

# Povertà estreme

Un'analisi sul sistema dei servizi  
per le persone senza dimora a Roma

a cura di Sergio Mauceri e Luca Di Censi

La pubblicazione del volume è avvenuta con il contributo del Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale (CoRis) della Sapienza Università di Roma, a seguito de finanziamento del Progetto di Ateneo per l'anno 2019 da parte del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR).

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito*

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Stampa: Litogi – Via Idro 50, 20132 Milano.

# Indice

<b>Ringraziamenti</b>	pag.	9
<b>Introduzione</b> , di <i>Luca Di Censi, Sergio Mauceri</i>	»	11
<b>1. La povertà estrema delle persone senza dimora</b> , di <i>Carmelo Bruni, Luca Di Censi, Stefano Scarcella Prandstraller</i>	»	15
1.1. Premessa	»	15
1.2. La povertà urbana estrema	»	17
1.3. Dall'esclusione alla vulnerabilità sociale	»	18
1.4. Una definizione delle persone senza dimora	»	20
1.5. I percorsi di esclusione delle persone senza dimora	»	23
1.6. Il quadro normativo degli interventi	»	26
1.7. Le politiche di intervento	»	30
<b>2. Il disegno di ricerca</b> , di <i>Sergio Mauceri</i>	»	37
2.1. Obiettivi dell'indagine	»	37
2.2. Il contesto di indagine: la metropoli romana	»	39
2.3. L'approccio metodologico adottato	»	39
2.4. Le fasi procedurali	»	40
2.4.1. La stima delle persone senza dimora	»	41
2.4.2. Censimento e monitoraggio dei servizi	»	41
2.4.3. La ricostruzione della rete dei servizi	»	42
2.4.4. Gli studi di caso	»	43
<b>3. La popolazione senza dimora nella città di Roma: una stima della numerosità</b> , di <i>Luca Di Censi</i>	»	45
3.1. Gli approcci utilizzati per stimare la popolazione senza dimora	»	45

3.2. Una disamina delle stime effettuate in Italia	pag.	49
3.3. L'approccio cattura e ricattura applicato ai dati della Sala Operativa Sociale di Roma Capitale	»	51
3.4. La stima della numerosità delle persone senza dimora nella città di Roma	»	55
<b>4. I bisogni delle persone senza dimora, di Carmelo Bruni</b>	»	66
4.1. Introduzione	»	66
4.2. I volti della povertà estrema	»	70
4.3. Un'esistenza multiproblematica	»	77
4.4. Alcune riflessioni di sintesi	»	83
<b>5. Una prospettiva di genere: le donne senza dimora, di Lucia Fiorillo</b>	»	87
5.1. Introduzione	»	87
5.2. Assunzioni culturali nella definizione di persone senza dimora	»	89
5.3. Le ragioni della sottorappresentazione della <i>homelessness</i> femminile	»	91
5.4. <i>Family homelessness</i> e maternità	»	93
5.5. Donne senza dimora e violenza di genere	»	95
5.6. Le traiettorie di vita delle donne senza dimora	»	98
5.7. L'importanza dello sviluppo di servizi <i>gender-oriented</i>	»	99
5.8. Un esempio di servizi <i>gender-oriented</i> : Housing First per le donne	»	102
5.9. Conclusioni	»	104
<b>6. I servizi per le persone senza dimora nell'area metropolitana: risposte istituzionali e informali, di Luca Di Censi, Sergio Mauceri</b>	»	106
6.1. Le persone senza dimora e i rapporti con i servizi	»	106
6.2. La <i>web survey</i> sui servizi	»	108
6.3. I servizi per le persone senza dimora	»	109
6.4. Gli utenti dei servizi	»	120
6.5. I bisogni insoddisfatti	»	122
6.6. Strategie di implementazione dei servizi per rispondere in modo efficace al problema della <i>homelessness</i>	»	126
6.7. Il ruolo del monitoraggio e della valutazione	»	130
6.8. L'impatto della pandemia sull'organizzazione dei servizi	»	133
6.9. Conclusioni: un sistema in evoluzione	»	134

<b>7. La rete degli attori territoriali operanti per la prevenzione e il contrasto della povertà estrema a Roma: efficacia e prospettive di miglioramento, di Fiorenza Deriu, Raffaella Gallo</b>	pag. 137
7.1. Introduzione	» 137
7.2. La rete degli attori territoriali e dei servizi a supporto delle persone in condizioni di povertà estrema: verso un modello di <i>collaborative governance</i>	» 139
7.3. Morfologia e caratteristiche strutturali della rete territoriale di intervento a Roma	» 141
7.4. Analisi del livello di clusterizzazione della rete degli enti	» 146
7.4.1. Le <i>communities</i> della rete	» 146
7.4.2. La rete delle <i>communities</i>	» 155
7.5. Considerazioni finali	» 158
<b>8. Housing First a Roma, di Caterina Cortese, Filippo Sbrana</b>	» 161
8.1. Introduzione	» 161
8.2. Il progetto Housing First Roma	» 163
8.3. Il percorso di monitoraggio e valutazione	» 166
8.3.1. Gli obiettivi	» 166
8.3.2. Gli strumenti	» 167
8.4. I principali risultati	» 169
8.4.1. Il progetto e l'aderenza ai principi HF	» 169
8.4.2. Numero e profilo dei beneficiari	» 171
8.4.3. Casa vuol dire...	» 175
8.5. Punti di forza: lavoro sociale e di comunità	» 184
8.6. Sfide aperte per programmi HF in contesti metropolitani	» 186
<b>9. Studio di caso: i servizi della Caritas diocesana di Roma, di Carmelo Bruni, Eleonora Schirmo</b>	» 189
9.1. Storia e caratteristiche dei servizi della Caritas romana	» 189
9.2. Analisi del focus group con i responsabili dei servizi della Caritas romana	» 192
9.2.1. La filosofia dell'intervento Caritas	» 193
9.2.2. Senza dimora: identità sfuggenti e fragilità multiple	» 194
9.2.3. Bisogni ricorrenti e risposte efficaci	» 195
9.2.4. L'esperienza della Caritas: fragilità e complessità nella gestione dei percorsi di aiuto	» 200
9.2.5. Percorsi di aiuto per le persone senza dimora: flessibilità e individualizzazione	» 204

9.2.6. L'importanza delle relazioni per uscire dalla marginalità	pag. 205
9.2.7. Valutare l'aiuto ai senza dimora: oltre la dicotomia di successo/fallimento	» 206
<b>10. Europe Consulting Onlus: un impegno tangibile per il benessere sociale e l'inclusione</b> , di <i>Vera Kopsaj, Alessandro Radicchi</i>	» 210
10.1. I servizi offerti	» 210
10.2. Analisi del focus group con i responsabili dei servizi di Europe Consulting Onlus	» 212
10.3. Riflessioni sull'attuale scenario di Casa Sabotino, Binario 95	» 214
10.4. La bassa soglia di Binario 95: offrire supporto efficace nelle sfide uniche delle persone senza dimora a Roma	» 221
10.5. Evoluzione e adattamento alle esigenze della comunità senza dimora: il Centro diurno	» 225
10.6. Valutazione degli aspetti positivi e negativi del servizio di emergenza	» 226
10.7. Conclusioni	» 230
<b>11. Un paradigma d'intervento in mutamento</b> , di <i>Carmelo Bruni, Caterina Cortese, Luca Di Censi, Sergio Mauceri</i>	» 232
11.1. Una tappa verso una maggiore comprensione dell' <i>homelessness</i> romana	» 232
11.2. Il paradigma di intervento a Roma	» 234
11.3. Abitare l'esclusione tra vecchie e nuove sfide	» 236
11.4. Punti di forza del sistema di servizi a Roma	» 238
11.5. Raccomandazioni per il contrasto all' <i>homelessness</i> a Roma	» 240
<b>Riferimenti bibliografici</b>	» 243
<b>Gli Autori</b>	» 256
<b>Appendice - Anthology: Help different</b> , di <i>Alessandro Radicchi: pubblicato online</i>	
<b>Allegato 1 - Il questionario per il monitoraggio dei servizi destinati alle persone senza dimora: pubblicato online</b>	
<b>Allegato 2 - Il questionario per la ricostruzione della rete delle collaborazioni tra gli enti che erogano servizi per le persone senza dimora: pubblicato online</b>	

# *1. La povertà estrema delle persone senza dimora*

di Carmelo Bruni, Luca Di Censi, Stefano Scarcella Prandstraller\*

## **1.1. Premessa**

La prima sfida, nello studiare la povertà, consiste nel definire il concetto di povertà stessa, che può essere interpretato in modi diversi. Tuttavia, è difficile fornire una definizione precisa poiché il significato della povertà cambia in base alle condizioni ambientali e storiche, assumendo nelle società contemporanee una connotazione multidimensionale. Le tre principali caratteristiche che, nella sua declinazione, sono rimaste immutate nel tempo sono la povertà come miseria, marginalizzazione e stato di privazione relativa.

