

**CONOSCERE PER DELIBERARE:  
L'INDAGINE SUI SERVIZI PER PERSONE SENZA DIMORA  
di Paolo Pezzana – Presidente fio.PSD**

*Milano, 13 dicembre 2010 – Viale Ortles 69  
Convegno di Conclusione dell'Anno Europeo 2010 contro la povertà e l'esclusione sociale*

**Conoscere per deliberare<sup>1</sup>.**

Quando Luigi Einaudi introdusse questo motto nella vita politica dell'Italia rinascita del dopoguerra, la base dati complessiva inerente il nostro allora relativamente giovane Paese era senza dubbio meno pronunciata di oggi.

Ciò che il grande statista monregalese intendeva allora affermare era tuttavia non tanto l'esigenza di incrementare la conoscenza statistico-attuariale in sé, quanto l'esigenza di imparare a fare uso dei dati a disposizione per fare dell'attività di governo della cosa pubblica, a tutti i livelli, un processo quanto più possibile razionale di analisi, programmazione, pianificazione strategica, monitoraggio e verifica trasparente ed accessibile a tutti gli elettori dei risultati conseguiti in termini di promozione del bene comune.

Pensiamo di poter affermare che, se grazie ai progressi delle scienze economiche ed alla costante e competente azione dell'Istituto Nazionale di Statistica la base dati di cui oggi in Italia si dispone non è seconda a quella dei principali Paesi dell'occidente moderno, lo stesso non possa dirsi dell'attitudine da parte dei pubblici

---

<sup>1</sup> Einaudi L., *Prediche Inutili*, Einaudi, Torino, 1964, p.3

poteri italiani, a tutti i livelli, ad utilizzare i dati in modo strategico per sviluppare politiche efficaci e trasparenti, quindi verificabili dai cittadini in maniera immediata e diretta.

Sarebbero molti gli esempi che si potrebbero citare al riguardo, ma ancora una volta il campo della grave emarginazione adulta si può assumere come paradigmatico.

Come in letteratura molti riconoscono, e recentemente è stato messo bene in ulteriore evidenza dal sociologo francese Julien Damon: « la questione delle persone senza dimora è un condensato di tutti i problemi sociali e di tutta la questione sociale. E' questo che la rende particolarmente accattivante per le scienze sociali. La presa in carico delle persone senza dimora rivela pertanto azioni ed orientamenti concernenti tutti i livelli e le dimensioni dell'azione pubblica. In una certa misura inoltre il modo in cui la questione delle persone senza dimora è trattata si rivela essere un condensato di tutte le forme e le difficoltà contemporanee dell'azione pubblica, specialmente nelle grandi città»<sup>2</sup>.

Se è così, come spiegare la pressoché totale assenza di dati nazionali attendibili su questo fenomeno che sino ad oggi ha caratterizzato il sistema italiano? E cosa dire della altrettanto eclatante assenza di forme e dispositivi strutturali di contrasto a tale condizione entro il nostro ordinamento?

Per quanto possa apparire paradossale, questa è stata sino ad oggi la situazione nel nostro Paese, tanto per il contrasto dell'homelessness quanto, su scala più ampia ma entro il medesimo campo, nella lotta alla povertà.

---

<sup>2</sup> Damon J., *Questions sociale set questions urbaines*, PUF, Paris, 2010, p. 12, traduzione nostra

Quando fio.PSD, oramai nel lontano 2004, decise, anche su impulso del network europeo FEANTSA e dell'Osservatorio Europeo sull'*homelessness*, di intensificare i propri sforzi di *lobbying* ed *advocacy* a favore delle persone senza dimora concentrandoli sull'ottenimento da parte del Governo e di ISTAT di un'attenzione strutturale alla conoscenza di questo fenomeno, il ragionamento allora compiuto dai soci fu esattamente quello di tentare di spezzare questo paradosso, che, tra l'altro, ha fatto sì che sinora le persone senza dimora in Italia non siano state contate neppure entro le statistiche ufficiali sulla povertà.

Pensammo allora e pensiamo ancora oggi che il contrasto alla *homelessness* sia possibile e possa essere efficace se condotto lungo i due binari paralleli della **tutela universale contro la povertà** e del **sostegno specifico contro l'emarginazione**. Un'azione efficace di contrasto alla grave emarginazione adulta potrebbe quindi rivelarsi non solo efficace per raggiungere l'obiettivo immediato di sconfiggere tale umiliante e scandalosa condizione sociale, ma anche utile come laboratorio di senso, di pratiche e di politiche per implementare un sistema più complessivo di lotta permanente alla povertà, tanto più necessario quanto più si pensi e si creda che il grado di civiltà di un Paese si misuri anzitutto dal modo in cui esso tratta i propri cittadini più deboli. Per intraprendere una tale azione, la conoscenza del fenomeno è il primo necessario ed imprescindibile passo, come anche la recente ed importante **I Conferenza Europea di Consenso sulla *homelessness***<sup>3</sup> ci ha ricordato con forza.

