



Unione europea
Fondo sociale europeo



D.I.E.S.I.S.
Development and Innovation in Europe
of a Social Inclusion System



Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali

DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE E PASSIVE DEL LAVORO
DIREZIONE GENERALE PER IL TERZO SETTORE E LE FORMAZIONI SOCIALI



Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione

Programma Operativo Nazionale Azioni di Sistema (FSE) 2007-2013 [IT052PO017]

Obiettivo Convergenza

Programma Operativo Nazionale Governance e Azioni di Sistema (FSE) 2007-2013 [IT051PO006]

SCHEDA INTRODUTTIVA

Introduzione

Il presente documento accompagna la partecipazione alla *Housing First International Conference: Ending homelessness* (Lisbona, 9-10 dicembre 2013). Esso offre, in modo molto sintetico, alcuni dati ed informazioni per inquadrare la problematica dei senza dimora e le prospettive d'intervento nel prossimo ciclo della politica di coesione.

L'adesione alla conferenza di Lisbona rappresenta il quarto appuntamento del percorso di approfondimento sviluppato



nell'ambito del progetto DIESIS sul complesso tema delle politiche e dei servizi ai senza dimora.

I precedenti sono stati: (1) il confronto con funzionari delle istituzioni comunitarie (Commissione Europea, Parlamento Europeo, Comitato delle Regioni) e con i loro omologhi di altre regioni europee sulle *Strategie nazionali e regionali sul tema dei servizi ai senza dimora*, con particolare riferimento alla diversificazione delle risorse finanziarie e al potenziamento della complementarità tra settore pubblico ed organizzazioni della società civile (Bruxelles, 7 giugno 2012); (2) la partecipazione al *7th European seminar on local homeless strategies. Funding strategies: Building the case for homelessness* (Bruxelles, 7 giugno 2012); (3) il seminario interregionale di riflessione in materia di disagio abitativo e di servizi rivolti ai senza dimora e ai soggetti a rischio di marginalizzazione (Catanzaro, 11 aprile 2013).

Il forte accento su alcuni dei principali momenti di confronto in Europa sul tema, voluto da tutte le istituzioni che animano il progetto DIESIS, non è casuale. Esso risponde alla necessità di misurarsi con lo stato del dibattito nell'Unione, 'agganciando' le posizioni politiche e le esperienze che marcano le linee di tendenza più avanzate (tra cui *l'housing-led policy approach*, al centro dell'evento di Lisbona). Ciò riconoscendo il ritardo politico del nostro paese, ancora privo di una misura nazionale a carattere universalista per il contrasto della povertà e di un quadro legislativo di riferimento in materia di *homelessness*.

Il percorso promosso dal progetto DIESIS è intenzionalmente complementare alle iniziative avviate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sul tema della marginalità estrema e del disagio abitativo, tra cui la ricerca nazionale sulle condizioni delle persone senza dimora (2007-2012), nata in collaborazione con la Fio.PSD, la Caritas e l'ISTAT. In questa stessa ottica di complementarità, DIESIS si propone come uno spazio per facilitare una programmazione il più possibile coordinata delle Regioni e dei Ministeri, coordinamento tanto più indispensabile in questo momento di scelte sull'uso dei prossimi fondi strutturali e per cogliere le opportunità che essi offrono, in misura molto maggiore di prima, di dedicare un ampio spettro di azioni a favore dei gruppi più vulnerabili e marginali (e, tra questi, le persone senza dimora).

2. La situazione dei senza dimora in Italia

Attualmente abbiamo una conoscenza abbastanza approfondita del fenomeno grazie all'indagine condotta dall'ISTAT tra il 2007 e il 2012 in 158 comuni italiani sulla base di un accordo sottoscritto tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ISTAT, Caritas Italiana e fio.PSD. La ricerca, svolta in due fasi (la prima sui servizi e l'altra sulla condizione delle persone senza dimora in Italia), evidenzia:

