



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale

in

Lavoro, cittadinanza sociale e interculturalità

Tesi di Laurea

Housing first: un approccio innovativo nei servizi per le persone senza dimora.

I casi di Bologna e Chioggia

Relatore

Francesca Campomori

Correlatore

Barbara Da Roit

Laureando

Valentina Cavedon

Matricola: 841240

Anno Accademico

2018/2019

RINGRAZIAMENTI

Ringrazio innanzitutto la Prof.ssa Campomori, per avermi guidata con pazienza e grande disponibilità durante la stesura di questo lavoro.

Grazie alla mia mamma, a mio papà e a mia sorella per avermi sempre spronata a fare quello che più mi piaceva, supportandomi e spesso anche, sopportandomi. Grazie di cuore.

Grazie a mia nonna, agli zii e ai cugini che mi hanno aiutata a crescere insegnandomi cosa vuol dire famiglia.

Ad Anna, alla tua presenza costante anche se distanti, alla tua amicizia e il tuo sostegno. Grazie per avermi accompagnata in questi anni, per aver condiviso con me sogni speranze e per avermi sempre accolta con i miei mille difetti. Grazie.

Alle mie Donne, Franci, Fra, Gre, Lisu, Mano, Roby, Sabri, grazie per tutti bei momenti passati insieme, le risate, i viaggi, i sogni futuri e gli ideali condivisi. Grazie per aver condiviso con me questi momenti e questo nuovo traguardo.

A Davide, grazie per aver scelto di starmi vicino in questi anni, per essere stato capace di sostenermi anche quando ci trovavamo distanti, per essere sempre capace di strapparmi un sorriso, per la tua leggerezza e la capacità di vedere le cose per come sono senza ingigantirle. Grazie.

A Chiara, coinquilina, collega ma soprattutto amica. Grazie per la tua razionalità, per la tua capacità di farmi riflettere sulle cose e per i mille momenti di confronto.

Grazie a tutti i miei coinquilini, a quelli passati e a quelli attuali, ai Santafoschini e i ragazzi con cui ho vissuto l'Overseas in Brasile. Grazie perché in un modo o nell'altro siete sempre riusciti a farmi sentire a casa

Grazie a Francesco e ai colleghi della casa dell'ospitalità: a Barbara, Davide, Elena, Erminia, Kais, Laura B., Laura Z., Lele per avermi accolta all'interno di questo gruppo di lavoro, trasmettendomi la passione di lavorare con le persone senza dimora cercando tutti i giorni di cambiare e migliorare almeno un po' la situazione in cui si trovano. Grazie per la pazienza e l'attenzione che dimostrate nei miei confronti.

Grazie ai miei colleghi dell'emergenza freddo: Andrea, Antonio, Emiliano, Giovanni, Giovanni S., Junkung, Luciano, Mirko e Prasath. Grazie per il vostro entusiasmo, per la grinta e determinazione.

Grazie a questa città meravigliosa che è Venezia, ai luoghi che nascondo mille ricordi e ai cieli blu che hanno accompagnato questi anni d'università e di crescita.

Grazie a tutti di cuore.

“Em mim pulsa um coração, tal qual pulsa em você. Em mim corre um sangue vermelho tal qual corre em você. Suas ambições, suas frustrações são semelhantes às minhas. Viu? Somos iguais!

Então porque em determinantes momentos você me olha como se eu fosse oriundo de outro planeta? Será a minha despojada maneira de vestir? Minha cor? Minha opção sexual? Se for isso, eu tenho pena de você, pois isso se denota que seu olhar não consegue ultrapassar o limite da pele e você poderá talvez perder a oportunidade de conhecer alguém que poderia fazer a diferença nessa sua miserável vida de aparências.”¹

Paulo Poeta

¹ <https://www.youtube.com/watch?v=0kwYqKjKCys&t=4s>

Indice

Introduzione.....	7
1. Capitolo: Povertà, esclusione abitative e grave emarginazione adulta. .11	
1.1 <i>Povertà: cenni storici.....</i>	11
1.2 <i>Povertà assoluta e relativa: i dati Istat.....</i>	17
1.3 <i>Esclusione abitativa.....</i>	24
1.4 <i>Grave emarginazione adulta.....</i>	30
2. Capitolo: Il modello <i>Housing first</i>.....	36
2.1 <i>Staircase approach Vs. Housing first approach.....</i>	43
2.2 <i>I principi del modello <i>Housing first</i>.....</i>	50
2.2.1 <i>Abitare è un diritto umano.....</i>	50
2.2.2 <i>I partecipanti hanno diritto di scelta e controllo.....</i>	50
2.2.3 <i>Distinzione tra abitare e trattamento terapeutico.....</i>	51
2.2.4 <i>Orientamento alla recovery.....</i>	52
2.2.5 <i>Riduzione del danno.....</i>	52
2.2.6 <i>Coinvolgimento attivo e non coercitivo.....</i>	53
2.2.7 <i>Progettazione centrata sulla persona.....</i>	54
2.2.8 <i>Supporto flessibile per tutto il tempo necessario.....</i>	54
2.3 <i>L'abitazione e l'equipe di supporto.....</i>	55
2.4 <i>Valutare i programmi <i>Housing first</i>.....</i>	62
3. Capitolo: L'<i>Housing first</i> e il suo percorso evolutivo dagli Stati Uniti d'America, all'Europa e all'Italia.....	67
3.1 <i>L'<i>Housing first</i> e la diffusione negli Stati Uniti.....</i>	67
3.2 <i>L'<i>Housing first</i> e la diffusione in Europa.....</i>	73
3.3 <i>L'<i>Housing first</i> e la diffusione in Italia.....</i>	83
4. Capitolo: La sperimentazione <i>Housing first</i> in Italia.....	91
4.1 <i>Le persone accolte dai progetti <i>Housing first</i> italiani.....</i>	100
4.2 <i>I casi di Bologna e Chioggia.....</i>	105
4.2.1 <i>Il caso di Bologna.....</i>	107
4.2.2 <i>Il caso di Caso di Chioggia.....</i>	113
4.3 <i>Bologna e Chioggia e l'interazione con i servizi locali.....</i>	117
Conclusione.....	121
Bibliografia.....	126
Sitografia.....	131

Introduzione

Pensando alle città, alle grandi capitali o alle metropoli le prime immagine che ci vengono alla mente sono quelle di grandi opere architettoniche, palazzi, chiese, musei, parchi, villette, case, luci o ancora grandi flussi di persone che camminano frettolosamente spostandosi da un luogo della città all'altro, facendo shopping o cercando di prendere l'ultimo mezzo di trasporto che le porterà al lavoro o a casa dalle loro famiglie.

Le città però sono abitate anche da persone “invisibili”, i senza dimora, che passano le giornate spostandosi da un servizio all'altro, le mense, gli uffici, i laboratori diurni o i dormitori, che durante il giorno cercano di arrangiarsi come possono per poi sistemarsi la sera nei loro giacigli vicino ai luoghi sopra citati.

Persone che per varie ragioni, perdita di lavoro, rotture familiari, dipendenze, malattie mentali o per scelta si trovano a vivere la città senza però poter usufruire di quello che è un diritto, il diritto all'abitazione, sancito per la prima volta nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo all'art. 25 che cita: “ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari...”²

La scelta di questo lavoro nasce da varie esperienze personali di volontariato e lavoro con le persone senza dimora. Inizialmente il volontariato a Venezia con la Ronda della carità e della solidarietà, per poi passare ad altri incontri con il *Movimento Nacional População de Rua*³ durante l'Overseas in Brasile fino ad arrivare al tirocinio professionalizzante e poi l'assunzione come operatrice sociale presso la *Fondazione di partecipazione casa dell'ospitalità*.

² Assemblea Generale delle Nazioni Unite., *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo.*, 1948

³ Il *Movimento Nacional População de Rua* è un gruppo, costruito come movimento sociale, senza personalità giuridica e nasce a partire da esperienze nazionali i auto-organizzazione di persone senza dimora per la rivendicazione dei propri diritti, per la lotta contro i rischi del vivere in strada, la lotta alla discriminazione e ai pregiudizi. Il movimento nasce a San Paolo e Belo Horizonte nel 2005 ma poi si diffonde in tutto il Brasile. A Florianopolis, capitale della regione di Santa Caterina, si instaura a partire dal 2012 e coinvolge persone senza e con dimora.

Durante le varie esperienze di volontariato ma anche sul piano lavorativo una domanda continuava e continua tutt'ora a ripresentarsi: com'è possibile porre fine al problema dell'homelessness? C'è una soluzione? Le persone che arrivano a vivere in strada, tra un dormitorio e l'altro o in situazioni abitative precarie possono riuscire ad uscire da questa condizione?

La casa, parlando di persone senza dimora, a primo impatto può essere vista come il problema principale, come quella mancanza che fa sì che le persone si trovino in questa condizione ma da trent'anni a questa parte, negli Stati Uniti, grazie a Sam Tsemberis e il suo team l'abitazione non è più il problema principale, anzi, la casa diventa la soluzione per porre fine all'homelessness.

Nel 1992 nasce infatti un nuovo approccio per combattere l'homelessness: l'*Housing first*.

La prima volta che ne ho sentito parlare è stato ad un incontro proposto proprio dalla mia relatrice, Francesca Campomori, sul tema della grave emarginazione adulta tenutosi tre anni fa a cui erano stati invitati due ragazzi di Bologna: uno psicologo e un'operatrice sociale della cooperativa Piazza Grande. Questo argomento mi affascinò: sentivo parlare finalmente di un'alternativa ai dormitori, quei luoghi che le persone che incontravo durante le serate di volontariato rifiutavano perché non offrivano continuità, una risposta certa, una soluzione stabile e quindi creavano nelle loro vite ulteriori aspettative o illusioni.

Housing first, letteralmente, la casa prima, colloca l'abitazione come punto di partenza e non di arrivo. Questo modello offre alle persone senza dimora un alloggio in cui vivere prima di chiedere un qualsiasi cambiamento di stile di vita partendo dall'idea che, una volta soddisfatti i bisogni essenziali (riparo, sicurezza, riposo, possibilità di alimentarsi), sarà più facile per l'individuo pensare a migliorare il proprio livello di salute e di benessere per raggiungere in un secondo momento una vera e propria integrazione sociale. L'*Housing first* è un modello molto diverso da quelli più abituali che cercano di lavorare con la persona senza dimora affinché sia "pronta" ad entrare in casa prima di avere una propria abitazione.

“Alcuni modelli di servizio esistenti richiedono alle persone di dimostrare una certa “sobrietà”, di mantenere il coinvolgimento individuale in programmi di trattamento sanitario o portare avanti una formazione al “vivere indipendenti” prima che gli sia fornito un alloggio. In questa tipologia di servizi per homeless la casa arriva per ultima”⁴ e quindi non risulta essere una soluzione, ma un problema fin tanto che la persona non riesce ad ottenerla.

Con questa ricerca il mio obiettivo è quello di trovare risposta a una domanda ben precisa e cioè come si inserisce l’approccio *Housing first* nel sistema di *governance* dell’homelessness in Italia? È visto anche a livello istituzionale come un approccio da inserire nelle politiche pubbliche per porre fine all’homelessness o rimane un modello utilizzato solo in azioni e progetti appartenenti al terzo settore e quindi ad interventi bottom up?

La tesi è strutturata su quattro capitoli e prevede nell’ultima parte un’analisi di due esempi di due progetti *Housing first* presenti nelle città di Bologna e Chioggia. Attraverso questa presentazione vorrei riuscire a mostrare come l’*Housing first* possa essere inserito in contesti diversi, di come possa adattarsi e di come possa trasformarsi in alcuni casi in una vera e propria politica pubblica oppure come possa essere utilizzato come una modalità d’intervento offerta da servizi del terzo settore che hanno deciso di accogliere questa modalità di lavoro senza però avere una collaborazione diretta con il comune e i servizi territoriali.

Il primo capitolo, essendo quello introduttivo, vuole essere una descrizione del fenomeno dell’homelessness per aiutare a far capire al lettore di chi si parla quando si parla di persone senza dimora. In questo capitolo tenterò di chiarire cosa intende per povertà in Italia, esclusione abitativa e grave emarginazione adulta mettendo in luce come il fenomeno dell’homelessness non riguardi solo uno di questi aspetti ma come esso li racchiuda tutti al suo interno.

⁴ Pleace, N. (2016). Housing first guide Europe. in www.housingfirstguide.eu

Nel secondo capitolo invece mi concentrerò principalmente sul presentare il modello *Housing first* per offrire al lettore una panoramica su questo approccio utile, successivamente, ad una comprensione migliore dei casi studio analizzati nell'ultimo capitolo. Parlerò di come l'*Housing first* si contrapponga allo *staircase approach*, dei principi che caratterizzano questo modello innovativo e infine dell'importanza della valutazione nell'applicazione dell'*Housing first* al fine di giustificare la scelta di preferirlo come approccio rispetto a quelli più tradizionali.

Il terzo capitolo si occuperà di analizzare le varie norme, strategie, linee di indirizzo proposte da Stati Uniti, Unione Europea e Italia in materia di politica sociale, sotto forma di direttive e possibili finanziamenti, volti a favorire una diminuzione dei livelli di povertà e del numero di persone senza dimora. Si analizzerà l'evoluzione delle varie politiche sociali che hanno portato gli USA, l'Europa e l'Italia a proporre l'*Housing first* come approccio ideale per raggiungere gli obiettivi sopracitati.

Nel quarto capitolo vengono presi in esame due casi studio di due progetti *Housing first* italiani: un progetto gestito dalla cooperativa sociale Piazza Grande a Bologna e uno invece portato avanti dalla cooperativa sociale REM a Chioggia. L'analisi dei due casi studio presenta una descrizione dettagliata del progetto ma si concentra soprattutto su come l'approccio *Housing first* si è inserito all'interno dei servizi destinati alle persone senza dimora delle due città e quindi una dimostrazione di come questo modello sia applicabile a contesti differenti.

1. Capitolo: Povertà, esclusione abitative e grave emarginazione adulta.

1.1 Povertà: cenni storici

Povertà: la condizione di chi è povero, di chi cioè scarseggia delle cose necessarie per una normale sussistenza.⁵

Se dovessimo soffermarci sul concetto di povertà, sicuramente il nostro pensiero andrebbe alla situazione attuale, alla povertà dovuta alla crisi economica, alle migrazioni, ai cambiamenti climatici, alla differenza tra nord e sud del mondo o alle disuguaglianze presenti nelle città a causa della polarizzazione delle ricchezze.

Ma il concetto di povertà da dove nasce? O meglio, quando nasce? Quando cominciamo a parlare di povertà?

Ripercorrendo la storia dell'umanità ci possiamo render conto che la povertà è sempre esistita, quasi come se fosse parte integrante della vita umana. Di questo fenomeno però si comincia a parlare solo con l'avvento della rivoluzione industriale.

La scrittrice Enrica Morlicchio, nei primi capitoli del suo testo "sociologia della povertà" fa un'ampia analisi di come il concetto si sia sviluppato nei secoli e di come abbia cambiato significato, valore e interesse. Nel medioevo, questa condizione umana era vista come una causa divina, il povero si trovava in questa situazione per volere di Dio, e quindi colui che viveva questa realtà era spinto ad accettare il suo status perché, solo così, avrebbe raggiunto una piena vita dopo la morte. La religione era utilizzata per spiegare sia il motivo dell'esistenza di persone più bisognose di altre che per suggerire a chi era più ricco o benestante come comportarsi. Uno dei comportamenti più utilizzati dalla religione cristiana era quello di compiere l'elemosina, un atto virtuoso, un modo per realizzare il dovere cristiano e per raggiungere la redenzione dal peccato in una logica del dono e del contro dono, del *do ut des* su cui si basava la religiosità medievale.⁶

⁵ Dizionario Treccani; <http://www.treccani.it/vocabolario/poverta/>

⁶ Morlicchio, E. (2012). *Sociologia della povertà*. Bologna: il Mulino.

Con la nascita e la diffusione della società industriale⁷ i poveri diventano una questione sociale e quindi oggetto di ricerca e analisi sociologica e interesse politico.

Le città più emblematiche per la nascita di questo fenomeno sono state: Manchester, Liverpool, Birmingham o Sheffield, centri nevralgici della rivoluzione industriale⁸. Le città diventarono dei veri e propri poli industriali concentrando al loro interno grandi masse operaie destinate al lavoro nelle nuove fabbriche. Gli operai, a causa dei salari bassi e del lavoro precario, erano costretti a vivere in condizioni abitative insicure, in case sovraffollate e in quartieri insalubri, i cosiddetti “quartieri brutti”⁹:

“Ogni grande città ha uno o più “quartieri brutti” nei quali si ammassa la classe operaia. È vero che spesso la miseria abita i vicoletti nascosti dietro i palazzi dei ricchi ma in generale le è stata assegnata una zona a parte, nella quale essa, bandita dalla vista delle classi più fortunate, deve campare per conto suo, comunque. [...] Le case peggiori nella zona peggiore.”

(Engels, 1992)

“Le strade, di solito non sono lastricate, ma piene di buche, sporche, cospare di rifiuti vegetali e animali, senza canali di scarico o fogne, ma provviste di fetide pozzanghere stagnanti”

(Engels, 1992)

⁷ La rivoluzione industriale nacque e si diffuse in Inghilterra a causa del fenomeno delle enclosures e cioè la privatizzazione di quelle terre, pubbliche, appartenenti allo stato che chiunque poteva coltivare o utilizzare per la pastorizia. Questa scelta si ripercosse in modo distruttivo nei confronti dei contadini più poveri, che non potevano permettersi un appezzamento di terreno privandoli così della possibilità di allevare il bestiame e di coltivare le terre negandogli, quindi, di provvedere autonomamente alla propria sussistenza. Le enclosures crearono un esercito di manodopera a basso costo da inserire all'interno delle nuove fabbriche che si stavano diffondendo sempre in quel periodo. e furono costretti per questi motivi a cercare un impiego nelle nuove fabbriche che stavano sorgendo su quel territorio.

⁸ Morlicchio, E. (2012). *Sociologia della povertà*. Bologna: il Mulino.

⁹ Engels, F., Hobsbawm, E. J., & Panzieri, R. (1978). *La situazione della classe operaia in Inghilterra: in base a osservazioni dirette e fonti autentiche*. Editori riuniti.

La povertà in questo periodo storico perde il suo legame con la religiosità e con il fatalismo, ma assume i caratteri di un problema sociale, come causa inevitabile del capitalismo e dei meccanismi di produzione e distribuzione del reddito¹⁰:

“Quanto maggiori sono la ricchezza sociale, il capitale in funzione, il volume e l’energia del suo aumento, quindi anche la grandezza assoluta del proletariato e la forza produttiva del suo lavoro, tanto maggiore è l’esercito industriale di riserva. La forza-lavoro disponibile è sviluppata dalle stesse cause che sviluppano la forza d’espansione del capitale. La grandezza proporzionale dell’esercito industriale di riserva cresce dunque insieme con le potenze della ricchezza.

Ma quanto maggiore sarà questo esercito di riserva in rapporto all’esercito operaio attivo, tanto più in massa si consoliderà la sovrappopolazione la cui miseria è in proporzione inversa del tormento del suo lavoro. Quanto maggiori infine lo strato dei Lazzari della classe operaia e l’esercito industriale di riserva, tanto maggiore il pauperismo ufficiale. Questa è la legge assoluta, generale dell’accumulazione capitalistica.”

(Marx, 1980)

I poveri, i vagabondi e i mendicanti, diventano la rappresentazione degli strati più bassi del pauperismo. La disuguaglianza è presentata come elemento proprio della natura della società capitalistica e come prodotto dello sfruttamento di una classe da parte dell’altra.

La società industriale creando nuovi bisogni creava anche nuove privazioni. Sembrava che il progresso economico non si traducesse in un progresso sociale. Il proletario diventa la nuova immagine di quest’epoca: un individuo che versa nella condizione drammatica di precarietà e insicurezza.

“Chiamo proletari gli uomini che producono tutta la ricchezza della nazione, che non possiedono che il salario giornaliero del proprio lavoro e il cui lavoro dipendono da cause completamente al di fuori del loro controllo. Chiamerò proletario quell’individuo che, per la sua attuale condizione, può da un giorno all’altro ricadere sulle spalle dell’assistenza pubblica”¹¹

(Sassier, 1990)

Dopo la Prima guerra mondiale i numeri della povertà e delle figure marginali del mercato del lavoro aumentarono nuovamente.

¹⁰ Marx, K., (1980) *Il Capitale, critica dell’economia politica*. Libro I. Editori Riuniti. pp. 705

¹¹ Sassier, P., (1990) *Du bon usage des pauvres. Histoire d’un thème politique XVI-XX siècle*, Paris, p. 247

I poveri, però, non erano più solo i vagabondi, i malati, gli indigenti o viziosi; ma i lavoratori che sottostavano a lavori non saltuari o le famiglie che a causa della perdita del lavoro del capofamiglia o la sua morte si trovavano a vivere gravi situazioni di difficoltà economica. La figura che si diffonde sempre di più è quindi quella del disoccupato industriale.¹²

Con la fine della Seconda guerra mondiale tutti i paesi dell'Europa occidentale vissero una potente crescita economica, *the golden sixties*: un periodo molto lungo in cui gli stati dell'Europa occidentale, uscenti dalla guerra, riuscirono a rinascere economicamente migliorando così il loro benessere e creando l'illusione di poter vivere in un mondo libero dalla povertà.¹³

La povertà era fondamentalmente scomparsa dall'attenzione dell'opinione pubblica, dal dibattito politico e dall'ambito accademico; nella certezza che si trattasse ormai di un residuo premoderno e che in pochi anni sarebbe scomparsa.

Ben presto però, già a metà degli anni Settanta, in concomitanza con i due shock petroliferi del 1963 e del 1979 avvenne uno stravolgimento dei modelli di produzione, si passò da un sistema economico fondato sull'industria manifatturiera ad uno incentrato invece sul settore terziario.

Questo fece riemergere il problema della povertà, con caratteristiche diverse e con la presenza di nuovi tipi di poveri, come ad esempio i lavoratori provenienti dal sud Italia costretti a migrare verso i grandi centri industriali del nord per trovare un impiego.¹⁴

A partire dagli anni 90 la povertà divenne un fenomeno urbano, dove i poveri erano considerati come un'eccezione del modello di integrazione sociale come sottolineano Benassi e Albeiro "la povertà urbana era composta da lavoratori che faticavano a raggiungere gli standard di benessere e sicurezza socioeconomica rispetto al resto della popolazione, ma che allo stesso tempo ne condividevano le aspirazioni."¹⁵

¹² Morlicchio, E. (2012). *Sociologia della povertà*. Bologna: il Mulino.

¹³ Cortese, C. (Ed.). (2016). *Scenari e pratiche dell'Housing First: Una nuova via dell'accoglienza per la grave emarginazione adulta in Italia*. FrancoAngeli.

¹⁴ Benassi, D., Albeiro, M. (2013) *Povertà urbana*. in Vicari Haddock, S. *Questioni urbane. Caratteri e problemi della città contemporanea*. Il Mulino.

¹⁵ Ibidem.

Al giorno d'oggi però molte più famiglie rischiano di rappresentare quelle “eccezioni” del modello di integrazione sociale, perché molte corrono maggiori rischi sociali che potrebbero determinare uno stato di povertà. Le famiglie sono sempre più diverse tra loro per composizione e per bisogni. Le relazioni sociali e familiari sono molto più fragili rispetto a 50 anni fa. Molte persone si trovano a vivere distanti dalla rete familiare di provenienza a causa della necessità di spostarsi di città in città per trovare un lavoro che permetta alle famiglie una vita dignitosa. La lontananza però dalla propria rete comporta anche una maggiore solitudine qualora si presentino dei problemi da affrontare, in parole povere viene meno quel sostegno che il vicinato poteva offrire in caso di necessità.¹⁶

Anche il mercato del lavoro è sottoposto a maggiori tensioni: contratti di lavoro a termine o atipici, lavoratori costretti a vivere tra precarietà e flessibilità, costretti ad accettare impieghi squalificanti o non sicuri per la salute pur di poter guadagnare uno stipendio che gli permetta di vivere.

Oltre ai cambiamenti che stanno avvenendo nei nuclei familiari e nel mondo del lavoro, assistiamo anche a delle trasformazioni del Welfare State. In un momento come questo di crisi fiscale e di necessità di compiere dei tagli sulla spesa dello Stato, le politiche di Welfare sono le prime a subire una diminuzione sebbene i rischi sociali siano sempre maggiori e più frequenti.

Per questo motivo assistiamo ad un'attivazione da parte del settore terziario che comporta una crescente privatizzazione dei servizi,¹⁷ che fino a poco tempo fa erano pubblici. Questi cambiamenti nella famiglia, nel mercato del lavoro e nel sistema di Welfare hanno, e stanno tutt'ora generando nuovi rischi per le persone, rendendo sempre più imprevedibile la vita degli individui stessi.

¹⁶ Morlicchio, E. (2012). *Sociologia della povertà*. Bologna: il Mulino.

¹⁷ Morlicchio, E. (2012). *Sociologia della povertà*. Bologna: il Mulino.

Al giorno d'oggi si parla di nuovi poveri perché ormai i poveri non sono più identificabili all'interno di categorie precise, infatti la povertà tocca persone che normalmente non venivano coinvolte in questa situazione:

I giovani (fino ai 34 anni); i disoccupati o i nuclei il cui capofamiglia svolge un lavoro da “operaio e assimilato”; le famiglie con figli minori e i nuclei di stranieri e misti. La povertà tende a crescere al diminuire dell'età. Se negli anni antecedenti la crisi economica la categoria più svantaggiata era quella degli anziani, oggi sono invece i giovani (under 34) a vivere la situazione più critica. I nuovi poveri sono appunto giovani¹⁸, genitori soli,¹⁹ famiglie con più di 2 figli²⁰, lavoratori con contratti di lavoro a tempo determinato o con lavori saltuari e gli immigrati.²¹

(Caritas Italiana, 2015)

¹⁸ Caritas Italiana. (2017). *Futuro Anteriore: Rapporto Caritas su povertà giovanili ed esclusione sociale*. Roma.

¹⁹ Caritas Italiana. (2016). *Vasi comunicanti: Rapporto 2016 su povertà ed esclusione sociale in Italia e alle porte dell'Europa*. Roma.

²⁰ Istat. (2018) *Report: La povertà in Italia nel 2017*. Roma.

²¹ Caritas Italiana. (2015). *Povertà Plurali: Rapporto Caritas sulla povertà e l'esclusione sociale*. Roma.

1.2 Povertà assoluta e relativa: i dati Istat.

Quando si studiano fenomeni sociali come quello della povertà è fondamentale aver a disposizione dei dati da poter osservare perché questo ci permette di farci un'idea più completa della situazione e anche di confrontarli sulla linea del tempo.

I dati raccolti dall'Istat e poi rielaborati nei rapporti "La povertà in Italia" distinguono due tipi di povertà, quella assoluta:

L'incidenza della povertà assoluta è calcolata sulla base di una soglia corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una famiglia con determinate caratteristiche, è considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile. Sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per tipo di comune di residenza). Gli indicatori vengono inoltre forniti a livello di famiglie e caratteristiche della persona di riferimento all'interno della famiglia, e a livello di individui, classificati come poveri se appartenenti a famiglie povere²²

(Istat, 2018)

e quella relativa:

La stima dell'incidenza della povertà relativa (percentuale di famiglie e persone povere) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà), che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi.

La soglia di povertà per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media mensile pro-capite nel Paese, e nel 2017 è risultata di 1.085,22 euro (+2,2% rispetto al valore della soglia nel 2016, quando era pari a 1.061,35 euro).

Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore sono classificate come povere. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza, che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti.

(Istat, 2018)

²² Istat. (2018) *Report: La povertà in Italia nel 2017*. Roma.

I dati raccolti dall'Istat durante l'anno 2017 analizzano la povertà in base alla provenienza geografica dell'individuo o della famiglia, alla composizione del nucleo familiare (numero di componenti, età, sesso, presenza di minori o anziani, stranieri), all'occupazione e al livello di istruzione.

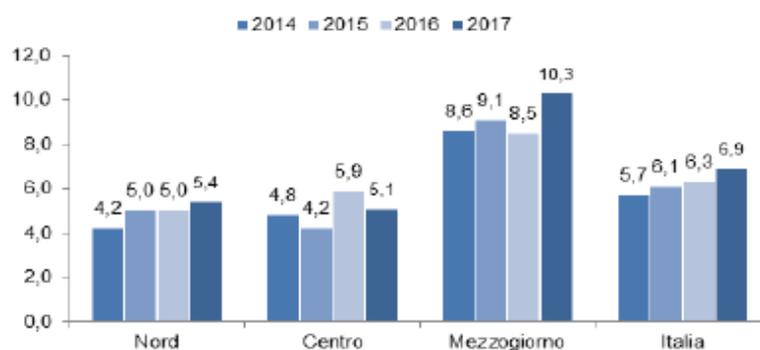
Pur cambiando il tipo di povertà analizzata (assoluta o relativa) ci accorgiamo che i dati variano allo stesso modo sebbene i numeri e le percentuali cambino.

5 milioni e 58 mila, queste sono le persone che si trovano in condizione di povertà assoluta in Italia. 1 milione e 788mila le famiglie residenti.²³

In tre anni (Cfr. Grafico 1) la popolazione che si trova in condizioni di povertà assoluta è aumentata di quasi un milione di persone, per la precisione di 956.000.

Figura 1: Incidenza povertà assoluta (famiglie) per partizione geografica

GRAFICO 1. INCIDENZA POVERTÀ ASSOLUTA (FAMIGLIE) PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. Anni 2014-2017, valori percentuali



(Istat, *La povertà in Italia. Anno 2017.*)

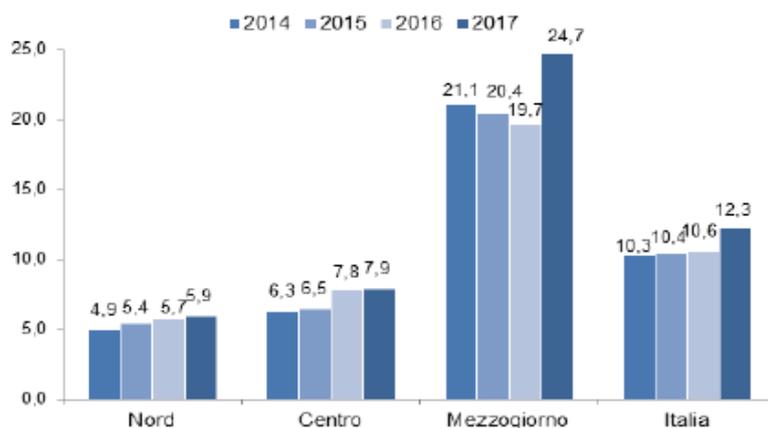
Nel 2017, si stima siano 3 milioni 171mila le famiglie in condizione di povertà relativa, per un totale di 9 milioni 368mila individui. In tre anni (Cfr. Grafico 2) la popolazione che si trova in condizioni di povertà relativa è aumentata di più di un milione e mezzo di persone, per la precisione di 1 milione 553mila individui.²⁴

²³ Istat. (2018) *Report: La povertà in Italia nel 2017*. Roma.

²⁴ Ibidem

Figura 2: Incidenza povertà relativa (Famiglie) per ripartizione geografica

GRAFICO 2. INCIDENZA POVERTÀ RELATIVA (FAMIGLIE) PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. Anni 2014-2017, valori percentuali



(Istat, *La povertà in Italia. Anno 2017.*)

L'aumento è un segnale molto preoccupante, infatti non rappresenta affatto il target che l'Italia si era prefissata di raggiungere entro il 2020, anno in cui ci si era prestabilita di far uscire dalla condizione di rischio di povertà ed esclusione sociale 2,2 milioni di persone. Questi numeri rappresentano un ulteriore allontanamento dal raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. La povertà assoluta aumenta prevalentemente nel Sud Italia sia per le famiglie (da 8,5% del 2016 al 10,3%) sia per i singoli individui (da 9,8% a 11,4%), soprattutto nelle zone metropolitane (da 5,8% a 10,1%) e nei piccoli comuni. La povertà però non riguarda solamente il Mezzogiorno, bensì si può registrare un aumento anche nei centri e nelle periferie delle aree metropolitane del Nord Italia.²⁵

²⁵ Istat. (2018) *Report: La povertà in Italia nel 2017*. Roma.