---

<sup>3</sup> L'evento, tenutosi a Bruxelles nei giorni 9 e 10 dicembre 2010, ha concluso un lungo ed intenso percorso preparatorio partecipato dalle principali forze in campo nel fronteggiamento a livello europeo della grave emarginazione adulta, rappresentanze delle persone senza dimora incluse. All'evento hanno preso parte fio.PSD ed il Governo Italiano, al quale è anche stata richiesta una contribuzione ai lavori in tema di sostenibilità delle strategie di contrasto all'*homelessness*. Per maggiori informazioni e per scaricare i materiali prodotti per l'occasione, vedi <http://feantsa.horus.be/code/EN/pg.asp?Page=1301>

Dopo anni di tentativi, grazie al prezioso supporto di alcuni dirigenti pubblici capaci, intellettualmente onesti e lungimiranti, sia presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>4</sup> sia presso l'ISTAT<sup>5</sup>, al sostegno di un attore fondamentale della società civile italiana come Caritas Italiana ed alla volontà politica più o meno manifesta degli ultimi Ministri succedutisi al Dicastero, all'inizio del 2008 è stato possibile cominciare un percorso di ricerca pubblico ed ufficiale sul tema, del quale oggi è stato presentato un primo embrione di risultato e che entro l'anno prossimo sarà completato con il quadro completo dei servizi e dell'evoluzione del fenomeno della grave emarginazione adulta in Italia.

Vedere oggi pubblicata una “statistica in breve” di ISTAT dedicata ai servizi per persone senza dimora, per quanto limitata e parziale, e sapere che altre seguiranno, sino a fare della povertà c.d “estrema” una delle dimensioni nelle quali la povertà verrà costantemente analizzata e monitorata d'ora in poi in Italia<sup>6</sup>, è un risultato che non può che lasciarci soddisfatti, grati verso quanti hanno reso possibile questo primo passo e pieni di speranza ed aspettative verso noi stessi e verso tutti coloro che con noi si impegneranno per compiere i passi che necessariamente dovranno ad esso conseguire, per giungere a conoscere pienamente il fenomeno

---

<sup>4</sup> Tra i vari dirigenti coinvolti, un ringraziamento particolare va al Dott. Raffaele Tangorra, Direttore Generale per l'inclusione, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che sin dall'inizio ha creduto in questo percorso e lo ha supportato non solo con le sue indubbie qualità di buon amministratore pubblico ma anche con le sue preziose competenze di studioso ed esperto europeo in materia di indicatori per la lotta all'esclusione sociale.

<sup>5</sup> Anche qui, tra i tanti validi professionisti coinvolti, un ringraziamento particolare va al Direttore Centrale, Linda Laura Sabbadini, ed alle Sue collaboratrici, in particolare a Cristina Freguja, Nicoletta Pannuzi, Isabella Siciliani, partecipanti all'indagine sulla povertà estrema non solo con le loro competenze tecniche e professionali ma anche con il cuore e la passione di chi sa riconoscere ed incontrare volti e storie autentici oltre i numeri che li rappresentano.

<sup>6</sup> Le altre sono, come è noto, le indagini sulla povertà relativa e sulla povertà assoluta, sulle quali ISTAT conduce una delle più approfondite ed innovative forme di censimento disponibili a livello internazionale. Vedi al riguardo <http://www.istat.it/societa/consumi>.

dell'*homelessness* in Italia e saper finalmente deliberare misure efficaci per contrastarlo, a partire dall'incontro e dalla relazione con i volti e le storie che stanno dietro i numeri delle statistiche e dal sostegno a quella preziosa ed insostituibile infrastruttura sociale di civiltà che sono i servizi sino ad oggi sviluppati nel nostro Paese per chi si ritrova ad essere senza dimora.