- sono quasi 48.000 le persone senza dimora che usufruiscono dei servizi di mensa, dormitorio, fornitura di generi di prima necessità ed accoglienza e sostegno sociale;
- vivono in prevalenza nelle grandi città e in maggioranza sono uomini (quasi l'87%), giovani (58% ha meno di 45 anni) e con un basso livello di istruzione (il 64% ha la licenza media inferiore);
- sei persone su dieci sono straniere (in maggioranza rumeni, marocchini e tunisini), in genere più giovani ed istruiti degli italiani; il 64 % degli stranieri non ha mai avuto una casa in Italia;
- prima di diventare senza dimora, gli italiani avevano in grande maggioranza una casa (64%), mentre il 61% degli stranieri non l'ha mai avuta in Italia; più della metà degli italiani ha cambiato città dopo aver perso la casa (44% anche la provincia);
- il 9,3% ha difficoltà ad interagire per limitazioni fisiche o disabilità evidenti e/o problemi di dipendenza (76%) o a causa della ridotta conoscenza della lingua italiana (24%);
- quando si entra nella condizione di senza dimora, diventa poi sempre più difficile uscirne: la durata media degli italiani è 3,9 anni (1,6 per gli stranieri), il 24% dei quali è senza dimora da almeno 4 anni;
- poco più di un quarto ha lavori saltuari e in media il guadagno mensile è di € 347 (per gli stranieri è più difficile trovare lavoro);
- il 53% riceve aiuti in denaro da familiari, amici o associazioni di volontariato;
- gli eventi critici che hanno portato alla condizione di senza dimora sono individuabili nella perdita del lavoro per il 62%, nella separazione dal coniuge per il 60% dei casi e nelle precarie condizioni di salute per un altro 16%; c'è anche un 8% di persone che hanno avuto tutte e tre queste condizioni;
- i contatti sociali sono circoscritti ai parenti stretti, il coniuge, i figli, con i quali però i contatti sembrano scarsi (il 74% vive solo);
- la maggioranza usa mense e servizi di accoglienza notturna (gli stranieri usano di più mense e servizi di igiene, gli italiani - più anziani e malati - usano di più i servizi sociali e sanitari)

Una persona è considerata senza dimora quando versa in uno stato di povertà materiale e immateriale, che è connotata dal forte disagio abitativo, cioè dall'impossibilità e/o incapacità di provvedere autonomamente al reperimento e al mantenimento di un'abitazione in senso proprio. Secondo la tipologia ETHOS (*European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*), così come elaborata dall'Osservatorio europeo sull'*homelessness*, nella definizione rientrano tutte le persone che: vivono in spazi pubblici (per strada, baracche, macchine abbandonate, roulotte, capannoni); vivono in un dormitorio notturno e/o sono costretti a trascorrere molte ore della giornata in uno spazio pubblico (aperto); vivono in ostelli per persone senza casa/sistemazioni alloggiative temporanee; vivono in alloggi per interventi di supporto sociale specifici (per persone senza dimora singole, coppie e gruppi). Sono escluse tutte le persone che: vivono in condizione di sovraffollamento; ricevono ospitalità garantita da parenti o amici; vivono in alloggi occupati o in campi strutturati presenti nelle città¹.

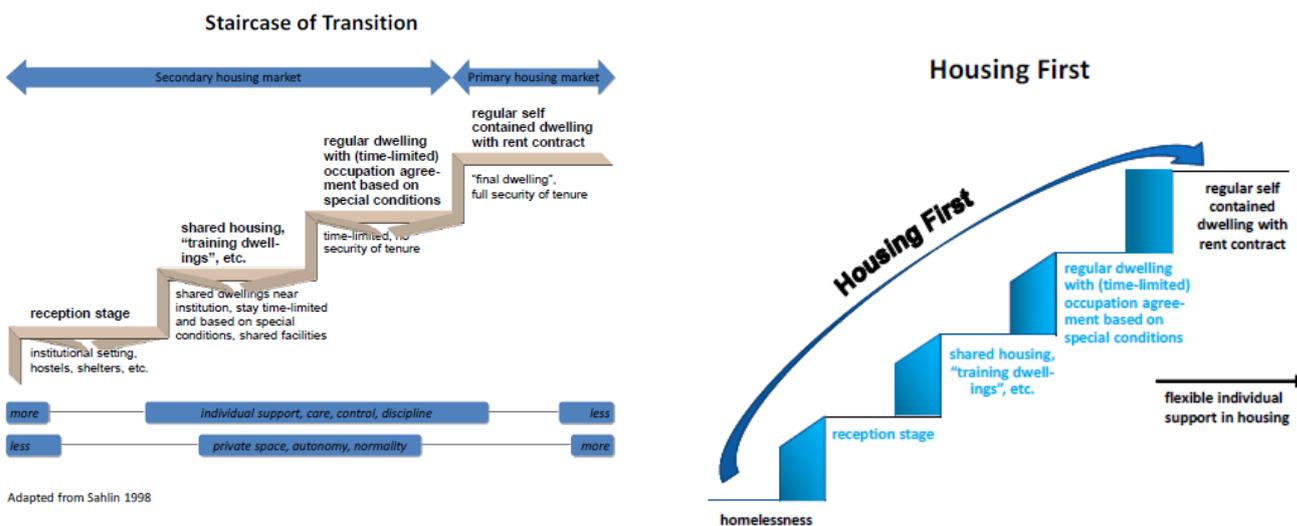
Questi dati, oltre a mettere in luce il forte disagio di un gruppo niente affatto marginale e la carenza di servizi, smentisce lo stereotipo del senza dimora 'barbone', confermando anzi che senza dimora si diventa a seguito di eventi critici che compromettono l'autonomia e i rapporti: un "un individuo senza dimora è portatore di un disagio complesso, dinamico e multiforme [...] quattro elementi ricorrenti [...]: multifattorialità (presenza contemporanea - concause di esclusione - di bisogni e problemi diversi come ad esempio malattia, tossicodipendenza o alcoolismo, isolamento dalle reti familiari e sociali); progressività del percorso emarginante (le condizioni di disagio interagiscono, si consolidano e si aggravano divenendo un processo di cronicizzazione che si autoalimenta); esclusione dalle prestazioni di welfare (accresce la difficoltà nel trovare accoglienza e risposte appropriate nei servizi istituzionali per le elevate barriere di