Figura 3: Indicatori di povertà assoluta per ripartizione geografica. Anni 2016-2017, stime in migliaia di unità e valori percentuali

PROSPETTO 1. INDICATORI DI POVERTÀ ASSOLUTA PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA (a). Anni 2016-2017, stime in migliaia di unità e valori percentuali

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
MIGLIAIA DI UNITÀ								
Famiglie povere	609	661	311	271	699	845	1.619	1.778
Famiglie residenti	12.306	12.338	5.299	5.315	8.192	8.212	25.797	25.865
Persone povere	1.832	1.928	871	771	2.038	2.359	4.742	5.058
Persone residenti	27.562	27.538	12.001	11.995	20.763	20.688	60.326	60.220
COMPOSIZIONE PERCENTUALE								
Famiglie povere	37,6	37,2	19,2	15,3	43,2	47,5	100,0	100,0
Famiglie residenti	47,7	47,7	20,5	20,5	31,8	31,7	100,0	100,0
Persone povere	38,6	38,1	18,4	15,2	43,0	46,6	100,0	100,0
Persone residenti	45,7	45,7	19,9	19,9	34,4	34,4	100,0	100,0
INCIDENZA DELLA POVERTÀ ASSOLUTA (%)								
Famiglie	5,0	5,4	5,9	5,1	8,5	10,3	6,3	6,9
Persone	6,7	7,0	7,3	6,4	9,8	11,4	7,9	8,4
INTENSITÀ DELLA POVERTÀ ASSOLUTA(%)								
Famiglie	21,8	20,1	18,6	18,3	20,5	22,7	20,7	20,9

(Istat, *La povertà in Italia. Anno 2017.*)

Prima della crisi economica le famiglie in cui era presente un componente anziano, con età superiore ai 65 anni erano tra quelle più povere²⁶ ora, dopo la crisi, questo fenomeno subisce un'inversione di marcia, infatti, al giorno d'oggi è possibile osservare come la povertà diminuisca all'aumentare dell'età delle persone.²⁷

Figura 4: Incidenza di povertà assoluta per età delle persone di riferimento. Anni 2016-2017

PROSPETTO 4. INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA PER ETÀ DELLA PERSONA DI RIFERIMENTO (a). Anni 2016-2017, valori percentuali

ETÀ DELLA PERSONA DI RIFERIMENTO	2016	2017
18-34 anni	10,4	9,6
35-44 anni	8,9	8,8
45-54 anni	7,6	8,4
55-64 anni	5,2	6,7
65 anni e più	3,9	4,6

(Istat, *La povertà in Italia. Anno 2017.*)

²⁶ Istat. (2006). *La povertà relativa in Italia nel 2005*. Roma.

²⁷ Istat. (2018) *Report: La povertà in Italia nel 2017*. Roma.

Nel 2017 il peso della povertà assoluta tra i minori continua ad essere elevato e pari al 12,1%. Si attesta un livello più alto tra le famiglie dove è presente almeno un figlio minore, e raggiunge il massimo tra le famiglie in cui sono presenti tre o più figli minori (20,9%).

Il lavoro è uno dei fattori più determinanti per quanto riguarda la possibilità di rientrare nello status di “povero”. Tra le persone occupate, sia che lavorino come privati o come dipendenti, la povertà assoluta diminuisce mentre aumenta tra coloro che sono disoccupati. La stessa cosa vale per la formazione: la povertà assoluta aumenta tra le persone che hanno conseguito solo la licenza elementare: dall’8,2% del 2016 si porta al 10,7%, mentre diminuisce notevolmente tra le famiglie in cui la persona di riferimento si sia almeno diplomata, dove solo il 3,6% delle famiglie sono costrette a vivere in condizioni di povertà assoluta.²⁸

Figura 5: Incidenza di povertà assoluta per titolo di studio, condizione e posizione professionale della persona di riferimento. Anni 2016-2017

PROSPETTO 5. INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA PER TITOLO DI STUDIO, CONDIZIONE E POSIZIONE PROFESSIONALE DELLA PERSONA DI RIFERIMENTO (a). Anni 2016-2017, valori percentuali

	2016	2017
TITOLO DI STUDIO		
Licenza di scuola elementare, nessun titolo di studio	8,2	10,7
Licenza di scuola media	8,9	9,6
Diploma e oltre	4,0	3,6
CONDIZIONE E POSIZIONE PROFESSIONALE (b)		
OCCUPATO	6,4	6,1
-DIPENDENTE	6,9	6,6
Dirigente, quadro e impiegato	1,5	1,7
Operaio e assimilato	12,6	11,8
-INDIPENDENTE	5,1	4,5
Imprenditore e libero professionista	*	*
Altro indipendente	6,7	6,0
NON OCCUPATO	6,1	7,7
-In cerca di occupazione	23,2	26,7
-Ritirato dal lavoro	3,7	4,2
-In altra condizione (diversa da ritirato dal lavoro)	9,1	11,9

(Istat, *La povertà in Italia. Anno 2017.*)

²⁸ Istat. (2018) *Report: La povertà in Italia nel 2017.* Roma.

Infine, altro fattore che incide in modo determinante sulla povertà assoluta è la condizione di straniero degli individui.

Figura 6: Incidenza di povertà assoluta per presenza di stranieri in famiglia e ripartizione geografica. Anno 2016-2017

PROSPETTO 7. INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA PER PRESENZA DI STRANIERI IN FAMIGLIA E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA (a).
Anni 2016-2017, valori percentuali

PRESENZA DI STRANIERI IN FAMIGLIA	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Famiglie di soli italiani	2,6	3,1	3,5	3,3	7,5	9,1	4,4	5,1
Famiglie miste	22,9	20,3	*	*	*	*	27,4	16,4
Famiglie di soli stranieri	27,9	27,7	20,0	23,8	29,7	42,6	25,7	29,2

(Istat, *La povertà in Italia. Anno 2017.*)

Come si può osservare nella tabella la povertà assoluta è aumentata di sei volte nelle famiglie i cui nuclei sono composti solo da stranieri (29,2 diviso 5,1).

Pur essendo solo il 6,6% delle famiglie residenti in Italia, quelle di soli stranieri rappresentano il 27% di tutte le famiglie povere e il 32% degli individui poveri.

Come la povertà assoluta, quella relativa interessa di più le famiglie con 4 o più componenti e in particolar modo i nuclei familiari giovani, infatti, raggiunge il 16,3% se la persona di riferimento è un under35, mentre scende al 10,0% nel caso di un ultra-sessantaquattrenne.²⁹

²⁹ Istat. (2018) *Report: La povertà in Italia nel 2017*. Roma.

Figura 7: Incidenza di povertà relativa per ampiezza, tipologia familiare, numero di figli minori e di anziani presenti in famiglia, per ripartizione geografica. Anno 2016-2017

PROSPETTO 11. INCIDENZA DI POVERTÀ RELATIVA PER AMPIEZZA, TIPOLOGIA FAMILIARE, NUMERO DI FIGLI MINORI E DI ANZIANI PRESENTI IN FAMIGLIA, PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA (a). Anni 2016-2017, valori percentuali

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
AMPIEZZA DELLA FAMIGLIA								
1	2,2	2,9	2,5	2,9	12,9	17,1	5,3	6,9
2	4,0	4,2	6,7	6,0	17,5	21,5	8,4	9,5
3	6,1	6,3	10,2	12,9	21,2	28,1	12,2	15,1
4	12,2	11,7	16,1	14,1	23,4	31,2	17,1	19,8
5 e più	23,8	23,4	20,3	18,6	39,7	40,1	30,9	30,2
TIPOLOGIA FAMILIARE								
Persona sola con meno di 65 anni	2,0	3,4	*	*	14,6	14,9	5,3	6,1
Persona sola con 65 anni o più	2,3	2,5	*	*	11,5	18,7	5,2	7,6
Coppia con p.r. (b) con meno di 65 anni	3,3	3,0	*	*	16,4	18,4	7,5	7,8
Coppia con p.r. (b) con 65 anni o più	3,2	2,6	6,2	4,3	17,0	20,8	7,9	8,3
Coppia con 1 figlio	5,3	5,3	8,9	12,9	19,7	27,4	10,9	14,2
Coppia con 2 figli	12,0	10,7	16,5	12,9	22,4	30,3	16,8	18,8
Coppia con 3 o più figli	22,3	19,7	*	*	34,8	37,2	28,1	27,1
Monogenitore	6,7	8,7	11,1	10,1	26,7	28,3	13,9	15,3
Altre tipologie (con membri aggregati)	15,3	18,2	11,1	15,3	30,5	38,4	19,9	24,3
FAMIGLIE CON FIGLI MINORI								
1 figlio minore	8,4	8,6	11,7	15,5	20,8	29,7	13,2	17,0
2 figli minori	14,4	13,0	20,5	12,1	26,8	31,5	20,1	19,4
3 o più figli minori	32,7	24,5	*	*	59,9	45,6	42,0	31,0
Almeno 1 figlio minore	12,8	11,6	15,5	14,3	26,9	31,7	18,2	19,0
FAMIGLIE CON ANZIANI								
1 anziano	3,0	3,7	3,3	5,1	14,9	21,2	7,1	9,8
2 o più anziani	4,2	4,3	6,0	7,3	19,2	24,7	9,2	11,2
Almeno 1 anziano	3,4	3,9	4,3	5,9	16,3	22,3	7,8	10,3

(Istat, *La povertà in Italia. Anno 2017.*)

L'incidenza di povertà relativa continua ad essere elevata per le famiglie dove almeno uno dei componenti è operaio e assimilato (19,5%) o è alla ricerca di occupazione (37,0%). Quest'ultime sono in peggioramento rispetto al 31,0% del 2016.³⁰ Si confermano le difficoltà per le famiglie di soli stranieri: l'incidenza raggiunge il 34,5%, con forti distinzioni sul territorio (29,3% al Centro, 59,6% nel Mezzogiorno).³¹

³⁰ Istat. (2018) *Report: La povertà in Italia nel 2017*. Roma.

³¹ Istat. (2018) *Report: La povertà in Italia nel 2017*. Roma.

1.3 Esclusione abitativa

Questa tesi non vuole essere un lavoro generale sulla povertà ma vuole analizzarne un aspetto particolare, ovvero quello abitativo. Se parliamo di disagio economico, di condizioni di vita accettabili e quindi di benessere non possiamo non considerare la condizione abitativa in cui una persona si trova a vivere.

La casa rappresenta una risorsa, una protezione dal mondo esterno, è un luogo in cui ripararsi, in cui ritrovare la propria serenità, dove poter avere il proprio spazio, la propria privacy. È però anche il luogo in cui esprimiamo noi stessi, infatti è personalizzata come più piace, in base ai bisogni degli individui. È lo spazio per le relazioni più intime, dove ci si sente in famiglia o ci si sente proprio “a casa”; è il luogo in cui si invitano solo le persone più care. Uno spazio che rappresenta e nasconde al suo interno qualcosa che riguarda ogni persona: gusti, interessi, bisogni, aspirazioni, la propria identità.³²

“Lo spazio dell’abitare coincide con quello del corpo dell’abitante, non soltanto individua una posizione, un essere-qui, ma descrive anche una situazione, un modo d’essere-per il resto del mondo. In altre parole, pone il problema dell’identità dell’abitante.”

(Vitta, 2014.)

Se l’abitare viene a mancare? Se ci si trova senza una casa o a vivere in un’abitazione precaria?

Il bisogno di un’abitazione è fondamentale per l’uomo, senza di essa rischiano di venire meno tutte quelle altre componenti della vita di una persona: lavoro, famiglia, relazioni sociali, salute fisica e mentale. “Una casa per tutti” è ormai un obiettivo problematico anche per quelle classi che hanno goduto in passato di una relativa sicurezza abitativa.”³³

Negli anni, come abbiamo visto in precedenza, la povertà assoluta e anche quella relativa sono in continua crescita.

³² Vitta, M. (2014). *Dell’abitare. Corpi spazi oggetti immagini*. Einaudi. p. 24

³³ Tosi, A. (2008). *Le case dei poveri: ricominciare ad annodare i fili*. in Bonomi, A. *La vita nuda*. Milano: Triennale Electa.

Questa condizione di vulnerabilità e instabilità delle vite degli individui unitamente alla diffusione, a partire dagli anni 70 di politiche neoliberali, e di assenza di politiche pubbliche nel campo abitativo ha fatto riemergere il problema dell'esclusione abitativa.³⁴

Chiara Lodi Rizzini, nel suo articolo "Social Housing e i nuovi bisogni abitativi" mostra come l'esclusione abitativa al giorno d'oggi interessi un gruppo nuovo di individui. Se fino al 2008, prima della crisi economica, i ceti medi, formati prevalentemente da lavoratori potevano contare su un'abitazione, molte volte propria, al giorno d'oggi anch'essi si trovano a scontrarsi con il problema abitativo. Persone appartenenti a "quella fascia intermedia del mercato troppo ricca per accedere all'edilizia residenziale pubblica e troppo povera per permettersi un appartamento a condizioni di mercato".³⁵

Questa difficoltà di accesso al mercato immobiliare è dovuta in parte alle politiche neoliberali che hanno fatto sì che i prezzi delle abitazioni in affitto aumentassero in modo spropositato, incentivando così l'acquisto di una casa di proprietà; ma anche dai mutamenti demografici del nostro paese e quindi dal cambiamento della domanda nel mercato immobiliare.

Nel 2015, a causa anche dell'introduzione del "divorzio breve" si è registrato un aumento notevole del numero di divorzi, che ammontano a 82.469 (+57% sul 2014). Più contenuto invece è l'aumento delle separazioni, pari a 91.706 (+2,7% rispetto al 2014).³⁶

Questo smantellarsi di molte famiglie ha fatto sì che i nuclei familiari aumentassero favorendo così la crescita della domanda degli alloggi ma riducendo l'accesso all'abitazione dato che i nuovi nuclei sono per lo più monoreddito.

L'accesso alla casa, *affordability*, è compromesso non solo dalla composizione familiare ma anche dai nuovi contratti di lavoro atipici o a tempo determinato che disincentivano i locatori nel concludere contratti di affitto per lunghi periodi, aumentando così la precarietà degli inquilini.

³⁴ Lodi Rizzini, C. (2013). *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*. In Maino, F., Ferrara, M. *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*. Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

³⁵ www.fondazionecrip.it

³⁶ Istat. (2016). *Matrimoni, separazioni e divorzi*. Roma.

L'accessibilità alla casa risulta essere più complicata per i giovani e gli immigrati in quanto presentano normalmente un monoreddito e contratti di lavoro a tempo determinato o atipico (stage, contratto a chiamata, ecc...³⁷).

“Povertà abitativa”, “esclusione abitativa”, “marginalità abitativa”, “mancanza di una dimora” sono tutti termini utilizzati per esprimere concetti molto simili, se non uguali. L'uso di questi vocaboli come sinonimi tra loro è dovuto alla mancanza di una definizione condivisa, comune che esprima un dato significato.

L'uso discrezionale di questi termini comporta la perdita di sfumature di senso che si racchiudono dietro ad ogni singola parola.³⁸

Questo però non accade nella letteratura anglosassone dove l'unica espressione utilizzata è *homelessness*. Non quindi *homeless*, un aggettivo, ma un sostantivo che indica la situazione del trovarsi ad essere senza dimora. Questa parola appunto indica una condizione piuttosto che una persona e infatti è utilizzata anche per tutte quelle situazioni di esclusione abitativa che rappresentano una violazione del diritto all'abitare.

L'uso del termine *homelessness* nella letteratura italiana può non essere il più adatto. Tale affermazione è sostenuta da Antonio Tosi:

“C'è il rischio di convogliare l'idea che il campo della *homelessness* possa essere ritagliato e separato dai più ampi processi che producono esclusione sociale e abitativa. C'è il rischio che le componenti non estreme, non patologiche e non croniche (le forme temporanee) della *homelessness* non ricevano l'attenzione che meritano. C'è il rischio che l'esclusione abitativa venga trascurata quando non è accompagnata da forti tratti di marginalità sociale.”

(Tosi., 2008)

³⁷ Lodi Rizzini, C. (2013). *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*. In Maino, F., Ferrara, M. *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*. Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

³⁸ Tosi, A. (2008). *Le case dei poveri: ricominciare ad annodare i fili*. in Bonomi, A. *La vita nuda*. Milano: Triennale Electa.

Per questo, lo stesso Tosi afferma che il termine secondo lui più appropriato è quello di povertà *abitativa*, parola che mostra una certa generalità “una sorta di concetto-contenitore”, dove possono rientrare varie condizioni di “disagio abitativo” con diverse caratteristiche³⁹.

Il pensiero che si racchiude dietro all’uso di certi sostantivi piuttosto che altri è fondamentale e FEANTSA⁴⁰, Federazione Europea delle Organizzazioni Nazionali che lavorano con i senza dimora, ha creato una vera e propria classificazione di tutte quelle situazioni che possono essere definite “grave esclusione abitativa” o che determinano la condizione di persona senza dimora.

Questa classificazione prende il nome di ETHOS (European Typology of Homelessness and housing exclusion). Questo strumento è stato pubblicato per la prima volta nel 2004 ma non vuole essere un dispositivo finito, ma anzi, in continuo aggiornamento (annualmente) in modo da poter costantemente raggruppare tutte quelle forme di disagio abitativo per rappresentare al meglio le realtà dei paesi membri. L’homelessness essendo un fenomeno sociale è in continuo mutamento e per questo ha bisogno di uno strumento altrettanto modificabile⁴¹ La classificazione ha come obiettivo quello di dare una definizione precisa e utile per coloro che operano nella realtà dell’homelessness, in modo da poter raccogliere i dati e compararli in tutte le loro sfaccettature. ETHOS vuole non solo analizzare quelle situazioni in cui le persone sono già senza dimora, ma si concentra proprio sulla povertà urbana in modo da rilevare quelle situazioni a rischio che, se non considerate, possono portare alla cronicizzazione del problema.⁴²

Questo strumento identifica tre aree che compongono l’abitare, quando una di queste viene meno si inizia ad intravedere un problema abitativo che può portare fino alla grave esclusione abitativa.

³⁹ Palvarini, P. (2006). *Il concetto di povertà abitativa: rassegna in tre definizioni*. Working Paper del Dottorato in Studi europei urbani e locali, Università di Milano-Bicocca.

⁴⁰ FEANTSA è Federazione Europea delle Organizzazioni Nazionali che lavorano con i senza dimora. È l’unica ONG europea focalizzata sulla lotta contro l’homelessness il cui obiettivo è quello di porre fine alla grave emarginazione. È composta da più di 130 membri e organizzazioni da più di 30 paesi di cui 28 membri dell’unione europea.

⁴¹ Amore, K., Baker, M., & Howden-Chapman, P. (2011). The ETHOS definition and classification of homelessness: An analysis. *European Journal of Homelessness*, 5(2).

⁴² Ibidem

Un alloggio è definito abitabile quando c'è “uno spazio abitativo (o appartamento) adeguato sul quale una persona e la sua famiglia possano esercitare un diritto di esclusività”, quando l'individuo può avere in quello spazio relazioni “soddisfacenti e riservate” e infine quando la persona possiede “un titolo legale riconosciuto che gli permetta il pieno godimento di quello spazio”.⁴³

Se uno di questi requisiti manca si può parlare di:

- persone senza tetto: cioè individui che vivono in strada o in luoghi di fortuna o in dormitori dove l'accoglienza notturna è di breve durata.
- persone prive di una casa: Coloro che non hanno un alloggio proprio, né casa privata né in affitto ma che vengono ospitati in centri d'accoglienza, strutture per senza dimora, donne vittime di violenza o richiedenti asilo, in strutture ospedaliere o in carcere. La differenza tra queste due categorie è minima e il passaggio da una categoria all'altra può essere immediato e continuo.
- persone che vivono in condizioni di insicurezza abitativa: Si tratta di abitazioni inadeguate che fanno correre agli individui il rischio di diventare persone senzate in qualsiasi momento.

Normalmente le persone appartenenti a questo gruppo sono ospiti da amici o parenti, pagano un affitto in nero, occupano in modo improprio abitazioni o sono sottoposti a sfratto. In questo gruppo rientrano anche persone che sono vittime di violenza domestica.

- persone che vivono in condizioni abitative inadeguate: Individui che vivono in abitazioni inadeguate come roulotte o camper, in case sovraffollate o che non soddisfano gli standard di abitabilità definiti a livello nazionale.

⁴³ Molinari, P., & Zenarolla, A. (Eds.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*. FrancoAngeli.

Figura 8: ETHOS - Classificazione Europea sulla grave esclusione abitativa e la condizione di persona senza dimora

	Categorie operative	Situazione abitativa	Definizione Generica		
Categorie concettuali	SENZA TETTO	1 Persone che vivono in strada o in sistemazioni di fortuna	1.1 Strada o sistemazioni di fortuna	Vivere per strada o in sistemazioni di fortuna senza un riparo che possa essere definito come una soluzione abitativa	
		2 Persone che ricorrono a dormitori o strutture di accoglienza notturna	2.1 Dormitori o strutture di accoglienza notturna	Persone senza abitazione fissa che si spostano frequentemente tra vari tipi di dormitori o strutture di accoglienza	
	SENZA CASA	3 Ospiti in strutture per persone senza dimora	3.1 Centri di accoglienza per persone senza dimora 3.2 Alloggi temporanei 3.3 Alloggi temporanei con un servizio di assistenza	In cui il periodo di soggiorno è di breve durata	
		4 Ospiti in dormitori e centri di accoglienza per donne	4.1 Dormitori o centri di accoglienza per donne	Donne ospitate a causa di esperienze di violenza domestica, in cui il periodo di soggiorno è di breve durata	
	5 Ospiti in strutture per immigrati, richiedenti asilo, rifugiati	5.1 Alloggi temporanei/centri di accoglienza 5.2 Alloggi per lavoratori immigrati	Immigrati in centri di accoglienza ospiti per un breve periodo a causa della loro condizione di immigrati		
		6 Persone in attesa di essere dimesse da istituzioni	6.1 Istituzioni penali (carceri) 6.2 Comunità terapeutiche, ospedali e istituti di cura 6.3 Istituti, case famiglia e comunità per minori	Non sono disponibili soluzioni abitative prima del rilascio Soggiorno che diviene più lungo del necessario a causa della mancanza di soluzioni abitative al termine del percorso terapeutico Mancanza di una soluzione abitativa autonoma (ad esempio al compimento del 18° anno di età)	
	7 Persone che ricevono interventi di sostegno di lunga durata in quanto senza dimora		7.1 Strutture residenziali assistite per persone senza dimora anziane 7.2 Alloggi o sistemazioni transitorie con accompagnamento sociale (per persone precedentemente senza dimora)	Sistemazioni di lunga durata con cure per persone precedentemente senza dimora (normalmente più di un anno) anche per mancanza di sbocchi abitativi più adeguati	
			8 Persone che vivono in sistemazioni non garantite	8.1 Coabitazione temporanea con famiglia o amici 8.2 Mancanza di un contratto d'affitto 8.3 Occupazione illegale di alloggio o edificio o terreno	La persona utilizza un alloggio diverso per indisponibilità del proprio alloggio abituale o di altre soluzioni abitative adeguate nel Comune di residenza Nessun (sub)affitto legale, Occupazione abusiva/illegale Occupazione abusiva di suolo/terreno
	9 Persone che vivono a rischio di perdita dell'alloggio	9.1 Sotto sfratto esecutivo 9.2 Sotto ingiunzione di ripresa di possesso da parte della società di credito		Dove gli ordini di sfratto sono operativi Dove il creditore ha titolo legale per riprendere possesso dell'alloggio	
		10 Persone che vivono a rischio di violenza domestica		10.1 Esistenza di rapporti di polizia relativi a fatti violenti	Dove l'azione della polizia è atta ad assicurare luoghi di sicurezza per le vittime di violenza domestica
	SISTEMAZIONI INADEGUATE	11 Persone che vivono in strutture temporanee/non rispondenti agli standard abitativi comuni	11.1 Roulotte 11.2 Edifici non corrispondenti alle norme edilizie 11.3 Strutture temporanee	Nel caso non sia l'abituale luogo di residenza per una persona Ricovero di ripiego, capanna o baracca Capanna con struttura semi-permanente o cabina (ad es. marina)	
			12 Persone che vivono in alloggi impropri	12.1 Occupazione di un luogo dichiarato inadatto per uso abitativo	Definito come inadatto per uso abitativo dalla legislazione nazionale o dalle regolamentazioni sull'edilizia
			13 Persone che vivono in situazioni di estremo affollamento	13.1 Più alto del tasso nazionale di sovraffollamento	Definito come più alto del tasso nazionale di sovraffollamento

https://www.feantsa.org/download/it__8942556517175588858.pdf

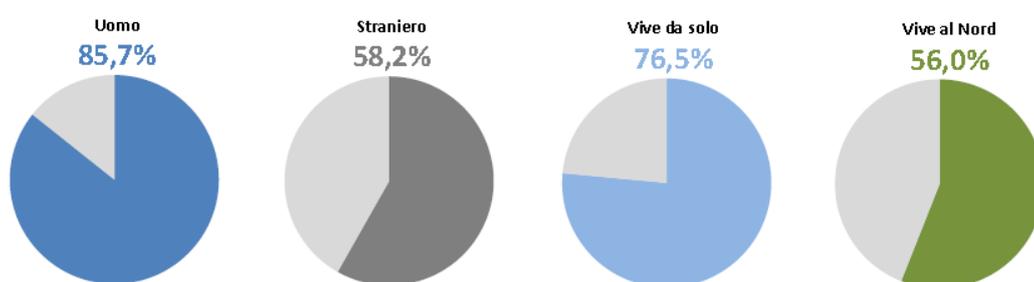
1.4 Grave emarginazione adulta

In questo mio lavoro l'idea è quella di concentrarsi prevalentemente sui primi due gruppi di persone e cioè i senza tetto e i senza casa o, utilizzando un termine caro alla letteratura italiana, i senza dimora. Nel 2014 erano oltre 55 mila le persone senza dimora che vivevano in Italia. Questi sono i dati raccolti, dal follow up dell'Indagine Nazionale sulle condizioni delle Persone Senza Dimora, condotta da fio.PSD⁴⁴ in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat e Caritas Italiana.

Le regioni che registrano la maggior presenza di persone senza dimora sono quelle del Nord (38%) quelle del Centro (23,7%) e delle Isole (9,2%); nel Nord-est si osserva invece una diminuzione (dal 19,7% al 18%) a differenza del Sud dove le persone senza dimora rispetto al 2011 sono in aumento (dall'8,7% all'11,1%). Confrontando i dati con l'ultima indagine del 2011, vengono confermate anche le principali caratteristiche delle persone senza dimora: si tratta soprattutto di uomini (85,7%), stranieri (58,2%), con meno di 54 anni (75,8%) con basso titolo di studio (solo un terzo raggiunge almeno il diploma di scuola media superiore). In aumento anche la percentuale di chi vive solo (da 72,9% a 76,5%)⁴⁵.

Figura 9: Le principali caratteristiche delle persone senza dimora.

LE PRINCIPALI CARATTERISTICHE DELLE PERSONE SENZA DIMORA. Anno 2014, per 100 persone senza dimora



(Istat, *Le persone senza dimora*, 2014)

⁴⁴ La fio.PSD – Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora, è una associazione che persegue finalità di solidarietà sociale nell'ambito della grave emarginazione adulta e delle persone senza dimora la sua evidente funzione sociale è riconosciuta dal Governo italiano e fio.PSD rappresenta l'unico full member di Feantsa. Da trent'anni lavora per tutelare i diritti delle persone senza dimora con l'obiettivo di favorire la promozione di politiche e interventi innovativi per contrastare la grave marginalità adulta.

⁴⁵ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, FiopsD, Caritas Italiana, Istat. (2015). *Le persone senza dimora anno 2014*. Roma.

I dati mostrano come la condizione di senza dimora rispetto al 2011 sia più duratura nel tempo. Le persone che sono senza dimora da due o quattro anni sono di più mentre sono sempre meno le persone che lo sono da meno di tre mesi. Aumenta pertanto la cronicità della homelessness.⁴⁶

Figura 10: Persone senza dimora per alcune caratteristiche.

PROSPETTO 1. PERSONE SENZA DIMORA PER ALCUNE CARATTERISTICHE.

Anni 2011-2014, valori assoluti e composizione percentuale

	Valori assoluti		Composizione percentuale	
	2011	2014	2011	2014
Ripartizione geografica				
Nord-ovest	18.456	19.287	38,8	38,0
Nord-est	9.362	9.149	19,7	18,0
Centro	10.878	11.998	22,8	23,7
Sud	4.133	5.629	8,7	11,1
Isole	4.819	4.661	10,1	9,2
Sesso				
Maschile	41.411	43.467	86,9	85,7
Femminile	6.238	7.257	13,1	14,3
Cittadinanza				
Straniera	28.323	29.533	59,4	58,2
Italiana	19.325	21.259	40,6	41,9
Classe di età				
18-34	15.612	13.012	32,8	25,7
35-44	11.957	12.208	25,1	24,1
45-54	10.499	13.204	22,0	26,0
55-64	7.043	9.307	14,8	18,4
65 e oltre	2.538	2.994	5,3	5,9
Titolo di studio				
Nessuno	4.120	4.789	8,7	9,4
Licenza elementare	7.837	8.305	16,5	16,4
Licenza media inferiore	18.409	20.088	38,6	39,6
Diploma di scuola media superiore e oltre	15.833	16.585	33,2	32,7
Nessuna informazione	1.449	957	3,0	1,9
Con chi vive				
Da solo	34.755	38.807	72,9	76,5
Con figli e/o coniuge/partner	3.811	3.035	8,0	6,0
Con altri familiari e/o amici	8.791	8.730	18,5	17,2
Nessuna informazione	291	152	0,6	0,3
Durata della condizione di senza dimora				
Meno di 1 mese	6.806	3.730	14,3	7,4
Tra 1 e 3 mesi	6.748	5.058	14,2	10,0
Tra 3 e 6 mesi	5.669	5.318	11,9	10,5
Tra 6 mesi e 1 anno	7.620	7.593	16,0	15,0
Tra 1 e 2 anni	6.897	7.487	14,5	14,8
Tra 2 e 4 anni	5.413	9.967	11,4	19,7
Oltre 4 anni	7.615	10.833	16,0	21,4
Nessuna informazione	881	738	1,9	1,5
Totale	47.648	50.724	100,0	100,0

(Istat, *Le persone senza dimora*, 2014)

⁴⁶ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, FiopsD, Caritas Italiana, Istat. (2015). *Le persone senza dimora anno 2014*. Roma.

Come ci illustra in modo chiaro Caterina Cortese la homelessness, è un fenomeno complesso e multifattoriale di cui bisogna conoscere cause, percorsi e processi. “È una condizione frutto di una combinazione degenerativa di processi esclusivi ed espulsivi che a partire da un singolo evento possono attivare un processo di accumulazione di difficoltà, impossibilità, incapacità, insicurezza che a volte, inaspettatamente, ti mette ai margini.”⁴⁷

Le persone senza dimora non fanno parte di una popolazione distinta, separata. La linea di divisione che separa chi ha una casa da chi non ce l’ha infatti è molto sottile. Generalmente i percorsi che conducono una persona a vivere questo tipo di situazione non sono per nulla lineari né tanto meno uniformi.

Individui o famiglie che vivono in condizioni di grave emarginazione possono non avere nulla in comune, a parte il fatto di essere estremamente vulnerabili, di non possedere una casa e di avere un reddito basso. Le cause dell’homelessness riflettono un’intricata interazione tra fattori strutturali, fallimenti di sistema e circostanze personali. Essa normalmente è il risultato di innumerevoli fattori piuttosto che singole cause.⁴⁸

I fattori strutturali sono problemi di tipo economico e sociale che influenzano le opportunità e l’ambiente sociale degli individui. Essi possono comprendere la mancanza di un reddito adeguato, l’accessibilità ad un alloggio e alle cure mediche e/o a esperienze di discriminazione. I cambiamenti nell’economia nazionale o locale risultano variabili che determinano la nascita di ulteriori sfide per le persone che si trovano in tale condizione. L’Homelessness e la povertà sono strettamente collegate. Le persone che sono povere sono più frequentemente incapaci di provvedere ai bisogni primari come l’abitazione, il cibo, la cura dei figli, la salute e l’educazione. La mancanza di accesso a una casa sicura e stabile contribuisce direttamente alla homelessness.