La povertà come miseria si concentra sull'aspetto economico della povertà, indicando la condizione di vita di coloro che non riescono ad accedere al minimo necessario per sopravvivere. La povertà come marginalizzazione si focalizza sulle relazioni che si stabilizzano tra i gruppi sociali. Si individua una fascia marginale per tre macro-ambiti sociali: economico, culturale e politico. La marginalizzazione economica riguarda coloro che sono esclusi dal processo produttivo o hanno una posizione precaria. L'emarginazione dal mercato del lavoro produce fasce di cittadini "dimezzati". La marginalizzazione culturale porta all'esclusione dalla cultura, che ha come manifestazione prioritaria l'accesso limitato all'istruzione. Nell'ambito politico, i marginali non hanno accesso al potere decisionale, sono esclusi dai meccanismi di mobilità sociale e vivono in una condizione di esclusione e dipendenza. Infine, nell'accezione della povertà come stato di privazione relativa si pone l'accento sul consumo, anziché sulla produzione. La povertà, in questo senso,

---

\* Pur essendo il capitolo il frutto di una riflessione comune, Luca Di Censi ha curato i parr. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 Stefano Scarcella Prandstraller ha curato il par. 1.6 e Carmelo Bruni il par. 1.7.

indica la capacità di usufruire in misura minore rispetto agli altri delle risorse disponibili, pur garantendo la sopravvivenza e la partecipazione economica, culturale e politica alla produzione di tali risorse.

La povertà, come definita il 27 settembre 2012 dal Consiglio dei Diritti umani delle Nazioni Unite, è una “situazione umana caratterizzata dalla privazione continua o cronica di risorse, capacità, opportunità, sicurezza e potere necessari per godere di un tenore di vita adeguata e dei diritti civili, culturali, economici, politici e sociali” (MLPS, 2015). Di conseguenza, in questa accezione emerge ancora di più il carattere multidimensionale della povertà, che implica il riferimento non solo alla sfera economica, ma coinvolge la complessità delle condizioni di vita. Si tratta di un processo cumulativo che si estende progressivamente a tutti i settori, partendo da uno specifico settore di svantaggio, di solito quello lavorativo. Il processo cumulativo agisce in due direzioni: nei confronti dell’individuo, che vede peggiorare la sua situazione in sfere come l’alimentazione, l’abitazione, la salute, la cultura, fino a diventare globalmente povero e nella trasmissione della povertà attraverso le generazioni, con famiglie di poveri che generano nuovi poveri.

Quando questi fattori si sommano è probabile rientrare nella più critica condizione di povertà estrema, “una combinazione di bassi redditi, insufficiente sviluppo umano ed esclusione sociale” (Human Rights Council, 2012), in cui la mancanza prolungata di sicurezza coinvolge contemporaneamente vari aspetti dell’esistenza umana, compromettendo gravemente le possibilità delle persone di esercitare o riacquisire i propri diritti in un futuro prevedibile.

Indipendentemente dal modo in cui viene intesa, la povertà persiste modificandosi nel tempo, è il risultato di un processo sociale che crea disuguaglianze all’interno e tra gruppi sociali. La povertà è “... una sorta di fiume ininterrotto che ha percorso i secoli e si è ramificato in ogni terra; un fiume che talora si ingrossa sino a straripare, tal’altra si riduce, mai però è in secca” (Paglia, 1994, p. 5).

Ai fini della presentazione delle premesse teoriche che hanno orientato la ricerca presentata nel volume, è opportuno identificare il tipo di povertà alla quale sia più propriamente riferibile il fenomeno delle persone senza dimora, sebbene non sia possibile attribuire un necessario e determinato rapporto deterministico causa-effetto tra povertà e senzateo. Ciò significa che la povertà non è l’unica causa della condizione di senzateo, né rappresenta l’unica conseguenza. Una lettura multidimensionale è quella che meglio si presta a comprendere i processi di rottura molteplici e diversificati che connotano la storia delle persone senza dimora. In tale direzione possiamo coniugare l’assenza di dimora con un’idea di povertà estrema, tipica delle aree metropolitane.



## 1.2. La povertà urbana estrema

Le città hanno da sempre dovuto confrontarsi con la questione della povertà, ma il rapporto tra città e povertà sta assumendo nuove forme. Oggi la città tende a concentrare la povertà, conferendole una connotazione spaziale. Allo stesso tempo, la povertà stessa sta assumendo nuove caratteristiche e diventa sempre più difficile da definire e misurare.

A livello globale, le città sono oggi il principale luogo di concentrazione della povertà estrema e della marginalità. Questo fenomeno, particolarmente drammatico nei paesi in via di sviluppo, è stato definito come “urbanizzazione della povertà” (Ravaillon *et al.*, 2007).

Anche l'Europa non è immune dal fenomeno dell'urbanizzazione della povertà e anche se la tradizione urbana europea presenta diversi fattori di resilienza rispetto alle tendenze globali in atto, questi non sono sufficienti a garantire la protezione dai rischi di involuzione del tessuto sociale. In particolare, la mancata attenzione alle politiche pubbliche di contrasto alla povertà può colpire le città europee. Allo stesso modo, gli allarmi connessi alla sicurezza che si susseguono in Europa sono spesso legati a nuovi e vecchi problemi di convivenza urbana.

La povertà estrema urbana è un processo dinamico e multidimensionale, che coinvolge elementi economici, simbolici e relazionali. La povertà estrema non è un semplice stato statico di esclusione, ma rappresenta un percorso in cui interagiscono diverse componenti, rendendolo un fenomeno multifattoriale. Ci sono fattori traumatici e non traumatici che possono innescare il processo di impoverimento, incluso il deterioramento dei legami sociali. La povertà estrema urbana si caratterizza per l'isolamento, la progressiva perdita della capacità di trasformare le risorse in opportunità di vita, il processo di decomposizione e abbandono del sé e la crescente difficoltà di stabilire una connessione con il territorio.

La caduta nel processo di impoverimento può coinvolgere chiunque, non solo gruppi sociali marginali, ma anche persone che in precedenza costituivano parte integrante del sistema relazionale, economico e sociale. Ciò si riflette nella diffusione di persone senza dimora che un tempo avevano una vita stabile e che ora si trovano in strada senza risorse, effetto che si è osservato in corrispondenza di grandi crisi economiche o in periodi di emergenza, come la recente pandemia da Covid-19.

La povertà urbana estrema è un fenomeno estremamente eterogeneo. Non si può considerare come una realtà unitaria, quanto piuttosto come una pluralità di forme di povertà che si distribuiscono sul territorio. Non tutti i poveri sono uguali, tant'è che oggi si parla di povertà estrema al plu-

rale. Le forme di povertà estrema non sono, dunque, riducibili a un unico modello generale, ma sono diverse e variegate.

Attualmente, la risposta istituzionale alla povertà urbana estrema corre il rischio di tradursi in un'accentuazione delle politiche di sicurezza e di ordine pubblico, che non sono sufficienti a risolvere il problema in modo efficace. Ciò avviene a scapito delle politiche di inclusione e di coesione sociale, che dovrebbero essere integrate alle politiche di sicurezza per rispondere in modo completo e olistico a un problema complesso e multidimensionale.

### **1.3. Dall'esclusione alla vulnerabilità sociale**

Il dibattito sociologico della seconda metà del secolo scorso intorno alla nozione di povertà in ambito urbano ha ridefinito in profondità il quadro analitico in cui tale concetto veniva ad iscriversi. Le rappresentazioni del fenomeno, che fino ad allora si erano consolidate, si sono arricchite di nuove suggestioni ed elementi che rendono maggiormente complesso definire i contorni precisi della povertà.

