti*. Milano: Mimesis, 2014.
- Marshall, T. H. «Citizenship and Social Class.» In *Citizenship and Social Class, and Other Essays*, di T. H. Marshall. Cambridge University Press, 1950.
- Marston, Sallie. «The social construction of scale.» *Progress in human geography* 24, n. 2 (2000): 219-242.
- Martin, Steve, e Howard Davis. «What works and for whom? The competing rationalities of Best Value.» *Policy & Politics* 29, n. 4 (2001): 465-475.
- Maynard-Moody, Steven, e Michael Musheno. *Cops, Teachers, Counselors. Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.
- Meo, Antonella. *Vite in bilico. Sociologia della reazione a eventi spiazzanti*. Napoli: Liguori, 2000.
- Merrifield, Andy. *The new urban question*. London: Pluto Press, 2014.
- Meyer, John W., e Brian Rowan. «Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony.» *American journal of sociology* 83, n. 2 (1977): 340-363.
- Midgley, James, e Kwong-leung Tang. «Social policy, economic growth and developmental welfare.» *International Journal of Social Welfare* 10, n. 4 (2001): 244-252.

- Miller, Peter. «Governing by numbers: why calculative practices matter.» *Social Research* 68, n. 2 (2001): 379-396.
- Minelli, Anna R. *La politica per la casa*. Bologna: Il Mulino, 2004.
- Moini, Giulio. «Neoliberalism As The “Connective Tissue” Of Contemporary Capitalism.» *PaArteecipazione e Conflitto* 9, n. 2 (2016): 278-307.
- Moreira, Amílcar, e Ivar Lødemel. «Introduction.» In *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*, a cura di Amílcar Moreira e Ivar Lødemel, 1-19. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Morel, Nathalie, Bruno Palier, e Joakim Palme, . *Towards a Social Investment State?* Bristol: Policy Press, 2012.
- Moro, Giovanni. *Manuale di cittadinanza attiva*. Roma: Carocci, 1998.
- Mountz, Alison. «Where asylum-seekers wait: feminist counter-topographies of sites between states.» *Gender, Place & Culture* 18, n. 3 (2011): 381-399.
- Muehlebach, Andrea. *The moral neoliberal. Welfare and citizenship in Italy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.
- Murgia, Annalisa. *Dalla precarietà lavorativa alla precarietà sociale: biografie in transito tra lavoro e non lavoro*. Città di Castello (PG) : Odoya, 2010.
- Naldini, Manuela. *Le politiche sociali in Europa. Trasformazione dei bisogni risposte di policy*. Roma: Carocci, 2006.
- Nethercote, Megan. «Kemeny revisited: the new homeownership-welfare dynamics.» *Housing Studies* 34, n. 2 (2019): 226-251.
- Newman, Janet. «The" double dynamics" of activation: Institutions, citizens and the remaking of welfare governance.» *International journal of sociology and social policy* 27, n. 9 (2007): 364-375.
- Newman, Janet, e Evelien Tonkens. «Introduction.» In *Participation, responsibility and choice: Summoning the active citizen in western European welfare states*, a cura di Janet Newman e Evelien Tonkens, 9-29. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011.