⁴⁷ Cortese, C. (2016) *Vite ai margini. I senza dimora in Italia e in Piemonte*. Politiche Piemonte.

⁴⁸ HomelessHub, *Why do people become homeless?* <http://homelesshub.ca/about-homelessness/homelessness-101/causes-homelessness> consultato il 23 ottobre 2018

Verosimilmente, la mancanza di edilizia economica a livello nazionale è la principale causa dell'impossibilità di tutti i cittadini di accedere ad un'abitazione. Tale situazione può peggiorare quando sussistono discriminazioni razziali e di genere⁴⁹.

Quando si parla di falde di sistema invece si fa riferimento a quei fallimenti accaduti nei servizi per la persona. Ciò avviene quando servizi come quelli dell'infanzia, i CSM, i servizi ospedalieri durante le dimissioni protette o i servizi per l'immigrazione identificano una persona come più vulnerabile ma non riescono a darle l'accompagnamento di cui avrebbe bisogno e la rinviano ai servizi per i senza dimora, servizi che non sempre sono di competenza.⁵⁰

Fattori individuali e fattori relazionali corrispondono solitamente a eventi traumatici (calamità naturali, perdita della casa improvvisa, perdita del lavoro), crisi personali (divorzio, separazione, violenza domestica, la morte dei familiari), disabilità, malattie psichiatriche e problemi di tossicodipendenza sebbene questi ultimi due fattori possano essere una causa o anche la diretta conseguenza dell'essere senza dimora. I problemi relazionali possono non coinvolgere direttamente l'individuo ma un membro della famiglia.⁵¹

L'homelessness, rappresenta pertanto, il punto di intersezione tra esclusione abitativa, povertà estrema e disagio sociale.

Lavorare con gli homeless significa scontrarsi quotidianamente con la complessità, di caratteristiche della persona, di problemi che gli individui vivono, di richieste e di bisogni da soddisfare.

Al fine di dotare il sistema di welfare nazionale e il servizio sociale professionale di un quadro concettuale comune, di modalità di lavoro omogenee e condivise, nascono le Linee di Indirizzo per il Contrasto alla Grave Emarginazione Adulta. Questa produzione è il frutto di un gruppo di lavoro coordinato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione Generale per l'Inclusione e le Politiche Sociali.

⁴⁹ HomelessHub, *Why do people become homeless?* <http://homelesshub.ca/about-homelessness/homelessness-101/causes-homelessness> consultato il 23 ottobre 2018

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem.

Il gruppo si è avvalso della Segreteria Tecnica della fio.PSD (Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora) e ha coinvolto, in particolare, le 12 città con più di 250 mila abitanti, dove il fenomeno è più diffuso.

Del tavolo hanno fatto parte i diversi livelli di governo, rappresentati dalla Commissione Politiche Sociali della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e dall'ANCI, oltre al Ministero delle Infrastrutture (DG per le Politiche Abitative).⁵²Le linee guida sono uno strumento nato per cercare di dare la miglior risposta possibile al fenomeno della homelessness. Se in un primo momento si occupano di presentare l'utenza, i servizi già esistenti in Italia e le modalità di lavoro utilizzate dai servizi, nella seconda parte vengono presentati dei veri e propri indirizzi per il contrasto alla grave marginalità.

Tra tutte le caratteristiche e competenze che i servizi devono avere e le proposte di intervento per raggiungere l'obiettivo Homelesszero, una si distingue da tutte le altre: l'implementazione del modello *Housing first* che, probabilmente, al momento rappresenta l'innovazione più importante degli ultimi 30 anni nella strutturazione di servizi per persone senza dimora.⁵³

L'*Housing first* mette al centro il diritto all'alloggio ma non come semplice possibilità di accedere alla casa, ma come diritto catalizzatore per altri diritti (diritto alla vita, alla salute, alla privacy, alla famiglia).⁵⁴

“Si pensi ad esempio al diritto alla salute e a come sia difficile, se non impossibile, seguire percorsi di cura in casi di malattie anche semplici, come un'influenza invernale, ovvero in caso di decorso post-acuto a seguito di ricoveri ospedalieri qualora non si disponga di un alloggio e si sia costretti a vivere in strada o dormitorio.”

(Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2015)

⁵² <https://www.fiopsd.org/>

⁵³ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. (2015). *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*. Roma.

⁵⁴ Ibidem.

Con l'approccio *Housing First* l'abitazione è assegnata prima, non dopo, non viene chiesto nulla in cambio alla persona, né di comportarsi in un modo preciso, né di astenersi dal consumo di alcool o droghe, né di passare per una prima accoglienza.⁵⁵

“L'*Housing First* non esige che le persone senza dimora guadagnino il loro diritto all'abitare o che guadagnino il diritto a mantenere una dimora.”

(Pleace. 2016)

Partire dalla casa significa riconoscere la casa come punto di partenza, essenziale per poter raggiungere veramente un benessere più duraturo e stabile. È il punto d'accesso, il primo passo per stabilizzare tutto il resto (salute, relazioni, abuso di sostanze, problemi psichici). La casa, quindi, diventa il luogo da dove può iniziare l'integrazione sociale e da dove ripartire con un piano che faccia fronte a tutte le diverse problematiche legate all'homelessness (la cittadinanza, la residenza, la salute, il diritto al lavoro, l'educazione, la cultura, la socialità, il godimento dei beni comuni, diritto alla partecipazione e alla rappresentanza).⁵⁶ Questo è lo scenario in cui Sam Tsemberis, negli anni 90, sviluppò il modello *Housing first*, approccio che prova a rispondere all'homelessness di persone con disagio multifattoriale.

⁵⁵ Pleace, N. (2016). Housing first guide Europe. in www.housingfirstguide.eu

⁵⁶ Ibidem

2. Capitolo: Il modello *Housing first*

Nel capitolo precedente ho voluto concentrarmi nel tentativo di definire chi sono le persone senza dimora, persone non solo povere, che non vivono semplicemente un disagio abitativo o l'esclusione e l'emarginazione dalla società di appartenenza ma individui che vivono situazioni molto più complesse caratterizzate da vicende biografiche diverse tra loro.

Come afferma Luigi Gui “non esiste una tipologia umana, nel senso proprio del termine, riconducibile alla condizione di senza dimora, come pure non possiamo tracciare una precisa fenomenologia e, tanto meno, una “patologia” specifica che connoti delle persone rispetto ad altre come “senza dimora”. Già il fatto di usare l'espressione “persone senza dimora” o i termini “barbone” o “clochard” significa applicare impropriamente delle etichette omogeneizzanti ad un universo che invece al suo interno è molto eterogeneo.”⁵⁷

La complessità è una tematica con la quale, negli ultimi anni, il servizio sociale si scontra costantemente. La domanda d'intervento è diventata sempre più vasta e multiforme, rappresentazione dei cambiamenti demografici, sociali ed economici avvenuti conseguentemente alla globalizzazione. Nascono dunque nuove figure bisognose come ad esempio le famiglie monogenitoriali, i padri separati, i giovani che difficilmente raggiungono l'autonomia personale in quanto non in grado di mantenersi, gli immigrati o i working poor. Gli assistenti sociali si trovano di fronte ad una realtà “multifattoriale, multidimensionale e cumulativa”⁵⁸ a cui non si può più rispondere utilizzando interventi standardizzati, classici e divisi per target d'utenza ma si scontrano con una realtà in continuo mutamento, varia e complessa a cui, per rispondere, è necessario sviluppare nuovi modelli organizzativi e interventi più specifici e

⁵⁷ Gui, L. (2005) *L'accompagnamento sociale.*, In De Luise, D. *San Marcellino: operare con le persone senza dimora.* Milano: Franco Angeli.

⁵⁸ Saruis, T. (2008). Il ruolo degli operatori sociali nell'implementazione delle politiche sociali a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale: tra normativa, discrezionalità e nuovi bisogni. In *Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo-Prima Conferenza nazionale di Espanet Italia.*

personalizzati in cui l'utente o la comunità sia presa in considerazione da diversi punti di vista generando così nuove opportunità d'aiuto⁵⁹

Questi cambiamenti, come afferma Tatiana Saruis, nel suo testo *Il ruolo degli operatori sociali nell'implementazione delle politiche sociali a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale: tra normativa, discrezionalità e nuovi bisogni*, “si intrecciano ad una fase di ripensamento complessivo dei sistemi di Welfare europei e col tentativo, da parte degli Stati, di ottimizzare risorse pubbliche spesso poco consistenti e razionalizzare l'organizzazione dei servizi, innescando vari processi di trasformazione: la redistribuzione delle competenze istituzionali in direzione dei livelli più prossimi al cittadino, in un'ottica di sussidiarietà verticale; il coinvolgimento, attraverso svariate modalità, di soggetti privati profit e no-profit nelle varie fasi di realizzazione delle politiche sociali, una dimensione di sussidiarietà orizzontale; l'introduzione di competenze manageriali all'interno delle istituzioni pubbliche; l'attribuzione a coloro che accedono ai servizi di un ruolo più attivo nella definizione di progetti e prestazioni loro rivolti.”⁶⁰

Questi cambiamenti relativi alla gestione degli interventi che si suddividono soprattutto in gestione da parte del pubblico e da parte del cosiddetto privato sociale fa sì che anche nei servizi per le persone senza dimora ci sia una forte frammentarietà e che le risposte ai bisogni appaiano tra le più varie e disomogenee in base al servizio che si occupa di rispondere alle problematiche portate.

Nel tentativo di controllare questa eterogeneità, organismi ed enti appartenenti alla pubblica amministrazione e al privato sociale (ecclesiastico, cooperativo e associazionistico) decisero di associarsi formando Fio.PSD (Federazione italiana organismi per le persone senza dimora). La storia della nascita di questa federazione risale al 1983, momento in cui, a Brescia nasceva un coordinamento chiamato “una spina nel cor”, un insieme di enti che operavano nell'area della “grave marginalità adulta”.

⁵⁹ Rovai, B., & Ziliani, A. (2007). *Assistenti sociali professionisti—metodologia del lavoro sociale*. Carocci.

⁶⁰ Saruis, T. (2008). Il ruolo degli operatori sociali nell'implementazione delle politiche sociali a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale: tra normativa, discrezionalità e nuovi bisogni. In *Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo-Prima Conferenza nazionale di Espanet Italia*. p.4

Questo coordinamento venne poi aperto anche alla partecipazione di altri enti locali, cooperative, associazioni di volontariato e gruppi ecclesiali. Nel 1986 nasce così il Coordinamento del Nord-Italia per i senza fissa dimora.

Con l'organizzazione di un evento e poi di un altro e un altro ancora sul tema della grave emarginazione e con la stesura programmatica di azioni da realizzare per rispondere ai nuovi bisogni delle persone senza dimora nacque nel 1990 fio.PSD con lo scopo di coordinare i propri soci e le diverse attività rivolte alle persone senza dimora al fine di renderle più omogenee su tutto il territorio italiano. Tutto ciò si sviluppò secondo un processo bottom-up in un contesto legislativo privo di indicazioni di lavoro o norme che regolarizzassero l'azione dai servizi rivolti alle persone senza dimora. Fio.PSD è la Federazione Italiana degli Organismi per le persone senza dimora, è nata nel 1990 ed è composta da Cooperative sociali (33,8%), associazioni (16,2%), enti ecclesiastici (14,7%), fondazioni (13,2%), amministrazioni pubbliche (11,8%) e organizzazioni di volontariato (10,3%) per un totale di 125 soci distribuiti in 16 regioni diverse.⁶¹

Gli obiettivi di fio.PSD sono quelli di favorire il coordinamento delle realtà pubbliche, private e di volontariato che lavorano con e per le persone senza dimora in Italia; promuovere una maggiore consapevolezza nei confronti del fenomeno dell'homelessness a livello sociale, favorire momenti di studio, formazione, ricerca al fine migliorare la comprensione del problema per poi poter proporre strategie e modalità d'intervento utili alla lotta alla grave emarginazione adulta e infine un altro obiettivo è quello di agevolare la diffusione di buone pratiche e metodologie d'intervento per quanto riguarda il lavoro con le persone senza dimora.⁶²

È solo con la legge 328/2000, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", che nascono delle politiche sociali nazionali rivolte alle persone senza dimora infatti, precedentemente, lo Stato non si occupava di queste questioni poiché gli interventi a favore di questo target di persone erano attuati principalmente a titolo volontario o caritativo da parte di reti di solidarietà o ecclesiali.

⁶¹ <https://www.fiopsd.org/>

⁶² Ibidem

L'unica forma in cui il settore pubblico interveniva, oltre all'erogazione di sussidi economici, era quella delle istituzioni come gli ospizi, manicomi, carceri o ospedali.

Con la legge 328 avviene un cambiamento radicale nella gestione dei servizi socio-assistenziali la cui gestione viene affidata alle regioni e agli enti locali come si può leggere al 3° comma dell'articolo 1 della legge 328/00 la "programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle regioni ed allo Stato (...) secondo i principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali." Oltre a prevedere uno stravolgimento nella gestione dei servizi socioassistenziali la legge 328/2000, prevede anche un sistema di misure ed interventi specifici riguardanti il tema della grave marginalità adulta al fine di garantire il "diritto alle prestazioni" permettendo così anche alle persone senza dimora di accedere al sistema dei servizi sociali, di godere di misure di sostegno al reddito e di accompagnamento sociale attraverso interventi costruiti su misura.⁶³

Nel 2015, quindi poco dopo la riorganizzazione dei servizi, assistiamo alla pubblicazione del primo documento ufficiale di programmazione nel settore dell'homelessness: le linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia.

Come dice proprio la parola stessa "linee guida" questo testo vuole essere un modo per indirizzare il lavoro di governi, regioni ed enti locali verso un nuovo modo di pensare ai servizi e alle strategie d'intervento al fine di rispondere in modo più sistematico e omogeneo alle necessità delle persone senza dimora e verso una programmazione delle risorse che metta al centro dell'agenda politica anche il tema del contrasto alla grave marginalità.

Le linee d'indirizzo rappresentano una "piccola, grandissima, rivoluzione culturale perché per la prima volta in Italia vengono definiti dei "livelli minimi essenziali" a livello nazionale per il contrasto dell'homelessness"⁶⁴

⁶³ Battilocchi, G. L. (2014). *Il senso dell'abitare: Il lavoro socioeducativo con le persone senza dimora*. EDUCatt-Ente per il diritto allo studio universitario dell'Università Cattolica.

⁶⁴ www.fiopds.org

L'*homelessness strategy* indicata nelle Linee di Indirizzo per il Contrasto alla Grave Emarginazione Adulta in Italia può essere suddivisa in 4 tipi di approcci oltre ai modelli d'intervento della riduzione del danno e della bassa soglia⁶⁵:

Approccio emergenziale. L'approccio emergenziale consiste nel mettere a disposizione degli enti o organismi delle risorse (economiche, personale, strutture) temporanee al fine di soddisfare dei bisogni primari, fondamentali e urgenti che potrebbero mettere a rischio la sopravvivenza delle persone senza dimora come ad esempio le temperature rigide invernali. I servizi di tipo emergenziale non si sostituiscono a quelli già esistenti ma li affiancano cercando di tutelare il maggior numero di persone possibile.⁶⁶

Approccio olistico o multidimensionale. Questo modello di intervento consiste nella creazione di un progetto o piano individuale adattato alla singola persona in cui si stabiliscono con l'individuo gli obiettivi da raggiungere e quali strumenti o servizi utilizzare affinché ciò avvenga.

L'assistente sociale in questo caso svolge la funzione di case manager il cui ruolo è quello di accompagnare l'utente nella comprensione delle attività necessarie per reintegrarsi nella società stabilendo se necessario contatti e collaborazioni con gli altri servizi presenti sul territorio al fine di rispettare gli obiettivi concordati nel progetto individuale⁶⁷:

“L'assistente sociale case manager afferma la sua metodologia e la sua dimensione comunitaria, inserendosi in una prospettiva di community care per orientare e accompagnare le persone in percorsi di aiuto e di cura consapevoli. La sua attitudine relazionale, inoltre, sviluppa processi di apprendimento condiviso tra soggetti diversi, per costruire progetti inediti realizzati in "reticolazioni" che, di volta in volta, promuove e rinforza in uno sforzo di continua manutenzione per renderle autonome e competenti nei processi di cura.”⁶⁸

(Rovani,2007)

⁶⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. (2015). *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*. Roma.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Ibidem

⁶⁸ Rovai, B., & Ziliani, A. (2007). *Assistenti sociali professionisti–metodologia del lavoro sociale*. Carocci.

1. *Staircase approach*. La presa in carico della persona senza dimora parte da un primo intervento legato alla bassa soglia, per poi accompagnare la persona verso nuove azioni propedeutiche l'una all'altra, a partire dalla cosiddetta prima accoglienza fino al reinserimento sociale, conseguenza del raggiungimento della piena autonomia da parte della persona senza dimora. Per ogni intervento o step che dovrebbe accompagnare l'utente verso una maggiore autonomia corrispondono diverse strutture d'accoglienza pensate ad hoc con requisiti specifici d'accesso. Come viene messo in evidenza dalle *“Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia: “È una visione generativa ed evolutiva del lavoro sociale, impostata sulla presunzione che l’adulto, in condizione di marginalità estrema, possa – se opportunamente sostenuto – raggiungere obiettivi di autonomia e di benessere.”*⁶⁹

2. *Housing led approach*. Con questo approccio l'attenzione viene spostata sul concetto di “casa” come diritto universale e come spazio fondamentale per una piena inclusione sociale delle persone senza dimora. L'housing led ha come obiettivo una rapida *rehousing* ma per fare ciò è fondamentale un reinserimento lavorativo utile per accumulare risorse economiche che permettano l'entrata in appartamenti privati. “L’obiettivo è rendere la persona nel breve periodo in grado di ricollocarsi nel mondo del lavoro e di reperire un alloggio in autonomia.”⁷⁰

Tra tutti questi modelli d'intervento e servizi che cercano di rispondere ai bisogni delle persone senza dimora, negli ultimi anni, in Italia, assistiamo all'introduzione di un nuovo approccio, quello dell'*Housing first*.

Il modello *Housing first* ha origine negli Stati Uniti durante gli anni '90. Questo approccio si sviluppa più precisamente nella città di New York all'interno dell'ONG *Pathways to Housing* fondata dallo psicologo Sam Tsemberis secondo la convinzione che la casa è un diritto umano.

⁶⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. (2015). *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*. Roma.

⁷⁰ Ibidem.

Tsemberis, in questa realtà, sviluppò *the consumer-driven evidence-based housing first model*, che prevede, per persone senza dimora con malattie psichiatriche e dipendenze, l'accesso immediato ad un'abitazione propria e permanente.⁷¹ L'*Housing first* è stato pensato per persone che vivono un disagio multifattoriale e che quindi hanno bisogno di alti livelli di aiuto o che vivono la condizione di essere senza dimora da un lungo periodo e quindi con la presenza di un'importante cronicità. Il modello rovescia completamente la modalità d'azione dei servizi e il percorso che un utente segue durante la presa in carico dal servizio. Non si parla più di aggancio-presa in carico-trattamento-astinenza-casa ma di aggancio-casa- presa in carico- trattamento- (se lo desidera l'individuo) astinenza, stravolgendo appunto la modalità di intervento con cui i servizi erano stati abituati a lavorare fino ad oggi⁷²

⁷¹ www.fiopsd.org

⁷² Pleace, N. (2016). Housing first guide Europe. in www.housingfirstguide.eu

2.1 Staircase approach Vs. Housing first approach

Lo *staircase approach* è il modello più utilizzato, sia in Europa che negli Stati Uniti per rispondere alla homelessness. Nasce tra la fine degli anni '50 e l'inizio degli anni '60 negli Stati Uniti conseguentemente alla deistituzionalizzazione psichiatrica che in Italia coincide con l'emanazione della legge 180/1978 come conseguenza dell'esperienza basagliana. Fino a questo momento gli individui con malattie mentali venivano inserite in degli ospedali psichiatrici e al loro interno passavano tutta la vita. Il modello a gradini nasce proprio per questo e cioè per permettere ai pazienti psichiatrici d'essere reinseriti in forme diverse d'abitazione sempre più simili a quelle ordinarie.⁷³

Con la deistituzionalizzazione e la risocializzazione dell'individuo e, in un secondo momento, con l'implementazione del modello a gradini, i servizi, sia per malati psichiatrici che per persone senza dimora hanno cominciato a porsi come obiettivo quello di creare un percorso riabilitativo, fatto da diversi step (da qui la parola staircase) che permettesse alla persona di reinserirsi nella società e in contesti abitativi autonomi.⁷⁴

Questo tipo di modello, nato in un paese anglosassone si dimostra in perfetta sintonia con i valori stessi che “presupponessero dimostrazioni di merito da parte di poveri e bisognosi” per ricevere determinati aiuti.⁷⁵

Lo "*staircase approach*" o "modello a gradini" o "housing ready model" o “continuum of care” è un approccio che prevede che le persone senza dimora vengano accompagnate da un operatore o da un'équipe multiprofessionale in modo continuativo, passo a passo, lungo un percorso attraverso serie di servizi che vanno dalla prima accoglienza o accoglienza emergenziale, a strutture di transito per poi passare a quelle di sgancio che dovrebbero facilitare l'accesso dell'individuo in un alloggio proprio.

⁷³ De Albertis, M. (2016). *Le pratiche di contrasto alla grave emarginazione abitativa: il modello “a gradini” (staircase approach)*. Servizio Adulti in Difficoltà. Torino.

⁷⁴ Johnsen, S., & Teixeira, L. (2010). Staircases, elevators and cycles of change: 'Housing First' and other housing models for homeless people with complex support needs. *Crisis, London*.

⁷⁵ Padgett, D. K., Henwood, B. F., & Tsemberis, S. J. (2018). *Housing First: Una storia che cambia le storie*. FrancoAngeli. p.24

I passaggi, da una strutta all'altra dovrebbero essere graduali, nel rispetto dei tempi della persona che quando sarà considerata "pronta"⁷⁶ verrà accompagnata verso una nuova realtà abitativa e un nuovo livello d'aiuto. Questo tipo d'approccio dovrebbe facilitare il passaggio dell'utente da un servizio all'altro.⁷⁷

Secondo quanto attestato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel testo "Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia, "il paradigma che sottostà all'approccio a gradini è quello proprio dell'intervento educativo nel contesto sociale, non sostitutivo e capacitante: l'accompagnamento ed il sostegno di una persona in condizioni di disagio sociale da uno stato di marginalità assoluta ad una progressiva riacquisizione o assunzione di abilità sociali e capacità. È l'approccio dell'empowerment, del sostegno alle autonomie dei soggetti fragili."⁷⁸

Nell'ambito del lavoro con le persone senza dimora questo si traduce in un percorso articolato in diverse strutture d'accoglienza organizzate in modo tale che "al crescere dell'autonomia diminuisca tendenzialmente la presenza dell'intervento professionale di sostegno"⁷⁹ vista l'idea che un adulto che vive una condizione d'esclusione sociale, possa, una volta accompagnato e sostenuto, raggiungere obiettivi come quelli dell'autonomia e del benessere psico-fisico.⁸⁰

Il modello a gradini, come già detto precedentemente, è stato l'approccio attraverso il quale sono stati organizzati tutti i servizi per le persone senza dimora negli Stati Uniti successivamente all'emanazione, nel 1987, della legge McKinney-Vento Act.⁸¹

⁷⁶ La "prontezza abitativa" si riferisce principalmente alla capacità della persona di controllare l'uso di sostanze come alcol e/o droghe raggiungendo l'astinenza o di sottoporsi a dei trattamenti psichiatrici qualora la persona sia affetta da disturbi mentali.

⁷⁷ U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research (2002). *Evaluation of continuums of care for homeless people*. Rockville. MD: U.S. Department of Housing and Urban Development.

⁷⁸ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. (2015). *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*. Roma.

⁷⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. (2015). *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*. Roma.

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Wong, Y. L. I., Park, J. M., & Nemon, H. (2006). Homeless service delivery in the context of continuum of care. *Administration in Social Work*, 30(1), 67-94 In http://repository.upenn.edu/spp_papers/37 consultato il 3 Novembre 2018

Infatti, attraverso l'entrata in vigore di questa legge e l'assegnazione di fondi da parte dei governi locali il sistema d'accoglienza raggiunse una buona stabilità economica che permise la nascita di strutture abitative non solo di tipo emergenziale, come quelle organizzate successivamente alla chiusura delle *single-room occupancies*⁸², ma anche di soluzioni abitative di lungo termine.⁸³

I finanziamenti per la creazione di situazioni abitative di lungo periodo non aveva solo lo scopo di rispondere al problema dell'homelessness e quindi a quei bisogni primari che gli utenti portavano, ma soprattutto rappresentavano una strategia politica: togliere dalla strada quelle persone, per lo più psichiatriche, dalle strade della città e investire una somma molto alta, miliardi di dollari, di cui disponeva l'ufficio per la salute mentale dopo la chiusura degli ospedali psichiatrici.⁸⁴

Durante gli anni '90 però, il modello a gradini iniziò ad essere duramente criticato da parte di diversi enti che si occupavano di questioni legate all'homelessness soprattutto attraverso la pubblicazione di alcune ricerche legate alle scienze sociali o alla psicologia.⁸⁵

I servizi che seguivano il modello staircase e "la cultura dell'essere pronti per la casa"⁸⁶ vennero duramente messi in discussione, perché risultavano non essere sempre così efficaci e perché erano caratterizzati da una forte inclinazione all'esclusione delle persone più problematiche, non capaci di stare al passo con le regole e con la richiesta di trattamento e astinenza in cambio d'accoglienza e servizi che lo *staircase approach* proponeva.⁸⁷

⁸² Le *single-room occupancies* (SRO) erano degli edifici organizzati in piccole stanze singole, con un cucinino elettrico e il bagno comune in fondo al corridoio che venivano utilizzate come abitazioni emergenziali per chi viveva in condizione di difficoltà economica e esclusione sociale. Questo tipo di stanze però non era ben visto dai governi locali, né per la reputazione che questi posti avevano (spaccio, consumo di sostanze, prostituzione, risse ecc...) né tanto meno per come venivano tenuti questi spazi. Tra il 1976 e il 1981 l'utilizzo di queste stanze diminuì drasticamente (60% nella città di New York).

⁸³ Padgett, D. K., Henwood, B. F., & Tsemberis, S. J. (2018). *Housing First: Una storia che cambia le storie*. FrancoAngeli.

⁸⁴ Ibidem

⁸⁵ Pleace, N. (2011). The ambiguities, limits and risks of Housing First from a European perspective. *European Journal of Homelessness*, 5(2).

⁸⁶ Pleace, N. (2016). Housing first guide Europe. in www.housingfirstguide.eu

⁸⁷ Padgett, D. K., Henwood, B. F., & Tsemberis, S. J. (2018). *Housing First: Una storia che cambia le storie*. FrancoAngeli.

I livelli di homelessness negli USA inoltre non sempre diminuivano, la cronicità delle persone senza dimora diventava sempre più presente nei dormitori e quindi evidentemente gli *shelters* o i centri di accoglienza non erano le risposte migliori per porre fine a questa condizione e le spese per questo tipo di popolazione erano maggiori rispetto a quello che all'epoca i servizi si aspettavano che fossero.⁸⁸

La combinazione di questi elementi, la necessità di cercare una risposta valida per questo tipo di fenomeno e i fattori di fallimento dello *staircase approach* fecero emergere un nuovo modello d'intervento: l'*Housing first*.⁸⁹

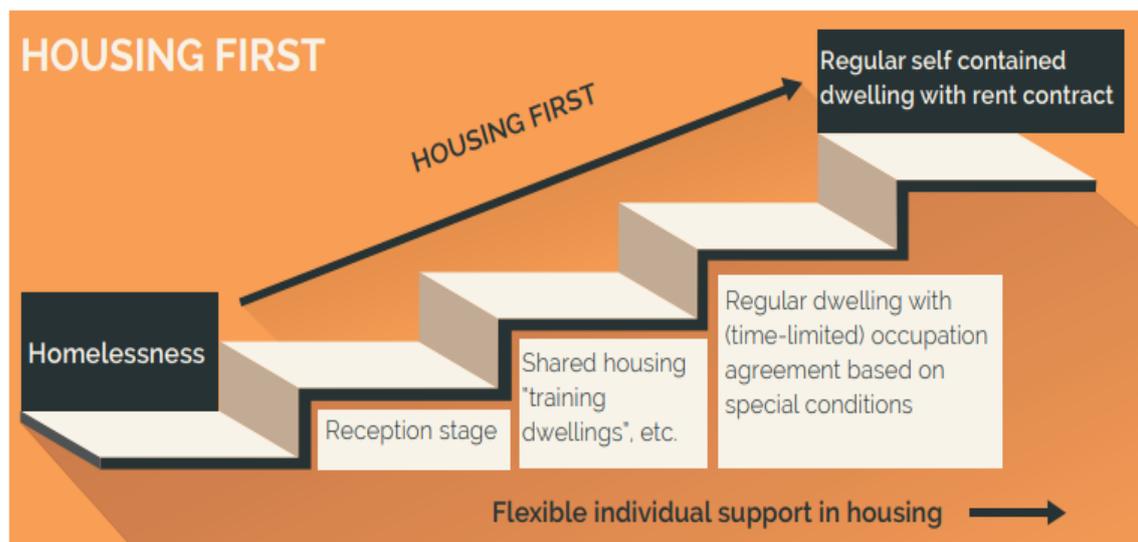
Questo nuovo approccio, sviluppatosi appunto in alternativa allo *staircase approach* vedeva l'inserimento immediato dell'individuo in una casa "normale" all'interno di una comunità, la possibilità da parte della persona di ricevere un aiuto in base alle sue necessità da parte di un'equipe di supporto e, qualora lo volesse, la possibilità di intraprendere un percorso di trattamento medico-sanitario offerto però non dai servizi ma da parte di un'equipe mobile chiamata anche unità di strada; tutto questo senza chiedere alla persona l'astinenza da droghe o alcool in modo da lasciare la maggiore libertà di scelta all'individuo.

L'*Housing first* fa in modo che la persona senza dimora possa saltare tutte le tappe che era abituato a dover affrontare con il modello a scalini permettendogli l'accesso diretto ad un'abitazione e la possibilità di ricevere ugualmente il supporto di cui avrebbe bisogno.

⁸⁸ Stanhope, V., & Dunn, K. (2011). The curious case of Housing First: The limits of evidence based policy. *International journal of law and psychiatry*, 34(4), : 275-282

⁸⁹ Pleave, N. (2016). Housing first guide Europe. in www.housingfirstguide.eu

Figura 12: Dallo *staircase approach* all'*housing first approach*



(Pleace, Guida all'Housing first, 2016)

L'implementazione dell'*Housing first* non fu automatica, anzi, *Pathways to Housing first* riuscì a farsi spazio tra i vari servizi per le persone senza dimora presenti negli anni '90 solo attraverso una serie di evidenze empiriche che dimostravano l'efficacia di questo modello.

La prima valutazione del programma fu resa possibile dal lavoro svolto tra *Pathways to Housing first*, il New York State's Kline Institute e la New York City's Human Resources Administration nella città di New York. I dati raccolti da questa ricerca misero a confronto dati relativi a persone che seguivano il modello a gradini e chi l'*Housing first*.

Da questa primissima ricerca emerse che l'88 per cento delle persone accolte in HF era rimasto nella propria abitazione rispetto al 47 per cento di chi era stato accolto in programmi di Continuum of Care.⁹⁰

⁹⁰ Padgett, D. K., Henwood, B. F., & Tsemberis, S. J. (2018). *Housing First: Una storia che cambia le storie*. FrancoAngeli.

La ricerca però più importante in assoluto per dimostrare l'efficacia dell'approccio *Housing first* risale al 1997. Nel 1996 la Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA) diffuse un invito tra vari enti che si occupavano di homelessness, problemi psichiatrici e dipendenze per la realizzazione di ricerche su questo tema. Pathways to *Housing first* si candidò e riuscì ad ottenere un finanziamento per realizzare la ricerca in cui Sam Tsemberis e la sua équipe volevano analizzare il cambiamento di risultati e l'efficacia del modello HF rispetto a quello a gradini.⁹¹

Sara Asmussen fu la direttrice del progetto mentre la dottoressa Mary Beth Shinn si occupò della valutazione. Vennero scelte 225 persone da dormitori, enti pubblici, ospedali psichiatrici, strutture d'accoglienza con requisiti simili (aver trascorso 15 degli ultimi 30 giorni in strada o strutture pubbliche per senza dimora, essere senza dimora da almeno 6 mesi, avere una diagnosi di malattia psichiatrica grave) che poi a loro volta furono divise in modo casuale nel gruppo sperimentale Pathways to *Housing first* (99 individui) e nel gruppo d'applicazione dello *staircase approach* (126 individui).

