

HOMELESSNESS E SERVIZI PER I SENZA FISSA DIMORA IN ITALIA E IN LOMBARDIA

MAGGIO 2015

La presente nota statistica è stata redatta per incarico della Giunta regionale della Lombardia nell'ambito dell'attività dell'Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale (ORES) (cod. SOC14004).

A cura di Olga Fazzini

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Éupolis Lombardia

Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione

via Taramelli 12/F - Milano

www.eupolislombardia.it

Contatti: Guido Gay, guido.gay@eupolislombardia.it

Indice

1. Introduzione
 2. Chi e quanti sono gli homeless: definizioni e problemi metodologici
 - 2.1 Come definire gli homeless
 - 2.2 Come “contare” gli homeless
 3. I senza dimora in Italia e Lombardia: numeri e caratteristiche
 - 3.1 Le indagini sugli homeless nel contesto italiano
 - 3.2 Chi sono gli homeless in Italia e Lombardia
 4. Le politiche per gli homeless: approcci e pratiche internazionali
 - 4.1 Le politiche di welfare e di housing
 - 4.2 I servizi per i senza fissa dimora
 5. Politiche e servizi per i senza dimora in Italia e Lombardia
- BIBLIOGRAFIA

1. Introduzione

“Uno spreco di capitale umano”: è con queste parole che la Commissione europea descrive la condizione dei senza fissa dimora (Commissione europea 2013). Non solo, dunque, una situazione individuale di povertà ed esclusione sociale estrema, ma un fenomeno che riguarda la società nel suo complesso. Al di là del dovere morale di sostegno agli ultimi, allora, è interesse della collettività affrontare il problema e darvi soluzione. Per farlo è però necessario uno sforzo conoscitivo non semplice, per far luce su un fenomeno sfuggente e superare così i pregiudizi e la retorica con cui il tema è spesso trattato.

Proprio alle iniziative lanciate dalla Commissione europea nell’ultimo decennio si deve l’accresciuta attenzione al tema della homelessness. È infatti nell’ambito dei processi di coordinamento aperto promossi a partire dal 2000 che il fenomeno ha, prima timidamente, poi con maggiore rilievo, trovato spazio nell’agenda politica (Spinnewijn 2009). Più di recente, poi, l’aggravarsi e il diffondersi delle condizioni di marginalità prodotte dalla crisi economica, ha accresciuto ulteriormente la salienza del tema e reso più urgente la necessità di una migliore comprensione del fenomeno, per l’elaborazione di strategie mirate (Gosme 2014).

Su questo fronte, l’Italia sconta certamente un ritardo, sia in termini di conoscenza e, ancor più, nella messa a punto di azioni mirate. Risale infatti soltanto al 2011 la prima indagine nazionale – promossa dai Ministeri della Salute e del Lavoro e della Politiche Sociali, insieme a Istat, Fio.PSD e Caritas (Istat 2011, 2012) – mirata a quantificare la diffusione del fenomeno. In parallelo, anche la politica ha mostrato limitato interesse per il tema. In presenza di risorse sempre più scarse, le amministrazioni locali – su cui ricadono in prima battuta le competenze in materia sociale e abitativa che dovrebbero essere attivate per dare risposta al fenomeno – hanno perlopiù demandato al Terzo Settore la messa a punto di azioni e servizi, in gran parte “emergenziali”, rivolti ai senza fissa dimora (Tosi 2008).

Eppure, numerosi sono i segnali che testimoniano, in Italia e in Europa, l’evoluzione nella composizione della popolazione homeless, la sua diversificazione e il necessario ripensamento degli interventi ad essa rivolti. In particolare, gli studi sul tema dimostrano come la condizione di senza fissa dimora rappresenti sempre più spesso lo sbocco, a volte temporaneo, di una situazione di disagio economico e sociale, più che uno status caratterizzante una quota ridotta di individui la cui marginalità è dettata dalla presenza di molteplici (e rari) fattori di esclusione (Busch-Geertsema et al. 2014). Se questo è vero, risulta allora più efficace e più urgente la messa a punto di interventi di prevenzione e strategie di lungo periodo che, a partire dagli strumenti di politica sociale esistente, possano dare tempestiva risposta a queste forme di disagio.

In questo senso, il fenomeno homeless mostra nella forma più esplicita lo stretto legame che intercorre fra politiche abitative e politiche sociali. È infatti evidente che la prevenzione del fenomeno, in primis, e la messa a punto di misure di risposta alla sua diffusione, non può che

scaturire dall'insieme di misure poste in essere per garantire l'accesso alla casa, da una parte, e per dare supporto alle condizioni di fragilità. La presenza di forme di housing sociale e sussidi per l'affitto rivolti alle categorie più svantaggiate, insieme alla presenza di forme di sostegno al reddito e servizi personalizzati per coloro che vivono in forme di disagio legate alla condizione di immigrato, a malattie e dipendenza o a vicende carcerarie è precondizione per lo sviluppo di qualsiasi strategia di lotta alla homelessness (Tosi 2009).

Il presente studio mira a sistematizzare il patrimonio informativo esistente, allo scopo di fornire i riferimenti essenziali per inquadrare il fenomeno, in vista, eventualmente, di futuri approfondimenti. Il primo paragrafo introduce il tema, illustrando, in chiave comparata, la varietà delle definizioni adottate. Descrive inoltre i diversi approcci metodologici adottati nelle rilevazioni volte a "contare" la popolazione homeless e descriverne la composizione, presentando le principali pratiche internazionali in questo senso. Nella terza sezione si illustrano invece le principali fonti informative disponibili sul tema in Italia, descrivendo i dati che ne derivano e, su questa base, discutendo le caratteristiche della popolazione homeless che esse tracciano per il contesto italiano e lombardo. Il quarto paragrafo apre invece la discussione relativa agli approcci di policy sviluppati per dare risposta al fenomeno. Alla rassegna della letteratura rilevante, si accompagna la presentazione di alcune pratiche internazionali di particolare interesse. Segue una sintetica descrizione dei dati relativi ai servizi messi a disposizione della popolazione homeless in Italia e in Lombardia.

2. Chi e quanti sono gli homeless: definizioni e problemi metodologici

2.1 Come definire gli homeless

Comprendere il fenomeno homelessness significa, innanzitutto, definirne i connotati e tracciarne i contorni. Tuttavia, si tratta di un compito solo all'apparenza banale. L'etichetta "homeless", infatti, pur in prima battuta auto-esplicativo, rappresenta nei fatti realtà in parte diverse. Nel contesto italiano, peraltro, non giova ad una maggiore chiarezza l'eterogeneità delle etichette con cui il fenomeno è di volta in volta designato. Negli stessi documenti ufficiali prodotti nell'ambito della ricerca europea MPHASIS¹, la traduzione italiana dei termini "homeless" e "homelessness" è stata resa, senza alcuna chiara differenziazione, con almeno quattro termini diversi: homelessness, disagio abitativo, persone senza fissa dimora, persone prive di abitazione, ciascuno dei quali individua una diversa manifestazione del fenomeno (Tosi 2010).

¹ MPHASIS (*Measuring Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems*) è stato un progetto biennale (2007-2009) finanziato dalla direzione generale della Commissione europea Occupazione, affari sociali e pari opportunità nel quadro dell'iniziativa PROGRESS. L'obiettivo principale di MPHASIS era quello di migliorare, attraverso il monitoraggio dei senzatetto e delle politiche a loro rivolte in 20 Paesi europei.

La letteratura ha più volte messo in luce la varietà delle soluzioni adottate nei diversi contesti nazionali. Prendendo in esame le definizioni utilizzate a fini statistici, la maggior parte dei Paesi europei include sotto l’etichetta homeless le persone che dormono all’addiaccio, quelle ospitate in alloggi d’emergenza e quelle ospitate in strutture rivolte ad hoc. Un più esiguo numero di Paesi, fra cui quelli scandinavi, adotta invece definizioni più ampie, che comprendono anche coloro che vivono in alloggi precari o inadeguati. In altri Paesi si fa infine riferimento a caratteristiche di tipo “amministrativo”, quali l’assenza di un indirizzo di domicilio o la mancata registrazione alla sicurezza sociale (Busch-Geertsema et al. 2014). A variare è dunque non solo il range o la gravità del bisogno manifestato – dalla precarietà all’assenza dell’alloggio– ma anche l’indicatore di questo bisogno – la sua effettiva presenza o il ricorso ad una proxy, quali l’accesso ad un servizio che a quel bisogno mira a rispondere.

Non si tratta, evidentemente, di una questione meramente lessicale. È infatti a partire dalla definizione del fenomeno che possono essere messe a punto, da una parte, le iniziative di monitoraggio volte a quantificarlo e analizzarlo e, dall’altra, gli interventi di policy utili a contrastarlo. Dalla varietà delle definizioni si evincono dunque diverse letture del fenomeno, nelle quali peso diverso assumono le questioni più generalmente legate alla marginalità sociale o più specificamente incentrate sul tema del disagio abitativo. Come sottolinea Tosi (2009: 355), infatti, “la polarizzazione dei significati è costitutiva della nozione e le definizioni combinano diversamente le due componenti, privilegiando l’una o l’altra”.

Il tema è tutt’altro che secondario, poi, anche perché l’assenza di un riferimento condiviso rappresenta il primo ostacolo per l’analisi comparata dei dati a livello europeo. Non è dunque un caso che sia proprio all’interno dell’Unione europea che è maturata la consapevolezza della necessità di adottare un quadro definitorio omogeneo. In particolare, nel 2010 la Commissione europea ha formalmente adottato una definizione standard, sviluppata da FEANTSA, la Federazione europea delle organizzazioni nazionali che lavorano con gli homeless, a partire da una più dettagliata classificazione nota come ETHOS - *European Typology of Homelessness*.

La definizione ETHOS considera tre condizioni che possono venir meno nelle situazioni di homelessness: 1) avere uno spazio abitativo decente; 2) essere in grado di mantenere la privacy e di realizzare relazioni sociali; 3) avere possesso esclusivo dell’abitazione e sicurezza di occupazione. La mancata soddisfazione di una o più di queste condizioni configura, nella classificazione ETHOS, quattro situazioni (“senza casa”, “senza tetto”, “sistemazioni insicure”, “sistemazioni inadeguate”) cui si associano 13 sottocategorie (Busch-Geertsema 2010; Edgar 2012).

La definizione ETHOS Light, sviluppata da FEANTSA per il progetto *Measurement of Homelessness at European Union Level* (Edgar et al. 2007) e adottata dalla Commissione europea (2013), presenta invece soltanto le seguenti macrocategorie:

1. persone che vivono all’addiaccio;
2. persone che vivono in alloggi d’emergenza;
3. persone che vivono in alloggi per gli homeless;
4. persone che vivono in comunità;

5. persone che vivono in alloggi di fortuna;
6. persone senza fissa dimora che vivono con parenti o amici.

Nonostante la diffusione, almeno nella comunità scientifica, di questa definizione, essa fatica tuttavia a trovare piena applicazione nei Paesi europei. Prova ne sia che ancora alla vigilia del Censimento 2011 la Commissione europea e la *Conference of European Statisticians* (CES) incoraggiavano, con scarso successo, l'uso di una definizione standard nella redazione dei questionari. L'obiettivo era quello di raccogliere dati che permettessero di distinguere chiaramente almeno due macro-categorie: la cosiddetta “*primary homelessness*”, ovvero le persone che vivono per strada o senza riparo, e la “*secondary homelessness*”, cioè le persone senza dimora che si muovono frequentemente fra diversi tipi di alloggio o che vivono in strutture di accoglienza a lungo termine. Di fatto, solo Irlanda e Polonia hanno introdotto una distinzione fra le due categorie, seguendo esplicitamente le indicazioni della Commissione (Baptista et al. 2012).