Quando si parla di povertà si tende oggi a mettere a fuoco i bisogni espressi e inespressi delle persone in difficoltà, cercando di ricostruirne i profili, al fine di orientare le scelte di chi dispone delle risorse e degli strumenti per attivare strategie di contrasto a processi di emarginazione ed esclusione sociale. Tuttavia, ciò non è esaustivo. Nella società odierna occorre tenere presente non solo il dato sulla prima manifestazione del bisogno, ma considerare anche se e quando quello stesso bisogno si ripresenti, se isolatamente o associato ad altri.

Questi sono stati i principali presupposti che hanno guidato il passaggio dalla nozione di povertà a quella in cui, nel dibattito della letteratura sociologica europea, essa si affianca a idee di esclusione sociale e fragilità. Il concetto di povertà, quindi, diventa multidimensionale.

La persistenza di forme di disuguaglianza nella distribuzione dei redditi e delle relative chance di vita sono solo la base di un fenomeno che si è articolato in nuove forme di vulnerabilità sociale: alle vecchie forme di esclusione se ne sono aggiunte altre associate a un radicale mutamento della società negli ultimi trent'anni.

Già alla fine degli anni Novanta, alcuni studiosi dei fenomeni di esclusione e povertà, riferendosi a «persone e famiglie a reddito basso», riportano come «qualsiasi variazione anche minima nei loro bisogni o nelle loro capacità di produrre reddito li fa scendere sotto la linea di povertà» (Ne-

gri e Saraceno, 2000, p. 196). Quindi la povertà si definisce come il prodotto di cause individuali, percorsi biografici, ingiustizia distributiva, e in quanto tale dovrebbe essere rimessa al centro del dibattito circa le strategie di contrasto, ripartendo da un approccio di svantaggio strutturale (Sgritta, 2011). Citando Amartya Sen: «il grado di adeguatezza dei mezzi economici non può essere giudicato indipendentemente dalla effettiva possibilità di “conversione” dei redditi e delle risorse in capacità di funzionare [...] Il livello adeguato di reddito per sfuggire alla povertà varia parametricamente al variare di caratteristiche e circostanze individuali» (1992; tr. it., p. 156). Quindi ci troviamo in un’area sempre più differenziata internamente in termini di età, condizioni socio-culturali e condizioni familiari pregresse, rinviabile a una fascia di soggetti che hanno in comune una radicata difficoltà a uscire dalla condizione in cui sono caduti (Guidicini *et al.*, 1997).

L’esclusione va quindi intesa come conseguenza di un insufficiente reddito, ma anche come prodotto dell’erosione delle reti di cittadinanza e dei servizi di protezione sociale, o della loro inaccessibilità. In aggiunta, va concepita come effetto dell’isolamento relazionale, sociale e culturale, che si aggrava man mano che la permanenza in situazioni critiche diventa cronica.

Se quindi si vuole evitare il rischio di dare una rappresentazione fuorviante dei fenomeni della povertà e della marginalità, bisogna procedere per semplificazioni e definizioni e considerare le situazioni di vita nelle quali si intrecciano, in diversi modi, varie forme di esclusione.

Non potendo dar conto di tutte le specifiche cause dell’esclusione, si possono, tuttavia, rintracciare i fattori principali che portano all’esclusione, utilizzando il concetto di “vulnerabilità sociale”, che per quanto abusato è l’unico che riesca a rappresentare lo scivolamento verso percorsi di progressivo impoverimento economico e relazionale, tali da compromettere in modo irreversibile le personali capacità di inserimento sociale e di sopravvivenza fisica e mentale.

La vulnerabilità sociale «è uno spazio sociale di instabilità, di turbolenza, popolato da individui precari nel loro rapporto con il lavoro e fragili nel loro inserimento relazionale. Da qui il rischio di cadere nell’ultima zona, che appare come la fine di un percorso. È la vulnerabilità che alimenta la *désaffiliation*» (Castel, 1994, p. 16). La vulnerabilità sociale velocizza i processi di disintegrazione derivanti dal venir meno dei tradizionali meccanismi di integrazione sociale, di gerarchie professionali, di competenze di genere e di generazione, in società che non solo non hanno più un univoco sistema di legittimazione e riconoscimento, ma che non sembrano altresì più avere a cuore il problema della integrazione sociale, salvo che, come problema di ordine pubblico (Saraceno, 2003).

È proprio dall'interazione di tutti questi elementi che negli ultimi anni si è affermato il concetto di “vite fragili”, il quale assume un significato più esteso del termine “povertà”, in quanto indicativo della condizione di debolezza e di vulnerabilità che, seppur comprendendola, va oltre la dimensione della povertà economica.

#### **1.4. Una definizione delle persone senza dimora**

Le definizioni che cercano di descrivere la condizione delle persone senza dimora sono numerose. In sintesi, si possono identificare due orientamenti: uno di tipo statistico, indispensabile per misurare la portata del fenomeno, ma inevitabilmente limitante nella comprensione più profonda della sua complessità; uno qualitativo, teso a dar conto della dinamicità e della molteplicità dei vissuti delle persone senza dimora, ma certamente più problematico dal punto di vista della generalizzazione e della descrizione complessiva del fenomeno.

Una prima distinzione da fare riguarda i termini “senzateo” e “senza dimora”: nel primo caso ci si riferisce a una persona priva di una casa, intesa nel senso fisico; nel secondo caso si intende la mancanza non solo di una casa, ma anche di un ambiente di vita e di relazioni affettive. Tale differenziazione si rende necessaria per evidenziare che, se si pone l'accento solo sulla mancanza di una casa, è il disagio abitativo a essere preminente nell'analisi; se si pone invece l'accento sulla mancanza e carenza di una rete sociale di supporto, sulla totale inesistenza di condizioni dignitose di vita, si potrà ricondurre il fenomeno ai più grandi problemi strutturali della nostra società, produttrice di emarginazione ed espulsione dei ceti più deboli. Potremmo identificare nei seguenti elementi i parametri di base per connotare la grave frattura dei legami di socialità: l'emarginazione estrema dal vivere sociale, l'uscita dagli stili della nostra cultura, l'evidente assenza di un reddito stabile. Altra comune definizione di senza dimora è: “una persona che, avendo perso o abbandonato il suo alloggio, non può risolvere i problemi a esso connessi e ricerca o riceve l'aiuto di agenzie pubbliche o private di intervento” (Daly, 1992). Nell'edizione del 1993 del Rapporto FEANTSA sulla situazione in Italia, curata da Antonio Tosi e Costanzo Ranci, viene proposta una definizione di persona senza dimora suddivisa in tre categorie. Nello specifico, vengono incluse nella categoria della *homelessness* le persone prive di qualsiasi sistemazione – *no accomodation* –, quelle in sistemazioni provvisorie nel settore pubblico o in quello del volontariato – *temporary accomodation* – e coloro che si trovano in sistemazioni abitative marginali fortemente al di sotto dello standard – *marginal accomodation* (Tosi e Ranci, 1995).

A livello dell'UE non esiste una definizione funzionale comune dei senzatetto, in quanto tale definizione varia molto da uno Stato membro all'altro. Il fenomeno dei senzatetto (*homelessness*) è l'esito di un processo complesso e dinamico, con percorsi di ingresso e di uscita differenziati per individui o gruppi.

Esistono differenti tipi e "gruppi obiettivo" di persone senza una casa; ad esempio, gli uomini soli sulla strada, i bambini e gli adolescenti che vivono in strada, i giovani che lasciano le case famiglia per minori, le madri sole che vivono in strada, le persone con problemi di salute come l'alcolismo e la tossicodipendenza, le persone con problemi psichici, le persone anziane senza una casa, le famiglie che vivono in strada, le persone senza casa che appartengono a minoranze etniche – come i Rom – oppure che hanno uno stile di vita nomade, i migranti senza casa, i richiedenti asilo senza casa (rifugiati), la seconda generazione di bambini di strada, i cui genitori sono dei senzatetto.