Le persone accolte attraverso la sperimentazione furono inserite immediatamente in monolocali/bilocali e affiancate da un team di operatori reperibili 24 ore su 24 con l'obiettivo di supportarli nella loro vita in casa nel rispetto dei principi fondanti dell'*Housing first* e infine gli venne chiesto di partecipare alle spese per il mantenimento dell'appartamento pari al 30 per cento del proprio reddito mentre, le persone accolte secondo il modello a gradini furono divise in varie strutture di tipo comunitario in cui potevano accedere ai servizi base come docce, mense, centri di salute mentale e centri per le dipendenze e inoltre gli venne chiesto di sottoporsi a trattamenti sanitari per le dipendenze e i disturbi psichiatrici. Per riuscire a raccogliere i dati sono state sottoposte ai partecipanti interviste sia di tipo telefonico che di persona e per evitare che abbandonassero il programma e rendessero impossibile la raccolta dati Pathways to *Housing first* decise di dare un contributo economico per ogni intervista.⁹²

La ricerca fu pubblicata in diverse riviste scientifiche ma quella che ha riscosso il maggiore risultato è stata quella pubblicata sull'*American Journal of Public Health*.

⁹¹ Padgett, D. K., Henwood, B. F., & Tsemberis, S. J. (2018). *Housing First: Una storia che cambia le storie*. FrancoAngeli.

⁹² Ibidem

“Il principale dato di interesse, rappresentato dalla stabilità abitativa rispetto alla condizione di senza dimora, indicava che dopo due anni gli individui assegnati al gruppo HF trascorrevano l’80 per cento circa del loro tempo abitando in una casa rispetto al solo 30 per cento dei partecipanti allo studio afferenti al gruppo TF”.⁹³

Oltre alla stabilità abitativa venne presa in considerazione anche il tempo in cui gli individui hanno vissuto nella condizione di senza dimora, minore nel trattamento attraverso progetti HF, l’utilizzo che hanno fatto delle sostanze, senza distinzioni significative tra i due programmi la partecipazione ai programmi di trattamento per l’abuso di sostanze e delle malattie mentali, maggiore nei programmi che applicano il modello del continuum of care, i sintomi psichiatrici, senza distinzioni significative tra i due programmi e la scelta dell’utente maggiore nei programmi *Housing first*.⁹⁴

Oltre alle ricerche riguardanti l’efficacia, sono state fatte ricerche anche legate al rapporto costi-efficacia e i risultati emersi hanno messo in luce come “fornire accesso immediato a un appartamento e servizi di supporto a qualcuno che fosse affetto da disturbo mentale o fosse tossicodipendente non solo era umano, ma anche umanamente vantaggioso”⁹⁵ tant’è che il gruppo Pathways to *Housing first* venne riconosciuto anche da organizzazioni come l’American Psychiatric Association ricevendo nel 2005 il premio *American*.

⁹³ Padgett, D. K., Henwood, B. F., & Tsemberis, S. J. (2018). *Housing First: Una storia che cambia le storie*. FrancoAngeli. p.76

⁹⁴ Padgett, D. K., Henwood, B. F., & Tsemberis, S. J. (2018). *Housing First: Una storia che cambia le storie*. FrancoAngeli.

⁹⁵ Padgett, D. K., Henwood, B. F., & Tsemberis, S. J. (2018). *Housing First: Una storia che cambia le storie*. FrancoAngeli. p.84

2.2 I principi del modello Housing first

Il modello *Housing first* si basa su 8 principi esposti per la prima volta negli scritti di Sam Tsemberis che ha ideato e messo in pratica per la prima volta l'approccio dell'*Housing first*.

2.2.1 Abitare è un diritto umano

L'*Housing first* pone l'attenzione sull'abitazione come diritto di ognuno. La casa viene offerta come un diritto piuttosto che come un qualcosa che la persona senza dimora deve ottenere attraverso il raggiungimento di obiettivi o la partecipazione a un programma di trattamento delle dipendenze o delle malattie psichiche. I partecipanti vengono seguiti anche nel loro “stare” in casa con incontri settimanali o periodici per valutare e capire se insorgono problemi riguardo le loro abitazioni. Come si legge nella Guida all'*Housing first* Europa, “le abitazioni non sono temporanee ma reali”⁹⁶ e rispettano le definizioni stabilite con il sistema ETHOS.

2.2.2 I partecipanti hanno diritto di scelta e controllo

Questo modello permette e rispetta il diritto degli individui di prendere le proprie decisioni, di poter vivere la loro vita come meglio credono e quello di decidere se e in che modo accedere ai servizi socio-sanitari. Inoltre, i partecipanti dovrebbero poter decidere tutto ciò che riguarda il loro appartamento, i mobili e le persone con cui vivere. Questo principio si basa sull'idea che le persone senza dimora siano in grado di decidere cosa fare in base agli obiettivi che vogliono raggiungere.⁹⁷ Le persone senza dimora, infatti, pur presentando storie simili, problemi multifattoriali simili o bisogni più complessi di altri non è detto che abbiano le stesse necessità e che vogliano raggiungere gli stessi obiettivi. Il passo fondamentale che gli operatori di *Housing first* decidono di fare è quello di mettersi in ascolto delle persone, chiedendo a loro stessi cosa vogliono fare o dove vogliono andare, rifiutando l'idea che siano gli operatori a decidere quali siano i bisogni dei partecipanti.

⁹⁶ Pleace, N. (2016). Housing first guide Europe. in www.housingfirstguide.eu

⁹⁷ Tsemberis, S. J. (2015). *Housing First: The Pathways model to end homelessness for people with mental health and substance use disorders*. Hazelden.

Quello che però il personale che lavora con l'*Housing first* fa è “incoraggiare attivamente l’adesione ai trattamenti di cui ognuno necessita, includendo la riduzione del danno creato dal consumo di stupefacenti ed alcool per incoraggiare a ricercare l’assistenza necessaria per trattare i problemi di salute fisica o mentale”⁹⁸ Il sostegno da parte dell’equipe quindi vuole essere “flessibile, creativo e modulabile”⁹⁹. fatto su misura delle esigenze individuali in modo da mettere in risalto le potenzialità di ognuno.

2.2.3 Distinzione tra abitare e trattamento terapeutico

Nei programmi *Housing first* il supporto sociosanitario è offerto ai partecipanti separatamente dall’aspetto abitativo e questo perché, come sostengono José Ornelas e Teresa Duarte, nel capitolo “dalla strada alla casa. Progettare un programma *Housing first*” “la tipologia e il livello di sostegno forniti ai partecipanti non dovrebbero essere determinati dal posto in cui vivono, ma dai loro bisogni.”¹⁰⁰

Le questioni cliniche e sociali come malattie mentali, dipendenze, lavoro e famiglia sono prese in considerazione in modo separato dalle questioni riguardanti la casa e il suo mantenimento e per questo motivo crisi psicotiche o episodi di ricaduta nell’uso di sostanze o la perdita del lavoro non vanno ad intaccare la possibilità di rimanere a vivere nella propria abitazione. L’accesso all’abitazione avviene in modo scollegato dal trattamento. L’individuo che decide di intraprendere un percorso seguendo l’approccio *Housing first* riceve a prescindere la casa, senza la necessità di modificare il suo comportamento o di sottoporsi a un trattamento. L’*housing first* prevede piuttosto un accompagnamento all’abitare e un sostegno continuativo nel tempo, che non decade di fronte a un ricovero, a un cambio di residenza o ad altri problemi; questo perché il sostegno non è interno alla struttura, alla fondazione, alla cooperativa o al servizio, ma è formata da un’equipe “mobile” che risponde in base ai bisogni, all’intensità di aiuto e ai tempi della persona.

⁹⁸ Pleace, N. (2016). Housing first guide Europe. in www.housingfirstguide.eu

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ Cortese, C. (Ed.). (2016). *Scenari e pratiche dell’Housing First: Una nuova via dell’accoglienza per la grave emarginazione adulta in Italia*. FrancoAngeli.

2.2.4 Orientamento alla recovery

Questo principio prende in considerazione il benessere degli individui in più aspetti: la salute fisica e mentale, la presenza di una rete familiare o amicale e il livello di integrazione sociale. L'assistenza e l'appoggio da parte dei servizi dovrebbe essere funzionale al recupero delle loro risorse personali delle persone, al “ripristino della loro autostima, determinazione e padronanza e, di conseguenza, a poter vivere una vita piena di soddisfazioni.”¹⁰¹

Attraverso la *recovery* viene chiesto agli individui di scegliere la strada che li condurrà a una vita migliore. I servizi accompagnano questo percorso incoraggiando attivamente l'uso di terapie per malattie di tipo fisico o mentale, la riduzione del danno per i consumatori di sostanze e il cambiamento di comportamenti che possono intaccare la salute e il benessere della persona ma tutto questo avviene mettendo al centro le volontà dell'individuo, le sue scelte e le sue aspettative.

È un percorso lungo, fatto di errori e ripartenze dove la difficoltà per gli operatori è quella di non farsi un'idea preventiva del tipo di vita che la persona potrà costruire permettendogli così di raggiungere gli obiettivi desiderati.

2.2.5 Riduzione del danno

Il modello *Housing first* utilizza la riduzione del danno come approccio focalizzato alla riduzione dei rischi associati ad una vita poco sana e a comportamenti dannosi come l'abuso di droghe o alcool, la dipendenza da gioco, sesso non protetto o l'accumulo di debiti. “Il principio di riduzione del danno è basato sull'idea che superare il consumo problematico di stupefacenti ed alcool può rivelarsi un processo complesso e che i servizi che impongono astinenza, o disintossicazione, non risultano efficaci per molti persone che vivono la condizione di homeless.”¹⁰²

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Pleace, N. (2016). Housing first guide Europe. in www.housingfirstguide.eu

Questa strategia che l'*housing first* condivide non presuppone l'astinenza dalle sostanze da parte degli interessati ma cerca di aiutarli ad arrivare ad avere più controllo dei loro comportamenti sapendo gestire al meglio gli eventuali elementi di rischio favorendo la diminuzione del consumo e una gestione migliore.

Questo approccio non esclude l'astinenza, ma al tempo stesso essa non rappresenta l'obiettivo ultimo. Nell'*Housing first* la riduzione del danno è strettamente collegata agli altri principi come quello del diritto di scelta e controllo dei partecipanti, l'orientamento al recovery, il coinvolgimento attivo senza coercizione, la progettazione centrata sulla persona, il supporto flessibile per tutto il tempo e soprattutto l'abitare come diritto umano visto che, come si diceva all'inizio l'astinenza e la disintossicazione non risultano efficaci in persone che vivono in condizione di homelessness, e quindi, se a questo target di individui venisse richiesta l'astinenza per accedere o mantenere l'abitazione sarebbero veramente in pochi a riuscire a godere del diritto alla casa in quanto pochi riuscirebbero a soddisfare questa richiesta.

2.2.6 Coinvolgimento attivo e non coercitivo

Il coinvolgimento attivo e non coercitivo viene usato per lavorare con i partecipanti ai progetti *Housing first* cercando di creare una relazione positiva che permetta di credere che un recupero è possibile. Si cerca di coinvolgere i partecipanti in particolar modo attraverso la riduzione del danno e l'orientamento alla recovery senza giudicarli per i comportamenti avuti o che fanno, ma ponendo l'attenzione verso i cambiamenti positivi, in tema di salute, integrazione sociale e benessere, che i partecipanti vorrebbero raggiungere. “Il confronto, il consiglio, l'informazione, il supporto e la persuasione sono tutti meccanismi per raggiungere questi obiettivi.”¹⁰³

¹⁰³ Pleace, N. (2016). Housing first guide Europe.in www.housingfirstguide.eu

2.2.7 Progettazione centrata sulla persona

Il modello *Housing first* viene utilizzato con persone portatrici di bisogni e aspettative diverse, gli uni dagli altri; questo fa sì che anche i progetti debbano essere diversificati e costruiti su misura per ogni individuo. Il percorso da intraprendere non è deciso dagli operatori, calato dall'alto, ma viene costruito con la persona mettendo in primo piano l'importanza della scelta individuale e la recovery.

La possibilità di scegliere verso dove andare, di scrivere il proprio percorso, di rivederlo e modificarlo è un modo ulteriore per dare dignità all'individuo che ricomincia ad autodeterminarsi, diversamente invece da quello che era stato abituato a fare fino a quel momento dove, solitamente, sono gli altri, i servizi, gli operatori a scegliere quale siano le azioni migliori per lui e gli obiettivi da raggiungere.¹⁰⁴

2.2.8 Supporto flessibile per tutto il tempo necessario.

Quando un individuo accetta di essere inserito in un progetto *Housing first* gli viene offerta anche la possibilità d'essere affiancato lungo il suo percorso da un'équipe fatta da operatori, assistenti sociali, psicologi o anche medici affinché la persona possa camminare verso gli obiettivi che si darà da raggiungere. L'accompagnamento da parte di questo gruppo di professionisti è flessibile, creativo, vario e adattabile a varie sfumature o problematiche. L'intensità d'aiuto può aumentare o diminuire in base alle necessità della persona e alle sue richieste.

Può essere duraturo o temporaneo, ma sicuramente viene mantenuto anche qualora il partecipante perda la casa per sfratto o sia ricoverato in ospedale o sia detenuto in carcere.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Pleace, N. (2016). Housing first guide Europe.in www.housingfirstguide.eu

¹⁰⁵ Ibidem.

2.3 L'abitazione e l'equipe di supporto

Come accennato precedentemente, l'abitare come diritto umano è il principio cardine dell'approccio *Housing First*. L'abitare consiste in un qualcosa di garantito separatamente dal supporto sociale e dalla scelta di seguire un percorso di trattamento psicologico, psichiatrico o di disintossicazione. L'accesso a uno spazio decente, privato, sicuro e accessibile dove vivere è la pietra angolare su cui si crea e si basa il programma visto che la casa è considerata come quel primo passo per intraprendere un percorso che possa condurre la persona fuori dalla condizione di homelessness.

La casa dovrebbe essere lo strumento attraverso cui garantire la sicurezza di una locazione facendo in modo che il partecipante possa godere a pieno dell'alloggio senza la paura d'essere cacciato o sfrattato; la privacy di poter vivere a pieno la vita in casa anche con la libertà d'avere delle relazioni con famiglia, amici o un/una partner; la possibilità di sentirsi al sicuro; tutti i comfort necessari come una cucina, il bagno ma anche il riscaldamento e degli allacciamenti funzionanti e infine, ma non meno importante la possibilità di personalizzare la propria abitazione decorandola e arredandola com'è più funzionale alla persona e come più piace.¹⁰⁶

Al fine di rispettare il principio di scelta dell'individuo e dell'autodeterminazione, è fondamentale che sia la persona a scegliere la tipologia di abitazione, la zona della città in cui preferirebbero vivere, il quartiere in cui dovrebbe trovarsi la casa, l'arredamento, l'importanza di avere i trasporti pubblici vicini o meno, la volontà d'essere vicini ai propri amici o parenti o ai servizi frequentati e questo perché la casa non è più data all'utente inteso come ospite ma piuttosto inteso come affittuario¹⁰⁷. L'importanza di prendere in considerazione le scelte individuali degli utenti fa sì che aumenti il sentimento del "sentirsi a casa", di vivere la casa come uno spazio personale sia per quanto riguarda l'aspetto psicologico che quello emotivo.

¹⁰⁶ Pleace, N. (2016). Housing first guide Europe.in www.housingfirstguide.eu

¹⁰⁷ Tsemberis, S. J. (2015). *Housing First: The Pathways model to end homelessness for people with mental health and substance use disorders*. Hazelden.

Il livello di libertà di scelta da parte del partecipante è nettamente maggiore rispetto alla possibilità di scelta dell'alloggio da parte di persone che utilizzano i servizi tradizionali ma è pur sempre limitato al mercato immobiliare e alle possibilità di locazione determinate dal programma.

Dal momento in cui la persona sceglie di partecipare al programma *Housing first* l'inserimento abitativo dovrebbe essere il più rapido possibile, o non dovrebbe durare più di quattro settimane.

Durante questo periodo di tempo il programma dovrebbe offrire agli utenti delle soluzioni abitative temporanee all'interno di dormitori o strutture d'accoglienza fin tanto che la casa non sarà pronta e si potrà così procedere alla firma del contratto.¹⁰⁸

La scelta degli alloggi avviene solitamente attraverso la disponibilità di appartamenti sul mercato privato. La scelta di ricercare offerte abitative su questo tipo di mercato avviene perché esso offre alloggi situati in quartieri sparsi in varie zone della città e non in zone più periferiche come magari succede con gli appartamenti di edilizia pubblica che sono solitamente concentrati tutti in un solo quartiere, zona o via.

La possibilità di accedere al mercato immobiliare privato fa sì che le persone che partecipano ai programmi di *Housing first* siano facilitate nell'integrazione nella società in tempi più brevi rispetto all'edilizia pubblica in quanto non bisogna concorrere attraverso bandi pubblici, aspettare le graduatorie provvisorie e poi quelle definitive dato che una volta firmato un contratto d'affitto il partecipante può entrare direttamente nell'abitazione.¹⁰⁹

Cercare alloggio attraverso il mercato privato però non è sempre facile. Per sondare la disponibilità di alloggi gli enti promotori dei progetti possono fare affidamento ai siti Web, alle agenzie immobiliari o ad annunci lasciati da privati ma il vero scoglio da superare è quello di individuare dei locatori disposti ad affittare il proprio appartamento a persone senza dimora a causa di timori legati ai pagamenti, al fatto che l'appartamento possa essere rovinato o al fatto che si incrinino i rapporti con il vicinato.

¹⁰⁸ Tsemberis, S. J. (2015). *Housing First: The Pathways model to end homelessness for people with mental health and substance use disorders*. Hazelden.

¹⁰⁹ Ornelas, J. e Duarte, T. (2016) *L'implementazione di un programma Housing First in ambito urbano*; in Cortese, C. (2016); *Scenari e pratiche dell'Housing first. Una nuova via dell'accoglienza per la grave emarginazione adulta in Italia*; FrancoAngeli. Milano.

Per far sì che questi timori siano arginati, in molti casi sono proprio gli enti gestori dei programmi *Housing first* a firmare direttamente il contratto di locazione con il padrone di casa e solo in un secondo momento l'appartamento verrà subaffittato ai partecipanti del progetto.

Al momento della firma del contratto viene garantito al locatore l'impegno da parte degli enti di pagare mensilmente il canone d'affitto, di occuparsi in prima persona di eventuali danni causati all'interno dell'appartamento e la possibilità di comunicare con gli operatori che si occupano di quell'inquilino 7 giorni su 7, 24 ore su 24¹¹⁰.

“Uno studio qualitativo con i proprietari che hanno affittato ad inquilini *Housing first*, evidenzia quanto il sostegno finanziario da programma (affitto, manutenzione e riparazione) e la capacità di risposta tempestiva del team HF nell'affrontare problemi inerenti agli affitti ed i bisogni degli inquilini, siano cruciali per motivare il coinvolgimento dei proprietari e sostenere il partenariato”

(Ornelas, 2016)

Nei progetti *Housing First* ai partecipanti viene richiesto di pagare il 30% del loro reddito (reddito da lavoro, sussidi statali e pensioni). Qualora i partecipanti non avessero entrate di alcun tipo, sarà invece il programma a occuparsi del pagamento dell'affitto, delle bollette e dei beni di prima necessità. Un altro impegno che viene richiesto al partecipante è l'accettazione di una visita settimanale da parte dell'équipe *Housing First* al fine di ricevere assistenza in base alle proprie esigenze e priorità (accompagnamento all'*Housing first*).

L'accompagnamento all'*Housing first* si divide in sostegno abitativo e supporto alla salute, al benessere e all'integrazione sociale. Questo è possibile solo grazie al team multidisciplinare di professionisti che i programmi HF mettono a disposizione assieme alla possibilità di entrare in un'abitazione nel momento dell'accettazione di aderire ai progetti *Housing first*.

¹¹⁰ Ornelas, J. e Duarte, T. (2016) *L'implementazione di un programma Housing First in ambito urbano*; in Cortese, C. (2016); *Scenari e pratiche dell'Housing first. Una nuova via dell'accoglienza per la grave emarginazione adulta in Italia*; FrancoAngeli. Milano.

Le équipe dei progetti *Housing first* possono essere formate in modo diverso in base all'intensità d'aiuto che il partecipante necessita e in base a quali approcci si decidono di utilizzare e cioè se si sceglie di seguire l'approccio dell'ICM (Intensive case management) che consiste nel creare delle collaborazione con altri servizi, già presenti che si occupano di salute, assistenza, servizi sociali o se seguire l'approccio ACT (assertive community treatment) attraverso cui l'équipe multidisciplinare predisposta dal progetto o esterna ad esso rispondono di persona ai diversi bisogni del partecipante.¹¹¹

L'équipe multidisciplinare è solitamente composta da un medico, uno psicologo o eventualmente psichiatra, un infermiere, un operatore che si occupa di dipendenze e un pari e cioè una persona che ha potuto acquisire determinate competenze avendo vissuto esperienze di vita simili a quelle del partecipante.

Nonostante i programmi *Housing first* si appoggino a team multidisciplinari per l'accompagnamento dei partecipanti “la maggior parte dei progetti in Europa, sebbene non tutti, usano l'approccio ICM come modello” e questo perché esistono già dei servizi per la salute, la salute mentale e le dipendenze funzionanti e gratuiti. L'équipe pluridisciplinare però può collaborare con questa rete di servizi favorendo una maggior comprensione dei bisogni di quelle persone che vivono un disagio di tipo multifattoriale o bisogni complessi e in cui i servizi dovrebbero riuscire a coordinarsi per rispondere in toto alle richieste portate dai partecipanti. In sintesi, nella maggior parte dei casi le équipe multidisciplinari si trovano a collaborare con i servizi esterni presenti sul territorio attraverso quello che è il Case Management con cui poter organizzare l'accesso a servizi stessi solo in parte o per intero.¹¹²

Il primo obiettivo dell'approccio *Housing first* è fare in modo che le persone che partecipano al programma riescano a godere del diritto alla casa e partendo da quello possano poi soddisfare gli altri bisogni che gravano sulla loro vita e quindi, visto che la casa è il punto di partenza, essa sarà il punto di partenza anche per l'accompagnamento da parte dell'équipe multidisciplinare.¹¹³

¹¹¹ Pleace, N. (2016). *Housing first guide Europe*. in www.housingfirstguide.eu

¹¹² Pleace, N. (2016). *Housing first guide Europe*. in www.housingfirstguide.eu

¹¹³ Ibidem.

L'obiettivo principale del supporto all'abitare è quello di controllare che la situazione abitativa di ogni partecipante sia positiva e che quindi non esistano eventuali problemi che potrebbero portare allo sfratto.

Il supporto all'abitare però non è solo questo, è anche controllare e far sì che le persone che partecipano ai programmi *Housing first* riescano a mantenere dei buoni rapporti con i vicini, siano capaci di gestire la casa nel miglior dei modi in caso di problemi tecnici, inizino, o meglio riinizino ad occuparsi della gestione delle spese personali e ad occuparsi in modo indipendente della gestione del proprio tempo libero.

Figura 13: I diversi ruoli che può assumere l'équipe di supporto in un progetto

Housing first



(Pleace, Guida all'Housing frist Europa, 2016)

L'accompagnamento nell'*Housing first* non è solamente rivolto alla sfera dell'abitare ma prende in considerazione anche la parte della salute e del benessere. Questo tipo di accompagnamento vuole essere rivolto principalmente ad aspetti riguardanti la salute, la salute mentale, la dipendenza, le relazioni familiari, il lavoro, problemi legali o per informazioni riguardanti benefici statali, diritti o come occupare il tempo libero.¹¹⁴

L'accompagnamento e il sostegno sono pensati e organizzati in accordo con i partecipanti e quelli che sono i loro bisogni e obiettivi come ad esempio la riduzione dell'uso di alcol o droghe, mangiare cibo sano, ottenere un lavoro, recuperare il rapporto con i parenti ecc....

Il principio fondamentale su cui si basa l'accompagnamento nell'*Housing first* è la possibilità di scelta da parte del partecipante che riguarda il tipo e la durata del sostegno che vuole ricevere senza che le sue decisioni vadano a intaccare il diritto alla casa. L'unico obbligo che viene imposto ai partecipanti è quello di ricevere una visita alla settimana da parte dello staff.

L'accompagnamento, in linea con gli altri principi dell'*Housing first* avviene attraverso l'approccio della riduzione del danno al fine di minimizzare le conseguenze negative dell'uso di sostanze e con l'obiettivo di ridurre i comportamenti negativi derivanti da rapporti non protetti o disturbi psichiatrici.¹¹⁵

Oltre al team multidisciplinare, i programmi *Housing first* si appoggiano alla collaborazione con dei pari, e cioè persone che hanno vissuto in prima persona la condizione dell'essere senza dimora e possono offrire consigli da una prospettiva interna, dimostrando che il recupero è veramente possibile.¹¹⁶

Il supporto però avviene non solo per quanto riguarda la vita in casa o gli aspetti di benessere fisico e psicologico, ma è legato anche all'integrazione sociale, che può toccare altri temi come ad esempio il supporto emotivo attraverso l'ascolto o l'assistenza pratica; la partecipazione alla vita di comunità a partire dalle piccole cose come fare la spesa o incontrare qualche vicino; supporto sociale per le relazioni con il

¹¹⁴ Tsemberis, S. J. (2015). *Housing First: The Pathways model to end homelessness for people with mental health and substance use disorders*. Hazelden.

¹¹⁵ Tsemberis, S. J. (2015). *Housing First: The Pathways model to end homelessness for people with mental health and substance use disorders*. Hazelden.

¹¹⁶ Pleace, N. (2016). Housing first guide Europe.in www.housingfirstguide.eu

partner, la famiglia o gli amici in modo da facilitare e mediare il dialogo per favorire il recupero di quelle relazioni che si sono rotte nel tempo; gestire relazioni o situazioni negative, farsi carico di eventuali tensioni o conflitti, “gestire la stigmatizzazione” dovuta alla precedente condizione di senza dimora, promuovere attività positive che possono favorire l’autostima o la capacità di esprimere i propri sentimenti o desideri o/e supportare i partecipanti nella ricerca lavorativa e nelle attività stesse.¹¹⁷

L’accompagnamento sociale quindi non segue soltanto alcuni temi o alcuni bisogni, esso vuole occuparsi della persona nella sua totalità prendendo in considerazione i bisogni, i sogni, le aspettative e gli obiettivi che il partecipante stesso vuole raggiungere.

L’équipe multidisciplinare non si sostituisce al partecipante, non decide cos’è meglio per lui e quali sono le modalità migliori per rispondere ai suoi bisogni, ma si mette al suo fianco, accompagna la persona lungo il percorso verso la recovery, “un cammino unico e personale; fatto di prove e di errori, di piccolo passi avanti ed indietro

Un processo che combina la celebrazione dei successi con sentimenti di dolore e frustrazione. Nel quadro dell’*Housing First*, il percorso di recupero è individuale ed il sostegno è concepito per funzionare in modo flessibile in modo da permettere ad ognuno di scegliere la strada verso una vita migliore.”¹¹⁸

¹¹⁷ Ibidem

¹¹⁸ Pleace, N. (2016). Housing first guide Europe. in www.housingfirstguide.eu

2.4 Valutare i programmi Housing first

La valutazione è stata determinante per la diffusione dell'approccio *Housing first*. La raccolta di dati empirici di qualità e le riflessioni nate da essi hanno permesso che l'*Housing first* diventasse “influyente nel dibattito sulle policy di contrasto all'homelessness in Nord America”.¹¹⁹

Valutare è fondamentale per dimostrare ai governi, alle organizzazioni e ai servizi le ragioni per le quali scegliere di utilizzare i programmi *Housing first* come risposta all'homelessness, per dimostrare i benefici che essi possono avere sia per il benessere dell'individuo che per quanto riguarda il rapporto costi-efficacia e inoltre una buona valutazione del programma fa sì che sia possibile ricevere nuovi finanziamenti di tipo statale o regionale. Una buona valutazione permette agli enti che scelgono di utilizzare l'*Housing first* di fermarsi a riflettere sui dati raccolti e sui risultati ottenuti potendo “apprendere così nuove lezioni riguardo l'*Housing first* stesso e le sue buone prassi”.¹²⁰

Valutare significa osservare con precisione come lavora un progetto, capire cioè il pensiero che sta dietro l'utilizzo di un determinato approccio o paradigma.

Per quanto riguarda l'*Housing first* un progetto può essere valutato prendendo in considerazione:

- La Fidelity
- L'Efficacia che si divide in
 - Salute e Benessere
 - Integrazione sociale
 - Sostegno abitativo
 - Rapporto Costi-efficacia

¹¹⁹ Pleace, N. (2016). Housing first guide Europe. in www.housingfirstguide.eu

¹²⁰ Ibidem.

La valutazione della fidelity consiste nel valutare quanto un progetto segua i principi basilari dell'*Housing first*, infatti l'evidenza raccolta mostra come un alto livello di fedeltà produca risultati di successo.

Valutare l'efficacia invece consiste nel dimostrare come si stia sviluppando un progetto e quali siano i risultati che sta ottenendo a livello d'inserimento abitativo e quindi di capacità di porre fine alla condizione di senza dimora, significa mostrare risultati di miglioramento della salute, sia mentale che fisica, ma anche di benessere più in generale come ad esempio legato all'assunzione di alcool e droga, vuol dire dimostrare come i progetti *Housing first* alimentino l'integrazione dei partecipanti nella vita di comunità, nel lavoro, con i vicini o a livello economico e infine significa valutare il rapporto costi-efficacia rispetto all'uso di altri servizi o a favore dell'implementazione del modello *Housing first*.¹²¹

Valutare non significa solamente raccogliere dati ma significa anche utilizzare unità di misura prestabilite e condivise per dare un'accuratezza maggiore ai risultati. Ci sono unità di misure prestabilite per i progetti *Housing first* che possono essere utilizzate a livello nazionale ma anche alcune a livello internazionale come ad esempio la *Pathways Housing First Fidelity Scale*.¹²²

La valutazione della sperimentazione dell'approccio *Housing first* in Italia si è svolta invece con tre obiettivi principali¹²³:

1. La rendicontazione, utile per motivare le ragioni per cui adottare questo modello per innovare i servizi che lavorano con i senza dimora e dimostrarne “l'efficacia, l'efficienza, la sostenibilità, le caratteristiche, l'aderenza rispetto ai principi originari, l'impatto sui servizi e sulla comunità”
2. L'apprendimento e l'aumento delle competenze degli enti coinvolti al fine di creare una nuova visione del contrasto all'homelessness per creare un cambiamento anche a livello istituzionale e politico.

¹²¹ Pleace, N. (2016). Housing first guide Europe. in www.housingfirstguide.eu

¹²² Tsemberis, S., Stefanic, A. (2012). *Pathways Housing First Fidelity Scale*. American Journal of Psychiatric Rehabilitation.

¹²³ Zenarolla, A. (2018) *Sostenere il cambiamento nei servizi per persone senza dimora col monitoraggio e la valutazione*; Molinari, P., & Zenarolla, A. (Eds.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*. FrancoAngeli.

3. Il miglioramento o empowerment

Le dimensioni prese in considerazione durante le valutazioni sono state “la fedeltà al programma, il benessere dei beneficiari, i costi e i cambiamenti degli operatori e delle organizzazioni”¹²⁴.

Come afferma Nicholas Pleace nella Guida all’*Housing first* Europa, la fedeltà al programma originario “Pathway to *Housing first*” e ai suoi principi è il principale punto di partenza per la valutazione in quanto, il non rispetto dei principi farebbe sì che un progetto *Housing first* non dovrebbe essere valutato come tale.