2.2 Come “contare” gli homeless

I problemi definitori, per quanto cruciali nel consentire l'analisi del fenomeno, rappresentano solo uno degli scogli verso una sua migliore comprensione. Ostacolo più rilevante è infatti la messa a punto di strumenti che consentano di indagare gli aspetti quantitativi e qualitativi di una realtà per sua natura sfuggente: oggetto dell'indagine, del resto, sono persone che vivono situazioni di difficoltà spesso nascoste per vergogna da chi le vive o relegate ai margini dalla società che li circonda, rendendole così ardue da intercettare. Diversi sono i metodi sviluppati per tentare di superare tali difficoltà, al fine di raccogliere informazioni attendibili sul fenomeno, sia a livello locale, sia a livello nazionale. Oltre al ricorso ai dati derivanti dai censimenti generali della popolazione, il ricorso ai dati amministrativi o la conduzione di indagini periodiche o ad hoc sono gli strumenti solitamente utilizzati a questo scopo. A variare, per ciascuno di essi, possono essere la scala (nazionale, regionale, comunale), e gli attori (pubblici o privati) coinvolti, nell'organizzazione e nell'implementazione (Edgar et al. 2007).

L'utilizzo di dati amministrativi è reso possibile in quei contesti in cui gli operatori di servizi che intercettano la popolazione senza dimora sono tenuti a provvedere alla registrazione dell'utenza. Questo avviene, ad esempio, in modo sistematico e su scala nazionale, in Danimarca e Slovenia, grazie alla presenza di sistemi informativi che consentono la raccolta delle informazioni relative a tutti coloro che si rivolgono agli alloggi per senza tetto. In modo simile, dati relativi a questo target possono essere tratti dal più generale sistema informativo esistente in Ungheria per la raccolta delle informazioni relative a tutti i percettori di servizi sociali e per l'infanzia, o, come avviene nei Paesi Bassi, attraverso stime basate sull'incrocio dei dati provenienti da diversi database (un registro generale della popolazione, un elenco dei beneficiari di prestazioni sociali rivolte agli homeless e un database gestito dal servizio informativo sul consumo di alcol e droga). In Spagna e Portogallo, un monitoraggio simile è consentito dalla raccolta di dati svolta autonomamente da organizzazioni del Terzo settore. In

altri casi, invece, sono i governi locali a promuovere lo sviluppo di sistemi informativi. Nel Regno Unito, ad esempio, è la Scozia a vantare il migliore sistema di monitoraggio, mentre in Germania solo il Nord Reno-Westfalia ha messo a punto uno strumento capace di fornire dati attendibili (Busch-Geertsema 2014).

Trattandosi di informazioni raccolte primariamente a scopi amministrativi, esse possono risentire dei margini di discrezionalità che gli stessi operatori possono adottare nella registrazione, per motivi diversi da quelli puramente informativi. Inoltre, è evidente che tali fonti non possono in alcun modo includere le persone che non si rivolgono ad alcun servizio e, di conseguenza, tenderanno a sottovalutare la portata del fenomeno soprattutto nei contesti, soprattutto rurali, in cui tali servizi non sono offerti. Tuttavia, queste genere di rilevazione continua offre utili basi non solo per procedere a stime quantitative, ma anche per raccogliere informazioni riguardo alla composizione della popolazione homeless, consentendo peraltro un costante aggiornamento (Busch-Geertsema 2010).

Comune è poi il ricorso a indagini periodiche, solitamente *point-in-time*, secondo un modello sviluppato negli USA e basato sul coinvolgimento degli operatori dei servizi per gli homeless – e, in alcuni casi, a più largo spettro, degli operatori di diversi tipi di servizi sociali e sanitari (James 1991). Agli operatori è richiesto di rispondere e/o sottoporre agli utenti in un periodo specifico (da una singola notte a qualche mese) un questionario utile a raccogliere informazioni qualitative e quantitative relative alla popolazione homeless. Indagini di questo tipo possono essere condotte, con criteri più o meno complessi, sia nella forma del censimento e su scala nazionale, coinvolgendo tutti i servizi rivolti agli homeless in tutti i Comuni, o possono includere solo alcuni servizi e aree territoriali, permettendo di formulare stime sulla popolazione complessiva (Williams 2010).

La Finlandia vanta, in questo senso, una lunga tradizione, avendo avviato dal 1987 un'indagine periodica, svolta ogni anno il 15 novembre in tutti i Comuni. Indagini periodiche su scala nazionale vengono inoltre svolte in Danimarca e Svezia, spesso incrociando i dati raccolti dagli enti pubblici e dalle organizzazioni che lavorano per gli homeless con dati amministrativi di varia provenienza. In Francia e in Spagna, invece, le indagini sono condotte dagli istituti nazionali di statistica su un campione di homeless estratto casualmente fra gli utenti di alcuni servizi nei Comuni di maggiori dimensioni (Busch-Geertsema 2014). Modalità di rilevazione simili sono inoltre state adottate, in alcuni Paesi, per la realizzazione di indagini *one-off*, quali quella svolta in Italia nel 2011² o in Portogallo nel 2009. Nel caso italiano, l'indagine è poi stata ripetuta nel 2014, aprendo la strada a un monitoraggio periodico del fenomeno.

Va detto che queste rilevazioni non sfuggono ad alcuni dei limiti riscontrati per l'uso dei dati amministrativi. In particolare, anch'essi intercettano soltanto le persone che si rivolgono ai servizi per gli homeless. Per questa ragione, tendono a sovra-rappresentare quella fascia più stabile della popolazione homeless, che ha maggiore familiarità con quegli stessi servizi, mentre rischia di sottostimare le situazioni transitorie o meno "gravi" (ad esempio, coloro i quali

² Vedi par. 3.1.

trovano appoggio, almeno per periodi limitati, presso familiari o amici). Evidente è inoltre il rischio di plurimi conteggi, laddove un utente si rivolga, nel periodo considerato, a più di un operatore/servizio. Laddove possibile, si cerca di ovviare a tale rischio registrando e confrontando il numero di sicurezza sociale o simili e verificando così eventuali ripetizioni. A livello di mera gestione della rilevazione, va poi osservato che queste indagini non sfuggono totalmente alla discrezionalità degli operatori nella somministrazione e compilazione dei questionari. Trattandosi però di indagini ad hoc, esse consentono di raccogliere informazioni più dettagliate relative alla popolazione homeless rispetto a quanto consentito dall'uso di dati amministrativi raccolti ad altri fini.

3. I senza dimora in Italia e Lombardia: numeri e caratteristiche

3.1 Le indagini sugli homeless nel contesto italiano

Il fenomeno homeless ha tradizionalmente raccolto, in Italia come altrove, scarso interesse politico. Ciò non stupisce, del resto, se si considera che il tema è per sua natura “marginale” e riguarda quote di popolazione relativamente ridotte e multi-problematiche, prive di alcuna capacità di *advocacy*. Se questo è vero pressoché ovunque, però, in Italia la poca attenzione per il fenomeno sembra alimentarsi di altre motivazioni. In primis, essa è riconducibile allo scarso sviluppo che le politiche di assistenza hanno conosciuto nel contesto italiano, in un sistema di welfare fortemente sbilanciato verso i temi previdenziali e l'erogazione di prestazioni in denaro, e quindi impreparato a gestire situazioni che richiedono, innanzitutto, servizi di accompagnamento personalizzati. A ciò si somma la mancanza di un chiaro coordinamento nazionale per le politiche assistenziali, gestite dai Comuni. Tali elementi hanno fatto che si che, in assenza di una capacità di risposta adeguata, non sia maturata nemmeno la necessità di monitorare il fenomeno, generando così un circolo vizioso, in cui la mancanza di dati ha alimentato la debolezza degli interventi e viceversa.

Alla pressoché totale assenza del tema nell'agenda politica si è inoltre accompagnato uno scarso interesse anche da parte della comunità scientifica, che raramente ha affrontato la questione allo scopo di giungere ad una migliore comprensione del fenomeno, in termini quantitativi e qualitativi. Di fatto, quindi, è dall'iniziativa del Terzo settore che sono emersi non solo gli interventi più efficaci di contrasto al fenomeno, ma anche i primi tentativi, per quanto approssimativi e non sistematici, di quantificarne la diffusione attraverso la registrazione delle informazioni sull'utenza dei servizi. Non è un caso che una delle più autorevoli fonti in materia sia stato, per lungo tempo, l'Osservatorio nazionale sulle povertà di Caritas Italiana. Esso vede infatti la partecipazione dei Centri di Ascolto, unità operative presenti nelle diocesi italiane, in cui gli addetti, per la maggioranza volontari, ascoltano ed interpretano i bisogni delle persone in

difficoltà che si rivolgono a loro. I dati così raccolti sono poi analizzati annualmente nei Rapporti Caritas³.

La prima indagine sui “senza dimora” con un carattere di ufficialità è quella svolta nel 2000 dalla Fondazione Zancan per la Commissione d’indagine sull’esclusione sociale. Il gruppo di lavoro ha definito come homeless «una persona priva di dimora adatta e stabile, in precarie condizioni materiali d’esistenza, priva di un’adeguata rete sociale di sostegno». L’indagine si è svolta in un campione di città italiane, allo scopo di intercettare le persone presenti in strada o dormitori di prima accoglienza nella notte del 14 marzo 2000. Questi dati hanno portato a stimare in 17.000 circa gli homeless presenti in Italia, con una forte concentrazione nelle grandi aree metropolitane. Si trattava in prevalenza di uomini (80%), relativamente giovani (70% < 48 anni), egualmente suddivisi tra Italiani e stranieri. La metodologia adottata per tale ricerca, il raffronto con i dati provenienti da altre realtà europee comparabili con quella italiana e l’osservazione empirica del fenomeno hanno però portato a ritenere i dati ottenuti ampiamente sottostimati (Fio.PSD 2009).

Fra le indagini “pionieristiche” in questo senso vanno ricordate inoltre alcune rilevazioni di carattere locale. Fra queste, degna di menzione è l’indagine condotta fra il 2004 e il 2005 dall’Osservatorio della Regione Veneto per la protezione e promozione dell’individuo della ASL n. 16 di Padova. Lo studio, in larga parte simile a quello condotto a livello nazionale dalla Fondazione Zancan, prevedeva uno studio dei servizi per i senza dimora e le “persone estremamente povere”, seguito dall’identificazione delle persone senza dimora nei luoghi in cui sono forniti i servizi e nei “luoghi informali” presso cui tipicamente gli homeless trovano riparo: stazioni ferroviarie, piazze, giardini pubblici, fabbriche e case abbandonate. Nello studio sono inoltre stati coinvolti i gestori delle politiche assistenziali del settore pubblico, nonché la polizia locale, che ha collaborato nella rilevazione “in strada”. La mappatura si è svolta il 10 dicembre 2004, utilizzando moduli utili a registrare le caratteristiche identificabili (età, sesso, nazionalità). Fra le persone identificate è poi stato selezionato un campione al quale è stata sottoposta un’intervista finalizzata ad indagare ulteriori caratteristiche (stili di vita, problemi, etc.). I dati raccolti dagli operatori hanno così consentito di stimare in 1.211 il numero dei senza dimora presenti in Veneto (Regione Veneto 2005).

Indagini a carattere locale sono anche quelle finanziate dalla Fondazione Rodolfo de Benedetti nelle maggiori città italiane. Il primo censimento dei senza dimora a Milano, condotto nel 2008 da Michela Braga e Lucia Corno, ha visto il coinvolgimento dei volontari di numerose associazioni presenti sul territorio, fra cui la Croce Rossa Italiana, la Caritas, l’Opera Cardinal Ferrari e i centri di accoglienza cittadini (Braga e Corno 2008; Boeri, Braga e Corno 2009). Essa aveva lo scopo di intercettare tutti gli individui che, nella notte del 14 gennaio, giorno del conteggio, non hanno dormito in un luogo tipicamente predisposto ad abitazione (includendo

³ Si veda il sito www.caritasitaliana.it. Nel contesto lombardo, analoga attività è svolta da Caritas ambrosiana (www.caritasambrosiana.it) e dalle delegazioni delle altre Diocesi lombarde (www.caritaslombardia.it).

quindi, almeno parzialmente a ragione di motivi di sicurezza, anche coloro che vivono in campi nomadi e baraccopoli). Per evitare doppi conteggi, la città è stata suddivisa in 65 zone, permettendo agli operatori di verificare eventuali doppie presenze in luoghi limitrofi. La notte successiva, poi, un campione di soggetti è stato coinvolto in un'indagine più approfondita, basata su interviste. Nel 2013 lo stesso tipo di indagine è stato riproposto nell'ambito del "Progetto racCONTAMI", un'iniziativa congiunta della Fondazione Rodolfo De Benedetti, dell'Università Bocconi e del Comune di Milano, realizzata nei giorni 11-13 marzo (Fondazione Rodolfo De Benedetti 2013). Lo stesso approccio è stato inoltre adottato a Torino (gennaio 2010) (Braga e Corno 2012) e a Roma Capitale (marzo 2014) (Fondazione Rodolfo De Benedetti 2014).