- Newman, Janet, e Evelien Tonkens. «Towards a feminist politics of active citizenship.» In *Participation, responsibility and choice: Summoning the active citizen in western European welfare states*, a cura di Janet Newman e Evelien Tonkens, 217-235. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011.
- Nolan, Brian. «What use is ‘social investment’?» *Journal of European Social Policy* 23, n. 5 (2013): 459-468.
- Norris, Michelle, e Henryk Domanski. «Housing Conditions, States, Markets and Households: A Pan-European Analysis.» *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11, n. 3 (2009): 385–407.
- Olagnero, Manuela. «Discorsi sull'abitare. Come e a chi parlano le nuove politiche abitative.» *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 4 (2018): 25-43.
- Olagnero, Manuela. «Riflessioni a margine di una ricerca.» In *Discorsi sulla povertà. Operatori sociali e volontari a Torino*, a cura di Mario Cardano, Antonella Meo, Manuela Olagnero e Gruppo di ricerca ACLI – Torino, 4-12. Milano: FrancoAngeli, 2003.
- Oliver, Michael J., e Hugh Pemberton. «Learning and change in 20th-century British economic policy.» *Governance* 17, n. 3 (2004): 415-441.
- Osborne, David, e Ted Gaebler. *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming government*. Wokingham: Addison Wesley, 1992.
- Paci, Massimo (cur.). *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*. Liguori, 1989.
- Paci, Massimo. *Nuovi lavori, nuovo welfare: sicurezza e libertà nella società attiva*. Bologna: Il Mulino, 2006.
- Palier, Bruno (cur.). *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam : Amsterdam University Press, 2010.
- Palier, Bruno. «Social policy paradigms, welfare state reforms and the crisis.» *Stato e mercato*, n. 97 (2013): 37-66.
- Palvarini, Pietro. «Cara dolce casa. Come cambia la povertà in Italia dopo le spese abitative.» In *Case e non-case. Povertà abitative in Toscana*, a cura di Fondazione Giovanni Michelucci, 37-63. Seid, 2014.

- Paraciani, Rebecca, e Tatiana Saruis. «When the law is not enough. Caseworkers' ideas of justice in practices.» *Sociologia del lavoro*, n. 154 (2019): 163-182.
- Parsell, Cameron, e Greg Marston. «Supportive housing: justifiable paternalism?» *Housing, Theory and Society* 33, n. 2 (2016): 195-216.
- Parsons, Craig. *How to map arguments in political science*. Oxford : Oxford university press, 2007.
- Pastore, Ferruccio, e Irene Ponzio, . *Concordia Discors. Convivenza e conflitto nei quartieri di immigrazione*. Roma: Carocci, 2012.
- Peck, Jamie. «Austerity urbanism: American cities under extreme economy.» *City*, n. 16 (2012): 626–655.
- Peck, Jamie, e Adam Tickell. «Neoliberalizing Space.» *Antipode* 34, n. 3 (2002): 380-404.
- Perulli, Paolo. *Piani strategici: governare le città europee*. Milano: FrancoAngeli, 2004.
- Perulli, Paolo. «Return of the State and attempts of centralisation in Italy.» *Métropoles*, n. 12 (2013): 2-16.
- Peters, Guy B. *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. London: Printer, 1999.
- Pierson, Paul. «Increasing returns, path dependence, and the study of politics.» *American political science review* 94, n. 2 (2000): 251-267.
- . *The New Politics of the Welfare State*. Oxford university press, 2001.
- Pinson, Gilles. «Il progetto come strumento d'azione pubblica urbana.» In *Gli strumenti per governare*, a cura di Pierre & Le Galès, Patrick Lascoumes, 107-48. Milano: Bruno Mondadori, 2009.
- Pinson, Gilles, e Christelle Morel Journel. «The neoliberal city–theory, evidence, debates.» *Territory, Politics, Governance* 4, n. 2 (2016): 137-153.
- Pitch, Tamar. *Contro il decoro: l'uso politico della pubblica decenza*. Bari: Laterza, 2013.
- Piven, Frances Fox, e Richard A. Cloward. *Regulating the poor: The functions of public welfare*. New York: Pantheon Books, 1971.