Per ogni tipo di valutazione esiste uno strumento con cui è possibile realizzarla e quello scelto dal Network *Housing first* per misurare la *fidelity* è il *Pathways housing first fidelity scale* ideato da Ana Stefancic e i suoi collaboratori che prevede 38 voci corrispondenti a 5 gruppi (la scelta e il tipo di casa, la separazione tra abitazione e servizi, la filosofia del servizio, la gamma dei servizi del programma e la struttura dell’*équipe* multidisciplinare).¹²⁵

Questo strumento è stato un ottimo punto di partenza per valutare la fedeltà al modello originale ma ha reso la valutazione molto difficile in quanto esso è elaborato su un contesto, quello nordamericano, dove il sistema di welfare, l’erogazione di servizi e i servizi stessi sono diversi da quelli presenti in Europa e in Italia e per questo nel 2015, Tim Aurby con l’aiuto di Sam Tsemberis hanno iniziato a ripensare questo strumento, cambiando le domande e l’assegnazione del punteggio per riuscire a creare uno strumento utilizzabile in diversi contesti, nasce così una nuova versione dello strumento *Pathways Housing first fidelity scale*, condiviso da più nazioni.¹²⁶

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Zenarolla, A. (2018) *Sostenere il cambiamento nei servizi per persone senza dimora col monitoraggio e la valutazione*; Molinari, P., & Zenarolla, A. (Eds.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*. FrancoAngeli.

¹²⁶ .Santinello, M., Gaboardi, M., Lenzi, M. (2018). *L’adattamento di un programma a contesti diversi: sfide organizzative e metodologiche*; in Molinari, P., & Zenarolla, A. (Eds.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*. FrancoAngeli.

Per quanto riguarda il benessere dei partecipanti e il miglioramento delle loro condizioni di salute e di integrazione sociale come conseguenza della partecipazione al programma *Housing first* il NHFI ha deciso di appoggiarsi a un gruppo di lavoro dell'università di Padova del dipartimento di Psicologia dello sviluppo e della socializzazione che ha utilizzato strumenti già conosciuti in Italia volti a misurare e valutare la condizione di salute fisica e mentale¹²⁷, l'uso di alcol o droghe¹²⁸, l'integrazione sociale, la soddisfazione del servizio erogato e infine la qualità dell'inserimento abitativo.

Un'altra valutazione che è fondamentale prendere in considerazione è quella relativa ai costi dei modelli *Housing first*.

Molte ricerche indicano come questo approccio possa far diminuire le spese pubbliche destinate alle persone senza dimora e come la sua implementazione sia più economica rispetto ai servizi tradizionali che seguono lo *staircase approach*.

Proprio per misurare i costi che comporta l'applicazione del modello *Housing first*, in Italia nasce un software, ideato, progettato e realizzato dall'università di Catania e dalla diocesi di Siracusa denominato OsValdo con il quale è possibile registrare le spese per la realizzazione di progetti *Housing first* e a cosa sono state destinate queste spese¹²⁹. “Le principali informazioni richieste dallo strumento sono: informazioni anagrafiche; risorse umane impiegate per la gestione del caso; tipologia di interventi, servizi assegnati all'utente.”¹³⁰

Infine, come ultima valutazione avvenuta nella sperimentazione *Housing first* Italia, si è cercato di raccogliere informazioni su come siano cambiate le modalità di lavoro degli operatori non solo in relazione al programma ma anche nell'azione quotidiana all'interno del servizio in cui lavorano e nella loro organizzazione.¹³¹

¹²⁷ Ware Jr, J. E., Kosinski, M., & Keller, S. D. (1996). A 12-Item Short-Form Health Survey: construction of scales and preliminary tests of reliability and validity. *Medical care*, 34(3), 220-233.

¹²⁸ A Team. (2008). AUDIT-Alcohol Use Disorders Identification Test.

¹²⁹ Mazzeo Rinaldi, F., Mudanò, A. (2018). *Valutare le risorse dei programmi Housing first: il sistema OsValdo*. in in Molinari, P., & Zenarolla, A. (Eds.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*. FrancoAngeli.

¹³⁰ www.fiopds.org

¹³¹ Zenarolla, A. (2018) *Sostenere il cambiamento nei servizi per persone senza dimora col monitoraggio e la valutazione*; Molinari, P., & Zenarolla, A. (Eds.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*. FrancoAngeli.

La valutazione, come abbiamo visto, tocca vari aspetti del progetto, dalla sua fedeltà fino ad arrivare ai cambiamenti che il programma ha fatto sì che si innescassero nella vita delle persone. Valutare non è semplice, la valutazione va pianificata e pensata in base alle risorse e agli obiettivi che si vogliono raggiungere.

La valutazione migliore, o quella che evidenzia maggiormente gli aspetti positivi dell'implementazione del modello *Housing first* è quella comparativa che mette a confronto il lavoro di un gruppo che utilizza l'*Housing first* e un gruppo che utilizza altri servizi per i senza dimora.

Questo tipo di ricerca può fornire dei risultati di alta qualità soprattutto se affiancati da delle riflessioni di tipo scientifico. Questo tipo di valutazione è molto costosa ma è valida a livello nazionale per mostrare i benefici dell'utilizzo di programmi *Housing first*. Un altro tipo di valutazione altrimenti può essere relativa ai risultati ottenuti dall'implementazione del modello, mettendo a confronto due progetti dal punto di vista degli out come ottenuti.

La cosa certa però è che sarebbe opportuno far sì che all'interno di valutazione possa apparire la voce dei partecipanti e quindi le loro impressioni riguardo i programmi *Housing first* di cui loro, in prima persona, hanno potuto godere.

Questo può permettere di raccogliere informazioni riguardo ai problemi da migliorare o può facilitare e rendere più realistica la comunicazione dell'efficacia del modello.¹³²

Valutare i progetti *housing first* permette la crescita e il miglioramento degli stessi, l'eventuale riprogettazione, la possibilità di apportare delle modifiche per raggiungere risultati migliori e per far sì che questo l'utilizzo di questo modello sia sempre più consolidato e fatto su misura per il contesto in cui viene applicato.

¹³² Pleace, N. (2016). Housing first guide Europe.in www.housingfirstguide.eu

3. Capitolo: L'*Housing first* e il suo percorso evolutivo dagli Stati Uniti d'America, all'Europa e all'Italia

L'homelessness è un problema sociale diffuso globalmente. La condizione d'essere senza dimora è un indicatore di estrema povertà, vulnerabilità ed esclusione sociale. Negli ultimi vent'anni però ha cominciato a diffondersi un nuovo modello d'intervento che sembra rispondere con successo a questo problema sociale: l'*Housing first*.

Iniziato come un programma sperimentale nella città di New York l'*Housing first* è diventato gradualmente un modello, un approccio, un paradigma, una strategia politica e un tipo di filosofia attraverso il quale poter lavorare con le persone senza dimora.

In questo capitolo vedremo come si sia diffuso dapprima all'interno degli Stati Uniti, poi in Europa e infine in Italia e attraverso quali politiche sociali sia stato possibile metterlo a sistema e come si sia integrato con le politiche e i servizi già presenti in questi contesti.

3.1 L'Housing first e la diffusione negli Stati Uniti

La storia dell'*Housing first* e il suo sviluppo non dovrebbero essere presi in analisi come un avvenimento qualsiasi, come un intervento slegato dal contesto in cui è nato ma piuttosto bisognerebbe vedere l'*Housing first* come un nuovo paradigma all'interno di una serie di paradigmi e approcci già utilizzati per rispondere all'homelessness. L'*Housing first* può essere considerato come il prodotto di una serie di pratiche e politiche sociali che negli anni, per alcune persone, i senza dimora cronici con problemi psichiatrici e problemi di dipendenze, hanno fallito e non sono riuscite a rispondere alle necessità di questo target così complesso, vario e a bassa soglia. Nella storia dell'Homelessness statunitense i periodi di maggiore "crisi sociale" risalgono alla Grande Depressione e agli anni Ottanta. I primi anni '80 furono caratterizzati da forti cambiamenti sulla definizione dell'homelessness: s'aggiunse all'immagine del povero e del disoccupato una maggiore complessità del fenomeno.

La deistituzionalizzazione degli ospedali psichiatrici avvenuta come conseguenza dei movimenti per i diritti civili degli anni '60 riversò nelle strade moltissime persone psichiatriche che non riuscirono a reinserirsi in situazioni abitative classiche.

Con la chiusura degli ospedali psichiatrici il numero dei pazienti ricoverati scese drasticamente: da 535.000 nel 1960 a 137.000 nel 1980. Gli ospedali dovevano, secondo l'idea originaria, essere sostituiti da comunità alloggio o appartamenti protetti ma i finanziamenti necessari alla gestione di questo tipo di abitazioni non furono sufficienti per permettere l'inserimento di tutte le persone in uscita riversando così nelle strade coloro che non potevano permettersi il pagamento di canone d'affitto o d'essere inseriti nel sistema dei dormitori.¹³³

Un'altra sfida che le città statunitensi si trovarono a vivere durante gli anni '80 fu la diffusione dell'epidemia di HIV. In diversi studi si può leggere come spesso essere senza dimora coincideva con essere malati di AIDS.

“AIDS and homelessness co-occur at very high rates: AIDS is nine times more prevalent among the homeless in Philadelphia than in the general population, and homelessness is three times more prevalent among people with AIDS than the general population.”¹³⁴

(D Culhane, 2001)

L'accessibilità all'abitazione divenne un problema molto sentito a livello sociale: i tassi di disoccupazione aumentarono, il costo degli affitti crebbe sebbene gli stipendi rimasero inalterati. L'U.S Department of Housing and Urban Development subì dei grossi tagli sul budget destinato alle spese per l'assistenza abitativa, nelle periferie vennero chiuse le SRO (single room occupancy), stanze singole che le persone con basso reddito o senza dimora utilizzavano come abitazioni emergenziali o transitorie.

¹³³ National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2018). *Permanent supportive housing: evaluating the evidence for improving health outcomes among people experiencing chronic homelessness*. National Academies Press.

¹³⁴ Culhane, D. P., Gollub, E., Kuhn, R., & Shpaner, M. (2001). *The co-occurrence of AIDS and homelessness: results from the integration of administrative databases for AIDS surveillance and public shelter utilisation in Philadelphia*. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 55(7), 515-520. “L'AIDS e la condizione di senza dimora coesistono in maniera sostenuta: le infezioni da HIV sono nove volte più presenti nelle persone senza dimora di Philadelphia rispetto alla popolazione generale e l'homelessness è tre volte più diffusa in persone colpite dall'AIDS rispetto alla popolazione generale”

L'immagine della persona senza dimora degli anni '80 era rappresentata da uomini, con meno di 40 anni, con problemi di salute o/e psichiatrici, consumatore di sostanze quali droghe e alcool e spesso malato di HIV.¹³⁵

La prima legge federale emanata per cercare di regolamentare il problema delle persone che versavano in condizione di senza dimora fu la legge Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act del 1977.

Oltre a dare una definizione dell'*homelessness*, fondamentale per determinare a chi si rivolgesse questa legge e a chi fossero destinate di conseguenza le risorse economiche federali, attraverso questa legge vennero predisposti una serie di finanziamenti utili a sostenere i dormitori che ospitavano persone senza dimora e tutta una serie di servizi a loro dedicati.

Attraverso il cosiddetto McKinney Vento Act furono finanziate una serie di azioni mirate all'assistenza delle persone senza dimora. Nel 1997 lo Stewart B. McKinney Act autorizzò la creazione del USICH: United States Interagency Council on Homelessness.

L'USICH è un ente esecutivo indipendente, è l'ente responsabile della *governance* del fenomeno dell'*homelessness* negli Stati Uniti d'America e nasce con l'obiettivo di coordinare al meglio i programmi per le persone senza dimora erogati dai diversi stati federali attraverso le agenzie governative. Il consiglio di questo ente ha l'incarico di valutare l'efficacia delle attività e dei programmi federali e d'informare i governi statali e locali, le agenzie pubbliche e le organizzazioni private sulla disponibilità di programmi federali pertinenti e opportunità di finanziamento.¹³⁶

Nel 2002, l'USICH ha guidato la *Chronic Homelessness Initiative*, chiedendo agli stati e alle giurisdizioni locali di creare piani decennali per riuscire a porre fine a questo problema.

¹³⁵ National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2018). *Permanent supportive housing: evaluating the evidence for improving health outcomes among people experiencing chronic homelessness*. National Academies Press.

¹³⁶ <https://www.usich.gov/>

Con questo obiettivo, nel 2008, il Congresso degli Stati Uniti stanziò 25 milioni di dollari in sussidi da utilizzare in programmi di *Rapid Re-housing*¹³⁷ attraverso i quali si voleva ridurre drasticamente il numero di persone e famiglie senza dimora.¹³⁸

Per quanto riguarda il *Rapid Re-housing* delle persone senza dimora croniche, il 20 maggio 2009, il presidente Obama firmò la “Homeless Emergency Assistance and Rapid Transition to Housing (HEARTH) Act” trasformandolo in una legge pubblica (Public Law 111-22 o PL 111-22), una norma volta a favorire la prevenzione del fenomeno dell’homelessness, l’assistenza a persone senza dimora, il rapido reinserimento abitativo, il consolidamento di programmi abitativi e la presa in considerazione anche di altre categorie di persone che vivevano in esclusione abitativa o sociale.¹³⁹

Queste due azioni da parte del governo statunitense mettono in luce l’interesse da parte dell’amministrazione nei confronti del principio fondamentale dell’approccio *Housing first* e cioè quello del diritto alla casa e sottolineano, attraverso la destinazione una cifra come quella di 25 milioni di dollari, che il Governo vuole investire parte della propria spesa pubblica in questo senso per risolvere il problema dell’homelessness e cioè puntando all’inserimento abitativo di quelle persone che versano nella condizione di grave emarginazione adulta.

Il 22 giugno 2010, L’*United States Interagency Council on Homelessness* presentò, sempre mantenendo l’attenzione sull’inserimento abitativo delle persone senza dimora, il piano strategico “*Opening Doors*”, un piano nazionale volto a porre fine all’homelessness; a garantire abitazioni e sostegno permanente alle persone senza dimora attraverso l’approccio *Housing first*; a ridurre la vulnerabilità economica attraverso l’accesso alla salute, al lavoro e quindi ad un reddito; a migliorare la salute e

¹³⁷ Quando parliamo di *Rapid Re-housing* s’intende, come descritto dall’*National Alliance to End Homelessness* è un sistema d’inserimento abitativo per persone senza dimora appartenente alla corrente dell’*Housing first*. A differenza di molti programmi HF il *Rapid Re-Housing* è un intervento che avviene per un periodo limitato, che termina una volta che la persona è stata inserita in un’abitazione. Questa modalità d’intervento è destinata solitamente a persone che necessitano di un’intensità d’aiuto più bassa rispetto ai target d’utenza dei programmi housing first.

¹³⁸ National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2018). *Permanent supportive housing: evaluating the evidence for improving health outcomes among people experiencing chronic homelessness*. National Academies Press.

¹³⁹ Padgett, D. K., Henwood, B. F., & Tsemberis, S. J. (2018). *Housing First: Una storia che cambia le storie*. FrancoAngeli.

la stabilità abitativa per quelle persone che spesso hanno problemi di salute o penali creando degli appositi programmi di reinserimento nella comunità e infine volto a diminuire la criminalizzazione delle persone senza dimora. ¹⁴⁰*Opening Doors* rappresenta la prima strategia nazionale, proposta a livello governativo, con l'obiettivo di prevenire e porre fine al fenomeno dell'homelessness. È una strategia voluta dalla legge HEARTH e collocava l'*Housing First* come la migliore pratica per raggiungere l'obiettivo di porre fine al fenomeno dei senza dimora cronici entro il 2015.

“For people experiencing chronic homelessness, the research is overwhelmingly clear that permanent supportive housing using a Housing First approach is the solution. [...] Evaluations of permanent supportive housing have demonstrated significant improvements in housing stability, reductions in days of homelessness, and reductions in the utilization and costs of public services such as emergency shelter, hospital emergency room and inpatient care, sobering centers, and jails.”

(USICH, 2015)

Attraverso l'attuazione della strategia nazionale *Opening Doors* durante l'amministrazione Obama, l'approccio *Housing first* si diffuse sul territorio statunitense a macchia d'olio propagandosi praticamente in tutti gli stati federali e producendo notevoli risultati sulla situazione della vita delle persone: si assistette infatti a un calo pari circa al 30% delle persone senza dimora (da circa 175.000 a 124.000 persone) tra il 2005 e il 2007 a cui si aggiunse un ulteriore 31% tra il 2007 e il 2015. ¹⁴¹

Se l'approccio *Housing first* si è diffuso in tutti gli Stati Uniti, non dobbiamo però dimenticarci che questa sua diffusione non è stata limitata solo in questo Stato, bensì ha cominciato a diffondersi anche in Canada, Australia ed Europa.

¹⁴⁰ United States Interagency Council on Homelessness. (2015). *Opening doors: Federal strategic plan to prevent and end homelessness*. US Interagency Council on Homelessness.

¹⁴¹ Colombo, F. (2017). *Not homeless anymore. The potential of Housing First for including homeless people in the housing market*.

Il successo di questo nuovo paradigma era, ed è tuttora, dovuto agli ottimi risultati ottenuti dai programmi HF in termini di riduzione dei costi, miglioramento delle condizioni di salute, benessere e integrazione sociale, e in termini di mantenimento e accessibilità all'abitazione; alla validazione scientifica dei programmi HF prodotta da team di ricercatori accademici (Tsemberis, Padgett, Gulcur, Stefanic ecc...) che riuscirono, attraverso le diverse ricerche e comparazione di approcci, a produrre evidenze empiriche a sostegno del modello PHF e infine all'appropriazione, anche a livello politico di questo approccio creando un vero e proprio cambiamento di paradigma.¹⁴²

“Risultati, valutazione scientifica dell'approccio e appropriazione politica sono le fondamenta intorno alle quali l'HF inizia la sua espansione globale. Queste fondamenta non sono altro che la validazione 'culturale' dell'HF: i 'comprovati' risultati, la 'scientificità' dell'approccio e l'investitura a 'buona pratica' sono inequivocabilmente markers di quello che oggi, in un occidente vocato alla riduzione dei costi e alla managerializzazione del welfare, costituisce ciò che viene (culturalmente) accettato e definito di successo.”

(Lancione, 2015)

¹⁴² Lancione, M. (2015). *Housing First: successo, modelli e sfide politiche. PSICOLOGIA DI COMUNITA'*.

3.2L'Housing first e la diffusione in Europa

Nel 2012 si verificarono due eventi che furono determinanti per la diffusione e l'adozione di *Housing first* al livello internazionale. In primo luogo, Pathways National diventò un ente a sé stante e iniziò a occuparsi del processo di diffusione dell'approccio *Housing first* proponendo assistenza tecnica, momenti di formazione, supervisione e collaborazione con altri enti che si occupavano e si occupano tutt'ora di homelessness; concentrandosi in particolar modo nelle collaborazioni con gli enti locali, comunità, governi e altri programmi *Housing first*.

Altro evento significativo per l'adozione del modello *Housing first* al di fuori del contesto statunitense fu la prima *Housing first* Partners Conference (HFPC), organizzata nella città di New Orleans nel 2012. Questa conferenza rappresentò un punto di svolta: vi parteciparono oltre mille enti attivi nell'ambito dell'housing, della salute e della salute mentale. La maggior parte di questi enti erano statunitensi ma non mancarono quelli provenienti da altri Stati che si stavano impegnando e formando sull'implementazione di *Housing first* nel loro paese.

“Erano inoltre presenti funzionari, ricercatori, rappresentanti, formatori, operatori pari e anche le dirigenze del governo federale, dello stato e di alcuni governi locali impegnati nella lotta all'homelessness attraverso l'utilizzo di *Housing first*.”

(D.K Padgett, 2018)

La conferenza secondo i due enti organizzatori – Seattle Downtown Emergency Service Center (DESC) e Pathways to Housing (PHF) doveva essere l'occasione per un confronto tra i partecipanti in modo da poter condividere quello che si stava facendo in città e stati diversi sul campo dell'*Housing first* e in modo da poter imparare gli uni dagli altri.¹⁴³

¹⁴³ Padgett, D. K., Henwood, B. F., & Tsemberis, S. J. (2018). *Housing First: Una storia che cambia le storie*. FrancoAngeli.

“Simultaneamente FEANTSA (Federazione europea per le organizzazioni nazionali che lavorano con le persone senza dimora) teneva degli incontri in Europa Occidentale, con un focus importante sull’importanza di *Housing First*.”¹⁴⁴

FEANTSA è la maggiore rete europea di organismi ed enti che si occupano del tema dell’homelessness, possiede più di 130 membri provenienti da 30 stati diversi dell’Unione Europea.

La maggior parte dei membri sono organizzazioni nazionali o regionali che offrono servizi a persone senza dimora.

I membri lavorano molto spesso con il settore housing e social housing, con le autorità pubbliche e altri stakeholders coinvolti nella lotta contro la grave emarginazione adulta. FEANTSA ricopre un ruolo consultivo per il Consiglio Europeo e le Nazioni Unite e lavora da vicino con altre istituzioni Europee che si occupano di homelessness. Uno dei passi più importanti che FEANTSA ha fatto è stata la creazione della classifica ETHOS, la quale offre un linguaggio comune per parlare di senza dimora, utile a comprendere e misurare il fenomeno. FEANTSA ha come obiettivi principali quello di promuovere misure effettive per combattere l’homelessness negli stati membri e a livello europeo, portare avanti ricerche e raccolte dati affinché le politiche sociali si basino su dati empirici, facilitare lo scambio di informazioni e buone pratiche tra i membri e altri attori attivi in questo campo e infine quello di promuovere una consapevolezza pubblica riguardo la complessità del fenomeno dell’homelessness.

L’*Housing first* e la sua diffusione in Europa è stato graduale ed è tutt’ora un processo in evoluzione. Importante invece è capire come e perché, anche in Europa, e in Stati europei diversi, questo modello sia considerato come quello ottimale per porre fine al fenomeno delle persone senza dimora sebbene il welfare e le politiche sociali siano diverse da Stato in Stato.

¹⁴⁴ Padgett, D. K., Henwood, B. F., & Tsemberis, S. J. (2018). *Housing First: Una storia che cambia le storie*. FrancoAngeli.p. 163

Uno dei problemi principali con cui ci si scontra quando si vuole analizzare il fenomeno dei senza dimora in Europa è la misurazione del fenomeno stesso. I senza dimora appartengono ad una tipologia di popolazione “complessa”, con storie di vita ed esperienze differenti tra loro. Sono persone che appaiono come “transitorie”, spesso senza documenti o residenza e quindi non riconducibili ad un determinato luogo o stato, che si adattano agli spazi che vivono rendendo difficile la loro identificazione.

La definizione più ovvia e più diffusa di senza dimora è quella di una persona senzاتetto, senza casa, costretta a dormire per strada o in dormitori. Questa definizione, sebbene sia la più diffusa nell’immaginario collettivo esclude un gran numero di persone che effettivamente fanno esperienza diretta del fenomeno dell’homelessness, e cioè quelle persone che vivono in alloggi inadeguati o che sono costantemente a rischio di finire per strada, senza casa, senza riparo e senza diritti.

Per rispondere alla necessità di una definizione chiara e comune del fenomeno, l’osservatorio europeo sui senza dimora e FEANTSA hanno sviluppato nel 2015 ETHOS, una classificazione europea sulla grave esclusione abitativa e la condizione di persona senza dimora. Questa classificazione comprende quattro categorie concettuali: quella dei senzاتetto, dei senza casa, quella delle persone che vivono in sistemazioni insicure, e quelli che vivono in sistemazioni inadeguate.¹⁴⁵ Questa classificazione è presentata a livello europeo ed entra a far parte dello scenario delle politiche europee per le persone senza dimora attraverso la l’European Consensus Conference on Homelessness e le raccomandazioni politiche fatte dalla giuria presente in questa conferenza. La giuria infatti propone questa classificazione come quadro comune di riferimento, a livello UE, per la definizione della homelessness al fine di favorire il coordinamento e lo sviluppo delle politiche in questo campo e chiede che sia utilizzata da tutti gli Stati membri per favorire una *governance* del fenomeno a livello europeo.¹⁴⁶

Difronte al problema dell’homelessness oltre ad una difficoltà nel trovare una definizione comune a tutti gli Stati è da sempre stato complesso anche trovare un’unica modalità d’azione e d’intervento per risponde a questo fenomeno.

¹⁴⁵ Busch-Geertsema, V., Edgar, W., O’Sullivan, E., & Pleace, N. (2010, December). Homelessness and homeless policies in Europe: Lessons from research. In *Conference on homelessness* (Vol. 9, p. 10).

¹⁴⁶ European Consensus Conference on Homelessness. (2010). *Raccomandazioni politiche della giuria*. Bruxelles.

Questa difficoltà è rappresentativa infatti, a causa delle caratteristiche economiche, storiche e politiche di ogni singolo Stato anche le politiche sociali appaiono tra le più varie rispecchiando così la diversità dei sistemi di Welfare a cui ogni stato appartiene.

Sebbene i sistemi di Welfare in Europa siano molto vari e si rivolgano a destinatari diversi, negli ultimi anni, in tutta l'Unione europea, si sono diffuse strategie coordinate e comunitarie per rispondere al problema dell'homelessness e per limitarne la diffusione. Queste strategie normalmente stabiliscono a chi ci si riferisce quando si parla di senza dimora e quali siano gli scopi da raggiungere attraverso l'applicazione delle strategie stesse.

In molti casi gli obiettivi coincidono con l'eliminazione dell'homelessness, con l'aiutare le persone che dormono in strada, con il migliorare i servizi dei dormitori e il garantire la presenza di servizi emergenziali durante tutto l'anno invece che solo in alcuni periodi.

Attraverso l'implementazione delle strategie nazionali o europee per contrastare il fenomeno dell'homelessness i membri dell'Unione Europea s'impegnano a fissare delle azioni o delle politiche riguardanti l'offerta abitativa, il sistema penale, le modalità di lavoro con le dipendenze, la povertà urbana e con le periferie.¹⁴⁷

Nell'aprile 2008 assistiamo alla prima dichiarazione scritta dal Parlamento europeo con l'obiettivo di porre fine alla presenza in strada di persone senza dimora. Questa dichiarazione venne firmata da 438 membri i quali si assumevano la responsabilità di “concordare un impegno a livello d'UE per porre fine al fenomeno dei senza dimora entro il 2015, a sviluppare una definizione comune di *Homelessness* al fine di poter raccogliere dati statistici comparabili e affidabili per poter poi stilare degli aggiornamenti annuali sulle azioni e sui progressi compiuti da ogni Stato membro” e infine s'impegnavano a “concepire piani d'emergenza invernale al fine di poter coinvolgere il maggior numero di senza dimora possibile”.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Busch-Geertsema, V., Edgar, W., O'Sullivan, E., & Pleace, N. (2010, December). Homelessness and homeless policies in Europe: Lessons from research. In *Conference on homelessness* (Vol. 9, p. 10).

¹⁴⁸ *Ending street homelessness.*, Declaration of the European Parliament on ending street homelessness. “Calls on the Council to agree on an EU-wide commitment to end street homelessness by 2015; Calls on the Commission to develop an EU framework definition of homelessness, gather comparable and reliable statistical data, and provide annual updates on action taken and progress made in Member States towards ending homelessness; Urges Member States to devise winter emergency plans as part of a wider homelessness strategy”

A partire dal 2010, attraverso la strategia Europe 2020, l'homelessness guadagnò una forte attenzione a livello europeo e iniziò così ad essere presa in considerazione come una delle principali tematiche di cui gli Stati Membri si sarebbero dovuti occupare da quel momento in avanti o almeno fino al raggiungimento dell'obiettivo di ridurre almeno di 20 milioni di persone il numero di poveri presenti negli Stati dell'Unione Europea.

Una delle azioni principali della strategia Europe 2020 è stata la creazione di una piattaforma europea contro la povertà (EPAP).¹⁴⁹ Questa piattaforma ha come obiettivo quello di creare un impegno comune tra gli Stati membri, le istituzioni dell'UE e i vari enti interessati a combattere la povertà e l'esclusione sociale. Per quanto riguarda il contesto operativo della piattaforma la commissione europea organizza regolarmente incontri di scambio tra i soggetti europei, le ONG, il terzo settore, accademici, fondazioni, organizzazioni internazionali coinvolti nello sviluppo e nell'attuazione di iniziative o azioni politiche volte a combattere la povertà e l'esclusione.

Questo viene fatto in modo congiunto in modo tale che ogni soggetto che ha partecipato agli incontri possa a sua volta portare le informazioni condivise nei propri Stati, Regioni o città. Nel momento in cui i membri s'incontrano hanno l'opportunità di fare il punto sui progressi compiuti verso gli obiettivi della strategia *Europe 2020*, rivedere l'implementazione delle azioni della piattaforma e fornire suggerimenti per azioni future.¹⁵⁰

Il 2010 è stato fissato come anno dell'*European year of Combating Poverty and Social Exclusion* e questo ha permesso che la consapevolezza della presenza del problema dell'homelessness anche in Europa crescesse e si diffondesse tra tutti gli Stati membri.

¹⁴⁹ FEANTSA. (2012). On the Way Home? FEANTSA Monitoring Report on Homelessness and Homeless Policies in Europe.

¹⁵⁰ Poverty and social exclusion in <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=en> consultato il 7 Dicembre 2018

Sempre nel 2010, sotto la presidenza belga, a Bruxelles, il 9-10 dicembre si svolse la *European Consensus Conference on Homelessness*, una conferenza attraverso la quale i partecipanti cercarono di stabilire scopi comuni su questioni fondamentali relative alla gestione dell'homelessness in modo tale da creare le basi per future azioni politiche condivise. La *European Consensus Conference on Homelessness* fu la prima in assoluto su una questione sociale a livello europeo.¹⁵¹

Attraverso questa conferenza veniva chiesto agli stati membri di impegnarsi nella creazione di una strategia europea ambiziosa e integrata, sostenuta da strategie nazionali o regionali con l'obiettivo, a lungo termine, di porre fine all'homelessness; d'istituire un gruppo direttivo per monitorare e indirizzare la strategia europea facendo in modo che tutti i soggetti interessati alla lotta alla povertà fossero coinvolti; di utilizzare ETHOS come unica classificazione per identificare le persone senza dimora; di creare un piano di monitoraggio concordato con la Commissione Europea per osservare e valutare lo sviluppo di strategie nazionali o regionali; di pubblicare un report annuale o biennale per riferire i progressi avvenuti sul tema dell'homelessness in ogni Stato membro; di inserire nelle varie strategie obiettivi chiari relativi alla prevenzione, alla riduzione della durata della condizione di senza dimora, alla riduzione delle forme più gravi di emarginazione adulta, al miglioramento della qualità dei servizi e all'accesso ad alloggi a prezzi adeguati.

Attraverso l'*European Consensus Conference on Homelessness* veniva richiesto inoltre agli Stati membri di utilizzare un approccio integrato che coinvolgesse tutti i settori politici, una corretta *governance*, una raccolta dati accurata, una forte attenzione all'housing e al monitoraggio del profilo della popolazione senza dimora ponendo una certa accortezza sull'impatto che i fenomeni migratori stanno avendo su questo target di persone negli ultimi anni. La giuria chiedeva inoltre che la strategia dell'UE sui senzatetto andasse oltre il monitoraggio e la rendicontazione e fornisse un pacchetto di attività per sostenere lo sviluppo e il mantenimento di efficaci strategie nazionali o regionali per i senzatetto.

¹⁵¹ *Homelessness and Housing exclusion. Initiatives within the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion.*, estratto da Fitzpatrick, S. (2010). Building a Comprehensive and Participative Strategy on Homelessness. Synthesis Report.

La giuria chiede infine che la strategia dell'UE per i senza dimora si concentri sulla promozione di servizi di qualità per i senza dimora e nello sviluppo di forti legami con i flussi di finanziamento dell'UE.¹⁵²

Nel marzo 2010, la commissione europea e il concilio dei ministri adottarono la *2010 Joint Report on social protection & social inclusion*, una relazione congiunta, scritta a cadenza annuale, che esamina le principali azioni o proposte in materia di protezione e inclusione sociale in tutta l'Unione Europea.