L'Osservatorio europeo sull'*homelessness*, istituito nel 1991 da FEANTSA (Federazione europea delle associazioni nazionali che si occupano dei senzatetto), per svolgere ricerche transnazionali sulle persone senza dimora e sull'esclusione abitativa, ha condotto uno studio con l'obiettivo di sviluppare una definizione di *homelessness* e di esclusione abitativa che fosse più ampia rispetto alla semplice identificazione delle persone senza dimora e che rappresentasse un compromesso tra i diversi approcci nazionali. Esistono numerose definizioni di persona senza dimora, all'interno della letteratura, nonché l'utilizzo di diversi termini per identificarle, come *homeless*, *roofless*, *clochard*, con significati e implicazioni non sempre coincidenti. Tuttavia, ogni definizione di persona senza dimora comprende quattro elementi comuni: la multifattorialità, il progressivo svantaggio sociale, l'esclusione dalle prestazioni di welfare e le difficoltà nel creare e mantenere relazioni significative. Questi elementi identificano la persona come un soggetto in uno stato di povertà materiale e immateriale, con un disagio complesso, dinamico e multiforme. Pertanto, le definizioni tradizionali di senzatetto, che si basavano sulla salute e stigmatizzazioni pubbliche (malattie mentali, dipendenze) o sulla mancanza di risorse finanziarie, oramai sono spiegazioni riduttive e superate.

Il lavoro di ricerca portato avanti dalla FEANTSA ha sviluppato una classificazione, denominata ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion), pubblicata per la prima volta nel 2004, in merito al fenomeno delle persone senza dimora e dell'esclusione abitativa (Figura 1).

Questa definizione non è un costrutto definitivo, ma viene aggiornata annualmente per adattarla alle realtà dei paesi membri. Lo strumento mira a fornire una definizione operativa comune ai vari paesi europei per consentire la raccolta di dati comparabili sul fenomeno della povertà abitativa

nelle sue diverse sfumature. *L'homelessness* è una condizione transitoria e dinamica e pertanto è necessario definire procedure che non solo rilevino la sua manifestazione concreta, ma anche i fattori di diversità.

Secondo la tipologia ETHOS, avere una dimora può essere inteso:

- da un punto di vista fisico, avere un alloggio (o uno spazio) adeguato del quale una persona e la sua famiglia hanno la proprietà esclusiva;
- da un punto di vista legale, avere un titolo di proprietà;
- da un punto di vista sociale, essere in grado di mantenere la propria privacy, di intrattenere relazioni interpersonali.

Figura 1 – ETHOS-Classificazione Europea sulla grave esclusione abitativa e la condizione delle persone senza dimora

	Operational Category	Living Situation	Generic Definition
ROOFLESS	1 People Living Rough	1.1 Public space or external space	Living in the streets or public spaces, without a shelter that can be defined as living quarters
	2 People in emergency accommodation	2.1 Night shelter	People with no usual place of residence who make use of overnight shelter, low threshold shelter
HOUSELESS	3 People in accommodation for the homeless	3.1 Homeless hostel	Where the period of stay is intended to be short term
		3.2 Temporary Accommodation	
		3.3 Transitional supported accommodation	
4 People in Women's Shelter	4.1 Women's shelter accommodation	Women accommodated due to experience of domestic violence and where the period of stay is intended to be short term	
5 People in accommodation for immigrants	5.1 Temporary accommodation / reception centres	Immigrants in reception or short term accommodation due to their immigrant status	
	5.2 Migrant workers accommodation		
6 People due to be released from institutions	6.1 Penal institutions	No housing available prior to release	
	6.2 Medical institutions (*)	Stay longer than needed due to lack of housing	
	6.3 Children's institutions / homes	No housing identified (e.g by 18th birthday)	
7 People receiving longer-term support (due to homelessness)	7.1 Residential care for older homeless people	Long stay accommodation with care for formerly homeless people (normally more than one year)	
	7.2 Supported accommodation for formerly homeless people		
8 People living in insecure accommodation	8.1 Temporarily with family/friends	Living in conventional housing but not the usual or place of residence due to lack of housing	
	8.2 No legal (sub)tenancy	Occupation of dwelling with no legal tenancy illegal occupation of a dwelling	
	8.3 Illegal occupation of land	Occupation of land with no legal rights	
9 People living under threat of eviction	9.1 Legal orders enforced (rented)	Where orders for eviction are operative	
	9.2 Re-possession orders (owned)	Where mortgagee has legal order to re-possess	
10 People living under threat of violence	10.1 Police recorded incidents	Where police action is taken to ensure place of safety for victims of domestic violence	
11 People living in temporary / non-conventional structures	11.1 Mobile homes	Not intended as place of usual residence	
	11.2 Non-conventional building	Makeshift shelter, shack or shanty	
	11.3 Temporary structure	Semi-permanent structure hut or cabin	
12 People living in unfit housing	12.1 Occupied dwellings unfit for habitation	Defined as unfit for habitation by national legislation or building regulations	
13 People living in extreme overcrowding	13.1 Highest national norm of overcrowding	Defined as exceeding national density standard for floor-space or useable rooms	

Note: Short stay is defined as normally less than one year; Long stay is defined as more than one year.  
This definition is compatible with Census definitions as recommended by the UNECE/EUROSTAT report (2006)

Fonte: [www.FEANTSA.org/download/en-16822651433655843804.pdf](http://www.FEANTSA.org/download/en-16822651433655843804.pdf)

La definizione prodotta dalla FEANTSA conduce a quattro concetti principali (mancanza di un tetto sopra la testa, mancanza di un domicilio stabile, vita in condizioni abitative insicure e vita in condizioni abitative precarie), che possono essere tutti considerati come indicatori dell'assenza di una dimora. Pertanto, ETHOS classifica i senzatetto in funzione della loro situazione di vita o della loro "dimora". Queste categorie concettuali sono a loro volta suddivise in 13 categorie operative, che possono essere utilizzate per differenti politiche, come quelle che si occupano della mappatura dei problemi legati al fenomeno dei senzatetto, nonché dello sviluppo, monitoraggio e valutazione delle politiche stesse.

In conformità a queste caratteristiche, rientrano nella classificazione tutte le persone che: vivono in spazi pubblici (per strada, baracche, macchine abbandonate, roulotte, capannoni); vivono in un dormitorio notturno e/o sono costrette a trascorrere molte ore della giornata in uno spazio pubblico (aperto); vivono in ostelli per individui senza casa/sistemazioni alloggiative temporanee; vivono in alloggi per interventi di supporto sociale specifici (per persone senza dimora singole, coppie e gruppi). Non sono, invece, prese in considerazione le persone che "vivono in condizioni abitative insicure" (persone che: vivono in condizione di sovraffollamento, ricevono ospitalità garantita da parenti o amici, vivono in alloggi occupati o in campi strutturati presenti nelle città), in quanto non rientrano nell'alveo dei servizi presi in considerazione nella ricerca condotta dalla FEANTSA.

## **1.5. I percorsi di esclusione delle persone senza dimora**

Com'è stato rilevato in diverse ricerche, la povertà estrema coincide con una sindrome che si sviluppa attraverso "rottture progressive e successivi isolamenti dai mondi vitali, dalle reti di lavoro e dai servizi, che costituiscono la densità delle relazioni sociali" (Berzano, 1987, p. 18).

Le fratture con i sistemi di relazione si traducono così in forme di exit che portano le persone a trovarsi nella condizione di senza dimora, non pertanto riducibile a un mero problema di risorse, quanto piuttosto di capacità di trasformare le risorse per poter uscire dalla propria condizione di drop-out (Landuzzi, Pieretti, 2006). È molto frequente che queste persone interrompano la propria "conversazione interiore" (Archer, 2006) non tanto in termini di rinuncia, quanto piuttosto come risposta a un abbandono già implicitamente operato dalla propria famiglia, dal proprio contesto lavorativo, dalla propria vita, producendo una disconnessione profonda da se stessi e dal proprio ambiente. E come qualcuno ha già segnalato, è una "carriera di impoverimento" (Caritas Ambrosiana, 2008), un abbandono di

cui spesso la società metropolitana non si fa carico, o che addirittura sfocia nello scherno.

Il processo di socializzazione delle persone senza dimora è messo in crisi da tre tipi di traumi, individuati da Calvaruso. Il primo trauma è rappresentato dalle crisi familiari o dalla mancanza assoluta della famiglia o di un gruppo di riferimento di amici e coetanei, dalla scarsa qualità dei rapporti interpersonali e, quindi, dalla scarsa possibilità di trovare nei propri percorsi esistenziali delle persone disponibili, delle persone con cui dialogare, delle persone che rappresentino un sostegno e un riferimento costante. Il secondo trauma è quello istituzionale: le istituzioni sono imputate per quello che hanno fatto e per quello che non hanno fatto, per i danni che hanno prodotto e per i danni che non sanno riparare. Non in grado di prevenire il fenomeno con adeguate politiche di inserimento lavorativo volte a restituire dignità e a ricomporre identità frammentate, spesso le carenze istituzionali sono causa di un ulteriore deterioramento della condizione causata da approcci assistenziali, difficilmente in grado di avviare un percorso di fronteggiamento efficace della povertà estrema (Cesareo, 2005).