Su scala metropolitana sono inoltre disponibili le informazioni raccolte dall'Osservatorio Nazionale sul Disagio e la Solidarietà nelle Stazioni Italiane (www.onds.it), progetto nato nel 2004, promosso e sostenuto dal Settore Politiche Sociali di Ferrovie dello Stato (FS) e realizzato in partenariato con l'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia (ANCI). Esso consente di raccogliere e analizzare i dati raccolti dagli *Help center* presenti in locali concessi in comodato d'uso gratuito da FS nelle stazioni di Chivasso, Genova, Torino, Milano, Bologna, Firenze, Pescara, Roma, Napoli, Foggia, Catania, Messina e Bari. La Cooperativa *Europe Consulting* (membro di Fio.PSD), che cura la direzione tecnica e operativa dell'Osservatorio, ha inoltre sviluppato una piattaforma, denominata "Anthology", che consente di avere, per alcune città, una stima numerica giornaliera (pubblicata in tempo reale sul sito www.onds.it) dell'evoluzione della marginalità nelle stazioni⁴. L'ultimo dato disponibile dell'utenza servita a Milano è pari a 14.092 utenti assistiti nell'area della Stazione centrale nel 2013, di cui 11.685 uomini e 2.402 donne, 4.227 Italiani e 9.865 stranieri (Onds 2014).

In ambito lombardo, oltre alle indagini su Milano, informazioni utili al monitoraggio della povertà estrema sono anche quelle raccolte dall'Osservatorio regionale sull'esclusione sociale (ORES), che dal 2007 analizza la diffusione delle forme di disagio più gravi, attraverso il coinvolgimento degli enti che forniscono servizi di assistenza, dai dormitori e le mense, alla distribuzione di pacchi alimentari. Fra le categorie registrate dagli operatori nel censire l'utenza servita, vi è infatti anche quella dei "senzateo". In questo quadro, i dati raccolti nel 2011 mostrano come le persone classificate come tali dagli enti lombardi fossero 65.723⁵, pari a circa il 17% del totale degli assistiti (ORES 2012). Similmente, l'Osservatorio sull'Integrazione e la Multietnicità (ORIM) fornisce informazioni supplementari sulla popolazione immigrata proveniente da Paesi a forte pressione migratoria. Attraverso l'analisi delle condizioni abitative, l'indagine condotta dall'Osservatorio consente infatti di valutare la diffusione di forme di disagio grave. I dati relativi al 2014 registrano una percentuale pari allo 0,3% circa degli immigrati maggiori di 15 anni che dichiarano di vivere in baracche o luoghi di fortuna. Più del

⁴ Le stazioni di Milano, Torino, Genova e Foggia non hanno ancora adottato la piattaforma.

⁵ Va tuttavia precisato che questo sottogruppo di assistiti comprende anche un certo numero di persone che non desiderano dichiarare la propria residenza, in particolare gli immigrati che sono irregolarmente presenti sul territorio. Per questo il dato appare sovradimensionato.

6% vive però in una condizione abitativa precaria (ospite di parenti o amici, in strutture di accoglienza, in campi nomadi, etc.) (ORIM 2015).

L'interesse per il tema della homelessness nell'ambito della statistica ufficiale è stato invece per lungo tempo limitato. Di fatto, le poche informazioni disponibili sui senza dimora erano ricavabili dai soli censimenti della popolazione. Tuttavia, anche nell'edizione 2011, nonostante l'invito da parte della Commissione a modulare la rilevazione al fine di meglio identificare le diverse categorie di homeless incluse nella definizione ETHOS, poco è stato fatto. Le indicazioni per la compilazione dei questionari del censimento della popolazione 2011 distinguono infatti unicamente fra persone senza fissa dimora e senza tetto. Al primo gruppo appartengono coloro i quali non abbiano dimora abituale in alcun comune (menzionando come esempi girovaghi, artisti di imprese-spettacoli itineranti, commercianti e artigiani ambulanti, ecc.). Per queste persone si è considerato comune di dimora abituale quello di iscrizione anagrafica, mentre nel caso la persona senza fissa dimora non fosse iscritta in alcuna anagrafe sono state richieste, al momento della rilevazione, le notizie necessarie per la sua iscrizione nel Comune di domicilio o, in mancanza di questo, nel comune di nascita. Per "senza tetto" si intendono invece quelle persone senza fissa dimora che non hanno alcun domicilio (né abitazione né altro tipo di alloggio – persone che vivono in strada, sotto i ponti, ecc.). Il censimento di questi soggetti è stato affidato agli Uffici di Censimento comunali, che hanno provveduto a registrare, in un'apposita sezione speciale, i senza tetto iscritti a un indirizzo convenzionale⁶, indicato dagli Uffici Comunali, e gli iscritti presso strutture di accoglienza. Le informazioni raccolte, non permettendo alcuna distinzione fra *primary* e *secondary homelessness*, non hanno dunque consentito di raccogliere informazioni rilevanti e comparabili sul fenomeno.

Il primo progetto articolato finalizzato alla raccolta di dati attendibili circa la composizione della popolazione homeless ha però preso avvio nel 2009. Si tratta della "Ricerca nazionale sulle persone senza dimora in Italia", parte integrante di un progetto di ricerca sulla povertà estrema, coordinato da Istat, in collaborazione con il Ministero della Salute, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, la Federazione italiana delle associazioni per le persone senza dimora (Fio.PSD) e la Caritas. La ricerca, svoltasi con la collaborazione degli enti attivi nella gestione di servizi per i senza tetto, ha infatti consentito per la prima volta di giungere a stime attendibili sulla consistenza del fenomeno in Italia e sulle sue caratteristiche.

L'indagine è stata condotta ricorrendo al campionamento indiretto, ovvero utilizzando come base di campionamento una popolazione indirettamente legata a quella oggetto dello studio. Tale base è stata fornita dalle prestazioni fornite dalle mense e dai centri di accoglienza notturna per persone senza dimora. A questo scopo, la ricerca si è svolta in più fasi. Nella prima, si è

⁶ Al fine di evitare situazioni per le quali una persona non possa ottenere documenti di riconoscimento o l'iscrizione al Servizio Sanitario Regionale, ogni comune è obbligato a definire un indirizzo fittizio nel quale iscrivere all'anagrafe la popolazione senza dimora. La residenza fittizia è un'iscrizione anagrafica che non corrisponde a un numero civico ma corrisponde a un domicilio che le persone hanno su quel territorio. In alcuni casi, l'indirizzo assegnato è quello di una struttura di accoglienza.

proceduto al censimento delle organizzazioni che erogano servizi alle persone senza dimora nei 158 comuni italiani maggiori⁷. Nella seconda fase, si è svolta invece un'indagine più approfondita relativa ai servizi erogati, da cui è stato possibile ottenere una "mappatura" dell'offerta di servizi per gli homeless gestiti da pubblici e privati in Italia (Istat 2011). Sulla base di queste informazioni è stato così possibile procedere alla rilevazione sulle persone senza dimora, condotta fra il 21 novembre e il 20 dicembre 2011. Il piano di campionamento, a due stadi, ha distribuito casualmente le interviste, prima rispetto ai giorni di apertura dei centri e poi rispetto alle prestazioni fornite. La stima delle persone senza fissa dimora è stata effettuata con l'uso del *weight sharing method*, considerando i link fra ciascun intervistato e le prestazioni usufruite nella settimana precedente l'intervista (rilevate attraverso la compilazione di un diario settimanale). In questo modo è stato ridotto il rischio di conteggi multipli (Istat 2012, 2014; De Vitiis et al. 2014).

In questo contesto la definizione di homeless adottata è stata la seguente:

“Una persona può essere considerata senza dimora quando versa in uno stato di povertà materiale e immateriale, connotato dal forte disagio abitativo, cioè dall'impossibilità e/o incapacità di provvedere autonomamente al reperimento e al mantenimento di un'abitazione in senso proprio” (Istat 2014: 9).

Tale definizione include dunque solo alcune delle categorie previste nella definizione ETHOS Light: i senza tetto, ovvero le persone che vivono all'addiaccio, coloro che si rivolgono ai dormitori, e le persone ospitate in alloggi per interventi di supporto sociale specifici (per persone senza dimora singole, coppie e gruppi). Sono invece escluse tutte le persone che vivono in condizione di sovraffollamento o ricevono ospitalità garantita da parenti o amici o vivono in alloggi occupati e in campi strutturati presenti nelle città. Sono escluse inoltre le persone propriamente senza dimora, ma ospitate da centri di accoglienza perché vittime di violenza familiare. Più in generale, poi, non vengono in alcun modo considerate le persone che non si rivolgono ai servizi per i senza dimora e che quindi, data la metodologia utilizzata dalla rilevazione, non possono essere da essa intercettati (Busch-Geertsema et al. 2014).

Una seconda edizione della rilevazione si è svolta fra novembre e dicembre 2014, con l'intenzione di dare cadenza periodica all'indagine e avviare così, anche in Italia, un monitoraggio sistematico del fenomeno a livello nazionale. L'indagine, nuovamente promossa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, con la collaborazione della onlus Fio.PSD, dell'Istat e della Caritas italiana, ha adottato le stesse modalità utilizzate nella prima edizione. I dati saranno resi disponibili per l'analisi nell'autunno 2015.

⁷ L'indagine ha interessato gli 81 comuni con oltre 70.000 abitanti, i 37 capoluoghi di provincia con oltre 30.000 abitanti e 40 comuni con almeno 30.000 abitanti della prima corona dei comuni con oltre 250.000 abitanti.

3.2 Chi sono gli homeless in Italia e Lombardia

La mancanza di indagini ad hoc a livello nazionale ha per lungo tempo impedito di avere un quadro chiaro non solo della consistenza della popolazione homeless in Italia, ma soprattutto della sua composizione. L'ultimo dato censuario, relativo al 2011, si limita a "contare" in 34.653 unità (distribuite in 28.516 famiglie) le persone definite "senza tetto". In Lombardia, le persone così definite ammontano invece a 3.198 unità, distribuite in 1.638 famiglie (dati Istat). Tuttavia, considerati i limiti della definizione adottata (vedi par. 3.1), si tratta evidentemente, di dati poco attendibili per quantificare l'effettiva portata del fenomeno e, soprattutto, per analizzarne le caratteristiche.

Più utili, per quanto parziali, sono piuttosto i dati raccolti attraverso le indagini condotte a livello locale su coordinamento della Fondazione Rodolfo De Benedetti. La Tabella 1 sintetizza i risultati raccolti a Milano nel 2008 e 2013, a Torino nel 2010 e a Roma nel 2014. Se nella prima rilevazione, i senza tetto individuati a Milano (escludendo coloro che vivono in baracche o campi nomadi) erano quasi 1600, nel 2013 il conteggio sale a 2337. Numeri più contenuti si riscontrano a Torino (699) mentre a Roma la popolazione homeless individuata supera le tremila unità (3276). Merito di queste indagini non è però tanto dare una quantificazione attendibile del fenomeno – in considerazione dei comunque rilevanti problemi metodologici – quanto di fornire maggiori dettagli circa la sua natura.

Tabella 1. Risultati delle indagini sulla popolazione senza dimora condotte con il coordinamento della Fondazione Rodolfo De Benedetti nelle città di Milano (2008-2013), Torino (2010) e Roma (2014)

| | Totale | | % stranieri | | % donne | | Età media (anni) | |
|-------------|--------|------|-------------|-------|---------|-------|------------------|---------------------|
| | S | D | S | D | S | D | S | D |
| Milano 2008 | 408 | 1152 | 44 | 60 | 10 | 16 | 49 | 43 |
| Milano 2013 | 531 | 2106 | 83 | 76,53 | 8,73 | 14,21 | 44,4 | 40,3 |
| Torino 2010 | 222 | 477 | 77 | 43 | 5 | 20 | 40 | |
| Roma 2014 | 1587 | 1689 | - | 61% | 13 | 22 | - | 45 (55 Italiani) |

Elaborazione Éupolis Lombardia su dati tratti da: Braga e Corno (2008; 2011; 2012); Boeri et al. (2009), Fondazione Rodolfo De Benedetti (2013; 2014).