accesso); difficoltà nello strutturare e mantenere relazioni significative (si vivono le relazioni come funzionali alla sopravvivenza oppure caratterizzandole per una loro intrinseca superficialità).”¹

3. Housing First

Housing first è un approccio relativamente recente, adottato per la prima volta negli Stati Uniti dall'organizzazione *Pathways to Housing* e usato nell'ambito di programmi e politiche riguardanti i senza dimora. Nasce dalla crescente consapevolezza che i sistemi “*shelter*” (basati su rifugi temporanei) o altre forme di alloggio temporaneo, non propongono forme di soluzione sostenibile e durevole al problema. A differenza degli approcci gradualistici ancora predominanti in molti paesi e che richiedono alle persone senza dimora, prima che venga loro offerto un alloggio stabile di lungo periodo, di dare prova di “essere pronti ad essere inseriti in una dimora”, i progetti basati sull'*Housing First* inseriscono le persone senza fissa dimora direttamente all'interno di alloggi, senza necessità di passare i diversi *step* dei programmi di transizione. Inoltre, è fornito supporto sociale e multidisciplinare anche se il partecipare e seguire una terapia o dimostrare sobrietà non costituiscono una preconditione. Negli Stati Uniti sono stati dimostrati alti livelli di successo delle politiche *housing led*, in Europa, invece, il dibattito circa gli effetti di tali programmi è ancora in corso. Grazie al progetto *Housing First Europe* (www.housingfirsteurope.eu), finanziato nell'ambito del Programma PROGRESS e conclusosi a giugno 2013, si dispone oggi anche in Europa di maggiori evidenze empiriche rispetto ai vantaggi comparivi di questo modello. Il progetto di ricerca ne ha studiato l'impatto, il potenziale e i limiti in 5 città europee (Amsterdam, Budapest, Copenhagen, Glasgow e Lisbona), giungendo ad affermare la validità dell'approccio soprattutto quando si rispettano, tra le altre, le seguenti regole: il rapido accesso alle case (ciò comporta che si possa attuare solo dove vi sono politiche efficienti di edilizia popolare); la necessità di sostenerne i costi per un lungo periodo; la disponibilità, anch'essa per periodi prolungati, di un supporto sociale e multidimensionale ai beneficiari; le regole con il vicinato devono essere ben definite e curate per evitare l'evenienza di problematiche (per questo motivo si suggerisce che gli alloggi siano in edifici monofamiliari).

Differenze tra i modelli²



¹ Tratto dalla nota di presentazione dei risultati dell'indagine Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ISTAT, Caritas Italiana e fio.PSD, p. 14, in <http://www.istat.it/it/archivio/72163>

² Volker Busch-Geertsema, *Housing First Europe. Final Report*, Bremen/Brussels 2013

4. Indirizzi per l'uso dei fondi comunitari per la coesione 2014-2020

Le premesse della politica di coesione 2014-2020 mostrano uno scenario particolarmente propizio per dare un nuovo slancio alle politiche rivolte ai senza dimora e alle marginalità estreme. Va ricordata innanzitutto l'indicazione di destinare il 20% delle risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE) alla promozione dell'inclusione sociale e alla lotta contro la povertà. Questo obiettivo è uno dei 4 su cui si concentrerà il FSE e uno degli 11 condivisi da tutti i fondi del Quadro Strategico Comune (QSC), obiettivi disegnati per contribuire alla Strategia Europa 2020. L'obiettivo povertà ed inclusione sociale è poi declinato (dai Regolamento dei fondi) in 'priorità d'investimento', varie delle quali, sia nel caso del FSE che del FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) riguardano le marginalità estreme, includendo la problematica dei senza dimora.