Questa relazione fu il primo caso in cui venne chiesto agli stati Membri di sviluppare strategie integrate a favore dei senza dimora predisponendo alcuni elementi, come indispensabili, per strategie efficaci come ad esempio l'accessibilità e la qualità dell'abitare, l'accesso e la qualità dei servizi rivolti alle persone senza dimora e l'importanza del monitoraggio e della valutazione delle strategie proposte.¹⁵³

Nell'ottobre 2011, il comitato economico e sociale europeo (CESE) ha emesso un parere per quanto riguarda l'homelessness in cui si afferma che l'UE dovrebbe destinare maggiori risorse strutturali per affrontare il problema dei senza dimora, con particolare attenzione alla costruzione di alloggi permanenti; dovrebbe tenere a mente che le politiche per combattere la grave emarginazione adulta dovrebbero basarsi sul diritto ad un alloggio accessibile dal punto di vista economico ed adeguato ai fini abitativi; Eurostat avrebbe il compito di promuovere l'utilizzo di definizioni, indici e indicatori comuni al fine di aiutare a comprendere la complessità e le caratteristiche specifiche del fenomeno e al fine di creare statistiche più armoniche a livello dell'UE.

Il CESE raccomanda inoltre di diffondere modelli e approcci innovativi formati dall'adozione di buone pratiche a livello nazionale ed europeo in cui l'alloggio permanente e i servizi aggiuntivi necessari siano la prima opzione, come ad esempio l'*Housing first*.¹⁵⁴

¹⁵² European Consensus Conference on Homelessness. (2010). *Raccomandazioni politiche della giuria*. Bruxelles.

¹⁵³ European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs. Unit E., European Commission. Directorate-General for Employment, & Equal Opportunities. (2008). *Joint report on social protection and social inclusion*. Office for Official Publications of the European Communities.

¹⁵⁴ <https://www.eesc.europa.eu/our-work/opinions-information-reports/opinions/homelessness>

consultato il 4 gennaio 2019

Nel febbraio 2013, la Commissione europea ha lanciato *the social investment Package* (SIP). Uno strumento attraverso il quale rinforzare gli impegni presi con la strategia *Europe 2020* al fine di promuovere l'inclusione sociale. L'homelessness è al centro delle tematiche del SIP.

La Commissione, attraverso questo strumento, ha invitato gli Stati membri a "affrontare questo fenomeno attraverso strategie globali basate sulla prevenzione, sull'housing e sulla revisione dei regolamenti e delle pratiche di sfratto".

Per la prima volta in Europa, *the social investment Package* ha dato orientamenti politici dettagliati da applicare alle strategie europee nazionali o regionali: tra questi ritroviamo l'importanza che i sistemi di protezione sociali cerchino di rispondere ai bisogni delle persone nei momenti critici delle loro vite in modo da ridurre il rischio di una caduta nella condizione di senza dimora in modo da evitare una grossa spesa sociale futura; semplificare e migliorare le politiche sociali, affinché siano più mirate e possano diventare sistemi di protezione sociale adeguati e sostenibili; promuovere strategie di inclusione attive negli stati membri che possono consistere ad esempio nell'educazione di qualità e accessibile per tutti, la prevenzione dell'abbandono scolastico, assistenza alla formazione e alla ricerca lavorativa, supporto all'abitare e l'accessibilità all'assistenza sanitaria.¹⁵⁵

Nel 2017 venne firmato *the European Pillar of Social Rights* con lo scopo di definire il quadro normativo europeo per gli anni successivi. All'interno di questi 20 principi approvati ne troviamo uno, il diciannovesimo che garantisce l'impegno da parte dell'UE e i suoi membri di fornire alloggio e assistenza alle persone senza dimora¹⁵⁶:

“Access to social housing or housing assistance of good quality shall be provided for those in need. Vulnerable people have the right to appropriate assistance and protection against forced eviction. Adequate shelter and services shall be provided to the homeless in order to promote their social inclusion.”

(European Commission, 2017)

¹⁵⁵ European Commission. (2013) , *Social Investment: Commission urges Member States to focus on growth and social cohesion..* Brussel.

¹⁵⁶ European Commission. (2017). *The European Pillar of Social Rights in 20 principles.*, 2017 in https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en

Le strategie nazionali diffuse tra gli stati europei, come è stato detto precedentemente, pur essendo molto diverse tra di loro in base al sistema di Welfare presente in quel Paese, presentano anche delle caratteristiche comuni: prevenire l'homelessness, offrire servizi personalizzati e individualizzati, diminuire il tempo di permanenza all'interno dei dormitori, ridurre l'accesso in centri d'accoglienza temporanei e favorire l'accessibilità ad abitazioni di lunga durata o permanenti.¹⁵⁷

Negli ultimi anni, nell'ambito della grave emarginazione adulta diversi Stati hanno deciso di adottare, all'interno delle loro strategie, l'approccio dell'*Housing first* proprio per rispondere alla necessità di garantire sempre più un alloggio di lunga durata o permanente alle persone senza dimora.

In Europa l'adozione di questo approccio è stato sostenuto dai risultati prodotti dalla ricerca statunitense, dalle conferme date per cui l'*Housing first* risulta essere più efficace dell'approccio *Staircase approach* nel porre fine all'homelessness nei casi più complessi di persone sia con un problemi di dipendenza o con un lungo passato di vita di strada, dal fatto che l'*Housing first* possa assicurare un maggiore risparmio economico rispetto ai servizi tradizionali e infine, perché questo modello garantirebbe un maggior rispetto di valori etici e diritti umani, come ad esempio il diritto all'abitazione.¹⁵⁸

A livello legislativo uno dei documenti più importanti attraverso cui l'Unione Europea ha chiesto ai suoi membri di impegnarsi nel favorire e diffondere l'approccio *Housing first* è stato il *report of the European Consensus Conference on Homelessness*, organizzato dalla commissione europea e FEANTSA nel 2010.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Benjaminsen, L., & Dyb, E. (2010). Homelessness strategies and innovations. *Homelessness research in Europe*, 123-142.

¹⁵⁸ Pleace, N. (2016). Housing first guide Europe.

¹⁵⁹ European Consensus Conference on Homelessness. (2010). *Raccomandazioni politiche della giuria*. Bruxelles.p. 23

“The jury suggests that this approach could be used to further explore and develop housing led approaches to ending homelessness and calls in particular for testing of the *Housing First* service model in European contexts.”

(European Commission, 2010)

Successivamente ai suggerimenti fatti dalla Commissione europea, un altro passo fondamentale per l’implementazione dell’*Housing first* è stato, nel 2011, il progetto denominato “*Housing first Europe*” finanziato dall’Unione Europea che ha permesso di mettere a confronto cinque progetti HF in cinque città europee diverse: Amsterdam, Budapest, Copenaghen, Glasgow e Lisbona.

Attraverso questa ricerca, Volker Busch-Geertsema e il suo team di ricercatori sono riusciti a dimostrare che in Europa, così come negli Stati Uniti, il modello *Housing first* stava dando degli ottimi risultati soprattutto per quanto riguardava il mantenimento dell’alloggio: dopo due anni di sperimentazione, tra l’80 e il 90% dei partecipanti era ancora ospitato in un’abitazione propria, unica eccezione Budapest.¹⁶⁰

Da questa ricerca oltre alla raccolta di letteratura riguardante l’implementazione di *Housing first* in Europa si è creata una piattaforma europea permanente, diventata lo spazio per l’apprendimento reciproco, lo scambio di buone pratiche tra i vari Stati e organizzazioni che utilizzano questo modello.

¹⁶⁰ Busch-Geertsema, V. (2013). *Housing First Europe: Final Report. Bremen/Brussels: European Union Programme for Employment and Social Solidarity*

3.3 L'Housing first e la diffusione in Italia

Dalla classificazione dei regimi di Welfare fatta da Esping-Andersen possiamo collocare l'Italia all'interno del sistema di Welfare di tipo "mediterraneo". Le politiche sociali italiane spesso non sono in grado di garantire una protezione sociale, non sono diffuse in modo universale in tutto il territorio nazionale e hanno delle caratteristiche frammentarie. Il sistema di Welfare State italiano lascia molto spazio alle *governance* regionali o locali senza però prima stabilire una definizione o una misura comune per quanto riguarda i servizi sociali. I servizi per questo motivo appaiono all'interno dello Stato strutturati in modo molto diverso tra di loro, con modalità di presa in carico differenti e con requisiti d'accesso non comuni in tutte le regioni o municipalità. Questo fa sì quindi, che l'accesso ad essi dipenda molto dalle risorse economiche locali creando, in questo senso una certa disparità e eterogeneità tra servizi erogati in una regione o comune, piuttosto che in un altro.¹⁶¹

"The lack of coordination between the political and administrative levels, discretionary decision-making on crucial issues of access and social housing services, the absence of an homogeneous normative framework and a weak preventive approach are obstacles to providing adequate solutions for the severe and growing marginalization of adults"

(T. Consoli, 2016)

La povertà, nella storia del nostro Paese, è sempre stato un fenomeno che si è ripresentato più e più volte: le crisi, le epidemie, le carestie e le ricrescite economiche si sono susseguite negli anni fino ai giorni nostri. Sebbene quindi il fenomeno della povertà sia un problema diffuso a livello nazionale dal Medioevo, fino a vent'anni fa lo Stato italiano non si era mai attivato per intervenire e rispondere a questa problematica attraverso la creazione o predisposizioni di servizi specifici che rispondessero ai bisogni delle persone più povere o dei senza dimora.

¹⁶¹ Consoli, T., Cortese, C., Molinari, P., & Zenarolla, A. (2016). The Italian Network for Implementing the 'Housing First' Approach. *European Journal of Homelessness* _ Volume, 10(1).

La programmazione politica si è dedicata poco della questione della povertà, lasciando che fosse il Terzo settore, la Chiesa o il volontariato ad occuparsene.

“Ricevere sostegno a fronte di difficoltà economiche e sociali non è mai stato considerato un diritto di cittadinanza, ma troppo spesso è stata una funzione caritatevole delegata alla sensibilità dei privati.”

(Avonto, 2017)

La *governance* del fenomeno dell'*homelessness* in Italia è un tema molto complesso e di cui pochissima letteratura parla.

A livello nazionale, al giorno d'oggi, l'unico riferimento legislativo a favore delle persone senza dimora è la legge 328/2000. Con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 “le politiche sociali sono rientrate nella competenza residuale delle Regioni, le uniche titolate ad oggi quindi alla legislazione e programmazione dei servizi anche in materia di povertà estrema”.¹⁶²

Successivamente alla riforma però non sono stati mai definiti dei livelli essenziali per quanto riguarda le politiche sociali, né tantomeno politiche per definire servizi e interventi rivolti alle persone senza dimora, e ciò è accaduto a causa di una mancanza di specifiche coperture finanziarie.

Questo ha fatto sì che le regioni potessero scegliere autonomamente come gestire il problema della grave emarginazione adulta, come organizzare ed erogare i servizi e quante risorse investire in questo campo creando spesso però situazioni in cui i servizi sono risultati carenti, insufficienti o addirittura inesistenti.

Per rispondere a tale mancanza negli anni si sono fatti carico delle persone senza dimora e della necessità di costruire dei servizi a loro dedicati gli enti del privato sociale, dell'associazionismo o di realtà di volontariato. La *governance* nella gestione dell'*homelessness* in Italia dipende per tanto dall'azione e dalla cooperazione di enti pubblici (regioni e comuni) e terzo settore.

¹⁶² Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. (2015). *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*. Roma.p. 18

A seguito della pubblicazione della strategia 2020 anche in Italia, a livello governativo, si decise di raccogliere la sfida di migliorare la vita di 2 milioni di persone e farle uscire definitivamente dalla povertà.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali iniziò così a proporre diversi interventi per ridurla e quindi anche per prevenire la grave emarginazione adulta.

Il primo passo, prima di proporre qualsiasi azione politica fu quello di capire chi fossero le persone senza dimora in Italia, quante fossero, il loro “profilo” e se i numeri fossero aumentati negli anni o meno. Proprio con questo obiettivo tra il 2013 e il 2014, attraverso una convenzione tra Istat, Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, fio.PSD e Caritas Italiana, venne realizzata la seconda indagine sulle persone senza dimora. Attraverso questa raccolta dati si registrò che le persone senza dimora in Italia erano oltre 55mila, la maggior parte vive nel Nord Italia, gli stranieri (60%) erano più degli italiani (40%) e gli uomini erano in numero superiore rispetto alle donne (15%). La maggior parte delle persone senza dimora erano quindi uomini, stranieri, con un’età media di 45 anni e non sposati.¹⁶³

Per favorire lo sviluppo di una buona *governance* tra pubblico e privato al fine di creare delle politiche sociali innovative che rispondessero in modo concreto al fenomeno dei senza dimora il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in collaborazione con fio.PSD pubblicarono nel 2015 le “Linee di Indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta”, un documento fondamentale per le regioni e i comuni per offrire misure e interventi omogenei nella risposta al problema dell’*homelessness*¹⁶⁴ Le linee d’indirizzo oltre ad essere lo strumento utile nell’indirizzare e accompagnare i diversi servizi verso questo obiettivo rappresenta anche la volontà da parte dell’Italia di rispondere alle raccomandazioni delle European Consensus Conference On *Homelessness*, Conferenza con la quale la Commissione europea chiedeva agli stati membri di adottare delle strategie comuni per contrastare la povertà estrema.

¹⁶³ Fio.PSD. (2014) *Comunicato stampa: “Chi è povero è sempre più povero”*

¹⁶⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. (2015). *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*. Roma.

L'interazione tra istituzioni e enti del terzo settore non è sempre così facile e scontata ma in Italia questo continuo scambio e influenza è possibile e è agevolato dalla presenza di fio.PSD, Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora, che ha come ruolo, come si può leggere nel secondo capitolo, quello di “promuovere il coordinamento delle realtà pubbliche, private e di volontariato che operano in favore della grave emarginazione adulta e delle persone senza dimora sul territorio nazionale”¹⁶⁵

“Fio.PSD è un onlus con un'evidente funzione sociale riconosciuta dal governo italiano”¹⁶⁶. Fio.PSD ha ricoperto negli anni diversi ruoli in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali tra cui il ruolo di segreteria tecnica per le linee d'indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta, di “partner strategico nella campagna di sensibilizzazione “#Homelesszero”, la partecipazione al Tavolo povertà e ai Tavoli FEAD insieme a rappresentanti Caritas, di Fondazioni, Alci, Centri per la ricerca hanno permesso a fio.PSD di collocarsi come interlocutore sul piano istituzionale “con il legislatore e il decisore politico” e di poter raccogliere riflessioni, proposte, problematiche dei soci e diventare così il loro portavoce sviluppando al meglio l'azione di advocacy.¹⁶⁷

Fio.PSD non si limita a svolgere questo ruolo solo a livello nazionale ma svolge una funzione importante anche a livello europeo: “*full member* in FEANTSA, interlocutore privilegiato per la Commissione Europea sul programma FEAD (aiuti materiali alle persone senza dimora) e per l'*Housing first* nell'*Housing first* hub, partecipante attivo dell'osservatorio “Housing Rights Watch” e ai Thematic Clusters¹⁶⁸ fio.PSD rappresenta i suoi soci anche fuori dall'Italia a livello europeo e s'impegna a creare spazi e momenti di dialogo con la Commissione Europea.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Fio.PSD in <https://www.fiopsd.org/chi-siamo/>

¹⁶⁶ Fio.PSD in <https://www.fiopsd.org/perche-associarsi/>

¹⁶⁷ Ibidem

¹⁶⁸ La fio.PSD è entrata a far parte dei Thematic Clusters coordinati da FEANTSA con un gruppo di 8 esperti I Thematic Clusters coordinati da FEANTSA sono dei gruppi di lavoro formati da esperti di diverse nazionalità su tematiche specifiche

¹⁶⁹ Fio.PSD in <https://www.fiopsd.org/perche-associarsi/>

Nel 2014 è stato presentato il programma operativo nazionale (PON) inclusione 2014-2020, un programma cofinanziato dal fondo sociale europeo attraverso cui il Fondo destinava fondi strutturali per intervenire e supportare l'attivazione di politiche di inclusione sociale.

Attraverso il PON gli obiettivi sono quelli di stabilire dei livelli minimi d'adequazione dei servizi e delle prestazioni sociali, affinché siano garantite e omogenee in tutte le regioni italiane cercando di superare l'eterogeneità e la frammentazione nella fornitura dei servizi.

Questo programma prevede diversi assi a cui sono destinate somme differenti di denaro in base all'azione da supportare. La maggior parte dei fondi, 1.010.222.169 euro, sono destinati all'attuazione del Reddito di inclusione (REI) e del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA). Queste due azioni sono inserite negli Assi 1 e 2 e appartengono a quelle misure nazionali volte a contrastare la povertà e la grave emarginazione adulta.¹⁷⁰ Nell'Asse 1, inoltre, sono state inserite tutta una serie di interventi a favore delle cosiddette "città Metropolitane" (Torino, Genova, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Messina, Palermo, Catania, Reggio Calabria e Cagliari) dove normalmente si concentra un maggior numero di persone senza dimora, realizzando azioni di pronto intervento sociale, di accompagnamento verso l'autonomia abitativa e di prevenzione della condizione di senza dimora.¹⁷¹

Affianco e a supporto del programma operativo nazionale, per il periodo 2014-2020 la Commissione Europea stanziò 789 milioni di euro per attuare, attraverso il programma Operativo I relativo al fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), una serie di interventi a favore delle persone in condizione di grave deprivazione materiale. Attraverso il FEAD in Italia si finanziarono e si finanziano tutt'ora l'acquisto e la

¹⁷⁰ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. *Pon Inclusione*. in <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/pon-Inclusione/Pagine/default.aspx> consultato il 15 gennaio 2019

¹⁷¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2014). *Pon Inclusione: Programma operativo nell'ambito dell'obiettivo "investimento in favore della crescita e dell'occupazione"*.

diffusione di beni alimentari e di beni materiali per persone senza dimora come ad esempio sacchi a pelo, coperte, kit igiene personale ecc...¹⁷²

Il fatto che i due fondi siano stati istituiti in concomitanza è una cosa voluta dal programmatore nazionale e fa parte di una strategia più ampia e cioè quella di cercare di rispondere in toto ai bisogni delle persone senza dimora: offrendo servizi di qualità attraverso in particolar modo il pronto intervento sociale e la distribuzione di materiali di prima necessità.

Attraverso la Legge di Stabilità 2016, emanata il 28 dicembre 2015, nasce il fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Questo fondo, dotato originariamente di 1 miliardo di euro l'anno, doveva permettere l'attuazione del Piano nazionale di lotta alla povertà attraverso il SIA, sostegno per l'inclusione attiva, sostituito poi dal REI, reddito di inclusione. L'ammontare della cifra originaria è aumentato fino a raggiungere i 2,7 miliardi nel 2020 e copre principalmente il bonifico economico versato sulla Carta REI, una carta prepagata che i fruitori del REI possono in parte ritirare contante mentre l'altra parte la possono utilizzare per l'acquisto di beni alimentari, farmaci e per il pagamento delle utenze.¹⁷³

Come abbiamo visto nel secondo capitolo, in Italia, i servizi sono principalmente orientati verso l'attivazione d'interventi d'emergenza o temporanei seguendo quello che è lo *staircase approach*. Negli ultimi anni, così come in molte altre città europee, anche in Italia però ha cominciato a diffondersi il modello *Housing first*.

La sua diffusione è stata incentivata principalmente attraverso due processi inversi, uno Bottom up, dove alcune città italiane a partire dal 2012 decisero di applicare l'approccio *Housing first*, diventando così progetti pilota senza alcun tentativo di coordinamento e invece un secondo, di tipo Top down in cui, a partire dal 2014 il PSD lanciò il programma Italiano per l'implementazione *Housing first* in Italia in cui l'obiettivo principale era quello di promuovere e far conoscere l'approccio HF,

¹⁷² Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali., *Fondo di aiuto europei agli indigenti.*, in <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/fondo-di-aiuti-europei-agli-indigenti%E2%80%9393Fead/Pagine/default.aspx>

¹⁷³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali., *Fondo povertà.*, in <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Fondo-poverta/Pagine/default.aspx>

coordinare i progetti pilota e produrre un cambiamento nelle politiche per le persone senza dimora.¹⁷⁴

Fio.PSD ha avuto in tutti questi anni un ruolo determinante per la diffusione di *Housing first* in Italia: membro del gruppo direttivo per la valutazione di *Housing first* Europe, membro dell'*International Advisory Board for Self-Assessment of Housing first*, nominato, nel 2015, “Esperto nazionale in *Housing first*” dal governo italiano è proprio fio.PSD ad aver sia lanciato la proposta di utilizzare l'*Housing first* in Italia e ad aver creato il Network *Housing First* Italia.

All'interno di questo Network sono inclusi enti pubblici, organizzazioni no profit, associazioni, Caritas, enti appartenenti ad altre organizzazioni e al terzo settore.

Il Network nasce e si struttura secondo l'idea che Pathways to Housing sia un modello determinante per rispondere all'*homelessness*, rispetta e condivide i principi fondanti di questo approccio, riconosce la sua forza ma al tempo stesso riconosce che difficilmente sia un modello applicabile al contesto italiano senza adattarlo al nostro contesto politico e di servizi.

A partire dal 2014, in concomitanza con l'inizio della sperimentazione *Housing first* in Italia, il NHFI iniziò a proporre, per dirigenti e lavoratori, una serie di formazioni distribuite su due anni coordinate da fio.PSD che comprendevano attività di formazione, supervisione, assistenza tecnica nell'implementazione del modello attraverso incontri frontali (summer e winter school) e appuntamenti e-learning sui temi più vari a partire dalle origini di *Housing first* fino a parlare di come costruire un team multidisciplinare o di come accompagnare i partecipanti all'abitare.¹⁷⁵

L'*Housing first* in Italia però non è solamente un modello proposto come alternativo tra tanti altri nel lavoro con le persone senza dimora ma è piuttosto l'approccio raccomandato a livello nazionale sia dalle linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta che dal programma operativo nazionale “Città Metropolitane”:

¹⁷⁴ Consoli, T., Cortese, C., Molinari, P., & Zenarolla, A. (2016). The Italian Network for Implementing the 'Housing First' Approach. *European Journal of Homelessness _ Volume, 10*(1).

¹⁷⁵ Consoli, T., Cortese, C., Molinari, P., & Zenarolla, A. (2016). The Italian Network for Implementing the 'Housing First' Approach. *European Journal of Homelessness _ Volume, 10*(1).

“In particolare, nel contesto specifico della *homelessness*, l’approccio proposto è quello cosiddetto *housing first*, che identifica la casa, intesa come luogo stabile, sicuro e confortevole dove stabilirsi, come punto di partenza per avviare e portare a compimento ogni percorso di inclusione sociale”

(Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali,2015)

Oppure

“Si raccomanda pertanto di: dare priorità, nelle progettazioni di percorsi di reinserimento delle persone senza dimora giovani, all’utilizzo di strumenti, risorse e strutture facenti leva sulle capacità di autonomia e partecipazione dei soggetti coinvolti privilegiando, ove possibile, approcci *housing first* e *housing led*”

(Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali,2015)

“L’Azione 3.1.1 sostiene la realizzazione di interventi multidimensionali e integrati d’inclusione attiva strutturati secondo il paradigma “*Housing First*” e rivolti ad individui e nuclei familiari con l’attivazione di un percorso per l’inserimento lavorativo, sociale, educativo e sanitario dedicato al superamento progressivo delle cause della povertà abitativa e la contestuale attivazione di un percorso di accompagnamento all’abitare”

(PON Metro, 2016)

L’*Housing first* purtroppo però è ancora visto e utilizzato semplicemente come una buona pratica e non come l’unico approccio, o quello più diffuso per rispondere all’*homelessness*. La vera sfida in Italia, che è sostenuta da fio.PSD ma anche dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è quella che avvenga un vero e proprio cambiamento di paradigma capace di rinnovare gli strumenti e le modalità d’intervento con le persone senza dimora, affinché la persona sia posta al centro, insieme alla sua capacità di scelta e ai suoi diritti.

4. Capitolo: La sperimentazione *Housing first* in Italia

L'*Housing first* è un approccio nato ormai da trent'anni ma in Italia la sua implementazione a livello nazionale risale solo a pochi anni fa. Riferendosi allo scenario descritto nel secondo capitolo, il modello *Housing First* rappresenta un approccio interessante per quanto riguarda la sua diffusione in contesti economico-politici molto diversi tra loro. Le varie pratiche locali ispirate al modello originale presentano alcune caratteristiche comuni, ma anche molte differenze a seconda delle esigenze territoriali e politiche, per quanto riguarda le coalizioni e stili di *governance*, il finanziamento dei progetti, il target group, le attività specifiche di accompagnamento all'abitare, l'empowerment dei partecipanti e lo sviluppo di una partecipazione più attiva da parte loro.

I primi casi di *Housing first* nel nostro Paese appartengono a sperimentazioni locali ispirate ai principi del modello e nate spontaneamente da enti del terzo settore nel periodo che va dal 2012 al 2014. A questo periodo segue una sperimentazione più strutturata e cioè quella proposta e coordinata da fio.PSD, che nel 2014 “lanciò l'HF come una sfida per superare l'approccio emergenziale e introdurre nella programmazione sociale un approccio di intervento innovativo e di lungo periodo”.¹⁷⁶

La sperimentazione ha inizio nel marzo 2014 durante un momento di formazioni sul tema dell'*Housing first* a Torino. In questa sede nacque la rete “Network *Housing first* Italia”:

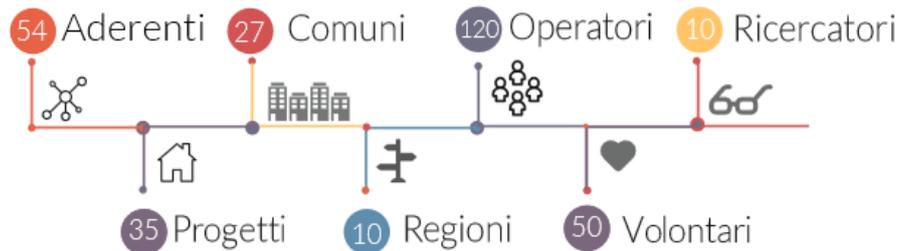
“una rete di soggetti pubblici, privati e del privato sociale che, da anni impegnati nei loro territori ad affrontare strategie di contrasto alla povertà estrema, hanno deciso di sperimentare l'approccio HF seguendo un percorso di accompagnamento e supervisione scientifica della nuova metodologia allo

¹⁷⁶ .Avonto, C., Cortese, C., Iazzolino, M., (2018) *Il Network Housing first Italia.*, in . in Molinari, P., & Zenarolla, A. (Eds.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*. FrancoAngeli.p. 19

scopo di acquisire un linguaggio e una strumentazione condivisa a livello nazionale”

(Cortese, 2014)

Figura 14: Composizione Network *Housing first* Italia



(<http://www.housingfirstitalia.org/>)

Quasi in concomitanza con la nascita di NHFI, fio.PSD, decise di proporre, agli organismi membri, la sperimentazione di *Housing first* adottando un protocollo comune d'intervento e di essere seguiti con costanza attraverso una serie di momenti formativi e di accompagnamento della durata di due anni, lungo tutto il percorso sperimentale da parte di un team di esperti in materia.¹⁷⁷

Gli enti che sono stati coinvolti sono 54 di cui le progettualità sono 34 distribuiti in diverse regioni italiane come Piemonte, Veneto, Lombardia, Sicilia, Calabria, Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige, Toscana, Liguria, Friuli-Venezia Giulia.

Quattro di questi progetti sono gestiti attraverso un partenariato pubblico-privato (Torino, Rimini, Bologna, Ravenna) mentre due sono gestiti attraverso un sistema di integrazione sociosanitario (Società della salute di Pisa e Pordenone). In Sicilia invece c'è un'altra particolarità: si è formato un progetto regionale “HF – Sicilia” composto da 13 Caritas diocesane siciliane in cui ogni Caritas è presente un progetto HF.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Cortese, C., & Zenarolla, A. (2016). Housing First: una sfida per il contrasto alla grave marginalità e l'accesso alla casa anche in Italia. *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, 179-193.

¹⁷⁸ <http://www.housingfirstitalia.org/i-progetti/>

Ente	Città	Progetto
Cooperativa Progetto Tenda	Torino	Torino Casa Mia
Opera Bonomelli	Bergamo	Rolling Stones
Cooperativa sociale Valdocco, Frassati, La Testarda	Torino	res.TO
Coop. Abitamondo	Pordenone	Progetto HF-PN
Caritas Padova	Padova	La strada verso casa
Associazione Papa Giovanni xxiii	Rimini	La Casa che Cambia
Caritas diocesana di Noto	Noto	Il Portico di Betsaida
Strade di Casa Società Cooperativa Sociale Onlus	Cosenza	Housing First Cosenza
Caritas Diocesana di Ragusa	Ragusa	Housing First Sicilia e Tetti Colorati
Associazione Caritas Caltanissetta Onlus	Caltanissetta	Housing First Sicilia - CL
Caritas Diocesana Acireale	Acireale	Housing First Sicilia
Caritas Diocesana Caltagirone	Caltagirone	Housing First Sicilia
Fondazione Mondoaltro	Agrigento	Housing First Sicilia
Caritas Diocesana di Ragusa	Ragusa	Housing First Sicilia
Consorzio Sol.CO.	Ravenna	Housing First Ravenna
Cogestione tra Il Simbolo e Società della salute zona pisana	Pisa	Housing First Pisa
Ente	Città	Progetto
Cooperativa sociale Piazza Grande	Bologna	Housing First Co-Bo
Carità Clodiense Onlus	Chioggia	Housing First Chioggia
Fondazione Progetto Arca Onlus	Milano	Housing First Arca

Abitamondo Coop Soc.	Pordenone	HF Pordenone
Caritas Diocesana di Catania	Catania	Gruppo appartamento co-housing frist
Arcidiocesi di Siracusa Caritas	Siracusa	Fuori di Strada
Fondazione diocesana Caritas Trieste onlus	Trieste	Famiglia di Famiglie
Coop. Sociale Servizi e Accoglienza Il Samaritano Onlus	Verona	Dove Abiti?
Fondazione Auxilium	Genova	Dal campo nomadi alla casa: Progetto Kuca
Confraternita San Giuseppe dei falegnami	Palermo	Casa dei papà
Comune di Torino, Ufficio Pio S. Paolo, Caritas Diocesana, Cooperativa Progetto Tenda, Cooperativa Aeris, Cooperativa Terra Mia, Cooperativa Stranaidea	Torino	abiTO
Caritas Diocesana di Messina Lipari S. Lucia del Mela	Messina	Housing First Sicilia
Caritas Diocesana Caltagirone	Caltagirone	Housing First Sicilia
Caritas Diocesana Piana degli Albanesi	Piana degli Albanesi	Housing First Sicilia
Caritas Monreale	Monreale	Housing First Sicilia
Caritas Mazara del Vallo	Mazara del Vallo	Housing First Sicilia
Nuovo Villaggio Soc. Coop.	Padova	
Associazione Opera San Francesco per i Poveri	Milano	Housing First Osf

Le 34 progettualità di cui si parla sono quelle avviate dai membri del network dal 2014 e attive tutt'ora. Con i fondi PON Inclusion, PON metro e PO FEAD diverse città si stanno organizzando per dar vita a nuovi progetti grazie appunto ai finanziamenti ricevuti e quindi si può cominciare a fare una distinzione tra i progetti nati dal Network *Housing first* Italia, progetti costruiti con il supporto tecnico fio.PSD e finanziati dal PON Avviso 4 e progetti senza supporto tecnico fio.PSD e finanziati dal PON Avviso 4.

Figura 15: Progetti del Network *Housing first* Italia



(<http://www.housingfirstitalia.org>)

Figura 16: Progetti con supporto tecnico fto.PSD e finanziati dal PON Avviso 4



Alessandria, Asti, Avellino, Bari, Benevento, Bergamo, Biella, Bologna, Brescia, Caltanissetta, Caserta, Catania, Como, Cuneo, Firenze, Genova (GE), Grosseto, Livorno, Lucca, Massa, Messina, Milano, Napoli, Novara, Palermo, Pisa, Pistoia, Prato, Ragusa, Reggio Calabria, Roma, Salerno, Siena, Siracusa, Torino, Trapani, Trento, Venezia, Verona, Trieste

(<http://www.housingfirstitalia.org>)

Figura 17: Progetti senza supporto tecnico fio.PSD e finanziati dal PON Avviso 4



(<http://www.housingfirstitalia.org>)

Oltre ad un percorso di formazione continua volta a favorire un cambiamento di paradigma nelle modalità di lavoro con le persone senza dimora, il NHFI in questi due anni si è interrogato costantemente su quali fossero i principi del modello originale che più potevano essere presi in considerazione nel contesto italiano e in che modo essi potessero essere adattati a questo quadro.