Il terzo trauma è dato dal confronto-scontro con la crescente complessità sociale (sostanzialmente l'inadeguatezza educativo-formativa), difficile da governare, da comprendere, di cui non si è capaci di individuare il file rouge e rispetto al quale non si riescono a individuare dei percorsi adeguati di maturazione e di integrazione. In chi si sente emarginato, l'essere fuori, avvertito come una condizione presente ma con un senso di definitività, «diventa il risultato e la causa delle progressive fasi di atrofizzazione della socialità» (Gui, 1995, p. 61). È l'atrofizzazione del sentimento la condizione che più accomuna le storie, il non sentire più dolore, piacere, o fastidio. Quindi la condizione di esclusione sociale non è da attribuire esclusivamente agli eventi critici in sé, quanto piuttosto all'interazione di tali eventi (separazioni, lutti, perdita del lavoro, tossicodipendenza, problemi psichiatrici, detenzione), che erode velocemente il capitale sociale di cui la persona può disporre.

Alla luce di questi fattori, risulta pertanto estremamente difficoltoso rintracciare nessi generalizzabili e univoci di causa-effetto che siano esplicativi della condizione di povertà estrema. Conseguentemente, la stessa non si presta a facili categorizzazioni, per effetto della radicale singolarità dei percorsi biografici delle persone senza dimora, rendendo il fenomeno multifattoriale.

Come accennato, sociologicamente non è più possibile ricondurre la povertà prevalentemente alla dimensione strutturale, che fa capo al reddito, quanto piuttosto alla "vulnerabilità", che meglio rende conto di come i soggetti in condizione di povertà siano segnati da eventi critici che possono avere conseguenze gravi e di lunga durata.



«Il soggetto vulnerabile è colui che sperimenta un silenzioso peggioramento delle condizioni generali di vita, conseguentemente alla perdita del lavoro o allo sfibrarsi delle reti relazionali o ancora al peggioramento delle condizioni sociali [...]. Trattasi delle forme di sradicamento dai meccanismi di integrazione sociale, ovvero il lavoro, la famiglia, le istituzioni» (Ranci, 2002, p. 30).

Ciò che caratterizza le persone senza dimora è evidentemente la mancanza di una casa, intesa sia in termini meramente fisici, sia come spazio di espressione della componente psicologico-affettiva e dell'identità relazionale dell'individuo.

Come osserva Serpellon, «le modificazioni culturali ed ideologiche tendono a giustificare l'esclusione dai benefici di chi non contribuisce allo sforzo collettivo, con l'emersione di discriminazioni negative che vanno ampiamente diffondendosi nella nostra società attuale» (Serpellon, 1991, p. 20), generando, talvolta, forme cristallizzate di pregiudizio sociale che rafforzano il senso di appartenenza e identificazione con determinate categorie emarginate, facilitando così dinamiche cumulative che accrescono l'esclusione e la discesa in povertà. E, d'altro lato, si rafforzano quei meccanismi che rendono ancora più difficoltoso uscire da situazioni momentanee o transitorie di povertà. Per una quota considerevole di persone senza dimora, la condizione di povertà è il risultato di questo circolo vizioso che sfocia nella totale deprivazione e che si va a sommare a una serie di problematiche di origine sociale e sanitaria correlate alla durata della permanenza in strada.

A questo proposito si può far riferimento al possesso di diritti formali che di per sé non producono automaticamente inclusione sociale. È il caso di molti immigrati che, pur avendo un lavoro regolare e un reddito, fanno fatica a prendere in affitto un appartamento e vivono forme di esclusione quotidiana nelle comunità. In aggiunta, le condizioni di deriva sociale presentano caratteri differenti al variare del genere: nella fattispecie, sono più numerose e gravi nella popolazione maschile poiché, nel caso delle donne, si osserva una più forte protezione dalla rete parentale e sociale, che offre aiuto e assistenza (Mingione, 1996). La relazione tra genere e accesso ai servizi sociali è una questione complessa e multifattoriale, che può variare a seconda del contesto e del tipo di servizio. Tuttavia, in generale, è possibile osservare una tendenza alla sovrarappresentazione delle donne tra gli utenti dei servizi sociali, rispetto agli uomini. Ad esempio, le donne sono più frequentemente beneficiarie di servizi di assistenza all'infanzia, di servizi sociali di base e di servizi socio-educativi. Al contrario, gli uomini sono più presenti nei servizi rivolti a persone senza dimora, a tossicodipendenti e a persone con disabilità.

Queste tendenze sono confermate da studi statistici nazionali e internazionali. In Italia, uno studio dell'Istat del 2020 ha rilevato che le donne rappresentano il 55,7% degli utenti dei servizi sociali, con un'incidenza particolarmente elevata nei servizi per minori e famiglie (63,2%) (Istat, 2020).

È importante sottolineare che queste tendenze possono essere influenzate da una serie di fattori, tra cui le norme sociali e culturali, le opportunità economiche e le condizioni di vita. Pertanto, è necessario un'analisi approfondita del contesto specifico di appartenenza per comprendere le cause di queste differenze.

L'inadeguatezza delle risorse rappresenta un'ulteriore problematica che impone di affrontare le politiche di contrasto, non solo mediante l'erogazione di risorse monetarie, ma anche attraverso l'attivazione delle capacità individuali e comunitarie, da un lato, e la verifica dei meccanismi sociali che producono esclusione, dall'altro. Nel tempo, le persone senza dimora si abituano a essere escluse e a essere oggetto di pregiudizi. Più si protrae la permanenza in strada, più aumentano le difficoltà a essere avvicinati da qualcuno per avviare un progetto rivolto al domani, piuttosto che per un mero sostegno volatile e non incisivo come quello derivante dalla questua.

Lavorare sul singolo significa lavorare alla possibilità di ricostruire un futuro a partire dall'impegno quotidiano. Ancora oggi le strutture di accoglienza sono numericamente insufficienti, ma è già una conquista l'attenzione e l'impegno dimostrato dalle istituzioni per fronteggiare il problema.

L'interesse, le motivazioni, le risorse esistono e spesso si sovrappongono, sottovalutando, però, l'importanza di un coordinamento tra i servizi rivolti alla persona, che è essenziale per sperare di uscire dalle "misure 'tampone', che riproducono il circuito dell'assistenzialismo" (Accorinti, Mirabile, Romano, Sgritta, 1998).

Le informazioni disponibili sulle persone senza dimora, allo stato attuale, suggeriscono una situazione di degrado materiale e umano che corrobora le teorie che riconducono l'esclusione sociale a fattori economici e socio-culturali.

## **1.6. Il quadro normativo degli interventi**

Di particolare rilievo tra le iniziative ministeriali sono le indagini sulle persone fissa dimora. In particolare, "è stata presentata il 10 dicembre 2015 la seconda indagine sulle persone senza dimora, realizzata insieme a Istat, Caritas e Fio.PSD (Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora) e "svolta su 158 Comuni italiani, selezionati in base alla loro ampiezza demografica". L'indagine stima in 50.724 le persone

senza dimora in Italia (2,43 per mille della popolazione regolarmente iscritta nei Comuni considerati), in leggero aumento rispetto al 2011 (quando era pari al 2,31 per mille, corrispondente a 47.648 persone). Sostanzialmente stabile nelle regioni del Nord-ovest, del Centro e delle Isole, la quota dei senza dimora diminuisce nel Nord-est del Paese e aumenta al Sud. In linea generale, rispetto al 2011, il numero dei servizi di mensa e accoglienza notturna diminuisce del 4,2%, ma i servizi attivi erogano mensilmente più prestazioni (+15,4%, in particolare quelle relative ai servizi di mensa, che aumentano del 22%)” (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023).