Nella fase di preparazione del nuovo ciclo 2014-2020 la Commissione ha dunque voluto mettere al centro degli impegni comuni la lotta alla povertà, includendovi le politiche per i senza dimora come un settore specifico e prioritario. In questo contesto si inserisce anche il *Social Investment Package* (SIP)³, che costituisce il quadro di riferimento proposto dalla Commissione per orientare le politiche degli Stati Membri in materia di protezione sociale. Il SIP è composto di vari documenti, uno dei quali, dedicato ai senza dimora⁴, sostiene la necessità di un'azione urgente e concertata per adottare misure preventive che consentano di ridurre il rischio e l'ampiezza del fenomeno delle persone senza dimora. L'accento è fortemente posto sulla prevenzione, sull'integrazione tra servizi (sociali, abitativi, sanitari, del lavoro), e sull'accompagnamento personalizzato in percorsi di recupero ed assistenza. E' importante aggiungere che il documento del SIP sui senza dimora sposa la filosofia della *housing-led policy*.

L'Italia, con la regia del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ha fatto sue le indicazioni di *policy* e gli indirizzi metodologici della Commissione Europea. La proposta di Accordo di Partenariato, infatti, tra le 9 macroaree di risultato relative all'obiettivo del QSC 'inclusione sociale e lotta alla povertà', ha previsto la "Riduzione della marginalità estrema (senza dimora) e interventi a favore delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti in coerenza con la strategia nazionale di integrazione dei rom". Tale macroarea si prefigge i risultati e sarà perseguito con le azioni segnalate nella tabella che segue:

Risultati/Obiettivi specifici	Azioni
Aumento dell'autonomia delle persone senza dimora, inclusa la dimensione lavorativa (attraverso l'integrazione tra interventi su strutture abitative e misure di sostegno individuale) e prevenzione della condizione di senza dimora intervenendo nella fase di de-istituzionalizzazione	<ul style="list-style-type: none"> - Finanziamento progetti nelle principali aree urbane e nei sistemi urbani di interventi mirati per il potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale (sportelli dedicati per la presa in carico, alloggio sociale temporaneo per adulti in difficoltà, docce e mense, alberghi diffusi per lavoratori stagionali nelle zone rurali). - Sperimentazione della integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e socio sanitarie e misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia: <ul style="list-style-type: none"> a) alloggi per l'inclusione sociale finalizzati a specifici target (immigrati e rifugiati, persone in emergenza a causa di uno sfratto o di un rottura nei rapporti familiari); b) residenze con servizi di tipo comunitario, (ad esempio destinati a persone

³ Il SIP fornisce una guida per centrare i target di Europa 2020 mediante il collegamento tra le politiche sociali, le riforme raccomandate nell'ambito del Semestre Europeo e l'utilizzo dei fondi comunitari.

⁴ Brussels, 20.2.2013 SWD(2013) 42 final

	<p>anziane o a donne sole con bambini);</p> <p>c) sviluppo di soluzioni abitative previste all'interno di un'integrazione tra i servizi socio-sanitari e, in generale, rivolti allo sviluppo dell'autonomia (<i>housing lead</i>).</p> <ul style="list-style-type: none">- Creazione o rafforzamento di reti tra le amministrazioni competenti sul territorio in materia di politiche abitative, servizi sociali, tutela della salute, servizi per l'impiego, nonché con soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla marginalità estrema, con particolare riferimento agli enti non profit.- Costruzione di progetti personalizzati rivolti prioritariamente alle persone in condizioni di disagio psichico, disabilità o con problemi di salute per la fase di transizione dall'istituto, struttura di detenzione o casa di cura alla vita autonoma, in collaborazione con la istituzione ospitante.
--	---

Come si può osservare, si tratta di un piano ambizioso, in una logica di *housing lead*, che chiama in causa azioni comuni o coordinate di molteplici attori. Ancora una volta, la grande sfida con cui tutti dovremo confrontarci è l'integrazione.

ORGANIZZAZIONI DI RIFERIMENTO SULLE PERSONE SENZA DIMORA

HABITACT: European Exchange Forum on Local Homeless Strategies <http://habitact.eu/>

FEANTSA: European Federation of National Organisations working with the Homeless www.feantsa.org

fiio.PSD: Federazione Italiana Organismi Persone Senza Dimora <http://www.fiopsd.org>

CNCA: Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza www.cnca.it