“Gli imprescindibili che il network si è dato nel 2014 sono: la casa come diritto umano di base; libertà di scelta della persona; appartamenti indipendenti e sparsi in diverse zone della città; compartecipazione all’affitto (30% del proprio reddito); presa in carico da un’equipe multidisciplinare; riduzione del danno; servizi sociali e sanitari integrati; *recovery approach*, visite regolari; attenzione privilegiata alle persone senza dimora croniche, con problemi di salute mentale e sperimentazione su target differenti (famiglie e migranti).”¹⁷⁹

Il percorso di attuazione di *Housing first* nel contesto italiano non è stato poi così automatico e lineare, anzi, ha presentato varie difficoltà e differenze rispetto all’implementazione dell’approccio negli Stati Uniti o in Europa. In Italia le progettualità sono state portate avanti principalmente da enti del terzo settore che hanno accolto la sfida di *fiio.PSD* diversamente da quello che è successo in alcuni Stati europei, dove i progetti sono stati diretti da governi nazionali. Gli enti che hanno deciso di sperimentare questo approccio innovativo hanno utilizzato risorse proprie o in alcuni casi hanno condiviso la sperimentazione con altri enti o istituzioni locali per riuscire ad ottenere dei finanziamenti.

Questo perché a livello ministeriale o comunque statale non sono stati predisposti sussidi per sostenere la sperimentazione diversamente da quanto accaduto in altri contesti europei o statunitensi; la sperimentazione è nata in un contesto povero di misure nazionali per il contrasto della grave emarginazione adulta e in un welfare State basato sull’assistenzialismo; questo ha fatto sì che non ci fosse un’abitudine nel lavorare con metodologia con questo target di utenza, e infine, la sperimentazione è stata affiancata da una valutazione non indirizzata o voluta a livello nazionale ma portata

¹⁷⁹ Avonto, C., Cortese, C., Iazzolino, M., (2018) *Il Network Housing first Italia..* in Molinari, P., & Zenarolla, A. (Eds.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia.* FrancoAngeli.

avanti da un comitato scientifico di natura interdisciplinare nato all'interno di fio.PSD con lo scopo di produrre conoscenza scientifica sull'applicazione dell'approccio *Housing first* anche in Italia.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Molinari, P. *I coraggiosi dell'Housing first.*, in Molinari, P., & Zenarolla, A. (Eds.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*. FrancoAngeli.

4.1 Le persone accolte dai progetti Housing first italiani

Il modello *housing first* nato dal lavoro di Sam Tsemberis e la sua équipe si rivolge a un target di partecipanti molto particolare.

Nato come programma per lavorare con persone con gravi malattie psichiatriche, venne poi esteso anche al lavoro con persone “senza tetto” e “senza casa” se prendiamo in riferimento la classificazione ETHOS.¹⁸¹ Queste persona normalmente includono individui che vivono in strada, spazi pubblici, dormitori, ostelli o sistemazioni emergenziali. I tre elementi chiave che aiutano ad individuare in modo più preciso i partecipanti ai progetti *Housing First* sono¹⁸²

1. L'età; non deve essere inferiore a 18 anni,
2. La condizione di salute mentale: il partecipante deve avere una certa invalidità psichiatrica
3. Il tempo: la persona deve rientrare nel gruppo degli homeless cronici, e cioè che vivono questa situazione almeno da un anno.

Un'altra importante caratteristica che interessa circa l'80% dei partecipanti al programma è la dipendenza da sostanze come alcool e droghe, mentre caratteristiche che accomunano più partecipanti sono acuti problemi di salute (diabete, epatite, HIV, problemi cardiaci) o con la giustizia.

Sam Tsemberis, nel suo testo “*The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction Center City*”, afferma che la priorità di partecipazione ai programmi *Housing first* dovrebbe rivolgersi a persone con problemi multipli e quindi a quegli individui che presentano una grande e duratura complessità.

Questo è il target group a cui si rifanno i progetti HF che prendono in considerazione il modello originario *Pathways housing first*.

Ma in Italia? A chi si sono rivolti i progetti *Housing first* attivati fino ad oggi?

¹⁸¹ https://www.feantsa.org/download/it_8942556517175588858.pdf

¹⁸² Tsemberis, S. J. (2015). *Housing First: The Pathways model to end homelessness for people with mental health and substance use disorders*. Hazelden.

Al 31 dicembre del 2016 le persone che avevano partecipato ai progetti *Housing first* erano 531 di cui 358 adulti a cui vanno a sommarsi i 173 figli delle 82 famiglie accolte. Questo il numero delle persone accolte che hanno portato a termine il programma, ma ad esse si devono aggiungere anche i 98 adulti che sono usciti dai programmi *Housing first* che fanno sì che i partecipanti raggiungano quota 688 persone¹⁸³.

Degli individui che hanno abbandonato il programma il 62,3% ha deciso di uscire per motivazioni positive (raggiungimento dell'indipendenza economica, lavorativa o abitativa, l'assegnazione di alloggio di edilizia pubblica o il rimpatrio nei paesi di origine); il 31,6% comprende le persone che hanno abbandonato volontariamente il programma, hanno rifiutato l'accompagnamento da parte dell'équipe, hanno avuto comportamenti violenti o non hanno rispettato il patto HF; infine il 6,1% ha deciso di uscire dal programma perché sono subentrate nuove necessità fisiche o di salute che hanno determinato un accesso in strutture di accoglienza più protette¹⁸⁴.

La maggior parte dei partecipanti adulti sono stati accolti singolarmente (il 59,8%) mentre il 40,2% sono stati inseriti nei programmi HF con la loro famiglia. Le persone coinvolte sono sia italiane, la maggior parte (207 individui) sia straniere, principalmente extracomunitari, con origine marocchina, tunisina, pakistana, albanese, kosovara che soggiornano ormai da lungo periodo nel territorio italiano.¹⁸⁵

Se dovessimo tracciare un profilo dell'individuo "tipo" accolto attraverso i progetti di *housing first* sarebbe uomo (87,4% rispetto al 12,6% delle donne partecipanti), con età compresa tra i 45 e i 64 anni se italiano o con non più di 44 anni se straniero, con un basso livello di scolarità (solo il 53,5% dei partecipanti ha completato il ciclo scolastico obbligatorio in Italia), celibe/nubile (40,2% del totale) e disoccupate (70,6% del totale dei partecipanti).¹⁸⁶

¹⁸³ www.fiopds.org

¹⁸⁴ Molinari, P. *Le persone accolte nei progetti italiani.*, in Molinari, P., & Zenarolla, A. (Eds.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*. FrancoAngeli.

¹⁸⁵ Ibidem

¹⁸⁶ Ibidem.

Figura 18: Il profilo delle persone accolte nei programmi del NHFI

	Italiani		Stranieri		Tot. persone	
	v.a.	%	v.a.	%	v. a.	%
<i>Persone singole</i>						
Maschi	142	76,0	45	24,0	187	100,0
Femmine	12	44,4	15	55,6	27	100,0
Totale	154	72,0	60	28,0	214	100,0
<i>Persone accolte come famiglie</i>						
Maschi	20	32,8	41	67,2	61	100,0
Femmine	33	39,8	50	60,2	83	100,0
Totale	53	36,8	91	63,2	144	100,0
<i>Figli minori</i>	47	34,1	91	65,9	138	100,0
<i>Figli maggiorenni</i>	18	51,4	17	48,6	35	100,0
Totale persone accolte NHFI	272	51,2	259	48,8	531	100,0

(Molinari, 2018)

Queste le caratteristiche demografiche e sociali dei partecipanti ai programmi *Housing first*, ma fondamentale è anche prendere in considerazione quei caratteri particolari, che determinano la condizione dell'*homelessness*, come la deprivazione abitativa e le problematiche che determinano le situazioni di disagio delle persone coinvolte nei progetti *Housing first*.

Gli adulti che hanno partecipato nei programmi HF italiani rientrano prevalentemente nelle prime due categorie della classificazione ETHOS e cioè il gruppo dei senza tetto e dei senza casa. I senza tetto sono il 36,9% degli adulti partecipanti, vivono in luoghi di fortuna, cambiano frequentemente città e vivono la strada.

Le persone senza casa invece sono 31.8%, sono individui che pur vivendo la strada si spostano di struttura in struttura frequentano i dormitori, sono in uscita dalle carceri, da comunità terapeutiche o centri per richiedenti asilo¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Molinari, P. *Le persone accolte nei progetti italiani.*, in Molinari, P., & Zenarolla, A. (Eds.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*. FrancoAngeli.

Figura 19: Le diverse categorie ETHOS a cui appartengono le persone accolte dal NHFI

Condizione abitativa all'accoglienza HF	Italiani	Stranieri	Singoli	Famiglie	Tot. persone	
	%	%	%	%	v.a.	%
Senza tetto	43,5	27,8	50,5	16,6	132	36,9
Senza casa	30,5	33,7	35,5	26,5	114	31,8
Sistemazioni insicure	20,8	31,2	8,9	49,3	90	25,1
Sistemazioni inadeguate	5,2	7,3	5,1	7,6	22	6,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	358	100,0

(Molinari, 2018)

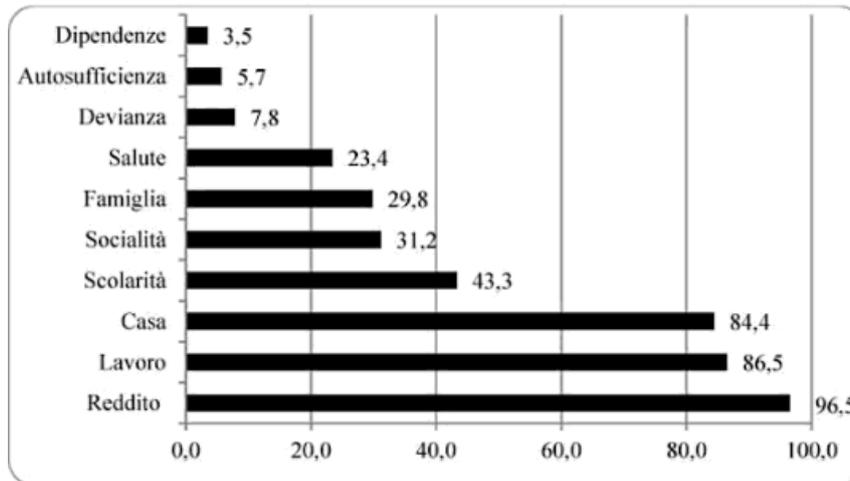
Oltre alla deprivazione abitativa, il monitoraggio di questi due anni di sperimentazione è stato funzionale per poter raccogliere e valutare i dati relativi alle problematiche della condizione di senza dimora. La valutazione di queste problematiche è determinante per dare agli operatori uno strumento che li possa aiutare a definire gli obiettivi da raggiungere, le azioni da integrare con quelle che i servizi sociali e sanitari possono fare e per definire il progetto personalizzato d'intervento.

Le principali aree problematiche che interessano quasi indistintamente tutti gli individui che hanno partecipato ai programmi *Housing first* sono quella del reddito (insufficiente per rispondere ai bisogni primari), del lavoro (precario ed occasionale che porta ad una disoccupazione di breve ma soprattutto di lunga durata) e infine della casa (anch'essa precaria, molte volte priva di condizioni igieniche ottimali o ottenuta in modo illecito).

Oltre a queste problematiche più "generali", appare dal monitoraggio un "secondo livello di disagio" con cui le persone accolte con i programmi HF si scontrano con incidenza differente. Tra le problematiche più presenti ci sono quelle legate alla salute (malattie croniche, fragilità psicologiche o malattie psichiatriche), alla famiglia (problemi di coppia, con la famiglia o la famiglia d'origine), alla socialità (isolamento, emarginazione o esclusione), alle dipendenze (alcol, droghe, psicofarmaci, gioco), alla scolarità, all'autosufficienza o alla devianza (comportamenti a rischio o uscita dalla detenzione).¹⁸⁸

¹⁸⁸ Molinari, P. *Le persone accolte nei progetti italiani.*, in Molinari, P., & Zenarolla, A. (Eds.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*. FrancoAngeli.

Figura 20: Le principali problematiche che vivono le persone accolte dai programmi *Housing first* in Italia



(Molinari, 2018)

Si può concludere la definizione del profilo dei partecipanti *Housing first* aggiungendo alle caratteristiche demografiche e sociali quelle della deprivazione e della multifattorialità dei problemi che colpiscono gli individui che si trovano in condizioni di *homelessness* affermando che: “anche nel contesto italiano l’approccio è stato sperimentato con target complessi, introducendo l’aspetto innovativo di rivolgersi non solo a persone singole ma anche a nuclei familiari”.¹⁸⁹

189

Ibidem.

4.2I casi di Bologna e Chioggia

In Italia i servizi sociali, e quindi anche i servizi rivolti alle persone senza dimora, sono organizzati in modo differente da regione a regione o da comune a comune seguendo quanto enunciato dalla riforma del titolo V della costituzione, riforma che attribuisce alle regioni le competenze di programmazione sociale lasciando allo Stato il compito di identificare i livelli essenziali di assistenza nel settore sanitario e sociale e quello di provvedere al loro finanziamento.

Con questa riforma viene affidato alle regioni la responsabilità di riorganizzare il sistema del welfare locale, di renderlo efficiente e in grado di rispondere ai bisogni dei cittadini creando delle reti integrate di servizi sociali e sociosanitari.¹⁹⁰

Così come tutti i servizi sociali sono organizzati e gestiti in modo differente in base alla regione in cui si trovano, anche i servizi rivolti alle persone senza dimora rispecchiano questa diversità. Anche per quanto riguarda la messa in atto dell'approccio *Housing first* in Italia è possibile riscontrare come il modello stesso sia stato adattato (target utenza, principi, reperimento degli appartamenti ecc...) in base al contesto in cui è stato applicato e come esso abbia prodotto cambiamenti differenti all'interno di ogni singolo Welfare.

In questo capitolo verranno presentati due casi studio, uno che riguarda le città di Bologna e il progetto *Housing first* gestito dalla *cooperativa sociale Piazza Grande* e uno che invece si inserisce nella città di Chioggia, condotto dalla *cooperativa sociale REM*.

La scelta di questi due esempi d'attuazione dell'approccio *Housing first* non è stata casuale. Ho scelto di approfondire il progetto presente nella città di Bologna perché la cooperativa Piazza Grande è stato il primo ente in Italia a scegliere di sperimentare questo nuovo approccio sebbene non avesse nessun tipo di appoggio, né da parte del Comune di Bologna né tanto meno da fio.PSD.

¹⁹⁰ Castellani, G. (2005) *Il modello e l'organizzazione delle politiche sociali*.RES.

Per quanto riguarda invece il progetto attivo a Chioggia ho pensato che sarebbe stato interessante metterlo a confronto con quello di Bologna perché, al contrario, è nato proprio dalla sperimentazione proposta da fio.PSD, è un progetto attivo in una piccola città e perché Chioggia fa parte della città metropolitana di Venezia nella quale, all'inizio della stesura di questa tesi, non era presente nessun tipo di progetto che seguisse modello HF.

Per approfondire la conoscenza dei due progetti e del contesto in cui sono inseriti ho scelto di raccogliere dei dati attraverso la metodologia dell'intervista qualitativa:

“una conversazione provocata dall'intervistatore, rivolta a soggetti scelti sulla base di un piano di rilevazione e in numero consistente, avente finalità di tipo conoscitivo, guidata dall'intervistatore, sulla base di uno schema flessibile e non standardizzato di interrogazione”.¹⁹¹

(Corbetta, 1999)

Le persone che ho intervistato volevano essere quattro: due operatori o coordinatori dei progetti gestiti dalle cooperative sociali Piazza Grande e REM e due assistenti sociali dei servizi di grave emarginazione adulta dei comuni di Bologna e Chioggia.

Purtroppo, però le interviste svolte sono state solo tre: alla coordinatrice del progetto *Housing first* di Bologna, ad un operatore sociale della cooperativa sociale REM per quanto riguarda Chioggia e la responsabile dei servizi di accoglienza, laboratori e servizio bassa soglia del comune di Bologna. Non è stato possibile parlare con un'assistente sociale del comune di Chioggia perché non ho mai ricevuto il via libera da parte del responsabile dei servizi sociali però fortunatamente ho potuto recuperare le informazioni necessarie grazie alla collaborazione dell'operatore della cooperativa sociale REM.

Per avere maggiori informazioni ho visitato i siti dei comuni, letto gli statuti e la carta dei servizi delle cooperative e dei rispettivi comuni e ho potuto leggere il bando di gara e il progetto presentato dalla cooperativa Piazza Grande per quanto riguardava l'assegnazione di fondi PON nel comune di Bologna da utilizzare per portare avanti i progetti *Housing first* già presenti in città.

¹⁹¹ Corbetta P. (1999), Metodologia e tecniche della ricerca sociale, Il Mulino, Bologna

4.2.1 Il caso di Bologna

Il Comune di Bologna ha deciso di unire i servizi sociali sotto la responsabilità di una direzione unitaria, conferendo così un aspetto più stabile a questa organizzazione ma al tempo stesso stabilendo che fossero necessari degli sportelli sociali a cui i cittadini potessero accedere, dove potesse avvenire una prima valutazione del bisogno e eventualmente la presa in carico.

Questi sportelli si trovano distribuiti in tutti i quartieri della città per facilitare l'accesso ai cittadini e per fare in modo che ogni utente possa avere il proprio sportello (assistente sociale o servizi) di riferimento all'interno del quartiere in cui vive.

L'accesso ai servizi più specialistici avviene attraverso diversi canali in base al tipo di bisogno portato dal cittadino. Nel caso delle persone senza dimora il comune, titolare dei servizi pubblici, ha individuato *ASP Città di Bologna* (Azienda Servizi alla Persona) come ente erogatore del servizio; il quale a sua volta, attraverso gara pubblica, ha individuato altri enti, per lo più cooperative sociali, che si occupassero della fornitura dei servizi per le persone senza dimora. ASP svolge il ruolo di regia nella gestione dei servizi, si occupa di migranti, adulti e anziani.

ASP gestisce anche il servizio contrasto alla grave marginalità adulta e in particolare: i servizi di prossimità e bassa soglia, servizi di accoglienza, laboratori di comunità il servizio di bassa soglia (servizio sociale che sta nella rete dei servizi comunali che ha un po' l'anomalia di essere appaltato al privato sociale), il programma carcere e l'accoglienza nuclei Sinti. Tutti questi servizi sono eseguiti da varie cooperative sociali che operano nel contesto bolognese.

Figura 21: Il servizio contrasto alla grave marginalità adulta di Bologna



(Asp città di Bologna, 2018)

Il target dell'utenza che accede a questi servizi appartiene alla categoria 1 e 2 della classificazione ETHOS e quindi i servizi sono rivolti alle persone che vivono in strada o in sistemazioni di fortuna o a persone che ricorrono a dormitori o strutture di accoglienza notturna. A questo target d'utenza, secondo i requisiti proposti da PON Metro Bologna, sono stati aggiunti anche nuove categorie di persone come ad esempio le coppie, i neomaggiorenni e le persone LGBT.

Tutti questi servizi sono finanziati dal comune attraverso il bilancio comunale e i PON (Programma operativo nazionale). I PON attivi ora nel comune di Bologna sono PON Metro, PON Inclusion, PON Povertà e PO FEAD. Il lavoro di ASP in questi anni è stato portare a sintesi tutte queste forme di finanziamento e sommare queste varie entrate per andare a finanziare servizio per servizio. Nel maggio del 2018 è stato assegnato a tutti questi servizi un finanziamento di 3+2 anni attraverso le modalità previste dal bando di gara.

All'interno di tutti i servizi di accoglienza più "classici" troviamo l'accoglienza attraverso l'approccio *Housing first*.

Il progetto *Housing first* è gestito dalla *cooperativa sociale Piazza Grande* ormai da 6 anni. *Piazza grande* è una cooperativa sociale che nasce da persone senza dimora che si uniscono a persone con dimora e decidono di dar vita a questa realtà. Lavora per il comune di Bologna, il quale, attraverso delle gare pubbliche ha assegnato alla cooperativa il compito di seguire il progetto *Housing first* ed altri servizi che si inseriscono sempre nell'ambito del disagio e della grave emarginazione adulta.

Nel 2012 Piazza Grande, decide di sperimentare l'attivazione dell'approccio *Housing first* nel contesto bolognese agganciando delle persone dalla strada e inserendole direttamente in delle abitazioni consapevoli di quello che stava accadendo negli Stati Uniti con l'implementazione di questo approccio. La cooperativa decide di contattare il comune e proporre di fare una sperimentazione congiunta ma questa richiesta viene respinta. Gli operatori, 10 nel 2012, decidono però di provare in autonomia a portare avanti il progetto ed è così che nel 2012 Piazza Grande inizia la sua avventura nell'*Housing first*. Il Servizio mobile di sostegno agganciava le persone senza dimora che vivevano in strada, e si preoccupava di reperire degli appartamenti di edilizia privata da affittare a nome della cooperativa dove poter inserire i partecipanti.

Nel 2015 visti i risultati positivi in termine di mantenimento dell'abitazione, miglioramento delle condizioni di salute e migliore integrazione sociale il comune di Bologna decide di finanziare una sperimentazione per l'approccio *Housing first* e attraverso gara pubblica assegnare dei fondi per la sperimentazione. La gara viene vinta da Piazza Grande che si accaparra sia il finanziamento per la sperimentazione ma anche 4 appartamenti di proprietà ASP dove sarebbe stato possibile inserire ulteriori persone senza dimora. Il progetto prevedeva l'inserimento di 54 persone in un anno e la cooperativa riuscì ad inserire questo numero di individui in un anno e mezzo. Durante questa prima fase di sperimentazione Piazza Grande e soprattutto gli operatori coinvolti nel progetto ebbero la possibilità di partecipare a delle formazioni tenute da fio.PSD sul tema dell'*Housing first* potendo così confrontarsi con tutte le altre realtà che stavano nascendo sul territorio nazionale acquisendo l'expertise necessaria per condurre al meglio il progetto.

La sperimentazione è stata rinnovata ancora a fine 2016 per la durata di un anno e mezzo fino ad arrivare ad aprile 2018 in cui Piazza Grande è risultata vincitrice per una gara comunale che le ha affidato la gestione del servizio *Housing first* per altri 5 anni.

Gli appartamenti *Housing first* che si trovano sul territorio del comune di Bologna al momento sono 33 e possono accogliere fino ad un massimo di 77 persone.

Le persone che possono partecipare al progetto appartengono alla prima e seconda categoria della classificazione ETHOS e a delle categorie specifiche definite dal PON Metro Bologna (neomaggiorenni, coppie, LGBT). I partecipanti oltre a vivere in condizioni di grave emarginazione molto spesso sono persone che hanno una forte cronicità e che quindi vivono da almeno 2 anni in strada o usufruiscono dei dormitori della città, possono essere tossicodipendenti, avere malattie psichiatriche o possono avere una doppia diagnosi.

Affinché le persone entrino a far parte del progetto gli viene chiesto di vedere la casa in cui andranno a vivere e solo se convinti dell'abitazione e dei coinquilini, di accettare l'inserimento; di accettare la presa in carico da parte di un'equipe multidisciplinare; di versare due caparre se ne sono in possesso, altrimenti provvederà a questo il servizio inviate; e infine non gli viene chiesto alcun tipo di trattamento terapeutico, rispettando così il principio della distinzione tra diritto all'abitare e trattamento terapeutico.

Housing first funziona come un servizio di accoglienza comune e cioè per poter essere accolti gli utenti devono essere inviati dai servizi pubblici o dai servizi specialistici (servizio territoriale, disabili, bassa soglia, CSM e SERD). Il servizio che ha in carico la persona la segnala all'equipe di Piazza Grande per un eventuale inserimento in Housing, la persona poi viene valutata attraverso un'equipe territoriale interdisciplinare (ETI) che coinvolge tutti quegli attori che ruotano intorno a quella persona: servizio Housing, servizio sociale, eventuali laboratori di comunità a cui la persona partecipa, il SERD ecc...

Durante questa valutazione interdisciplinare si decide se la persona può essere considerata idonea al progetto e Piazza Grande si accerta che il servizio sia disponibile ad offrire una garanzia economica per coprire eventuali morosità del partecipante.

Quest'ultimo passaggio è fondamentale infatti per essere inseriti nel programma *Housing first*: le persone devono accettare di voler vivere in casa, di incontrare almeno una volta a settimana un'equipe multidisciplinare e di impegnarsi a pagare un contributo di 150 euro o pari al 30% del proprio reddito se esso supera i 500 euro per compartecipare alle spese della vita in casa.

Dover pagare una quota d'affitto, spiega è la responsabile dei servizi di accoglienza, laboratori e servizio bassa soglia del comune di Bologna¹⁹², è “una questione legata al senso di equità perché avere a disposizione un alloggio, coperto di spese condominiali e utenze sul panorama cittadino non può essere un qualcosa di offerto essendo che nella città di Bologna sono molte le famiglie in difficoltà economica che potrebbero chiedere di vivere in degli appartamenti gratuitamente”.

Gli appartamenti assegnati ai partecipanti possono essere sia monocali (4 o 5) sia appartamenti in condivisione (la maggior parte). Nuovi inserimenti possono avvenire in base alla disponibilità di posti letto e questo a volte può essere un problema perché quando una persona entra in casa può starci un tempo indeterminato; gli unici casi in cui i partecipanti possono uscire o essere costretti a lasciare il programma sono: vincita di un alloggio di edilizia pubblica, grave morosità nei confronti della cooperativa Piazza Grande, gravi violazioni delle norme di civile convivenza, peggioramento della condizione di salute e decesso. La convivenza tra coinquilini è una soluzione diversa dal modello originale *Housing First* ma è necessaria perché il territorio presenta la disponibilità di appartamenti molto grandi e pochi monocali e bilocali. Gli appartamenti vengono affittati principalmente da Piazza Grande da proprietari privati e vengono finanziati in parte dal partecipante attraverso il contributo di compartecipazione e in parte dai fondi PON Metro (170 euro ad ogni partecipante che vive in una stanza singola). Piazza Grande oltre ad intestarsi il contratto d'affitto fornisce le garanzie economiche e formali richieste, prende in carico le pratiche burocratiche e sovrintende alla gestione degli appartamenti anche nella manutenzione straordinaria.

¹⁹² Stefania Corfiati lavora all'interno dello Staff del servizio contrasto alla grave emarginazione adulta di ASP città di Bologna ed è la responsabile dei servizi di accoglienza, laboratori e servizio bassa soglia del comune di Bologna

Questi sono servizi gratuiti per i proprietari che la cooperativa offre per incoraggiarli a offrire le loro case ad un affitto più basso o comunque contenuto. In ogni caso, la responsabilità principale sul rispetto del contratto e il pagamento dell'affitto appartengono a Piazza Grande perché proprietario del contratto formale.

Ogni persona oltre ad essere inserita in un'abitazione può godere di un accompagnamento all'abitare personalizzato, fatto di incontri individuali con un proprio operatore di riferimento, o Case Manager, e di incontri di appartamento per affrontare eventuali problemi di convivenza insieme agli altri inquilini e ai loro operatori di riferimento.

L'accompagnamento all'abitare è fondamentale durante il percorso delle persone inserite in progetti *Housing first* e consiste principalmente nel favorire il mantenimento dell'alloggio. L'accompagnamento può prevedere azioni di monitoraggio della situazione abitativa di ogni individuo creazione e mantenimento di buone relazioni con il vicinato, dare consigli pratici per la gestione della casa, favorire una vita indipendente.

Affinché l'accompagnamento sia proficuo è fondamentale che tra l'utente e l'équipe multidisciplinare si instauri un rapporto regolare, con incontri scanditi nel tempo in base alla necessità espressa della persona, in questo senso Piazza Grande attribuisce ad ogni persona un'intensità educativa, che verrà rivista ogni sei mesi, che può essere alta (6 ore a settimana), media (4 ore a settimana) e bassa (2 ore a settimana)

4.2.2 Il caso di Caso di Chioggia

Il Comune di Chioggia è un comune italiano di circa 50.000 abitanti e appartiene alla più grande città metropolitana di Venezia. Fra le priorità dell'amministrazione Comunale vi sono l'attenzione e l'impegno per creare un Welfare comunitario e solidale fatto da un'offerta di servizi che sappiano favorire l'empowerment e l'attivazione delle persone che ne usufruiscono. I servizi sociali del comune di Chioggia riuniscono una serie di servizi ed interventi organizzati e coordinati tra loro, rivolti ai cittadini residenti, appartenenti a qualsiasi fascia d'età, con particolare attenzione nei confronti delle che presentano maggiori bisogni e fragilità. I soggetti che lavorano nei servizi sociali sono per lo più personale amministrativo, assistenti sociali e personale appartenente a cooperative sociali che gestiscono in appalto alcuni servizi comunali.¹⁹³

I servizi rivolti ai cittadini del comune di Chioggia possono essere suddivisi in quattro macroaree: area Programmazione e gestione progetti (Urp del sociale sportello informativo per l'accesso ai Servizi); area non autosufficienza (servizio residenzialità e disabilità – servizio domiciliarità) area infanzia e adolescenza (Servizio tutela minori, servizio affido e sostegno genitoriale); area marginalità (Servizio inclusione sociale e servizio famiglia).

Nell'area della marginalità, sebbene esista un servizio di inclusione sociale esso non è destinato solamente alle persone senza dimora ma lavora per prevenire forme di grave emarginazione adulta. Il servizio di inclusione sociale infatti prevede alcune forme di assistenza economica per favorire il superamento di situazioni di disagio, prevede la creazione di progetti individualizzati che si pongono come obiettivo l'inserimento socio-lavorativo degli utenti e l'integrazione nel tessuto sociale, infine, propone percorsi costruiti con e per la persona per il superamento di situazioni di disagio o esclusione sociale dovute a situazioni di disagio psichico e/o tossicodipendenza.

¹⁹³ Carta dei servizi del comune di Chioggia in <https://www.chioggia.org/index.php?area=92&menu=642&page=1611&lingua=4>

Per quanto riguarda la questione specifica dei servizi rivolti alle persone senza dimora, il comune di Chioggia non ha mai avuto nessun tipo di esperienza in questo settore, o meglio, non ha mai disposto di servizi unicamente dedicati alle persone senza dimora. I servizi sociali infatti, solitamente agganciavano questo target di utenza attraverso l'accesso e la presa in carico da parte del servizio adulti, disabili o anziani del comune. Questa mancanza di servizi comunali dedicati alla grave emarginazione adulta ha fatto sì che in tutti questi anni fosse il terzo settore, o più precisamente Caritas Clodiense, ad occuparsi dei servizi dedicati a questo target di utenza.

Caritas gestisce infatti un dormitorio di 7 persone e un centro d'accoglienza, Tenda di Sara. Il dormitorio è uno spazio che viene aperto da un operatore alla sera verso le ore 19.00 e che poi la mattina chiude alle 8. In questo spazio le persone possono trovare un posto dove dormire e ripararsi. Il dormitorio è autogestito, e cioè durante il pernottamento non è presente alcun operatore che però pur non essendo presente nella struttura è reperibile tutta la notte e quindi può intervenire in caso di necessità.

Caritas oltre al dormitorio si occupa di un'altra struttura chiamata, come detto precedentemente, "Tenda di Sara": uno spazio destinato all'accoglienza e all'ospitalità temporanea di persone o famiglie in situazione di difficoltà. Il Centro di Accoglienza è composto da quattro nuclei abitativi di diversa grandezza e capienza. A differenza dei normali dormitori questa struttura è composta da piccoli appartamenti dove ognuno può ritrovare il proprio contesto familiare e la propria privacy senza dover condividere obbligatoriamente degli spazi con persone estranee.

All'interno dei servizi per le persone senza dimora a partire dal 2014 si apre un nuovo scenario: inizia, a seguito della proposta di fio. PSD e la risposta positiva di Don Marino Callegari responsabile Caritas Clodiense, la sperimentazione del modello *Housing first*. Recentemente però il progetto *Housing first* ha iniziato una transizione importante passando ad essere gestito dalla Cooperativa sociale REM. Questa transizione non è immediata e questo fa sì che alcuni appartamenti siano ancora gestiti da Caritas Clodiense mentre altri dalla cooperativa REM.