### **Attraverso i servizi.**

E' con questo spirito di attesa ed impegno, a volte faticoso e confuso ma sempre massimo e responsabile, che abbiamo compiuto il viaggio attraverso i servizi italiani per le persone senza dimora che oggi ISTAT ha cominciato a presentare; è con questo stesso spirito che riteniamo necessario e doveroso provare a cogliere dai primi dati di questo percorso alcuni spunti che sin d'ora possono aiutarci a delineare elementi utili per proseguire nel cammino che può portarci ad adottare *policies* efficienti e strategie di intervento efficaci e condivise per porre un giorno fine alla grave emarginazione anche nel nostro Paese, come l'Unione Europea da tempo sta ripetutamente invitandoci a fare<sup>7</sup>.

In particolare, anche in considerazione di quanto sinora ascoltato, riteniamo che sia utile rilevare prima alcuni elementi di processo e poi avanzare alcune considerazioni di merito.

***In relazione al processo di ricerca*** sino a qui compiuto pensiamo di poter

<sup>7</sup> Nonostante l'apparente scarso impatto che ciò ha avuto a livello nazionale, in Italia e negli altri Paesi europei, il tema della lotta alla HHE (*Homelessness and Housing Exclusion*) è presente in tutte le strategie europee di promozione dell'inclusione sociale e lotta alla povertà che si sono succedute dall'adozione dell'agenda di Lisbona nel 2000 in poi, con significative analisi, raccomandazioni e prese di posizione sia da parte della Commissione Europea che del Consiglio dell'Unione Europea e del Parlamento Europeo. Per una attenta ed approfondita recente rassegna del contributo dato dal cosiddetto "Metodo Aperto di Coordinamento" dell'Unione Europea in questo campo, vedi Frazer H., Marlier E., Nicaise I., *A social Inclusion roadmap for Europe 2020*, Garant, Antwerp/Apeldoorn, 2010, pp. 141-185

affermare sinteticamente che:

- Esiste una ampia parte del Paese che lavora e si impegna in maniera fondamentale ma non sempre evidente alle istituzioni ed all'opinione pubblica: servono mediatori capaci non solo di indagare scientificamente la realtà ma anche di incontrare questi soggetti e dare loro voce, accompagnandoli quanto più possibile alla costruzione di reti locali e sovralocali entro le quali assumere protagonismo e moltiplicare le proprie capacità di fronteggiamento dei problemi che si presentano loro; è questa un'indicazione di carattere metodologico per i percorsi di ricerca e conoscenza sociale, ma è già anche un'indicazione politica circa il sostegno che le politiche pubbliche dovrebbero essere in grado di mettere in atto nei confronti delle infrastrutture sociali, spontanee e formali, del quale il Paese si è nel tempo progressivamente ma non uniformemente dotato.
- La conoscenza del fenomeno delle persone senza dimora ha senso se porta a disporre di **dati scientificamente attendibili ed efficaci** al tempo stesso, ossia di dati capaci di essere utilizzati e tradotti a livello locale e nazionale in obiettivi strategici da perseguire. Non sarebbe utile e disperderebbe energie preziose coinvolgere gli attori sociali in un dibattito su definizioni ed approcci metodologici al termine dei quali la conoscenza prodotta non possa essere usata per compiere scelte concrete e supportare cambiamenti efficaci dove necessario. E' per questo che è particolarmente importante che un'indagine pubblica sulle persone senza

dimora parta dai servizi e si appoggi ad essi per svilupparsi, anche aiutando a colmare le lacune che i servizi stessi dovessero presentare.

- Il quadro più efficace in cui la conoscenza dell'*homelessness* può svilupparsi è quello europeo, perché la scala del problema della grave emarginazione adulta è la medesima di tutta la questione sociale contemporanea, che si complessifica, si frammenta e si globalizza sempre più, rendendo sempre meno efficaci e sostenibili le risposte localistiche o anche solo di livello nazionali. E' per questo che occorre rimanere agganciati il più possibile al dibattito ed alle acquisizioni che in Europa, grazie a FEANTSA, alla classificazione ETHOS ed ai progressi del lavoro dell'Osservatorio Europeo sulla Homelessness si stanno facendo<sup>8</sup>.

A supporto di tali considerazioni vorremmo citare solo alcuni dati, ancora parziali, per i motivi che ISTAT ci ha poc'anzi ricordato, che abbiamo raccolto durante l'esperienza di ricerca che fio.PSD ha condotto sotto la guida di ISTAT, e che danno in qualche modo una misura utile ad inquadrare quanto andiamo sostenendo anche nel merito<sup>9</sup>.

Il percorso che abbiamo compiuto nei servizi per persone senza dimora è stato ampio e per la prima volta veramente nazionale, visto che in tutte le regioni Italiani è stata effettuata la rilevazione.