- Pizzimenti, Eugenio, e Federico Russo. «La politica per la casa nella Provincia di Pisa tra persistenza e mutamento.» *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3 (2011): 477-505.
- Poggio, Teresio. «La casa come area di welfare.» *Polis* 19, n. 2 (2005): 279-308.
- Poggio, Teresio. «The housing pillar of the Mediterranean welfare regime: Relations between homeownership and other dimensions of welfare in Italy.» In *Beyond homeownership: Housing, welfare and society*, a cura di Richard Ronald e Marja Elsinga. London: Routledge, 2012.
- Pollitt, Christopher, Sandra Van Thiel, e Vincent Homburg, . *New public management in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- Ponzo, Irene. «L’immigrato proprietario.» *Il Mulino*, n. 2 (2010): 263-270.
- Porcellana, Valentina. «Diventare “senza dimora”. Politiche e pratiche del welfare alla lente dell’etnografia.» *Antropologia* 5, n. 1 (2018): 113-132.
- Powell, Martin. «A Re-Specification of the Welfare State: Conceptual Issues in ‘The Three Worlds of Welfare Capitalism’.» *Social Policy & Society* 14, n. 2 (2015): 247–258.
- Pozzi, Giacomo, e Luca Rimoldi. ««Entro nella vita delle persone per farle uscire di casa». Antropologia di sfratti e sgomberi nella Milano contemporanea.» *Antropologia* 4, n. 3 (2017): 113-136.
- Princen, Sebastiaan, e Paul 't Hart. «Putting policy paradigms in their place.» *Journal of European Public Policy* 21, n. 3 (2014): 470-474.
- Purcell, Mark. «Urban democracy and the local trap.» *Urban studies* 43, n. 11 (2006): 1921-1941.
- Raffini, Luca. «La città contesa e i conflitti intorno alla mobilità.» In *Il tramonto della città. La metropoli globale tra nuovi modelli produttivi e crisi della cittadinanza*, di Alessandro Barile, Luca Raffini e Luca Alteri, 92-124. Roma: DeriveApprodi, 2019.
- Ramella, Franco. «La città fordista: un crocevia di movimenti.» In *Torino. Luoghi urbani e spazi sociali*, a cura di Maria Carmen Bellone, 19-35. Roma: Rubbettino, 2011.

- Rapporto Rota. *Futuro rinviato. 2019 - Ventesimo Rapporto Giorgio Rota Su Torino*. Torino, 2019.
- . *Recuperare la rotta. 2017 - Diciottesimo Rapporto Giorgio Rota su Torino*. Torino, 2017.
- Rayner, Jeremy. «Is there a fourth institutionalism? Ideas, institutions and the explanation of policy change.» In *Policy Paradigms in Theory and Practice*, a cura di John Hogan e Michael Howlett, 61-80. London: Palgrave Macmillan, 2015.
- Reid, Megan. «Social Policy, “Deservingness,” and Sociotemporal Marginalization: Katrina Survivors and FEMA.» *Sociological Forum* 28, n. 4 (2013): 742-763.
- Rein, Martin, e Donald Schon. «Reframing policy discourse.» In *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, a cura di Frank Fischer e John Forester, 145-166. Durham: Duke University Press, 1993.
- Rice, Deborah. «Street-level bureaucrats and the welfare state: Toward a micro-institutionalist theory of policy implementation.» *Administration & Society* 45, n. 9 (2012): 1038-1062.
- Rivers-Moore, Megan. «Waiting for the state: Sex work and the neoliberal governance of sexuality.» *Social Politics* 21, n. 3 (2014): 403-429.
- Rolnik, Raquel. *Urban Warfare. Housing under the Empire of Finance*. London: Verso , 2019.
- Ronald, Richard. *The ideology of home ownership. Homeowner societies and the role of housing*. London: Palgrave Macmillan, 2008.
- Ronchi, Stefano. «Which Roads (if any) to Social Investment? The Recalibration of EU Welfare States at the Crisis Crossroads (2000–2014).» *Journal of Social Policy* 47, n. 3 (2018): 459-478.
- Rosa, Hartmut. *Accelerazione e alienazione*. Torino: Giulio Einaudi Editore, 2015.
- Rose, Nikolas. «Community, Citizenship, and the Third Way.» *American Behavioral Scientist* 43, n. 9 (2000): 1395-1411.
- Routledge, Paul. «The third space as critical engagement.» *Antipode* 28, n. 4 (1996): 399-419.