La Conferenza Unificata Stato-Regioni ha approvato il 5 novembre 2015 le “Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia”, presentate il 10 dicembre 2015 al CNEL, in cui sono state raccolte e riproposte “le migliori esperienze locali, nazionali ed europee con l’obiettivo di qualificare gli interventi in favore delle persone in condizione di grave emarginazione e senza dimora su tutto il territorio nazionale, e in particolare nelle grandi città, dove il fenomeno è maggiormente concentrato” (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023).

Tali linee sono il risultato da un lato di un processo di integrazione orizzontale, vale a dire “di un lavoro condiviso con i rappresentanti dei diversi livelli di governo e, in particolare, delle città metropolitane”, e dall’altro di un processo di integrazione verticale, in quanto “sono il risultato di un confronto che nasce dal basso, dalle attività dei servizi e dall’animazione dei territori, realizzato con la collaborazione della Fio.PSD – Federazione Italiana degli Organismi per le Persone senza Dimora”. L’approccio adottato è “orientato al cosiddetto Housing First, che identifica la “casa” come diritto e come punto di partenza da cui la persona senza dimora deve ripartire per avviare un percorso di inclusione sociale”. Le Linee di indirizzo costituiscono anche il riferimento per progettare gli interventi finanziati grazie ai programmi comunitari, di cui il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è titolare, e cioè il PON Inclusione e Programma Operativo I FEAD, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti, che a tale scopo ha “messo a disposizione complessivamente 100 milioni di euro per l’intero periodo di programmazione 2014-2020” (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023).

Nel 2010 l’Unione Europea ha varato la Strategia Europa 2020, “finalizzata a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e ha inserito la lotta alla povertà e all’esclusione sociale tra gli obiettivi della politica degli Stati membri”. In questo contesto, per il periodo 2014-2020 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è stato “titolare di due Programmi Operativi” diretti ad intervenire, “in sinergia con le politiche nazionali per fronteggiare il fenomeno della povertà e favorire l’inclusione attiva del-

le persone maggiormente fragili”. Si tratta appunto del Programma Operativo Nazionale Inclusione, cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo (FSE) e del Programma Operativo I FEAD, cofinanziato dal Fondo europeo di aiuti agli indigenti. Il 21 giugno 2021 è stata istituita la “Piattaforma Europea per la lotta contro la mancanza di una fissa dimora” (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023).

Tra le misure dirette ad intervenire a sostegno del reddito delle persone in condizioni di “povertà estreme” vi è il Reddito di inclusione (ReI), il quale costituisce “una misura di contrasto alla povertà dal carattere universale, condizionata alla valutazione della condizione economica”. Tuttavia, a seguito dell’introduzione del Reddito di cittadinanza, per effetto dell’art.13 del Decreto legge n. 4/2019, dal 1° marzo 2019, il ReI non può più essere richiesto, né rinnovato. Con il citato D.L. n. 4/2019, è stato istituito il Reddito di cittadinanza, inteso quale “strumento di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà”, che ai sensi dell’art. 1 costituisce “livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili”. Si tratta in particolare di “un sostegno economico ad integrazione dei redditi familiari associato ad un percorso di reinserimento lavorativo e di inclusione sociale, di cui i beneficiari sono protagonisti sottoscrivendo un Patto per il lavoro o un Patto per l’inclusione sociale” (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023).

Il secondo Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà (2021-2023) è stato approvato il 28 luglio 2021 dalla Rete della protezione e dell’inclusione sociale, nell’ambito del nuovo Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali, che contiene al suo interno anche il Piano sociale nazionale 2021-2023. Quest’ultimo individua le priorità collegate al Fondo Nazionale Politiche Sociali e alla sua programmazione, distinguendo tra azioni di sistema più ampie e interventi rivolti alle persone di minore età.

Un discorso a parte merita l’attuazione degli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. In particolare, le misure, a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ricadono all’interno della Missione 5 “Inclusione e Coesione” del PNRR, ed “hanno come obiettivo principale quello di riformare il sistema di politiche attive del lavoro e della formazione professionale al fine di introdurre e implementare livelli essenziali delle prestazioni e favorire l’occupabilità dei lavoratori in transizione e delle persone disoccupate e inoccupate, con particolare attenzione ai soggetti cosiddetti vulnerabili e più distanti dal mercato del lavoro, nonché l’inclusione sociale delle persone in condizioni di estrema fragilità” (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023).

Le risorse complessivamente investite sono “pari a 7,25 miliardi, compresi i ‘progetti in essere’, e si riferiscono ad alcune riforme di grande rile-

vo per i sistemi delle politiche del lavoro e della formazione professionale, il contrasto al lavoro sommerso e le politiche sociali, nonché a fondamentali investimenti sia per lo sviluppo di strumenti innovativi di politica attiva del lavoro sia per il rafforzamento delle azioni e strutture dedicate alle persone più vulnerabili” (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023).

Con Decreto n. 450 del 9 dicembre 2021, il Direttore Generale della Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, per stabilire un raccordo e un coordinamento tra autorità centrale, regioni e comuni al fine della migliore realizzazione degli interventi contenuti nel PNRR concernenti i servizi sociali territoriali, ha adottato il Piano Operativo per la presentazione delle proposte di adesione alle progettualità per l’implementazione degli Investimenti 1.1, 1.2 e 1.3 della Componente M5C2 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023).

Tali interventi prevedono progettualità per l’implementazione di:

- a) Investimento 1.1 – Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell’istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti;
- b) Investimento 1.2 – Percorsi di autonomia per persone con disabilità;
- c) Investimento 1.3 – Housing temporaneo e stazioni di posta.

Il testo è stato successivamente modificato con Decreto del Direttore Generale n. 1 del 28 gennaio 2022 e con Decreto del 9 maggio 2022 è stato approvato l’elenco dei progetti degli Ambiti Sociali Territoriali ammessi al finanziamento nazionale e dei progetti idonei al finanziamento, ma non finanziati degli Ambiti Sociali Territoriali, da finanziare nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 5 “Inclusione e coesione” e di Next Generation EU dell’Unione Europea (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2022).

Si può ravvisare una logica unitaria nell’evoluzione del quadro normativo e degli interventi relativi alle povertà estreme nel passaggio da una logica generalista, caratterizzata da strumenti a carattere universale, quale il Reddito di Inclusione, e interventi a pioggia, a interventi più mirati, guidati da una integrazione orizzontale tra i diversi livelli di governo necessariamente coinvolti (Stato, Regioni, Enti Locali), da una priorità conferita alla inclusione sociale, attraverso l’inserimento lavorativo e da una convergenza delle risorse messe a disposizione su progetti articolati e ben definiti, proposti e sostenuti dai rispettivi territori, in un’ottica di responsabilità sociale territoriale, quale è il quadro risultante dagli strumenti di attuazione degli interventi previsti dal PNRR.

Non si può tuttavia fare a meno di evidenziare come in Italia le finalità perseguite da *Next Generation EU* e più in generale dalle politiche di inclusione dell'Unione Europea siano state solo in parte soddisfatte. In primo luogo, per l'assenza di idonei strumenti di monitoraggio dell'esito della molteplicità dei progetti e di analisi degli eventuali scostamenti sulla base di una rilevazione sistematica dei risultati in termine di *outcome*, ovvero di impatto sociale.

La stessa rigidità dei meccanismi vigenti per la progettazione degli interventi del PNRR sembrerebbe avere limitato la flessibilità operativa nella destinazione delle risorse. In proposito, “il sistema di regole e controlli” sarebbe “troppo rigido”, in quanto “il *Next Generation UE (NGEU)* ha inaugurato una nuova logica, la cosiddetta “razionalità di piano”, che rappresenta una “rottura rispetto all’approccio flessibile e quasi sperimentale che aveva caratterizzato la strategia Europa 2020”, per cui “per ottenere le risorse NGEU, i paesi membri hanno dovuto firmare documenti di centinaia di pagine, in cui sono stati dettagliati traguardi, obiettivi e cronoprogrammi” (Ferrera, 2023).

La questione è al centro di un acceso dibattito e non mancano posizioni che attribuiscono, invece, in modo prevalente il mancato ottenimento dei risultati auspicati al “basso indice di qualità istituzionale del sistema italiano”, per cui si ritiene “indispensabile che l’assetto istituzionale sia strutturato in modo da rispecchiare le caratteristiche socioeconomiche territoriali e (...) gli obiettivi di efficienza chiesti dal PNRR” (Immordino, 2023).