La sintesi contenuta in Tabella 1 mostra, in particolare, l'importanza della componente straniera, che supera la metà della popolazione homeless, sia per strada sia nei dormitori. Anche a Milano, dove il dato relativo al 2008 mostrava una minore presenza di stranieri in strada, la situazione si è radicalmente modificata, non tanto per una diminuzione sostanziale della componente italiana, quanto per la difficoltà con cui anche il capoluogo lombardo ha assorbito i flussi migratori negli anni della crisi. Del resto, nella rilevazione più recente, condotta a Roma, le due componenti si avvicinano, a riprova di una diffusione importante del fenomeno anche nella popolazione italiana. Si conferma poi la prevalenza della popolazione maschile, in media vicina al 90% in tutte le città considerate, con una maggiore concentrazione nei dormitori. È questo un aspetto tipico del fenomeno, rilevato anche in altri Paesi europei e generalmente spiegato sia da una maggiore presenza di interventi a sostegno delle madri, sia dal migliore inserimento delle donne nelle reti di protezione familiare (Baptista 2010).

Tabella 2. Principali cause della condizione di homeless. Indagini Fondazione Rodolfo De Benedetti - Milano (2008-2013), Torino (2010) e Roma (2014)

| | Italiani | Stranieri |
|----------------|---|--|
| Milano 2008 | 1. Problemi familiari 2. Mancanza di lavoro 3. Dipendenze | 1. Immigrazione (problemi linguistici, documenti) 2. Mancanza di lavoro 3. Problemi familiari |
| Milano 2013 | 1. Perdita del lavoro 2. Relazioni familiari 3. Droga 4. Scarcerazione | 1. Mancanza di lavoro 2. Immigrazione 3. Problemi familiari |
| Torino 2010 | 1. Relazioni familiari 2. Mancanza di lavoro | 1. Mancanza di lavoro 2. Immigrazione |
| Roma 2014 | 1. Mancanza di lavoro 2. Problemi familiari 3. Sfratto/Perdita della casa | 1. Mancanza di lavoro 2. Immigrazione/documenti |

Elaborazione Éupolis Lombardia su dati tratti da: Braga e Corno (2008; 2011; 2012); Boeri et al. (2009), Fondazione Rodolfo De Benedetti (2013; 2014).

I dati mostrano inoltre come l'età media della popolazione immigrata si collochi fra i 40 e i 50 anni, con una prevalenza di anziani fra coloro che vivono in strada, dove si registrano peraltro le condizioni di maggiore cronicità della condizione homeless: a Milano la media di anni nella condizione era sette per strada e quattro nei dormitori nel 2008 ed è scesa, rispettivamente, a 5,1 e 2,7 nel 2013 (anche in considerazione dell'aumento della popolazione negli anni recenti). Confrontando i dati raccolti nelle diverse città e assumendo che possano raccontare, complessivamente, l'evoluzione del fenomeno nelle metropoli italiane, possiamo osservare una diminuzione dell'età media degli homeless dal 2008 al 2014, dovuta principalmente alla crescente presenza di giovani immigrati. A essi si deve inoltre la maggior

incidenza di persone con titolo di studio medio-alto: a Roma, ad esempio, sul totale della popolazione homeless italiana solo il 30% ha un diploma o una laurea, mentre fra gli immigrati la percentuale sale al 48%.

Le interviste condotte nell'ambito delle indagini hanno poi consentito di rilevare quali sono, a detta delle persone senza dimora, le principali ragioni che spiegano la loro condizione (Tabella 2). È interessante notare la crescente importanza, negli anni, della condizione occupazionale, sia fra gli Italiani, sia fra gli stranieri, legata evidentemente alle conseguenze della crisi economica. La mancanza di lavoro supera così sia i problemi familiari, sia le problematiche legate alla condizione di immigrato – primi fattori di rischio a Milano nel 2008. Significativa è poi la menzione, nel 2014 a Roma, dei problemi di natura abitativa: si tratta, presumibilmente, dell'emergere di un fenomeno più ampio, legato soprattutto al tema degli sfratti, che ha assunto negli ultimi anni proporzioni rilevanti.

Tabella 3. Persone senza dimora e intervallo di confidenza per ripartizione geografica, regione e grande comune. Anno 2011, valori assoluti.

| | Numero persone senza dimora | Limite inferiore | Limite superiore |
|-----------------------|-----------------------------|------------------|------------------|
| Nord-ovest | 18.456 | 16.068 | 20.844 |
| Lombardia | 15.802 | 13.446 | 18.158 |
| <i>Milano</i> | 13.115 | 11.354 | 14.876 |
| Piemonte | 2.112 | 1.079 | 3.145 |
| <i>Torino</i> | 1.424 | 560 | 2.288 |
| Nord-est | 9.362 | 7.645 | 11.080 |
| Emilia Romagna | 4.394 | 2.706 | 6.083 |
| <i>Bologna</i> | 1.005 | 481 | 1.529 |
| Centro | 10.878 | 8.247 | 13.509 |
| Toscana | 2.612 | 1.562 | 3.662 |
| <i>Firenze</i> | 1.911 | 1.114 | 2.707 |
| Lazio | 8.065 | 5.049 | 11.081 |
| <i>Roma</i> | 7.827 | 4.832 | 10.822 |
| Sud | 4.133 | 2.731 | 5.535 |
| Campania | 1.651 | 967 | 2.334 |
| <i>Napoli</i> | 909 | 555 | 1.264 |
| Isole | 4.819 | 4.275 | 5.363 |
| Sicilia | 4.625 | 3.724 | 5.525 |
| <i>Palermo</i> | 3.829 | 3.045 | 4.612 |
| Totale | 47.648 | 43.425 | 51.872 |

Fonte: Istat (2012)

Un'analisi su più larga scala può essere ora consentita grazie ai dati forniti dall'indagine sulla povertà estrema, coordinata da Istat, in collaborazione con il Ministero della Salute, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, la Federazione italiana delle associazioni per le persone senza dimora (Fio.PSD) e la Caritas (Istat 2012).

I dati, relativi al 2011, stimano fra 43.255 e 51.872 le persone senza dimora presenti in Italia, mentre gli homeless presenti in Lombardia sono stimati fra 13.446 e 18.158. Di questi, fra 11.354 e 14.876 si trova a Milano (vedi Tabella 3). La città si conferma infatti come “calamita” in quanto snodo informativo e centro di servizi (Zanzottera 2008). Proprio in considerazione della maggiore concentrazione della popolazione senza dimora nei grandi centri, quasi il 59% vive nel Nord (il 38,8% nel Nordovest e il 19,7% nel Nord-est), poco più di un quinto (il 22,8%) nel Centro e solo il 18,8% vive nel Mezzogiorno. Il 27,5% delle persone senza dimora utilizza servizi con sede a Milano e il 16,4% a Roma.

Tabella 4. Persone senza dimora per alcune caratteristiche. Anno 2011, valori assoluti e composizione percentuale.

| Ripartizione geografica | Totale | % |
|-------------------------|---------------|------------|
| Nord-ovest | 18.456 | 38,8 |
| Nord-est | 9.362 | 19,7 |
| Centro | 10.878 | 22,8 |
| Sud | 4.133 | 8,7 |
| Isole | 4.819 | 10,1 |
| Sesso | | |
| Maschile | 41.411 | 86,9 |
| Femminile | 6.238 | 13,1 |
| Cittadinanza | | |
| Straniera | 28.323 | 59,4 |
| Italiana | 19.325 | 40,6 |
| Classe di età | | |
| 18-34 | 15.612 | 32,8 |
| 35-44 | 11.957 | 25,1 |
| 45-54 | 10.499 | 22,0 |
| 55-64 | 7.043 | 14,8 |
| 65 e oltre | 2.538 | 5,3 |
| Totale | 47.648 | 100 |

Fonte: Istat (2012)

Tabella 5. Persone senza dimora per cittadinanza e alcune caratteristiche. Anno 2011, composizione percentuale e valori assoluti

| | Stranieri | Italiani | Totale |
|--|---------------|---------------|---------------|
| Sesso | | | |
| Maschile | 87,6 | 86,2 | 87,0 |
| Femminile | 12,4 | 13,9 | 13,0 |
| Classe di età | | | |
| 18-34 | 46,5 | 10,4 | 31,8 |
| 35-44 | 27,7 | 22,0 | 25,3 |
| 45-54 | 17,4 | 30,3 | 22,7 |
| 55-64 | 7,0 | 26,5 | 14,9 |
| 65 e oltre | * | 10,9 | 5,3 |
| Titolo di studio | | | |
| Nessuno | 11,2 | * | 9,1 |
| licenza elementare | 13,4 | 19,3 | 15,8 |
| licenza media inferiore | 32,3 | 51,5 | 40,1 |
| diploma di scuola media superiore e oltre | 43,1 | 23,1 | 35,0 |
| Durata della condizione di senza dimora | | | |
| Meno di 1 mese | 17,8 | 11,7 | 15,3 |
| tra 1 e tre mesi | 16,4 | 12,8 | 15,0 |
| tra 3 e 6 mesi | 15,5 | 7,6 | 12,3 |
| tra 6 mesi e un anno | 17,1 | 15,5 | 16,4 |
| tra uno e due anni | 14,7 | 14,9 | 14,8 |
| tra due e quattro anni | 9,2 | 13,6 | 11,0 |
| Oltre 4 anni | 9,3 | 24,0 | 15,3 |
| Totale (=100%) | 25.658 | 17.561 | 43.219 |

Fonte: Istat (2012)

Come illustrato dalla Tabella 5, si tratta per lo più uomini (86,9%), in maggioranza con meno 45 anni (57,9%), e che dichiarano di vivere da soli (72,9%). In media, le persone riferiscono di vivere nella condizione di homeless da circa 2,5 anni. Quasi i due terzi (il 63,9%), prima di diventare senza dimora, vivevano nella propria casa, mentre gli altri dichiarano di essere passati per l'ospitalità di amici e parenti (15,8%) o di aver vissuto in istituti, strutture di detenzione o case di cura (13,2%). Il 7,5% dichiara di non aver mai avuto una casa. Una quota

maggiore rispetto a quella rilevata nelle indagini locali afferma di lavorare (28,3%): si tratta in gran parte di occupazioni a termine, poco sicure o saltuarie (24,5%) e di lavori a bassa qualifica, soprattutto nel settore dei servizi e dell'edilizia.

Si conferma la prevalenza della componente immigrata (59,4%): le cittadinanze più diffuse sono la rumena (l'11,5%), la marocchina (9,1%) e la tunisina (5,7%). Gli stranieri senza dimora sono più giovani degli Italiani (il 47,4% ha meno di 34 anni contro l'11,3% degli Italiani), hanno un titolo di studio più elevato (ha almeno la licenza media superiore il 40,8% contro il 22,1% degli italiani) e vivono da meno tempo nella condizione di senza dimora (il 17,7% lo è da almeno due anni, contro il 36,3% degli italiani). Più spesso vivono con altre persone (il 30% contro il 21,8%), in particolare con amici (17,4% contro 10,2%).

Fra le cause della condizione di homeless la perdita di un lavoro si conferma come uno degli eventi più rilevanti (61,9%), insieme alla separazione dal coniuge e/o dai figli (59,5%). Importante risulta essere anche la questione sanitaria: il 16,2% del campione attribuisce la propria situazione alle cattive condizioni di salute. Tra le donne, il 70,2% ha vissuto la separazione dal coniuge e/o dai figli (il 40% dai figli), il 55,0% la perdita di un lavoro stabile, mentre il 25,6% dichiara di stare male o molto male. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, le difficoltà segnalate sono più di una, a dimostrazione della complessità delle cause che nutrono il fenomeno homelessness.