- Ruonavaara, Hannu. «Theory of housing, from housing, about housing.» *Housing, Theory and Society* 35, n. 2 (2018): 178-192.
- Sabatier, Paul A. «The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe.» *Journal of European public policy* 5, n. 1 (1998): 98-130.
- Sabato, Sebastiano. «Set aside, embedded or relaunched? The uncertain fate of the EU social investment strategy.» *Politiche sociali/Social policies* 3, n. 2 (2016): 371-386.
- Sanderson, Ian. «Is it ‘what works’ that matters? Evaluation and evidence-based policy-making.» *Research papers in education* 18, n. 4 (2003): 331-345.
- Sanderson, Ian. «Making Sense of “What Works”: Evidence Based Policy Making as Instrumental Rationality?» *Public Policy and Administration* 17, n. 3 (2002): 61–75.
- Saraceno, Chiara. «A critical look to the social investment approach from a gender perspective.» *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 22, n. 2 (2015): 257-269.
- Saruis, Tatiana. «La teoria della street-level bureaucracy: lo stato del dibattito.» *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 3 (2013): 541-551.
- Saruis, Tatiana. «Street-Level Workers’ Discretion in the Changing Welfare.» *Cambio* 8, n. 16 (2018): 31-42.
- Scanlon, Kathleen, Christine Whitehead, e Melissa Arrigoitia Fernandez, . *Social housing in Europe*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2014.
- Scanlon, Kathleen, e Christine Whitehead, *Social Housing in Europe II: A review of policies and outcomes*. London: London School of Economics, 2008.
- Schild, Verónica. «Neo-liberalism's new gendered market citizens: The 'civilizing' dimension of social programmes in Chile.» *Citizenship studies* 4, n. 3 (2000): 275-305.
- Schmidt, Vivien A. «Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse.» *Annual Review of Political Science* 11 (2008): 303-326.

- Schmidt, Vivien A. «Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism.» In *Ideas and politics in social science research*, a cura di Daniel Béland e Robert Henry Cox, 47-64. Oxford: Oxford University press, 2011.
- Schmidt, Vivien A., e Claudio M. Radaelli. «Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues.» *West European Politics* 27, n. 2 (2004): 183-210.
- Schmidt, Vivien A., e Mark Thatcher. «Theorizing ideational continuity: The resilience of neo-liberal ideas in Europe.» In *Resilient liberalism in Europe's political economy*, a cura di Vivien A. Schmidt e Mark Thatcher, 1-50. Cambridge : Cambridge University Press, 2013.
- Schmidt, Vivien. «Discursive institutionalism: Scope, dynamics, and philosophical underpinnings.» In *The Argumentative Turn Revised: Public Policy as Communicative Practice*, a cura di Frank Fischer e Herbert Gottweis, 85-114. Durham: Duke University Press, 2012.
- Schwartz, Barry. «Waiting, exchange, and power: The distribution of time in social systems.» *American Journal of Sociology* 79 (1974): 841-870.
- Scott, James C. *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press, 1998.
- Semi, Giovanni. *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?* Bologna: Il Mulino, 2015.
- Sen, Amartya. *Commodities and capabilities*. Elsevier , 1985.
- Sennett, Richard. *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*. Milano: Feltrinelli , 2000.
- Sherraden, Michael. *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*. Routledge, 1991.
- Shore, Cris, e Susan Wright. «Governing by numbers: audit culture, rankings and the new world order.» *Social Anthropology* 23, n. 1 (2015): 22-28.
- Skocpol, Theda. «Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research.» In *Bringing the state back in*, a cura di Dietrich Rueschemeyer, Peter B. Evans e Theda Skocpol, 3-38. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

- Smith, Neil. «New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy.» *Antipode* 34, n. 3 (2002): 427-450.
- Snow, David, e Robert Benford. «Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization.» *International social movement research* 1 (1988): 197-217.
- Somerville, Peter. «The social construction of home.» *Journal of architectural and planning research*, 1997: 226-245.
- Soss, Joe. «Making Clients and Citizens: Welfare Policy as a Source of Status Belief, and Action.» In *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy*, a cura di Anne L. Schneider e Helen M. Ingram, 291-328. New York: Suny, 2005.
- Soss, Joe, Richard Fording, e Sanford F. Schram. «The organization of discipline: From performance management to perversity and punishment.» *Journal of Public Administration Research and Theory* 21, n. suppl. 2 (2011): 203-232.
- Stephens, Mark. «Globalisation and housing finance systems in advanced and transition economies.» *Urban Studies* 40, n. 5-6 (2003): 1011-1026.
- Stephens, Mark. «Using Esping-Andersen and Kemeny's Welfare and Housing Regimes in Comparative Housing Research.» *Critical Housing Analysis* 3, n. 1 (2016): 19-29.
- Stonehouse, Darran, Guinever Threlkeld, e Jane Farmer. «'Housing risk' and the neoliberal discourse of responsabilisation in Victoria.» *Critical Social Policy* 35, n. 3 (2015): 393-413.
- Streeck, Wolfgang, e Kathleen Thelen. «Introduction: Institutional Change in Advanced.» In *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*, a cura di Wolfgang Streeck e Kathleen Thelen, 1-39. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Surel, Yves. «The role of cognitive and normative frames in policy-making.» *Journal of European public policy* 7, n. 4 (2000): 495-512.
- Swyngedouw, Erik. «Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling.» *Environment and Planning D: Society and Space* 18, n. 1 (2000): 63-76.
- Thelen, Kathleen, e Sven Steinmo. «Historical institutionalism in comparative politics.» In *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, a cura