## 1.7. Le politiche di intervento

Storicamente gli interventi per i “senza dimora” si sono succeduti sin da quando l'umanità si è trasformata da nomade in stanziale: al tradizionale dovere di ospitalità nei confronti dello straniero tipico delle culture classiche (si pensi a quanto narrato nell'*Odissea*), si sostituisce, con l'avvento del cristianesimo, il dovere – in capo al Vescovo (Paglia, 2014) – di garantire ospitalità e assistenza nei confronti dei poveri e dei pellegrini.

Un altro aspetto tipico legato alla condizione di senza dimora è stato l'atteggiamento che la società ha avuto nei loro confronti: bisognoso o manipolatore? Come mostra Geremek (cfr. 1986), diverso è stato l'atteggiamento a seconda che la persona fosse conosciuta nella comunità (il mendicante), oppure le fosse estranea (il vagabondo): nei confronti del primo la collettività attivava forme di solidarietà in connessione con gli obblighi di solidarietà comunitaria; nei confronti del secondo, invece, si mettevano in moto meccanismi di rifiuto, isolamento o emarginazione.

Questo atteggiamento polare continua a essere presente anche oggi. Infatti, laddove il fenomeno si presenta in piccole comunità, è molto più facile che questa sia in grado di attivare risposte inclusive e personalizzate, senza significative resistenze da parte di chi pensa che ciascuno dovrebbe risolvere i propri problemi individualmente. Diverso è il caso dei contesti cittadini, molto più impersonali e dispersivi, e in cui è quindi più complicato garantire servizi personalizzati, così come sensibilizzare la comunità a un impegno nei confronti dei soggetti più deboli, visti come degli estranei e degli sconosciuti. Il problema è che il fenomeno è particolarmente diffuso soprattutto all'interno delle metropoli: infatti, come emerge dalle succitate indagini Istat, «Milano e Roma accolgono ben il 38,9% delle persone senza dimora: (23,7% nel capoluogo lombardo, una quota in leggera flessione (da 27,5% del 2011 a 23,7% del 2014) e 15,2% nella capitale. Palermo è il terzo comune dove vive il maggior numero di persone senza dimora (il 5,7%), in calo rispetto all'8% del 2011), seguono Firenze (3,9%), Torino (3,4%), Napoli (3,1%, in aumento rispetto all'1,9% del 2011) e Bologna (2%)» (Istat, 2015, pp. 2-3).

Per quanto detto sopra, da ciò consegue che la gestione degli interventi a favore dei senza dimora patisce delle difficoltà prodotte proprio dall'impersonalità e dalla possibile dispersione di queste persone nel territorio.

Gli interventi sono tipicamente caratterizzati da frammentarietà e discontinuità in conseguenza di diverse ragioni:

- da un lato la scarsa presenza di strutture dedicate all'accoglienza;
- in conseguenza di ciò, la tendenza ad aggregare gli ospiti all'interno di strutture che offrono servizi omogenei a fronte di bisogni diversificati;
- la scarsa presenza di alloggi di proprietà comunale, grazie ai quali poter sperimentare esperienze di co-housing più personalizzate e adatte alle situazioni e ai bisogni diversificati degli utenti;
- la scarsa sensibilità al fenomeno nella collettività, che considera i senza dimora come persone in una condizione irrecuperabile, al punto da veder ridotte al minimo, se non all'inesistenza, le opportunità di re-inclusione sociale.

Nel nostro paese, tradizionalmente sono stati attivati i seguenti servizi per le persone senza dimora:

- accoglienza notturna: dormitori, comunità, alloggi protetti ecc.;
- accoglienza diurna: segretariato sociale per la residenza anagrafica fittizia e l'espletamento di pratiche, accompagnamento ai servizi;
- mense;

- distribuzione viveri, indumenti e farmaci;
- strutture per l'igiene personale;
- unità di strada per l'incontro con persone emarginate;
- presa in carico e accompagnamento per un possibile reinserimento sociale;
- contributi economici.

Questi servizi vengono erogati da Enti pubblici ed organizzazioni private – confessionali o laiche – soprattutto per far fronte ai bisogni primari delle persone senza dimora: «Nel 2014, sono 768 i servizi di mensa e accoglienza notturna per le persone senza dimora nei 158 comuni italiani in cui è stata condotta la rilevazione. Rispetto al 2011, il numero è diminuito del 4,2%: i servizi di mensa passano da 328 a 315 e le accoglienze notturne da 474 a 453. Tuttavia, se si considerano le prestazioni (pranzi, cene, posti letto) mensilmente erogate si osserva un aumento del 15,4% (da 749.676 a 864.772), soprattutto per le mense, dove l'aumento è stato pari a circa il 22% (da 402.006 a 489.255). Ne deriva che, complessivamente, i servizi attivi nel 2014 erogano, in media, più prestazioni di quelli che erano attivi nel 2011: da 1.226 pasti a 1.553 per le mense e da 733 posti letto a 829 per le accoglienze notturne» (Istat, 2015 p. 3).

Come è noto, l'accesso ai servizi municipali è vincolato al possesso della residenza, il che costituisce una situazione paradossale per chi è senza dimora. Per questo negli anni sono state introdotte le vie fittizie. L'obbligo che ogni Ufficio Anagrafe debba registrare la persona senza tetto o senza dimora nel registro della popolazione residente è stato stabilito dall'Istat con Circolare 29/1992. È chiaro che la residenza fittizia non risolve tutti i problemi che il senza tetto o senza dimora si trova di fronte, ma sicuramente ne facilita la vita, consentendo loro di ricevere la posta o gli atti ufficiali come una tessera sanitaria, accedere appunto ai servizi, esercitare i diritti fondamentali.

Purtroppo, però, questo non è sufficiente, perché l'accesso ai servizi non dipende esclusivamente dal possesso della residenza, ma anche da altre risorse informative e di competenze tecnologiche. A tal proposito, sono stati realizzati diversi studi con l'obiettivo di misurare ed analizzare il fenomeno del “non take up” delle misure di contrasto alla povertà, ma si è osservato che la maggior parte di questi lavori non ha preso in considerazione la situazione degli homeless<sup>1</sup>. Dagli studi emergono alcune fonda-

---

<sup>1</sup> Tra i pochi studi che lo hanno fatto, i più rilevanti sono quelli condotti da Emin Network nel 2014 e da Eurofound nel 2015. Tali studi sono stati integrati ed ulteriormente elaborati nello studio sulle misure di reddito minimo in Europa realizzato da IRS per il Parlamento europeo nel 2017.



mentali ragioni per le quali i senza tetto hanno difficoltà nell'accedere ai diritti sociali a cui il resto della popolazione ha accesso:

1. *la mancanza di informazioni*: i senza dimora non accedono perché sono spesso estranei ai circuiti di assistenza sociale, e non conoscono le misure a cui potrebbero avere diritto e, quando ne sono a conoscenza, non sanno come richiederli;
2. *l'accesso è troppo complesso*: in diversi paesi le procedure per la presentazione della domanda sono complesse e i senza dimora spesso non dispongono delle competenze e delle risorse personali e culturali necessarie per muoversi all'interno della burocrazia, in particolare perché numerosi studi hanno dimostrato una forte associazione tra l'essere senzateetto e l'essere affetto da varie forme di disturbo mentale. La difficoltà è particolarmente rilevante nei paesi in cui la domanda deve essere presentata online.
3. *barriere sociali*: le persone temono di essere stigmatizzate, sentono la richiesta di aiuto confliggere col proprio orgoglio, oppure non hanno fiducia nelle istituzioni o possono non sentire di avere bisogno di aiuto;
4. *barriere amministrative*: sono numerose le ragioni di tipo amministrativo/burocratico che possono ostacolare l'accesso delle persone senza dimora ai diritti sociali. In molti paesi europei il motivo principale è la mancanza della residenza nel comune dove essi scelgono di fermarsi e, più in generale, la mancanza di un indirizzo stabile: non possedendo un indirizzo in molti paesi non possono essere registrati come legalmente residenti. Le stesse difficoltà si incontrano nell'accesso all'assistenza sanitaria, anche nei paesi dove essa è un diritto garantito a tutti. Il problema è spesso il fatto che per poter effettuare una visita specialistica o un esame è ovunque necessaria la prescrizione del medico di medicina generale, per avere il quale è necessario avere la residenza;
5. *condizionalità nell'accesso alle prestazioni*: nella maggior parte dei paesi europei l'accesso a misure di reddito minimo è condizionato all'intraprendere un'attività sociale o lavorativa. In caso di inadempienza, i beneficiari possono essere sanzionati fino all'esclusione dal sostegno economico. I senza dimora possono trovare particolarmente difficile accettare le offerte di lavoro che vengono loro proposte, soprattutto se si trovano nella condizione di dormire per strada. Gli assistenti sociali dovrebbero tener conto delle loro particolari difficoltà, ma dagli studi analizzati emerge chiaramente che non è sempre così. Un esempio emerge dallo studio inglese realizzato per il Parlamento inglese nel 2018, che riporta i risultati di una rilevazione condotta da *Homeless*

*Link* in Inghilterra tra ottobre 2014 e gennaio 2015. È stato infatti rilevato che il problema più comune che gli ospiti dei ricoveri notturni dovevano affrontare era proprio quello delle sanzioni, riportato dal 90% delle strutture contattate (Crepaldi, 2019).