4. Le politiche per gli homeless: approcci e pratiche internazionali

4.1 Il contesto generale: le politiche di welfare e di housing

La natura multidimensionale della condizione degli homeless, oltre a rendere complesso ogni tentativo di definizione e monitoraggio del fenomeno, rappresenta una sfida ancor più evidente nella messa a punto di strategie di risposta. Se infatti, come abbiamo sopra richiamato, la homelessness si manifesta come tema di natura abitativa – ovvero l'assenza di un alloggio adeguato – essa nasce dalla commistione di un insieme variegato di problematiche di natura eminentemente sociale. Gli interventi che possono incidere sul contenimento del fenomeno si collocano dunque a cavallo fra le politiche di housing e quelle sociali. In presenza di diverse definizioni del problema, dunque, laddove esso è contestualizzato come questione primariamente abitativa – ad esempio nel Regno Unito o in Finlandia – le politiche di risposta saranno, innanzitutto, le politiche per la casa; dove invece – come in Italia – la condizione dei senza fissa dimora è letta come espressione di marginalità sociale, le iniziative saranno per lo più definite in termini di assistenza sociale (Tosi 2009). In ogni contesto, tuttavia, la capacità di

prevenzione e risposta al problema può essere indagata solo tenendo conto del quadro generale degli interventi nei due ambiti, considerando non solo le misure specificamente rivolte alla popolazione homeless, ma, più in generale, le politiche che possono intercettare i soggetti a rischio.

L'organizzazione delle politiche di housing rappresenta un primo, importante elemento nella costruzione di un sistema di prevenzione e risposta al problema dei senza fissa dimora. Una vasta letteratura ha infatti mostrato come in quei Paesi in cui esiste un vasto e articolato sistema di edilizia sociale, pubblica o non profit, rivolta alle categorie più marginali, non solo la condizione homeless possa essere più efficacemente prevenuta, ma sia possibile attuare soluzioni durature di accoglienza per i senza fissa dimora. Va inoltre sottolineato come in diversi contesti nazionali e locali, attori pubblici e privati si siano attivati per sviluppare soluzioni abitative specificamente rivolte alle categorie più marginali. È il caso, ad esempio, della Francia, dove specifiche unità residenziali sono messe a disposizione delle persone con redditi molto bassi – prevedendo una soglia inferiore a quella fissata per l'accesso all'housing sociale. Tali soluzioni, note come housing “*très social*” (molto sociale) – rappresentano oggi il 20% dell'edilizia sociale del Paese. Similmente, in Finlandia una partnership pubblico-privato a livello nazionale (*Y-Foundation*) ha consentito l'acquisto sul mercato di circa 4.500 piccoli appartamenti, affidati poi alle autorità locali perché li affittino ai senza dimora (Fitzpatrick, Johnsen e Watts 2012).

Per quanto riguarda le politiche di welfare, risulta evidente come la previsione di interventi volti a favorire l'inclusione sociale possa costituire un fattore di prevenzione per l'emergere delle forme di marginalità più acuta, di cui la condizione dei senza fissa dimora è il caso emblematico. Sussidi di disoccupazione e, più in generale, misure di sostegno al reddito costituiscono interventi cruciali per sopperire ai bisogni materiali. Tuttavia, in considerazione della complessità delle problematiche che possono sfociare nella condizione di homeless, fondamentale risulta essere anche la presenza di servizi personalizzati rivolti alle persone che vivono situazioni eterogenee di disagio: dai servizi per la disabilità e le dipendenze, all'accompagnamento per gli ex detenuti. In considerazione dell'ampia quota di immigrati che in molti Paesi, alimenta la popolazione homeless, assume poi rilevanza la presenza di servizi di inclusione specificamente rivolti a questo target. Le comparazioni internazionali mostrano, del resto, come i Paesi caratterizzati da sistemi di welfare più generosi manifestino una maggiore capacità di contenimento del fenomeno, soprattutto nelle sue manifestazioni più transitorie e più strettamente legate a condizioni di deprivazione materiale (O' Sullivan 2010; Busch-Geertsema et al. 2010).

Esiste dunque uno stretto legame fra “regimi di welfare” (Esping Andersen 1992), da una parte, e diffusione e caratteristiche del fenomeno homeless dall'altra. Come sottolineano infatti Stephens e Fitzpatrick (2007), i regimi di welfare che producono alti livelli di povertà e disegualianza non solo generano alti livelli di homelessness, ma la popolazione homeless che ne deriva è costituita prevalentemente da famiglie con problemi di accesso alla casa e di sostenibilità delle spese connesse, piuttosto che da bisogni personali derivanti, ad esempio, dalla

dipendenza da alcol o droga o da problemi psichici. Al contrario, i Paesi in cui il sistema di welfare produce bassi livelli di povertà e ineguaglianza registrano livelli più bassi di homelessness, con una maggiore proporzione, fra la popolazione dei senza fissa dimora, di persone con specifici bisogni individuali, legati a dipendenze, patologie, etc.

Se l'accesso ai servizi di welfare e housing è ovunque un fattore cruciale nel determinare diffusione e caratteristiche del fenomeno homelessness, un ulteriore elemento, più propriamente giuridico, manifesta inoltre la sua importanza in alcuni contesti. Si tratta del riconoscimento del "diritto alla casa". Prima ancora che dall'effettiva messa a disposizione di servizi, infatti, l'accesso alla casa può essere collegato alla possibilità data ai cittadini di far valere tale diritto, obbligando dunque le autorità a provvedere alla messa a disposizione di una qualche forma di alloggio per chi non sia in grado di provvedervi autonomamente (Kenna 2005).

Va detto che, a livello internazionale, la stessa Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 stabilisce, all'art. 25, che "ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione [...]". Nell'ambito del Consiglio d'Europa, poi, la Carta Sociale Europea (1996) all'art. 31 impegna gli Stati aderenti a "garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione", attraverso "misure destinate: 1) a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente; 2) a prevenire e ridurre lo status di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente; 3) a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti". A livello europeo, inoltre, l'art. 34.3 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea stabilisce che "al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali". Tuttavia, da questi pronunciamenti, pur importanti, non discende un diritto soggettivo direttamente impugnabile (Fitzpatrick e Watts 2010).

A livello nazionale, poi, diversi Paesi riconoscono il diritto alla casa nella loro carta costituzionale. Si tratta però, anche in questi casi, di diritti programmatici, inapplicabili dal singolo cittadino in quanto non sono previsti meccanismi legali per consentire ai senzatetto di far valere tale diritto. È questo il caso, ad esempio, di Belgio, Finlandia, Portogallo, Spagna e Svezia (Fitzpatrick e Stephens, 2007). Diritti direttamente applicabili sono invece previsti dalla legislazione di altri Paesi, limitandosi però a prevedere la garanzia di un alloggio d'emergenza. Così, ad esempio, le autorità locali in Germania hanno l'obbligo, in base alle leggi di polizia, di dare ospitalità alle persone senza fissa dimora che altrimenti sarebbero senza riparo. Similmente, la legislazione svedese relativa ai servizi sociali stabilisce il diritto ad avere un rifugio di emergenza, mentre la normativa polacca sul welfare obbliga i comuni a offrire aiuto alle persone senza fissa dimora, tra cui riparo in ostelli e rifugi. Caso interessante è inoltre quello di New York City, unica autorità statunitense a prevedere un "diritto al riparo": la presenza di alloggi d'emergenza e l'obbligo per le autorità cittadine di dare accoglienza a tutti i

richiedenti ha infatti fatto sì che la città sia diventata punto di attrazione per la popolazione homeless, generando il più costoso sistema di accoglienza del Paese (Fitzpatrick et al. 2012).

Regno Unito e Francia prevedono invece il diritto, rivendicabile attraverso le vie legali, a un alloggio permanente. In particolare, nel Regno Unito fin dal 1977 la normativa prevede che gli enti locali assicurino la disponibilità di alloggi per “esigenze prioritarie”, in particolare per le famiglie con bambini e gli adulti più vulnerabili. I tribunali del Regno Unito hanno chiarito che i candidati a ricevere il servizio possono far ricorso contro le decisioni delle autorità locali, e nel corso degli anni i tribunali amministrativi sono stati chiamati ad esprimersi più volte in materia. In Francia, invece, il riconoscimento del diritto alla casa ha fatto seguito a una vasta rivendicazione popolare, scoppiata nel 2007 e sfociata nell’approvazione del cosiddetto DALO (*Droit au Logement Opposable*). Esso prevede che tutti i richiedenti di edilizia sociale vittime di un eccessivo ritardo nell’assegnazione dell’alloggio possano rivolgersi al tribunale amministrativo per far valere il loro diritto (Fitzpatrick et al. 2012).

In generale, la letteratura ha mostrato come il riconoscimento di un diritto all’alloggio direttamente rivendicabile in sede giudiziaria abbia il merito di promuovere un’azione più incisiva da parte delle autorità nella lotta alla homelessness (Fitzpatrick e Stephens, 2007). Tuttavia, esso non basta a dare soluzione al problema dei senza fissa dimora, la cui capacità di adire le vie legali, da una parte, e la cui condizione di marginalità, in generale, rende ben più complessa la previsione di strategie di recupero. Il rischio sottolineato da alcuni studiosi è peraltro che, riportando la questione al mero livello giuridico, vengano affidate ai tribunali decisioni altamente politiche, scaricando sugli enti locali il loro recepimento, ma limitando la responsabilità dei decisori politici nell’individuare misure adeguate di risposta al fenomeno (Fitzpatrick e Watts 2010).

4.2 I servizi per i senza dimora

In considerazione della variegata strutturazione delle politiche di welfare e delle politiche abitative nei diversi contesti nazionali, diverse sono anche le iniziative che possono intercettare, in modo più o meno esclusivo, la popolazione homeless, allo scopo di superare i problemi da cui dipende la condizione di senza dimora. La varietà degli strumenti di policy è stata ampiamente documentata in letteratura grazie al fiorire, negli ultimi anni, di un rinnovato interesse per l’analisi del fenomeno in chiave comparata (Fitzpatrick et al. 2012; Busch-Geertsema 2014). Sembra tuttavia possibile ricondurre questa eterogeneità a una tipologia condivisa di servizi, quale quella proposta da Edgar (2009), rivisitata e richiamata dalla Commissione europea (2013) (vedi Tabella 6).

Tabella 6. Tipologia di servizi per gli homeless

| Tipo di servizi | Esempi |
|---|---|
| Servizi di prevenzione per i soggetti a rischio | <i>Servizi di mediazione in caso di conflitti domestici, copertura degli arretrati nel pagamento dell'affitto, etc.</i> |
| Alloggi di emergenza per senza dimora | <i>Alloggi di emergenza,</i> |
| Alloggi temporanei per senza dimora | <i>Ostelli, soluzioni abitative temporanee o assistite, rifugi per vittime di violenza</i> |
| Servizi non residenziali per senza dimora | <i>Servizi sul territorio, centri diurni, servizi di orientamento</i> |
| Alloggi per altre categorie di utenza che possono intercettare anche persone senza dimora | <i>Hotel, b&b, supporto professionale e assistenza residenziale a persone con problemi sanitari, psichici o di dipendenza</i> |
| Servizi generali per la popolazione che possono intercettare le persone senza dimora | <i>Servizi di orientamento, servizi municipali, servizi sanitari e sociali</i> |
| Servizi di supporto specialistico per altri tipi di utenza che possono intercettare la popolazione homeless | <i>Servizi di consulenza psichiatrica, programmi di disintossicazione</i> |
| Servizi di prevenzione per i soggetti a rischio | <i>Servizi di mediazione in caso di conflitti domestici, copertura degli arretrati nel pagamento dell'affitto, etc.</i> |

Fonte: Busch-Geertsema (2010: 44), elaborazione su Edgar (2009: 17)

Si individuano così diversi ordini di interventi: quelli specificamente rivolti agli homeless e quelli che li intercettano indirettamente. Inoltre, si possono distinguere interventi di prevenzione, interventi di emergenza e temporanei volti a ad attenuare il fenomeno e azioni più generali per l'inclusione, sia sul fronte abitativo, sia attraverso servizi di accompagnamento sociale. Le politiche preventive (*close the front door* o *entry polizie*), vanno dall'assistenza agli individui vittime di sfratti, alla fornitura di alloggi a canoni differenziati in base al reddito, al sostegno con percorsi mirati degli individui in alcuni snodi della vita che li rendono particolarmente vulnerabili (dopo la perdita del lavoro, dopo un divorzio, all'uscita dalla prigione). L'importanza relativa delle politiche di prevenzione rispetto a quelle di intervento dipende inevitabilmente dal numero delle persone a rischio di *homelessness*. Al crescere del numero delle persone a rischio, cresce il numero degli homeless e quindi i costi per la società nel suo complesso (Boeri et al. 2009).