- di Sven Steinmo, Kathleen Thelen e Frank Longstreth, 1-32. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Torgersen, Ulf. «Housing: the Wobbly Pillar under the Welfare State.» *Scandinavian Housing and Planning Research* 4, n. sup. 1 (1987): 116-126.
- Tosi, Antonio, a cura di. *Ideologie della casa. Contenuti e significati del discorso sull'abitare*. Franco Angeli, 1979.
- . *Immigrati e senza casa. I problemi, i progetti, le politiche*. Milano: Franco Angeli, 1993.
- . *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?* Sesto San Giovanni (MI): Mimesis, 2016.
- Tosi, Antonio. «Retoriche dell'abitare e costruzione sociale delle politiche.» *Meridiana*, n. 62 (2008): 37-52.
- Toussaint, Janneke, e Marja Elsinga. «Exploring 'Housing Asset-based Welfare'. Can the UK be Held Up as an Example for Europe?» *Housing Studies* 24, n. 5 (2009): 669-692.
- Trifiletti, Rossana. «Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women.» *Journal of European Social Policy* 9, n. 1 (1999): 49-64.
- Vaira, Massimiliano. «Dove va il neoistituzionalismo? Alcune riflessioni sui recenti sviluppi e problemi aperti dall'analisi istituzionale.» *Rassegna italiana di sociologia* 44, n. 1 (2003): 123-138.
- Van Berkel, Rik. «La diffusione degli approcci individuali nelle politiche europee d'attivazione. Alcune conclusioni.» *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 1 (2005): 233-256.
- Van Berkel, Rik, e Ben Valkenburg. «Introduction. The individualisation of activation services in context.» In *Making it personal: Individualising activation services in the EU*, a cura di Rik Van Berkel e Ben Valkenburg, 3-24. Bristol: Policy Press, 2007.
- Van Berkel, Rik, Willibrord de Graaf, e Tomáš Sirovátka. «The governance of active welfare states.» In *The governance of active welfare states in Europe*, a cura di

- Rik Van Berkel, Willibrord de Graaf e Tomáš Sirovátka, 1-21. London: Palgrave Macmillan, 2011.
- Vanolo, Alberto. «The image of the creative city: Some reflections on urban branding in Turin.» *Cities* 25, n. 6 (2008): 370-382.
- Veness, April. «Neither homed nor homeless: Contested definitions and the personal worlds of the poor.» *Political Geography* 12, n. 4 (1993): 319-340.
- Venugopal, Rajesh. «Neoliberalism as concept.» *Economy and Society* 44, n. 2 (2015): 165-187.
- Vitale, Tommaso. «Contrattualizzazione sociale.» *La Rivista delle Politiche sociali* 1, n. 5 (2005): 291-323.
- Wacquant, Loïc. «Crafting the Neoliberal State: Workfare, Prisonfare, and Social Insecurity.» *Sociological Forum* 25, n. 2 (2010): 197-220.
- Weber, Max. «Introduzione a L'etica economica delle religioni universali.» In *Sociologia della religione, vol. II*, di Max Weber, a cura di Pietro Rossi, 6-40. Torino: Edizioni comunità [I ed. Tubingen, 1920-21], 2002.
- . *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*. Milano [I ed.1905]: Bur, 2012 .
- Whitehead, Christine, e Kathleen Scanlon, . *Social housing in Europe*. London: London School of Economics, 2007.
- Wilder, Matt. «What is a policy paradigm? Overcoming epistemological hurdles in cross-disciplinary conceptual adaptation.» In *Policy Paradigms in Theory and Practice*, a cura di John Hogan e Michael Howlett, 19-42. London: Palgrave Macmillan, 2015.
- Zacka, Bernardo. *When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency*. Cambridge (Usa): Harvard University Press, 2017.
- Zeitlin, Jonathan, e Bart Vanhercke. «Socializing the European Semester:EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond.» *Journal of European Public Policy* 25, n. 2 (2018): 149-174.