Uno strumento cruciale per aiutare i poveri, in generale, e anche i senza dimora, recentemente attivato nel nostro paese, è il Reddito di Cittadinanza. Introdotto nel marzo 2019<sup>2</sup>, è stato definito come misura attiva del lavoro rivolta ai cittadini italiani – o stranieri in particolari condizioni – al fine di reinserirli nella vita sociale e lavorativa del Paese. Il RdC è una tipica misura di reddito condizionato, avente uno scopo duplice: il sostegno alla popolazione in stato di povertà e l'attivazione degli inattivi e dei disoccupati nel mercato del lavoro (Salmieri, 2022). Il RdC in Italia non è stato concepito come un mero strumento di sostegno al reddito volto a superare situazioni di bisogno, ma come misura promozionale di reinserimento sociale e lavorativo, diretto a rendere il soggetto attivo, autonomo ed indipendente grazie al proprio lavoro.

La misura sin dal suo apparire ha suscitato diverse critiche, la cui ricostruzione analitica esula dall'obiettivo del presente contributo, che si fondano essenzialmente sull'idea che la misura si riferisca a un target diverso da quello per il quale era stato pensato: coloro che si trovano in una condizione di povertà relativa, anziché coloro che si trovano in una condizione di povertà assoluta. Inoltre, poiché la povertà è una condizione multidimensionale, non riconducibile esclusivamente alla mancanza di reddito, ma anche ad un'altra e ampia varietà di condizioni (per esempio precarietà lavorativa, abitativa, relazionale, oppure legata alla presenza in famiglia di figli o altri componenti fragili e così via), sarebbe stato opportuno non limitarsi ad uno strumento orientato solo al reinserimento lavorativo. Infine, in generale, come è stato sin da subito sottolineato, «il targeting di qualsiasi misura non è perfetto. Otterranno il reddito di cittadinanza anche famiglie che non sono povere, per errori amministrativi o perché lavorano in nero. E invece molte famiglie che sono povere non faranno neppure domanda. La quota di beneficiari sarà dunque inferiore al 100%. La seconda ragione è che la povertà è un fenomeno dinamico. Ogni giorno migliaia di famiglie entrano in povertà e altre vi escono. Avere un sistema di trasferimenti efficiente è importante, ma non potrà mai riuscire a tenere il passo con questa realtà. Vi saranno sempre dei

---

<sup>2</sup> Misura preceduta dal Sistema di Inclusion Attiva (SIA) e dal Reddito di Inclusion (ReI), che hanno fatto dell'Italia l'ultimo tra i paesi europei ad introdurre una misura di minimum income.

periodi di difficoltà non coperti dall'intervento pubblico, per quanto efficace. Infine, un trasferimento monetario di solito riduce l'intensità della povertà, cioè avvicina il reddito alla soglia, molto più raramente è così elevato da superarla» (Baldini, 2018).

Ultima tara, ma non meno importante, il carattere fortemente selettivo della misura, che ha finito per escludere le persone maggiormente emarginate, perché uno dei criteri più rilevanti riguardava la residenza in Italia per almeno 10 anni, dei quali gli ultimi due in modo continuativo.

La situazione per i senza dimora è migliorata nel 2020, quando il Ministero del Lavoro<sup>3</sup> ha precisato che il reddito di cittadinanza spetta anche ai senza dimora e che l'articolo 2 della legge anagrafica numero 1228/1954 dispone che la persona senza dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio. Da quel momento in poi anche i senza dimora hanno potuto avere accesso al reddito di cittadinanza, completando così un vuoto normativo che rischiava di creare le premesse per una gravissima inadempienza costituzionale.

Nella sostanza, però, rispetto alle esigenze dei senza dimora la misura del RdC si è presentata come sostanzialmente sovradimensionata. Infatti, nel loro caso ci troviamo di fronte ad una condizione che rimanda chiaramente alla presenza di una serie di fragilità che rendono la persona poco adatta, e nel contempo poco appetibile, per il mercato del lavoro. Il discorso cambia se spostiamo la nostra attenzione sul loro coinvolgimento in attività di pubblica utilità, svincolate da una logica *workfarista*. Se queste sono coordinate e seguite dal servizio sociale e inserite in un Piano di Intervento Individuale complesso – con interventi integrati sociosanitari, laddove la persona soffre di patologie invalidanti, come spesso accade con i senza dimora – allora è possibile nel tempo raggiungere l'obiettivo di includere pienamente e strutturalmente il senza dimora, magari anche attraverso paralleli programmi di *housing*.

Proprio a tal proposito, com'è noto e, come anticipato, il PNRR contiene il riferimento ad azioni volte ad ampliare il sistema di protezione e gli interventi di inclusione delle persone emarginate<sup>4</sup> e in condizione di precarietà abitativa attraverso una più ampia offerta di strutture e servizi anche temporanei. Inoltre, il piano vuole integrare le diverse politiche e gli investimenti nazionali, con l'obiettivo di garantire la realizzazione di un approccio pluridimensionale che interessi sia la disponibilità di case pubbliche e private, che la rigenerazione urbana e territoriale.

---

<sup>3</sup> Con la nota n. 1319 del 19 febbraio 2020.

<sup>4</sup> Misura M5C2 riguardante "Infrastrutture Sociali, Famiglie, Comunità e Terzo Settore".

Tutto questo si traduce concretamente in due diversi tipi di interventi:

1. *housing temporaneo*, che mette a disposizione di singoli, piccoli gruppi o famiglie appartamenti nell'ambito di progetti personalizzati per singola persona/famiglia della durata di 24 mesi, con l'obiettivo di attuare programmi di crescita personale e autonomia;
2. *stazioni di posta*, ovvero centri che offriranno, oltre a un'accoglienza notturna limitata, ulteriori servizi, quali servizi sanitari, ristorazione, orientamento al lavoro, distribuzione di beni alimentari ecc.

In relazione ai servizi sanitari, poi, sempre il PNRR prevede nella misura <sup>65</sup> la realizzazione di reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale: l'obiettivo da realizzare è quello di rafforzare le prestazioni territoriali grazie al potenziamento e alla creazione di strutture e presidi locali (come le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità), il rafforzamento dell'assistenza domiciliare e una più efficace integrazione con tutti i servizi socio-sanitari.

In definitiva, ciò che emerge da queste brevi linee è, da un lato, l'inesistenza di un piano organico di contrasto strutturale alla grave emarginazione e, dall'altro lato, la percezione del fenomeno come di un problema di scarsa rilevanza sociale, la cui importanza si manifesta esclusivamente in occasione di eventi eclatanti che assurgono al diritto di cronaca – come per esempio la morte di un senza dimora durante i mesi invernali – ma che sostanzialmente le forze politiche desiderano collocare nell'area dell'invisibilità, ospitando i senza dimora in strutture di accoglienza aspecifiche, utilissime nella loro funzione di accoglienza, ma inadatte per la loro configurazione ad assicurare la possibilità di intraprendere percorsi di progressiva re-inclusione sociale, anche mediante un'attivazione lavorativa compatibile con le possibilità di occupabilità dei soggetti più fragili.

---

<sup>5</sup> Nello specifico la M6C1, che riguarda “Reti di Prossimità, Strutture e Telemedicina per l'Assistenza Sanitaria Territoriale”.