Per quanto riguarda invece la governance dei servizi per gli homeless, il modello predominante è quello che affida alle autorità locali la responsabilità principale per l'attivazione e dei servizi, il finanziamento degli interventi e l'attività di orientamento degli utenti intercettati

dai servizi sociali. Sono invece le ONG i principali fornitori di servizi specificamente rivolti alla popolazione senza dimora (Busch-Geertsema et al. 2010).

Per quanto riguarda poi l'approccio adottato, si evidenzia come i servizi esistenti per i senzatetto in Europa siano ancora in gran parte sviluppati in un'ottica "emergenziale", ovvero diretti a coprire le necessità più urgenti. L'intervento pubblico, in particolare, viene attivato primariamente in una logica di ultima istanza e mira a fornire una protezione minima nei momenti di maggiore difficoltà. È questo, ad esempio, il caso delle iniziative adottate – in alcuni casi per esplicita previsione legislativa – per prevenire i casi di assideramento nei mesi invernali, attraverso l'apertura di ripari d'emergenza. Tuttavia, si va diffondendo la consapevolezza del costo, sociale ed economico, che questo approccio comporta e vanno emergendo, in modo più o meno strutturato nei diversi contesti nazionali, modalità di intervento innovative, mirate a ridurre al minimo la necessità di soluzioni d'emergenza, massimizzando invece gli sforzi per prevenire il fenomeno e darvi rapida soluzione attraverso la messa a disposizione di risposte integrate, in ambito sociale e abitativo (Fitzpatrick et al. 2012).

Quello che va delineandosi è dunque un graduale passaggio da un approccio cosiddetto "staircase" a una prospettiva "housing first" o di "normalizzazione". In questo contesto, si va infatti abbandonando il modello "graduale", secondo il quale l'accompagnamento dei senzatetto deve essere scandito in più fasi, attraverso una serie di servizi, via via meno legati alle esigenze materiali di base, per portare solo alla fine del percorso alla piena emancipazione. Questo modello, che vede nell'assegnazione di un alloggio l'ultimo step di un iter nel quale l'utente è prima chiamato a superare le altre problematiche che lo affliggono, è infatti ora ribaltato nella prospettiva "housing first".

Nato negli Stati Uniti fra gli anni '50 e '60, ma divenuto noto negli anni '90 con l'avvio, a New York, del programma "Pathways to Housing" ad opera di Sam Tsemberis, l'approccio "housing first" si basa sull'assunto principale che la casa è un diritto umano primario (Tsemberis 2010). Per questo, in tale prospettiva la risposta al bisogno abitativo è vista come primo passo verso la soluzione delle altre problematiche che il soggetto manifesta. L'intervento prevede dunque l'assegnazione, il più rapidamente possibile, di un alloggio, possibilmente stabile e, solo successivamente, l'attivazione di percorsi di accompagnamento multi-professionali. L'implementazione di questo approccio necessita dunque della messa a disposizione di soluzioni abitative indipendenti in diverse zone della città (*scattered site housing*), allo scopo di evitare qualsiasi forma di ghettizzazione. Prevede inoltre un percorso di accompagnamento personalizzato, incentrato sugli specifici bisogni dell'utente e sviluppato attraverso il suo coinvolgimento diretto nella definizione degli obiettivi (*recovery orientation*) allo scopo di promuovere un processo di attivazione e responsabilizzazione (Atherton e McNaughton Nicholls 2008).

Per quanto le diverse esperienze sviluppate a livello europeo e documentate in letteratura presentino caratteristiche eterogenee e spesso non pienamente in linea con il modello teorico sviluppato da Tsemberis, molti Paesi europei sembrano oggi indirizzati verso al completa revisione del sistema (Johnsen e Teixeira 2010). La Finlandia, con il progetto *Foundation Y*,

rappresenta certamente uno degli esempi maggiormente strutturati di questo cambiamento, tanto che, per il 2015, è prevista la totale eliminazione degli ostelli (Tainio e Fredriksson, 2009). Altrove, come in Francia e in Irlanda, le autorità hanno esplicitamente dichiarato di aderire al nuovo approccio, ma non è chiaro quali impegni strategici nazionali siano stati presi, al di là del riconoscimento che i senzatetto devono essere spostati di un alloggio il più rapidamente possibile. Interessante è poi notare come più lento sia il decollo del nuovo modello nel Regno Unito e in Germania, forse proprio in considerazione della diffusione, in questi contesti, di un approccio già molto incentrato sulla risoluzione del problema abitativo (*“housing led”*) e quindi meno coinvolto dalla *“rivoluzione”* in corso in altri contesti (Fitzpatrick et al. 2012).

Va sottolineato poi il ruolo svolto dal Terzo settore in questa fase di cambiamento. La letteratura ha infatti mostrato che, dove le NGO di tipo tradizionale, per lo più di ispirazione religiosa, hanno un ruolo pressoché monopolistico nella fornitura di servizi per gli homeless, esse finiscono spesso per osteggiare il passaggio a politiche di prevenzione e ad un nuovo modello. Una simile resistenza è stata inoltre riscontrata da parte di alcune amministrazioni locali, restie ad adottare forme di intervento innovative che, almeno nel breve periodo, richiedono un importante investimento non solo in termini economici, per la ristrutturazione delle strutture esistenti, ma anche in termini di formazione del personale. Per questo, è stato fatto notare come l'approccio *housing first* richieda, per avere successo, un attivo coinvolgimento da parte del governo centrale (Fitzpatrick et al. 2011).

Un esplicito invito a muoversi in questa direzione è stato peraltro rivolto agli Stati membri della UE dalla Commissione europea, che in un documento di accompagnamento sviluppato nell'ambito del Social Investment Package (Commissione europea 2013), dal titolo *Confronting Homelessness in the European Union*, ha chiaramente indicato nello sviluppo di azioni preventive e di rapido intervento la strada per lo sviluppo di strategie efficaci di risposta al fenomeno homelessness. Il documento elenca infatti le seguenti azioni:

1. mettere a punto strategie integrate *“housing-led”* e di lungo periodo;
2. prevenire il fenomeno attraverso l'identificazione precoce delle persone a rischio, offrendo loro programmi di sostegno su misura (in particolare rafforzando le misure anti-sfratto);
3. rafforzare la cooperazione tra i sistemi sociali e sanitari, per garantire l'efficacia delle reti sociali;
4. fornire un sostegno finanziario sufficiente - come il sostegno al reddito, il sostegno all'alloggio o i sussidi per l'affitto - per prevenire la condizione di homeless;
5. migliorare l'erogazione dei servizi per i senza fissa dimora attraverso la promozione di approcci integrati, la pianificazione e il finanziamento a lungo termine;
6. fornire alloggi di emergenza di qualità decente, coinvolgendo gli utenti nella gestione dei rifugi;
7. prendere accordi per aiutare le persone senza fissa dimora a far fronte a condizioni climatiche estreme, prevedendo meccanismi che consentano la rapida mobilitazione dei servizi;
8. migliorare l'occupabilità delle persone senza dimora attraverso l'introduzione di misure pertinenti e mobilitando i servizi per l'impiego;

9. responsabilizzare le persone senza dimora attraverso la loro partecipazione nella fornitura di servizi;
10. favorire l'accesso agli alloggi disponibili, introducendo procedure per garantire il diritto alla casa, anche attraverso misure per promuovere l'acquisto da parte dei soggetti a basso reddito;
11. rafforzare i partenariati fra autorità pubbliche, ONG, organizzazioni di beneficenza, autorità sanitarie, operatori attivi nell'edilizia sociale, polizia e assistenti del sistema giudiziario, coinvolgendo gli investitori privati nel finanziamento di programmi o servizi per i senzatetto.

5. Politiche e servizi per i senza dimora in Italia e Lombardia

La nota debolezza delle politiche di inclusione sociale, da un parte, e delle politiche di housing dall'altra rende il quadro degli interventi di prevenzione e risposta al fenomeno homeless particolarmente fragile (Tosi 2009; Pezzana 2012). La condizione dei senza tetto e l'esclusione abitativa sono del resto riconosciuti dalla legge 328 del 2000 come aree d'intervento specifico nel campo dei servizi socio-assistenziali. La riforma costituzionale del 2001 ha però affidato questo ambito alla competenza regionale, lasciando in capo al governo centrale il solo compito di determinare il livello di base dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il nazionale territorio (Art. 117 Cost.). Proprio la mancata definizione di questi livelli essenziali ha fatto sì che venisse meno qualsiasi intervento di coordinamento capace di dar forma ad una strategia nazionale di lotta al fenomeno. Anche l'adozione delle strategie delineate a livello europeo per la lotta all'esclusione sociale, attraverso la stesura dei Piani di azione nazionale nell'ambito del Metodo di Coordinamento Aperto, è stata letta per lo più come un espletamento formale (Pezzana 2012).

Peraltro, già fin dagli anni Ottanta e Novanta, l'aumento del disagio sociale e l'arrivo di nuovi flussi migratori hanno mostrato l'inadeguatezza dei servizi sociali pubblici, portando al crescente coinvolgimento, in questo campo, del Terzo settore. Ne è derivata una frequente collaborazione tra il settore pubblico e le organizzazioni del privato sociale, capaci di mantenere, anche attraverso l'autofinanziamento, strutture e iniziative. Lo sviluppo dei sistemi locali di politiche e interventi per le persone senza dimora ha così generato un'estrema eterogeneità, non riconducibile né alla dimensione demografica né a modelli di welfare regionali, ma piuttosto alla frammentazione dovuta dalla mancanza di indirizzi legislativi unitari. Tale frammentazione ha così reso per lungo tempo difficile dar conto delle effettive misure messe in atto nel Paese (Fio.PSD 2009).

È proprio alla già citata Indagine sulla povertà estrema promossa dai Ministeri del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali⁸ che si deve il primo tentativo di descrivere analiticamente

⁸ Vedi paragrafo 3.2.

consistenza e caratteristiche dei servizi offerti in Italia alla popolazione homeless, a partire da una classificazione degli interventi sintetizzata nella Tabella 7.