La sperimentazione appunto come dicevamo è iniziata nel 2014 a seguito della proposta che fio.PSD ha fatto ai suoi soci, tra i quali Caritas Clodiense, e cioè quella di iniziare una sperimentazione in Italia per l'implementazione del modello *Housing first*.

Caritas Clodiense accetta la sfida ed inizia così la formazione di alcuni operatori sociali per acquisire le competenze necessarie per capire come funziona l'approccio *Housing first* e per poi sperimentare direttamente nel contesto clodiense. Questa esperienza inizialmente è stata finanziata da alcuni fondi della Diocesi di Venezia mentre ora è in parte sempre finanziata dalla Diocesi ma anche dai servizi comunali di Chioggia.

Lo sviluppo di questo progetto è stato molto rapido soprattutto se pensiamo ai numeri ristretti di abitanti che vivono a Chioggia: Nel 2014 la cooperativa gestiva 3 appartamenti privati che vennero utilizzati per dare una casa a cinque persone senza dimora; ad oggi invece il progetto continua a crescere e dispone di 10 abitazioni distribuite su tutto il territorio clodiense che ospitano circa 16 persone.

Il progetto si rivolge a un target d'utenza che comprende tutte le varie categorie definite dalla classificazione Ethos e cioè sia persone senza tetto e senza casa ma anche individui che vivono in sistemazioni insicure o inadeguate come scantinati, garage o barche. Alcune persone accolte dal programma *Housing first* di Chioggia oltre a vivere delle forti situazioni di disagio abitativo possono avere problemi psichiatrici o/e di tossicodipendenza.

L'inserimento di queste persone all'interno del programma HF avviene solitamente su segnalazione dei servizi sociali territoriali dell'area adulti, anziani o disabili o da parte dei servizi specialistici come SERD e CSM. I candidati, in un primo momento, venivano valutati dagli operatori della cooperativa e quindi inseriti all'interno degli appartamenti, ma dal 2017 oltre alla valutazione viene chiesto anche al servizio sociale che ha in carico la persona di contribuire con le spese per l'inserimento. Queste spese comprendono l'affitto, le utenze e l'accompagnamento all'abitare. Se il servizio non si rende disponibile a compartecipare alle spese l'inserimento non avviene.

L'inserimento abitativo però non dipende solamente dalla disponibilità di appartamenti o di risorse economiche da parte dei servizi ma dipende soprattutto dalle scelte dei partecipanti: ai partecipanti infatti viene chiesto di voler vivere in casa, di accettare la visita degli operatori della cooperativa e di compartecipare alle spese della casa con il 50% del loro reddito fino a quando non saranno in grado di pagare tutta la somma necessaria per usufruire del programma.

A differenza da quello che succede nelle città o progetti più grandi, nel progetto di Chioggia non esiste un'equipe multidisciplinare che si occupi dell'accompagnamento all'abitare ma di ciò se ne fanno carico due operatori della cooperativa REM. Per quanto riguarda l'accompagnamento più specialistico a livello sanitario la cooperativa si appoggia ai servizi già esistenti sul territorio quali servizi sanitari, SERD e CSM.

Gli appartamenti assegnati alle persone accolte dal progetto HF di Chioggia sono tutti reperiti dal contesto dell'edilizia privata e possono ospitare sia singoli ma anche coppie di persone. Nel momento in cui l'appartamento non viene più affittato ad un unico individuo il partecipante può scegliere se vivere con la persona già presente nell'appartamento o se rifiutare l'inserimento abitativo. Gli appartamenti vengono affittati dalla cooperativa REM ma poi in un secondo momento possono essere affittati direttamente all'inquilino che vive all'interno dell'appartamento. La cooperativa oltre ad affittare a suo nome l'appartamento garantisce al proprietario di casa di farsi carico di eventuali problemi sia interni all'abitazione che di vicinato, offrendo una reperibilità h24.

	BOLOGNA	CHIOGGIA
TITOLO	<i>Housing first</i> Bologna	<i>Housing first</i> Chioggia
ANNO D'INIZIO DEL PROGETTO	Progetto nato nel 2012. Inizio sperimentazione con affido della gestione da parte del comune alla Coop. Piazza Grande	Sperimentazione avviata a seguito della proposta fatta da fio.PSD nel 2014.
ENTE GESTORE	Cooperativa sociale Piazza Grande	Carità Clodiense Cooperativa sociale REM
TIPOLOGIA DELL'ENTE	Ente appartenente al terzo settore	Ente appartenente al terzo settore
ALTRI ENTI PUBBLICI O PRIVATI COINVOLTI	Comune di Bologna ASP città di Bologna Servizi contrasto alla grave marginalità adulta SerD CSM	Caritas Diocesi di Venezia Servizi sociali territoriali SerD CSM

4.3 Bologna e Chioggia e l'interazione con i servizi locali

I progetti presentati precedentemente aderiscono molto bene ai principi dell'*Housing first* e all'idea fondamentale per cui la casa non deve essere considerata come un punto d'arrivo ma come il punto di partenza per la presa in carico delle persone senza dimora perché risponde al diritto d'avere un'abitazione. Nella realizzazione di questi due programmi entrambe le cooperative hanno sottolineato un iniziale difficoltà nel collaborare con i servizi locali e nel far capire loro questa nuova modalità di lavoro per cui non è necessario “essere pronti” ad entrare in casa per poter godere di questo diritto, ma che è invece possibile, una volta soddisfatti i bisogni essenziali, poter lavorare con e sulla persona per migliorare il suo benessere fisico e sociale.

I due progetti analizzati rispettano in modo molto fedele i principi e le modalità di lavoro proposte da Pathways to Housing, fa eccezione però il fatto che la maggior parte degli appartamenti in entrambe le realtà non siano destinati ad un uso individuale ma che all'interno dello stesso appartamento si possano trovare a convivere più persone. Questo aspetto è un chiaro adattamento del modello *Housing first* più “tradizionale” a un contesto locale differente da quello in cui è nato. In Italia infatti è molto difficile reperire ad un prezzo accessibile delle abitazioni (monolocali o bilocali) e destinarle ad un uso individuale e per questo entrambe le cooperative si sono trovate ad essere costrette ad inserire delle persone in appartamenti condivisi cercando però di mantenere un minimo di privacy attraverso l'utilizzo di stanze singole.

L'approccio *Housing first* non apporta solamente un cambiamento nella metodologia o nel lavoro con le persone senza dimora ma consiste in un vero e proprio cambiamento di paradigma nei servizi rivolti alla grave emarginazione adulta.

I cambiamenti però non sempre sono visti come positivi e a volte il rischio è quello di non voler cogliere opportunità innovative per paura di quello che questo può significare e può creare. Questo è quello che inizialmente è successo nei contesti di Bologna e Chioggia.

In queste due realtà, diverse sia per numero di abitanti, che per territorio, che per servizi rivolti alla cittadinanza, il modello *Housing first* è stato accolto da due cooperative sociali come una sfida a cui poter rispondere ma inizialmente non è stato accettato allo stesso modo dai servizi sociali presenti sul territorio.

I servizi sociali inizialmente avevano molte riserve su di una possibile attuazione e riuscita del programma *Housing first* nei contesti locali, ma nel giro di pochi anni entrambe le amministrazioni si sono trovate a ricredersi e hanno iniziato loro stesse a richiedere o proporre degli interventi alle cooperative seguendo l'approccio *Housing first*.

Entrambe le cooperative hanno sottolineato come in un primo momento le principali difficoltà riscontrate nell'implementazione del modello HF riguardavano l'interazione con i servizi che difficilmente capivano la filosofia o meglio il principio su cui si basa l'*Housing first* per cui la casa rappresenta il punto di partenza e non d'arrivo. Questa difficoltà iniziale, legata proprio ad uno stravolgimento del modo di pensare i servizi per le persone senza dimora, è svanita negli anni e al giorno d'oggi i servizi vedono in *Housing first* un'ottima risposta alla grave marginalità adulta.

Il comune di Bologna e ASP città di Bologna hanno, negli anni, continuato a rinnovare i finanziamenti per l'attuazione del progetto *Housing first*, nel 2018 hanno finanziato il progetto per la durata di 5 anni e inoltre hanno sempre cercato di aumentare il numero di appartamenti e quindi di posti letto occupabili attraverso questo approccio e tutto questo perché hanno potuto vedere dei risultati positivi in termini di mantenimento dell'abitazione da parte delle persone senza dimora, un miglioramento delle condizioni di salute, di salute mentale, delle tossicodipendenze e di integrazione sociale.

Per quanto riguarda il comune di Chioggia invece, attraverso il programma *Housing first* gestito dalla cooperativa REM, per la prima, i servizi sociali territoriali e di conseguenza l'amministrazione comunale hanno visto sul proprio territorio la presenza di un progetto dedicato esclusivamente alle persone senza dimora, target d'utenza che non era mai stato preso in considerazione in modo a sé stante.

I servizi, in entrambe le realtà italiane, negli anni si sono aperti maggiormente alla collaborazione con le cooperative sociali, sono disposti a contribuire economicamente affinché avvenga l'inserimento in casa dei loro utenti e risultano essere ben disposti a mantenere la presa in carico degli stessi.

Per quanto riguarda il comune di Bologna lo stesso si può dire anche del servizio specialistico del CSM, con cui Piazza Grande ha costruito un ottimo rapporto di collaborazione. I medici del CSM partecipano alle visite domiciliari direttamente negli appartamenti dei partecipanti, sono disponibili per eventuali confronti su dei casi particolari anche se non in carico a loro. Hanno modalità molto diverse nel fare le visite domiciliari ma rispettano il principio della distinzione dell'abitare dal trattamento terapeutico e normalmente non spingono per la medicalizzazione. Questo atteggiamento aiuta le persone ad avvicinarsi al CSM perché è il servizio ad andare dalle persone non più il contrario.

Diverso invece è il rapporto con il serD. Il serD fa molte segnalazioni di persone da inserire nel programma *Housing first* bolognese anche se non condivide per nulla il principio della riduzione del danno fondamentale invece per questo tipo di approccio. Questo servizio trova molte difficoltà nel poter pensare che una persona tossicodipendente possa essere inserita in un'abitazione senza un controllo costante da parte di un operatore o senza seguire un percorso di disintossicazione molto preciso che la porti all'astinenza questo fa sì che nell'ultimo periodo il serD non sia più disposto a coprire eventuali morosità dei suoi utenti e quindi, questo porta la cooperativa Piazza Grande a non procedere più con gli inserimenti nel progetto *Housing first* Bologna.

Nel comune di Chioggia invece il rapporto con entrambi i servizi specialistici risulta essere positivo, sia il CSM che il serD sono disponibili per confrontarsi su dei casi specifici, per costruire dei progetti individualizzati in collaborazione con la cooperativa REM e per eventuali confronti su dei casi particolari.

Come abbiamo visto nella presentazione di questi due progetti l'approccio *Housing first* produce molti cambiamenti nei servizi e nella modalità di lavoro con le persone senza dimora. Rappresenta un vero e proprio cambiamento di mentalità sia a livello operativo ma anche a livello di gestione e organizzazione dei servizi e delle politiche sociali che non sempre e soprattutto non automaticamente vengono capiti o condivisi.

“L’innovazione di *Housing first* si può riconoscere nel suo riportare la questione della povertà sul piano dei principi e dei diritti senza cadere nella retorica ma proponendo un metodo e delle prassi. Per quanto pienamente in linea con i presupposti del lavoro sociale quindi, l’approccio HF solleva sfide che sollecitano gli operatori a ripensare criticamente il ruolo della loro professione. La sfida che si ritiene esso lanci agli operatori sociali è quella di non rinunciare ai propri principi, di non lasciare che vengano sopraffatti dalla dimensione burocratica e amministrativa dell’intervento perché c’è un metodo che consente di applicarli, mostrando anche di ottenere risultati positivi. Si tratta, quindi, di una sfida culturale prima che metodologica e operativa che attiene alla visione della persona senza dimora o in situazione di grave marginalità portatrice di diritti e non solo doveri”.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Zenarolla, A. , *Sfide e prospettive dell’approccio Housing first per il lavoro sociale in Italia.*, in Molinari, P., & Zenarolla, A. (Eds.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*. FrancoAngeli.

Conclusion

Scrivere questa tesi mi ha messo di fronte ad una questione complessa: comprendere com'è composta la *governance* dei servizi per le persone senza dimora e come un nuovo approccio, l'*Housing first*, possa inserirsi al suo interno provocando, o meno, dei cambiamenti.

Il tema della povertà è entrato negli ultimi anni all'interno delle agende politiche di diversi Stati europei, e ciò è accaduto anche in Italia. Le cause possono essere varie: la crisi economica, la scelta dell'Unione Europea, attraverso la Strategia Europe 2020, di porre come obiettivo quello di ridurre il numero di persone a rischio o in condizioni di povertà e di esclusione sociale di almeno 20 milioni di unità¹⁹⁵, il lavoro di advocacy svolto dalle associazioni e la costituzione di Alleanza contro la povertà hanno fatto sì, che anche nel nostro Paese, la questione “povertà” fosse messa in evidenza.

Fino ad alcuni anni fa, circa una decina, questo problema o la grave emarginazione adulta non era mai stato affrontati a livello statale ma ad occuparsene erano sempre stati il terzo settore o i gruppi di volontariato.

Nel 2000 però si assiste ad un cambiamento che idealmente avrebbe dovuto portare una vera e propria rivoluzione all'interno del sistema dei servizi socioassistenziali: l'emanazione della “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”.

Attraverso questa legge, la volontà era quella di creare un sistema integrato di interventi e servizi sociali volto a programmare e gestire una serie di azione dedicate alla persona, integrarle se necessario con altri servizi e valutarle.

La legge 328/00 però non entrò praticamente mai in funzione, infatti, un anno dopo, con la riforma del Titolo V della Costituzione, lo Stato perse qualsiasi competenza nazionale di indirizzo e coordinamento delle politiche sociali, che la 328 tanto auspicava, lasciando quindi il ruolo di organizzazione e gestione dei servizi socio-assistenziali alle regioni e collocando lo Stato come un ente che doveva stabilire dei livelli essenziali di prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionali.

¹⁹⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_it

Questi livelli essenziali però non furono mai stabiliti e ciò fece sì che, anche nei servizi per le persone senza dimora, ogni comune o ente potesse progettare, gestire ed erogare servizi e interventi senza alcun vincolo dettato da leggi nazionali o regionali, creando in molti casi sistemi non funzionanti o con molte carenze.¹⁹⁶

Come spesso succede, di fronte alla mancanza di un'organizzazione nazionale, di leggi o linee d'indirizzo a farsi effettivamente carico degli utenti furono enti privati, associazioni e gruppi di volontariato.

La gestione e quindi la *governance* della grave emarginazione adulta mostra, come abbiamo potuto leggere nei capitoli precedenti, una forte collaborazione tra attori pubblici e privati e la volontà, attraverso le linee guida d'indirizzo alla grave emarginazione adulta, considerate “una buona pratica di *governance* multilivello a forte valenza partecipativa”¹⁹⁷ e la formazione di fio.PSD (che unisce sia enti pubblici che privati), di creare dei processi volti a sviluppare il coordinamento e la partecipazione di tutti quegli enti che condividono gli stessi obiettivi di porre fine all'*homelessness* o almeno di migliorare le condizioni delle persone senza dimora.

All'interno di questo contesto così variegato da un po' di anni, si è inserito un nuovo approccio di lavoro con le persone senza dimora: l'*Housing first*.

L'*Housing first* è proposto come un approccio che ribalta la dinamica dell'essere “pronti” alla casa, la stravolge. Attraverso questo modello si soddisfano fin dall'inizio i bisogni primari delle persone senza dimora: si permette loro di accedere ad una casa; vengono contattate e prese in carico direttamente dai luoghi da loro frequentati (strada, dormitori, mense ecc...); il rapporto con gli operatori diventa molto informale, tant'è che sono loro stessi ad andare a casa delle persone; viene utilizzato il principio della riduzione del danno e della recovery, nel rispetto dei tempi e delle decisioni prese dalla persona; viene rispettata la libertà di scelta è applicata in tutto e per tutto, dall'individuazione della casa in cui voler vivere alla decisione di intraprendere un percorso terapeutico.

¹⁹⁶ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. (2015). *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*. Roma.

¹⁹⁷ Avonto, C., Cortese, C., (2017) *La grave emarginazione adulta: dalla coloscenza alla programmazione politica*. In https://www.fiopds.org/wp-content/uploads/2017/10/rapp_caritas_fiopds.x88684.pdf

L'attuazione dell'*Housing first* in Italia, come abbiamo visto anche nei due casi studio presentati nell'ultimo capitolo, è stata accolta con un po' di difficoltà da parte dei servizi sociali o dei professionisti che lavorano con le persone senza dimora.

La sua realizzazione prevede infatti un cambiamento di paradigma, di filosofia e di modo di pensare le persone senza dimora, non più come solo come individui da "rieducare" ad essere pronti ad avere una casa e a svolgere tutte quelle azioni che avere un'abitazione comporta, ma come persone che proprio partendo dal luogo in cui avevano fallito, con il giusto sostegno, da parte dell'équipe multidisciplinare, basato sul rispetto delle loro scelte, possono ripartire e migliorare le loro condizioni di benessere e integrazione sociale.

Questo cambiamento, pur non essendo facile, è stato accolto sia dalla città di Bologna che da quella di Chioggia creando, affianco ai servizi esistenti, un'alternativa che risulta essere positiva anche a livello comunale e quindi pubblico in termini di inserimento e mantenimento abitativo, abbassamento della spesa pubblica, miglioramento del benessere degli individui e dell'integrazione sociale.

È questo un ulteriore elemento di innovazione che l'*Housing first* porta rispetto agli altri servizi per le persone senza dimora: la possibilità d'essere adattato e applicato anche in altri contesti.

All'interno dei sistemi di *governance* dell'*homelessness* in Italia l'*Housing first* si inserisce in modo diverso in base alla regione o al comune in cui viene avviato il progetto.

La maggior parte dei progetti *Housing first* diffusi in Italia nascono e continuano ad essere progettualità bottom up e cioè interventi avviati dal terzo settore senza la partecipazione o senza essere proposti dallo Stato, dalla Regione o dal comune. Solo in pochi casi, e cioè nelle città di Bologna, Rimini, Torino e Ravenna sono nati e si sono sviluppati, fin dall'inizio come progetti di partenariato tra pubblico e privato.

Nel comune di Bologna, ad esempio, il progetto *Housing first* è diventato un vero e proprio servizio, finanziato dal bilancio comunale, da fondi PON Metro, PON Inclusione e PO FEAD e dato in gestione tramite bando di gara alla cooperativa Piazza Grande diventata così l'ente gestore. Oltre a questo aspetto più burocratico, la progettualità HF bolognese s'inserisce perfettamente negli altri servizi rivolti alle persone senza dimora come ad esempio i laboratori, i centri diurni, i servizi sociali territoriali e servizi sanitari e mantiene una costante collaborazione con essi dato che gli inserimenti abitativi degli utenti avvengono solo tramite invio da parte dei servizi attraverso la presentazione del caso in un'equipe territoriale interdisciplinare.

Per quanto riguarda la città di Chioggia invece, la cooperativa REM nasce come braccio operativo di Carità Clodiense, unica realtà presente sul territorio per quanto riguarda i servizi per persone senza dimora, in quanto all'interno del comune non esisteva e non esiste tutt'ora alcun tipo di servizio per la grave emarginazione adulta.

Il progetto Hf s'inserisce all'interno di questa realtà totalmente gestita dal terzo settore come un progetto nato dal basso e gestito da cooperativa REM. La progettualità s'interfaccia spesso con i servizi sociali territoriali per quanto riguarda l'invio e la presa in carico degli utenti, ma senza avere in appalto la gestione di qualche servizio né tantomeno avendo convenzioni o affidamenti diretti da parte del comune di Chioggia. All'interno di questa piccola realtà gli interventi che la Cooperativa REM svolge sono condivisi con i servizi sociali perché sono proprio quest'ultimi a mettersi in contatto con la cooperativa, chiedendo una collaborazione per l'attivazione di progetti costruiti ad hoc sulla persona. L'approccio HF pertanto, risulta essere soltanto una modalità d'intervento tra molte altre da utilizzare nel lavoro con un singolo individuo e non come un paradigma adottato dai servizi per risolvere il problema della grave emarginazione adulta.

Come abbiamo potuto osservare dagli esempi presentati nel quarto capitolo, l'approccio *Housing first* può inserirsi diversamente all'interno della *governance* dei servizi per le persone senza dimora.

In alcuni casi, come quello di Bologna, da una politica bottom-up si è trasformato attraverso il processo dello *scaling* in una vera e propria politica pubblica invece, in altri casi, come quello di Chioggia, questo processo non è ancora avvenuto forse perché non in tutte le città sono presenti dei finanziamenti strutturali destinati che ha fatto sì che ci fosse la necessità di un'organizzazione a livello comunale per quanto riguarda l'implementazione di *Housing first* a livello locale.

L'attivazione dei progetti PON avviati dalla convenzione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha previsto lo stanziamento tramite il bando avviso 4 di 50 mln di euro da utilizzare entro il 2019 e altri 50 mln che dovrebbero essere suddivisi nel 2020.

Le regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Umbria, Valle D'Aosta, Veneto, Lazio e Sicilia) e le città metropolitane (Ambito Bergamo, Bologna, Ambito Brescia, Ambito plus città di Cagliari, Ambito Como, Firenze, Milano, Napoli, Torino, Città metropolitana di Palermo, Roma capitale, Provincia autonoma Trento) che riceveranno questi fondi dovranno utilizzarli, così come chiede l'asse 4 per l'attuazione di diverse azione tra le quali l'attivazione di progetti *Housing first*.

Questo a mio parere sarà la vera chiave di svolta per quanto riguarda la diffusione e l'attuazione dell'approccio *Housing first* come paradigma in quanto, le regioni e le città sopracitate saranno in qualche modo costrette ad organizzarsi e a mettere a sistema la sua implementazione, trasformando così questo modello in una vera e propria politica pubblica gestita a livello Statale, regionale o comunale.

Bibliografia

- Amore, K., Baker, M., & Howden-Chapman, P. (2011). The ETHOS definition and classification of homelessness: An analysis. *European Journal of Homelessness*, 5(2).
- Assemblea Generale delle Nazioni Unite., *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo.*, 1948
- Avonto, C., Cortese, C., Iazzolino, M., (2018) *Il Network Housing first Italia.*, in. in Molinari, P., & Zenarolla, A. (a cura di.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia.* FrancoAngeli.
- Avonto, C., Cortese, C., (2017) *La grave emarginazione adulta: dalla coloscenza alla programmazione politica.* In https://www.fiopd.org/wp-content/uploads/2017/10/rapp_caritas_fiopd.x88684.pdf
- Battilocchi, G. L. (2014). *Il senso dell'abitare: Il lavoro socioeducativo con le persone senza dimora.* EDUCatt-Ente per il diritto allo studio universitario dell'Università Cattolica.
- Benassi, D., Albeiro, M. (2013) *Povert  urbana.* in Vicari Haddock, S. *Questioni urbane. Caratteri e problemi della citt  contemporanea.* Il Mulino.
- Benjaminsen, L., & Dyb, E. (2010). Homelessness strategies and innovations. *Homelessness research in Europe*, 123-142.
- Busch-Geertsema, V., Edgar, W., O'Sullivan, E., & Pleace, N. (2010, December). *Homelessness and homeless policies in Europe: Lessons from research.* In Conference on homelessness (Vol. 9, p. 10).
- Busch-Geertsema, V. (2013). Housing First Europe: Final Report. *Bremen/Brussels: European Union Programme for Employment and Social Solidarity.*
- Caritas Italiana. (2015). *Povert  Plurali: Rapporto Caritas sulla povert  e l'esclusione sociale.* Roma.
- Caritas Italiana. (2016). *Vasi comunicanti: Rapporto 2016 su povert  ed esclusione sociale in Italia e alle porte dell'Europa.* Roma.
- Caritas Italiana. (2017). *Futuro Anteriore: Rapporto Caritas su povert  giovanili ed esclusione sociale.* Roma.
- Castellani, G. (2005) *Il modello e l'organizzazione delle politiche sociali.* RES.
- Colombo, F. (2017). *Not homeless anymore. The potential of Housing First for including homeless people in the housing market.*
- Consoli, T., Cortese, C., Molinari, P., & Zenarolla, A. (2016). The Italian Network for Implementing the 'Housing First' Approach. *European Journal of Homelessness _ Volume, 10(1).*

Cortese, C. (a cura di.). (2016). *Scenari e pratiche dell'Housing First: Una nuova via dell'accoglienza per la grave emarginazione adulta in Italia*. FrancoAngeli.

Cortese, C. (2016) *Vite ai margini. I senza dimora in Italia e in Piemonte*. Politiche Piemonte.

Cortese, C., & Zenarolla, A. (2016). Housing First: una sfida per il contrasto alla grave marginalità e l'accesso alla casa anche in Italia. *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, 179-193

Culhane, D. P., Gollub, E., Kuhn, R., & Shpaner, M. (2001). *The co-occurrence of AIDS and homelessness: results from the integration of administrative databases for AIDS surveillance and public shelter utilisation in Philadelphia*. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 55(7), 515-520.

De Albertis, M. (2016). *Le pratiche di contrasto alla grave emarginazione abitativa: il modello "a gradini" (staircase approach)*. Servizio Adulti in Difficoltà. Torino.

Engels, F., Hobsbawm, E. J., & Panzieri, R. (1978). *La situazione della classe operaia in Inghilterra: in base a osservazioni dirette e fonti autentiche*. Editori riuniti.

European Commission. (2013), *Social Investment: Commission urges Member States to focus on growth and social cohesion*. Brussel

European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs. Unit E., European Commission. Directorate-General for Employment, & Equal Opportunities. (2008). *Joint report on social protection and social inclusion*. Office for Official Publications of the European Communities.

European Consensus Conference on Homelessness. (2010). *Raccomandazioni politiche della giuria*. Bruxelles.

FEANTSA. (2012). *On the Way Home? FEANTSA Monitoring Report on Homelessness and Homeless Policies in Europe*.

Gui, L. (2005) *L'accompagnamento sociale.*, In De Luise, D. *San Marcellino: operare con le persone senza dimora*. Milano: Franco Angeli.

Homelessness and Housing exclusion. Initiatives within the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion., estratto da Fitzpatrick, S. (2010). *Building a Comprehensive and Participative Strategy on Homelessness*. Synthesis Report.

Istat. (2006). *La povertà relativa in Italia nel 2005*. Roma.

Istat. (2016). *Matrimoni, separazioni e divorzi*. Roma.

Istat. (2018) *Report: La povertà in Italia nel 2017*. Roma.

Johnsen, S., & Teixeira, L. (2010). Staircases, elevators and cycles of change: 'Housing First' and other housing models for homeless people with complex support needs. Crisis, London.

Lancione, M. (2015). *Housing First: successo, modelli e sfide politiche*. PSICOLOGIA DI COMUNITA'.

Lodi Rizzini, C. (2013). *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*. In Maino, F., Ferrara, M. *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*. Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Mazzeo Rinaldi, F., Mudanò, A. (2018). *Valutare le risorse dei programmi Housing first: il sistema OsValdo*. in Molinari, P., & Zenarolla, A. (Eds.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*. FrancoAngeli.

Marx, K., (1980) *Il Capitale, critica dell'economia politica*. Libro I. Editori Riuniti. pp. 705

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, FiopsD, Caritas Italiana, Istat. (2015). *Le persone senza dimora anno 2014*. Roma.

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. (2015). *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*. Roma.

Molinari, P., & Zenarolla, A. (Eds.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*. FrancoAngeli.

Molinari, P. *I coraggiosi dell'Housing first.*, in Molinari, P., & Zenarolla, A. (a cura di.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*. FrancoAngeli.

Molinari, P. *Le persone accolte nei progetti italiani.*, in Molinari, P., & Zenarolla, A. (a cura di.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*. FrancoAngeli.

Morlicchio, E. (2012). *Sociologia della povertà*. Bologna: il Mulino.

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2018). *Permanent supportive housing: evaluating the evidence for improving health outcomes among people experiencing chronic homelessness*. National Academies Press.

Ornelas, J. e Duarte, T. (2016) *L'implementazione di un programma Housing First in ambito urbano*; in Cortese, C. (2016); *Scenari e pratiche dell'Housing first. Una nuova via dell'accoglienza per la grave emarginazione adulta in Italia*; FrancoAngeli. Milano.

Padgett, D. K., Henwood, B. F., & Tsemberis, S. J. (2018). *Housing First: Una storia che cambia le storie*. FrancoAngeli.

- Palvarini, P. (2006). *Il concetto di povertà abitativa: rassegna in tre definizioni*. Working Paper del Dottorato in Studi europei urbani e locali, Università di Milano-Bicocca.
- Pleace, N. (2011). The ambiguities, limits and risks of Housing First from a European perspective. *European Journal of Homelessness*, 5(2).
- Pleace, N. (2016). *Housing first guide Europe*.
- Rovai, B., & Ziliani, A. (2007). *Assistenti sociali professionisti–metodologia del lavoro sociale*. Carocci.
- Santinello, M., Gaboardi, M., Lenzi, M. (2018). *L'adattamento di un programma a contesti diversi: sfide organizzative e metodologiche*; in Molinari, P., & Zenarolla, A. (a cura di.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*. FrancoAngeli.
- Saruis, T. (2008). Il ruolo degli operatori sociali nell'implementazione delle politiche sociali a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale: tra normativa, discrezionalità e nuovi bisogni. In *Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo-Prima Conferenza nazionale di Espanet Italia*.
- Sassier, P., (1990) *Du bon usage des pauvres. Histoire d'un thème politique XVI-XX siècle*, Paris, p. 247
- Stanhope, V., & Dunn, K. (2011). The curious case of Housing First: The limits of evidence based policy. *International journal of law and psychiatry*, 34(4), 275-282.
- Tosi, A. (2008). *Le case dei poveri: ricominciare ad annodare i fili*. in Bonomi, A. *La vita nuda*. Milano: Triennale Electa.
- Tsemberis, S., Stefanic, A. (2012). *Pathways Housing First Fidelity Scale*. American Journal of Psychiatric Rehabilitation.
- Tsemberis, S. J. (2015). *Housing First: The Pathways model to end homelessness for people with mental health and substance use disorders*. Hazelden.
- United States Interagency Council on Homelessness. (2015). *Opening doors: Federal strategic plan to prevent and end homelessness*. US Interagency Council on Homelessness.
- U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research (2002). *Evaluation of continuums of care for homeless people*. Rockville. MD: U.S. Department of Housing and Urban Development.
- Vitta, M. (2014). *Dell'abitare. Corpi spazi oggetti immagini*. Einaudi. p. 24

Ware Jr, J. E., Kosinski, M., & Keller, S. D. (1996). *A 12-Item Short-Form Health Survey: construction of scales and preliminary tests of reliability and validity*. *Medical care*, 34(3), 220-233.

Wong, Y. L. I., Park, J. M., & Nemon, H. (2006). Homeless service delivery in the context of continuum of care. *Administration in Social Work*, 30(1), 67-94.

Zenarolla, A. (2018) *Sostenere il cambiamento nei servizi per persone senza dimora col monitoraggio e la valutazione*; Molinari, P., & Zenarolla, A. (a cura di.). (2018). *Prima la casa: La sperimentazione Housing First in Italia*. FrancoAngeli.

Sitografia

<https://www.youtube.com/watch?v=0kwYqKjKCys&t=4s>

<http://www.treccani.it/vocabolario/poverta/>

www.fondazione cariplo.it

<http://homelesshub.ca/about-homelessness/homelessness-101/causes-homelessness>

<https://www.fiopd.org/>

<https://www.usich.gov/>

<https://www.eesc.europa.eu/our-work/opinions-information/reports/opinions/homelessness>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. *Pon Inclusione*. in <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/pon-Inclusione/Pagine/default.aspx>

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali., *Fondo di aiuto europei agli indigenti.*, in <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/fondo-di-aiuti-europei-agli-indigenti%E2%80%93Fead/Pagine/default.aspx>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali., *Fondo povertà.*, in <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Fondo-poverta/Pagine/default.aspx>

https://www.feantsa.org/download/it_8942556517175588858.pdf

Carta dei servizi del comune di Chioggia in <https://www.chioggia.org/index.php?area=92&menu=642&page=1611&lingua=4>