Ringraziamenti

Quando un 26 settembre - chissà se era davvero quello il giorno - mi hanno detto «il tre ottobre vieni a Torino» ero un filo stranito. Eppure sono qua, quasi cinque anni più tardi. A prendere le misure di un percorso, a separare cosa era fuori e cosa era dentro. Ma non esiste fuori, non esiste dentro. Esiste una traiettoria sghemba, che racchiude questo lavoro ma anche quel che sono diventato nel mentre, quel che ci abbiamo fatto diventare. Questa pagina è per ringraziarvi, anche le persone che questa pagina non la leggeranno.

Grazie a chi mi ha guidato in questo percorso. A chi si è fidato di una proposta appena abbozzata, a chi mi ha letto con pazienza e rigore, a chi mi ha sostenuto e stimolato durante tutto il processo di ricerca e scrittura, tanto sul piano scientifico quanto su quello umano: Sandro Busso, Antonella Meo, Rocco Sciarrone. Grazie per ogni volta che mi avete letto, per ogni volta che mi avete costretto a spiegarmi meglio, che mi avete mostrato uno squarcio in più da esplorare.

Grazie a tutt* quell* che mi hanno aperto delle porte, permettendomi di ficcanasare. Grazie ai e alle compagn* del Movimento, che ogni giorno cercano di rendere questa città un po' più giusta.

Grazie alla mia famiglia, per avermi sfamato e abbeverato a ogni occasionale ritorno. A mio padre che mi ha insegnato ad ascoltare prima di parlare; a mia madre che mi ha insegnato a scrivere e a leggere fra le parole.

Grazie ai compagn* di viaggio di questi anni. Grazie a Filippo, Francesca, Gianma, Moreno per tutte le birrette e le sigarette. E le chiacchiere che le hanno accompagnate: abbiamo scritto cento ricerche, a ricordarsele. Grazie a Ceci per essere stata la mia lettrice più indulgente, ma non per questo la meno critica. Grazie a chi mi ha insegnato delle cose, a volte senza accorgersene. Grazie a compagn* e amic* di una vita. A chi mi ha detto di provare. Grazie a chi era con me a San Jacopo, mentre scoprivo di aver passato la prima selezione. A chi quel (forse) 26 settembre era a condividere il mio sbigottimento. A Mario, senza il quale tutto questo non sarebbe mai successo. A Raffaella, possano le nostre parole essere sempre un fiume in piena. A Giulio, a cui devo la colonna sonora di questa tesi: un giorno ci siederemo a guardare le navi in fiamme. Grazie a Alessio, Alfredo, Costanza, per tutti gli accolti che mi avete rifilato in questi anni, sapendo che in qualche modo ce l'avrei fatta a tenere tutto insieme. Grazie a Ele e Lucio, che mi hanno

permesso di non uscire di testa quando uscire non era una possibilità contemplata. Grazie a Lori, da sempre: c'eri a Bilbao, ci sei adesso.

Grazie a Camilla, Gaia, Giulia, Moreno, Paulina. I motivi per ringraziarvi sono veramente troppi per essere scritti. Da qualche parte qualcuno che mette decisamente troppe virgole ha detto: «Col nostro incongruo mettere in comune, e ancora di più, col nostro affidarci a chi mette in comune continuamente, abbiamo immaginato un modo, fra i tanti, per *essere* in comune».