Tabella 7. Servizi per gli homeless considerati nell'indagine Istat sulla povertà estrema

| Macro- categoria | Servizi |
|--|---|
| Servizi di supporto in risposta ai bisogni primari | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Distribuzione viveri</i> - <i>Distribuzione indumenti</i> - <i>Distribuzione farmaci</i> - <i>Docce e igiene personale</i> - <i>Mense</i> - <i>Unità di strada</i> - <i>Contributi economici una tantum</i> |
| Servizi di accoglienza notturna | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Dormitori di emergenza</i> - <i>Dormitori</i> - <i>Comunità semiresidenziali</i> - <i>Comunità residenziali</i> - <i>Alloggi protetti</i> - <i>Alloggi autogestiti</i> |
| Servizi di accoglienza diurna | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Centri diurni</i> - <i>Comunità residenziali</i> - <i>Circoli ricreativi</i> - <i>Laboratori</i> |
| Servizi di accoglienza diurna | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Centri Diurni</i> - <i>Comunità residenziali</i> - <i>Circoli ricreativi</i> - <i>Laboratori</i> |
| Servizi di segretariato sociale | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Servizi informativi e di orientamento</i> - <i>Residenza anagrafica fittizia</i> - <i>Domiciliazione postale</i> - <i>Espletamento pratiche</i> - <i>Accompagnamento ai servizi del territorio</i> |
| Servizi di presa in carico e accompagnamento | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Progettazione personalizzata</i> - <i>Counseling psicologico</i> - <i>Counseling educativo</i> - <i>Sostegno educativo</i> - <i>Sostegno psicologico</i> - <i>Sostegno economico strutturato</i> - <i>Inserimento lavorativo</i> - <i>Ambulatori infermieristici/medici</i> |

| | |
|--|--|
| | - <i>Custodia e somministrazione terapie</i> |
| Servizi di supporto in risposta ai bisogni primari | - <i>Distribuzione viveri</i> - <i>Distribuzione indumenti</i> - <i>Distribuzione farmaci</i> - <i>Docce e igiene personale</i> - <i>Mense</i> - <i>Unità di strada</i> - <i>Contributi economici una tantum</i> |
| Servizi di accoglienza notturna | - <i>Dormitori di emergenza</i> - <i>Dormitori</i> - <i>Comunità semiresidenziali</i> - <i>Comunità residenziali</i> - <i>Alloggi protetti</i> - <i>Alloggi autogestiti</i> |

Fonte: Fio.PSD (2009)

I dati raccolti, relativi al 2010 (Istat 2011), mostrano come siano ben 727 gli enti e le organizzazioni attivi nell'erogazione di servizi alle persone senza dimora nei 158 comuni italiani in cui è stata condotta la rilevazione. La loro presenza territoriale si articola in 1.187 sedi operative, ciascuna delle quali eroga in media 2,6 servizi, per un totale di 3.125 servizi. Più di un terzo di questi si concentra nei grandi comuni. Particolarmente concentrata è la presenza dei servizi di presa in carico e accoglienza diurna (quasi la metà concentrata nei grandi comuni), mentre più capillare sul territorio è la presenza dei servizi di segretariato sociale.

Un terzo dei servizi offerti ricade nella categoria dei servizi “a bassa soglia” rivolti al soddisfacimento dei bisogni primari (cibo, vestiario, igiene personale). Il 17% degli enti fornisce un alloggio notturno, il 4% offre accoglienza diurna, il 24% presta servizi di segretariato sociale (informativi, di orientamento all'uso dei servizi e di espletamento di pratiche amministrative, inclusa la residenza anagrafica fittizia) e il 21% è attivo nella presa in carico e nell'accompagnamento.

Gli enti pubblici erogano direttamente il 14% dei servizi, raggiungendo il 18% dell'utenza. Se a essi si aggiungono i servizi erogati da organizzazioni private che godono di finanziamenti pubblici, si raggiungono i due terzi sia dei servizi sia dell'utenza (Tabella 8). Va però osservato come l'azione degli enti pubblici sia per lo più assorbita da servizi di segretariato sociale e accompagnamento. Al contrario, tra i servizi di accoglienza e risposta ai bisogni primari, la presenza del pubblico si ferma al 10% del totale.

La Lombardia è la regione che registra i valori più elevati sia in termini di servizi che di utenza raggiunta: sono 130 le organizzazioni che operano sul territorio (il 17,9% del totale nazionale) e 714 i servizi offerti (22,8% del totale). Ad essi si rivolge circa un quinto dell'utenza totale. Poco meno della metà dei servizi (311) è offerto sul territorio milanese e rappresenta ben

il 63% dell'utenza lombarda. Si tratta, per la maggior parte (62,2%) di servizi privati che ricevono un finanziamento pubblico, mentre solo l'8,3% ha natura pubblica (in linea con la media nazionale).

Tabella 8. Servizi di supporto in risposta ai bisogni primari, per regione e ripartizione geografica e natura dell'organizzazione erogante. Anno 2010 (valori assoluti e composizioni percentuali)

| | Natura dell'organizzazione | | | Totale (=100%) |
|-----------------------------|----------------------------|--|------------|-------------------|
| | Privata | privata con finanziamento pubblico | pubblica | |
| Piemonte | 39,2 | 37,3 | 23,5 | 51 |
| Valle d'Aosta/Vallé d'Aoste | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 4 |
| Lombardia | 29,5 | 62,2 | 8,3 | 193 |
| Liguria | 28,1 | 67,2 | 4,7 | 64 |
| Nord-ovest | 30,4 | 59,6 | 9,9 | 312 |
| Trentino-Alto Adige | 5,3 | 78,9 | 15,8 | 19 |
| Veneto | 65,6 | 24,7 | 9,7 | 93 |
| Friuli-Venezia Giulia | 50,0 | 38,5 | 11,5 | 26 |
| Emilia-Romagna | 46,9 | 50,0 | 3,1 | 96 |
| Nord-est | 51,3 | 41,0 | 7,7 | 234 |
| Toscana | 44,1 | 48,4 | 7,5 | 93 |
| Umbria | 85,7 | 0,0 | 14,3 | 14 |
| Marche | 26,3 | 68,4 | 5,3 | 19 |
| Lazio | 56,7 | 37,8 | 5,6 | 90 |
| Centro | 50,5 | 42,6 | 6,9 | 216 |
| Abruzzo | 62,5 | 31,3 | 6,3 | 32 |
| Molise | 20,0 | 20,0 | 60,0 | 5 |
| Campania | 69,2 | 15,4 | 15,4 | 65 |
| Puglia | 71,4 | 23,8 | 4,8 | 42 |
| Basilicata | 33,3 | 55,6 | 11,1 | 9 |
| Calabria | 53,6 | 46,4 | 0,0 | 28 |
| Sud | 63,0 | 27,1 | 9,9 | 181 |
| Sardegna | 18,5 | 70,4 | 11,1 | 27 |
| Sicilia | 51,6 | 42,9 | 5,5 | 91 |
| Isole | 44,1 | 49,2 | 6,8 | 118 |
| Totale | 46,2 | 45,3 | 8,5 | 1061 |

Fonte: Istat (2011)

Fra i servizi di base, volti a dare risposta ai bisogni primari, la tipologia più diffusa è quella dei servizi mensa e distribuzione viveri, seguite dalla distribuzione di indumenti e da servizi per l'igiene. Meno frequente è invece la distribuzione di sussidi economici (Tabella 9).

Tabella 9. Servizi di supporto in risposta ai bisogni primari, per regione e ripartizione geografica e tipologia del servizio. Anno 2010 (valori assoluti e composizioni percentuali).

| | Viveri | Indumenti | Farmaci | Docce e igiene personale | Mense | Unità di strada | Contributi economici una tantum | Totale (=100%) |
|-------------------|-------------|-------------|------------|--------------------------|-------------|-----------------|---------------------------------|----------------|
| Lombardia | 20,7 | 18,7 | 5,7 | 13,5 | 19,2 | 10,4 | 11,9 | 193 |
| Nord-ovest | 18,9 | 18,3 | 4,8 | 12,8 | 23,1 | 8,7 | 13,5 | 312 |
| Nord-est | 20,5 | 17,5 | 3,8 | 14,5 | 24,4 | 9,4 | 9,8 | 234 |
| Centro | 19,4 | 19,0 | 2,8 | 13,9 | 29,2 | 7,4 | 8,3 | 216 |
| Sud | 13,8 | 17,7 | 4,4 | 16,0 | 33,1 | 4,4 | 10,5 | 181 |
| Isole | 22,0 | 17,8 | 2,5 | 17,8 | 21,2 | 10,2 | 8,5 | 118 |
| Totale | 18,9 | 18,1 | 3,9 | 14,5 | 26,1 | 8,0 | 10,6 | 1061 |

Fonte: Istat (2011)

A livello regionale sono inoltre disponibili i dati raccolti attraverso le indagini condotte annualmente dall'Osservatorio Regionale sull'Esclusione sociale. I dati rilevati al 1° gennaio 2012 registrano 409 enti del Terzo settore attivi nell'assistenza, fra gli altri, alle persone senza fissa dimora. Fra i servizi erogati, la maggiore diffusione (e il maggior numero di utenti intercettati) si registra fra i servizi di mensa e distribuzione di pacchi alimentari, la distribuzione di indumenti e i servizi di ascolto (Tabella 10).

Tabella 10. Assistiti Senza Fissa Dimora ed enti che assistono Senza Fissa Dimora (valori assoluti e percentuali) per servizio offerto.

| | Enti che assistono PSD | Assistiti PSD | % enti con PSD su totale enti | %PSD su totale assistiti | % PSD su totale PSD |
|--|------------------------|---------------|-------------------------------|--------------------------|---------------------|
| Servizio mensa o pacchi alimenti | 330 | 55.543 | 28% | 18% | 85% |
| Distrib. farmaci o assistenza sanitaria | 93 | 56.087 | 28% | 35% | 85% |
| Dormitorio | 23 | 45.533 | 49% | 60% | 69% |
| Case d'accoglienza o comunità | 109 | 46.660 | 19% | 47% | 71% |
| Distrib. Abbigliamento | 227 | 55.857 | 35% | 25% | 85% |
| Servizi per l'igiene (docce) | 47 | 47.014 | 50% | 51% | 72% |
| Contributi monetari o pag.utenze | 139 | 27.385 | 21% | 17% | 42% |
| Ascolto | 290 | 52.786 | 31% | 22% | 80% |
| Accompagnamento | 145 | 26.636 | 23% | 20% | 41% |
| Totale | 409 | 65.723 | 23% | 17% | 100% |

Fonte: elaborazione Èupolis Lombardia su dati rilevati

I dati ORES confermano inoltre il primato di Milano, in termini sia di domanda, sia di offerta di servizi (Tabella 11). È infatti nell'area della Città metropolitana che si concentra il 47,7% dei servizi e l'83% dei senza tetto assistiti dagli enti del Terzo settore in Lombardia.

Tabella 11. Assistiti Senza Fissa Dimora ed enti che assistono Senza Fissa Dimora (valori assoluti e percentuali) per provincia.

| | Enti che assistono PSD | Assistiti PSD | % enti con PSD su totale enti | % PSD su totale assistiti | % PSD su totale PSD |
|-------------------------|------------------------|---------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------|
| Bergamo | 26 | 1.154 | 12% | 4% | 2% |
| Brescia | 27 | 4.863 | 19% | 17% | 7% |
| Como | 14 | 967 | 14% | 8% | 1% |
| Cremona | 13 | 430 | 14% | 3% | 1% |
| Lecco | 11 | 154 | 18% | 2% | 0% |
| Lodi | 14 | 165 | 30% | 3% | 0% |
| Monza e Brianza | 29 | 540 | 24% | 3% | 1% |
| Milano | 195 | 54.808 | 30% | 28% | 83% |
| Mantova | 9 | 382 | 24% | 4% | 1% |
| Pavia | 28 | 1.441 | 28% | 8% | 2% |
| Sondrio | 8 | 175 | 40% | 4% | 0% |
| Varese | 35 | 644 | 20% | 3% | 1% |
| Totale Lombardia | 409 | 65.723 | 23% | 17% | 100% |

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati rilevati

Dati utili sono inoltre quelli forniti da Istat attraverso la rilevazione della spesa dei Comuni per interventi e servizi sociali. Si tratta di una rilevazione annuale che consente di monitorare la spesa sociale delle amministrazioni comunali per diversi target di utenza. Considerando il solo target dei senza dimora, tali servizi comprendono l'attribuzione della residenza anagrafica, gli interventi di inserimento lavorativo, i servizi per l'igiene personale, l'accoglienza diurna e notturna e i servizi di pronto intervento dimora (unità mobili di strada che offrono servizi di prima assistenza). In una recente audizione al Senato, Istat ha fornito i dati provvisori circa l'erogazione di tali servizi nel 2013.

Si stima che le risorse destinate dai Comuni alle politiche di welfare territoriale per le persone senza dimora ammontino nel 2013 a circa 35 milioni 500 mila euro. Circa il 58% della spesa rilevata si concentra al Nord, il 30,5% al Centro e solo l'11,6% al Sud e nelle Isole. In termini pro-capite la media di spesa è di 959 euro annui per 1.000 abitanti di età compresa fra 18 e 64 anni, mentre l'importo sale a circa 1.500 euro l'anno al Nord-est e al Centro, oltre 1.000 euro pro-capite al Nord-ovest, 300 al Sud e 348 nelle Isole.

. Il servizio di residenza anagrafica per senza fissa dimora ha riguardato nel 2013 quasi 5.600 persone, per una spesa pro-capite media di 86 euro. Gli interventi per l'inserimento lavorativo dei senza dimora hanno interessato circa 15 mila persone, per una spesa complessiva di circa 2 milioni 500 mila euro (in media 171 euro per utente). Le quote più rilevanti di spesa e di utenti serviti si trovano proprio in Lombardia: è qui che si concentra ben il 94% degli utenti e il 54% della spesa. I servizi per l'igiene personale (in particolare, docce), hanno una distribuzione meno concentrata sul territorio, anche se risultano assenti in diverse regioni del Centro Sud. Contributi economici per persone senza dimora sono erogati a circa 1.400 persone l'anno, per una spesa complessiva di circa 1 milione 400 mila euro. In media l'importo annuo dei contributi per utente è di 983 euro, ma si osserva una notevole variabilità a livello territoriale: si passa da 2.244 euro nel Nord-est a 394 euro annui nelle Isole. I centri diurni specifici per persone senza dimora offrono servizi quali mensa, distribuzione abiti e medicinali, igiene personale, ascolto, punto di ritrovo. Anche in questo caso, la maggior parte dei circa 5.000 utenti si concentra nelle regioni del Nord. I dormitori e le strutture di accoglienza per persone senza dimora offrono ospitalità a oltre 18.000 utenti nel caso dei dormitori e oltre 8.000 nel caso delle strutture. La spesa dei Comuni per i dormitori ammonta a circa 12 milioni 700 mila euro complessivamente, con una media di circa 700 euro per utente; per le strutture di accoglienza, che presuppongono una maggiore continuità e un progetto di integrazione sociale, i Comuni hanno speso complessivamente 11 milioni 200 mila euro, con una media di circa 1.390 euro per utente. I servizi di pronto intervento per persone senza dimora hanno portato ad una spesa complessiva di circa 4.500.000 per oltre 24.000 utenti serviti.

I dati Istat disponibili confermano così un quadro variegato di interventi, caratterizzato da una diffusione a macchia di leopardo dei servizi e dall'importanza del ruolo svolto dal Terzo settore. Emerge inoltre la concentrazione degli interventi nella fornitura di servizi di base o di emergenza, mentre, anche per la complessità dei percorsi che essi richiedono, risulta più difficile isolare e analizzare gli interventi più complessi di inclusione. Non da ultimo, la pressoché totale esclusione, in queste valutazioni, delle iniziative rivolte alla più vasta platea di chi vive forme differenziate di disagio abitativo, nonché delle popolazioni che trovano rifugio in campi nomadi e alloggi d'emergenza, rende parziale il quadro descrittivo.

Ciò che è ancor più difficile ricavare dai dati è però una qualche indicazione circa la strategia che va delineandosi, a livello più complessivo, nella messa a punto degli interventi. Arduo è anche stabile quale ruolo di regia le amministrazioni pubbliche siano in grado di svolgere. Gli studi disponibili mostrano, del resto, come di fatto tale ruolo sia in genere assente. Dove un tentativo è stato fatto di mettere a punto strategie integrate d'intervento, ciò è avvenuto su scala locale, attraverso sperimentazioni e progetti di portata ridotta (Pezzana 2012). Anche l'implementazione di un modello "housing-led" o "housing-first", pur sperimentato in progetto a livello comunale o sovra-comunale, con un diretto coinvolgimento delle amministrazioni, si scontra con la mancanza di interventi capaci di modificare radicalmente l'impostazione dei

servizi esistenti⁹. Tali interventi non possono infatti che essere coordinati ad un livello superiore, richiedendo un ripensamento complessivo delle politiche sociali e abitative che intercettano il fenomeno.

⁹ Si veda, a titolo di esempio, la descrizione del Progetto Rolling Stones, sviluppato in Provincia di Bergamo da alcuni enti del Terzo settore e ispirato alla logica “housing first” (Graneli 2015).

BIBLIOGRAFIA

Atherton, I. C. McNaughton Nicholls (2008), “‘Housing First’ as a Means of Addressing Multiple Needs and Homelessness”, *European Journal of Homelessness*, n. 2, pp. 289-303.

Commissione europea (2013), *Commission Staff Working Document - Confronting Homelessness in the European Union*, document alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio al Comitato economic e sociale e al Comitato delle Regioni, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion - including implementing the European Social Fund 2014-2020*, Bruxelles, 20 febbraio, SWD(2013) 42 final.

Baptista I. (2010), “Women and Homelessness in Europe”, in E. O’Sullivan, V. Busch-Geertsema, D. Quilgars, e N. Pleace (a cura di), *Homelessness Research in Europe*, FEANTSA, Bruxelles, pp. 163-186.

Baptista I., L. Benjaminsen, N. Pleace, V. Busch-Geertsema (2012), “Counting Homeless People in the 2011 Housing and Population Census”, *European Observatory on Homelessness*, Bruxelles.

Benjaminsen, L., E. Dyb, E. O’Sullivan (2009), “The Governance of Homelessness in Liberal and Social Democratic Welfare Regimes: National Strategies and Models of Intervention”, *European Journal of Homelessness*, n. 3, pp.27–55.

Boeri T., M. Braga, L. Corno (2009), “L’economia invisibile dei senza casa”, in R. Gnocchi, *Homelessness e dialogo interdisciplinare. Analisi a confronto tra modelli diversi*, Carocci, Roma.

Braga M., L. Corno (2008), *I senzatetto nell’area metropolitana di Milano: un’analisi economica*, presentazione presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Roma, 21 Novembre.

Braga M., L. Corno (2011), “Being Homeless: Evidence From Italy”, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia - Nuova Serie*, vol. 70, n. 3, pp. 33-73

Braga M. e L. Corno (2012), *Senza casa. E invisibili*, www.lavoce.info, 17 febbraio.

Busch-Geertsema V., L. Benjaminsen, M. Filipovič Hrast, N. Pleace (2014), “Extent and Profile of Homelessness in European Member States. A Statistical Update”, *European Observatory on Homelessness*, Bruxelles.

De Vitis C., S. Falorsi, F. Inglese, A. Masi, N. Pannuzi, M. Russo (2014), “A Methodological approach based on indirect sampling to survey the homeless population”, *Rivista di Statistica Ufficiale*, n. 1-2, pp.9-30.

Edgar B. (2009), “European Review of Statistics on Homelessness”, *European Observatory on Homelessness*, Bruxelles.

Edgar B. (2012), “The ETHOS Definition and Classification of Homelessness and Housing Exclusion”, *European Journal of Homelessness*, vol. 6, n. 2, pp. 219-225.

Edgar, W., M. Harrison, P. Watson, V. Busch-Geertsema (2007), *Measurement of Homelessness at European Union Level*, European Commission (DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities), Bruxelles.

Fio.PSD (2009), *MPHASIS Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems* (Progressi nazionali raggiunti sull’homelessness grazie all’avanzamento e al rafforzamento di sistemi informativi), Dati raccolti sul disagio abitativo grave in Italia.

Fitzpatrick S. e B. Watts (2010), ‘The Right to Housing’ for Homeless People, in in E. O’Sullivan, V. Busch-Geertsema, D. Quilgars, e N. Pleace (a cura di), *Homelessness Research in Europe*, FEANTSA, Bruxelles, pp. 105-122.

Fitzpatrick. S., Pawson, H., Bramley, G. & Wilcox, S. (2011), *The Homelessness Monitor. Tracking the Impacts of Policy and Economic Change in England*, Crisis, London.

Fitzpatrick S., S. Johnse, E.E. Watts (2012), *International Homelessness Policy Review: a Report to Inform the Review of Homelessness Legislation in Wales*, Welsh Government, Cardiff.

Fondazione Rodolfo De Benedetti (2013), “racCONTAMI2013”, *Seconda indagine sui senzatetto a Milano, Primi risultati*, Milano, 17 aprile.

Fondazione Rodolfo De Benedetti (2014), “racCONTAMI2014”, *1° indagine point in time dei senza fissa dimora a Roma, Primi risultati*, Roma, 23 giugno.

Gosme L. (2014), “Key steps towards a European Union homelessness policy”, *Journal of European Social Policy*, vol. 24, n. 3, pp. 289-299.

Graneli L. (2015), “Il Progetto Rolling Stones: una Sperimentazione di Housing First in Italia”, *Nuova Secondaria*, n. 7, pp. 23-40.

Istat (2011), *I servizi alle persone senza dimora*, <http://www.istat.it/it/archivio/44096>.

Istat (2012), *Le persone senza dimora*, <http://www.istat.it/it/archivio/72163>.

Istat (2014), *La ricerca nazionale sulla condizione delle persone senza dimora in Italia*, http://www.sistan.it/fileadmin/redazioni/IMMAGINI/Le_persone_senza_dimora_-_27_giu_2014_-_Testo_del_volume.pdf.

Istat (2015), *Assistenza sanitaria alle persone senza dimora*, Audizione dell’Istituto nazionale di statistica presso la XXII Commissione “Igiene e Sanità” del Senato della Repubblica, 29 aprile.

James F.J. (1991), "Counting Homeless Persons with Surveys of Users of Services for the Homeless", *Housing Policy Debate*, vol. 2, n.3, pp. 733-753.

Johnsen, S., L. Teixeira (2010), *Staircases, Elevators and Cycles of Change: 'Housing First' and Other Housing Models for Homeless People with Complex Needs*, Crisis, London.

Kenna P. (2005), *Housing Rights and Human Rights*, FEANTSA, Bruxelles.

Onds (2014), Rapporto Annuale 2013, Osservatorio nazionale sul disagio e la solidarietà nelle stazioni italiane, http://www.onds.it/allegati/documenti/onds/140716_Rapporto_ONDS_2013_V77_Web.pdf.

ORES (2012), *L'esclusione sociale in Lombardia 2011. Quarto Rapporto*, Éupolis Lombardia, Milano.

ORIM (2015), "L'immigrazione straniera in Lombardia. La quattordicesima indagine regionale" (a cura di G. Blangiardo), <http://www.orimregionelombardia.it/upload/5534ed344b4dd.pdf>.

O'Sullivan E. (2010), "Welfare States and Homelessness", in E. O'Sullivan, V. Busch-Geertsema, D. Quilgars, e N. Pleace (a cura di), *Homelessness Research in Europe*, FEANTSA, Bruxelles, pp. 65-83.

O'Sullivan E., V. Busch-Geertsema, D. Quilgars, e N. Pleace (a cura di), *Homelessness Research in Europe*, FEANTSA, Bruxelles.

Pezzana P. (2012), "Control and Contain: a "Hidden Strategy" where a Common Strategy is Lacking: Perspectives from Italy", *European Journal of Homelessness*, vol. 6, n. 1, pp.

Spinnewijn F. (2009), "How to Use the Open Method of Coordination to Deliver Policy Progress at European Level: The Example of Homelessness", *European Journal of Homelessness*, vol. 3, pp. 301-316.

Stephens M., S. Fitzpatrick (2007), "Welfare Regimes, Housing Systems and Homelessness: How are they Linked?", *European Journal of Homelessness*, n. 1, pp.201- 212.

Tosi A. (2008), "Le case dei poveri: ricominciare ad annodare i fili", in A. Bonomi (a cura di), *La vita nuda*, Triennale Electa, Milano, pp. 151-162.

Tosi A. (2009), "Senza dimora, senza casa: note di ricerca", in A. Brandolini, C. Saraceno e A. Schizzerotto, *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute e abitazione*, Il Mulino, Bologna, pp. 355-368.

Tosi A. (2010) "Coping with Diversity. Reflections on Homelessness in Research in Europe", E. O'Sullivan, V. Busch-Geertsema, D. Quilgars, e N. Pleace (a cura di), *Homelessness Research in Europe*, FEANTSA, Bruxelles, pp. 221-236.

Tsemberis S. (2010), *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction Manual*, Hazelden, Center City.

Williams M. (2010), "Can we measure homelessness? A critical evaluation of 'Capture-Recapture'", *Methodological Innovations Online*, vol. 5, n. 2, pp. 49-59.

Zanzottera F. (2008), "Diversamente abitata: le baraccopoli "invisibili" di Milano", *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*, vol. 15, n. 17, pp. 159-179.