In un anno di lavoro, sono stati contattati dai 37 ricercatori complessivamente

---

<sup>8</sup> Vedi a questo proposito <http://www.feantsaresearch.org/code/en/hp.asp>

<sup>9</sup> Vale la pena ripetere che non si tratta di dati "ufficiali" ma di indicatori di percorso, che speriamo al più presto di rendere disponibili, attraverso ISTAT, in maniera più compiuta ed attendibile, come oggi è stato fatto per i 31 Comuni da questa selezionati nella "statistica in breve" oggi presentata.

impegnati da fio.PSD, in oltre 1000 ore di lavoro effettivo, 5.000 telefonate e 850 visite in loco, **1684 organizzazioni**; a **1144** di queste sono state somministrate interviste che hanno portato a individuare **810 organizzazioni** che erogano alle persone senza dimora circa **2450 servizi** diversi in Italia, con percentuali maggiori al centro nord ed inferiori al centro sud, ma nessun territorio regionale che risulti completamente ed integralmente scoperto.

**777** sono le organizzazioni che, tra le 1684 rilevate, hanno dichiarato di avere almeno un servizio per persone senza dimora, con una media che, a livello nazionale, si è attestata sui **5 servizi per organizzazione**. Di queste **235** (30,5%) sono ubicate nel **nord ovest** del Paese, **188** ( 24,1%) nel **nord est**, **159** ( 20,4%) al **Centro**, **108** (13,9%) al **sud**, **87** (11,2%) nelle **isole**. Si tratta di una rappresentazione che conferma il tradizionale divario infrastrutturale tra le diverse aree del Paese, ma che appare meno eclatante di quanto ci si sarebbe potuti aspettare almeno sino a qualche anno fa, quando l'assenza di servizi nella loro area era una delle cause principali che le persone senza dimora emigrate al nord dichiaravano ai servizi come motivazione del loro spostamento. **592** di tali enti (76,2%) sono privati mentre i restanti **185** sono pubblici (23,8%), anche qui evidenziando una modalità di *welfare mix* che appare in questo particolare campo piuttosto peculiare e significativa, specie ove si consideri che molti dei servizi privato censiti dichiarino di usufruire in qualche forma di contributi pubblici.

Significativo appare anche il dato dei servizi che, dall'elenco iniziale<sup>10</sup> di **1202**

---

<sup>10</sup> formato in un data base composto accorpando alcuni dei principali data base parziali disponibili in Italia sui servizi di questo settore come quelli di Caritas Italiana, della Comunità di Sant'Egidio, di fio.PSD, di Caritas Ambrosiana, dell'indagine ISTAT sui servizi dei Comuni.



**organizzazioni**, sono risultati non operare più o non aver operato affatto negli ultimi anni con le persone senza dimora, così come il dato degli enti ed organizzazioni aggiunti al database in corso d'opera su segnalazione di altri intervistati. I primi ammontano infatti a **532** servizi (il 44,2% del database iniziale), **71** dei quali sono risultati irreperibili al nuovo censimento (13,3%), **189** non (o non più) eroganti servizi per persone senza dimora (35,5%). Ciò può essere indice di una certa “**mortalità**” dei servizi, soprattutto piccoli ed informali che, negli ultimi dieci anni<sup>11</sup> non sono riusciti a proseguire la propria attività passata per i senza dimora, così come può essere indice di una certa “**concentrazione**” dei servizi che potrebbe essersi verificata mano a mano che i servizi territoriali per le persone senza dimora sono andati sistematizzandosi e regolamentando la loro attività. Altrettanto significativo è però il dato delle “new entry”, ossia dei servizi che non erano censiti nei database operativi locali precedenti e che la ricerca ha permesso di “scoprire”. Si tratta infatti di **413 organizzazioni**, rappresentanti il **24,5%** degli enti contattati da fio.PSD durante il percorso. E' stato evidente in questi casi come la buona conoscenza del territorio locale da parte degli altri servizi su di esso insistenti si sia rivelata un elemento di informazione prezioso e, spesso, un potente strumento per realizzare percorsi di rete e di sistematizzazione degli interventi.

Importante appare anche il dato relativo alle organizzazioni che, per diversi motivi, hanno rifiutato di rispondere alla intervista telefonica loro sottoposta o sono stati impossibilitati a farlo per problemi strutturali. Si tratta infatti di **272 organizzazioni**, pari al **16,1%** del totale delle organizzazioni selezionate. Pur non

---

<sup>11</sup> È più o meno questo il periodo nel quale sono stati composti i data base che hanno dato vita all'elenco iniziale utilizzato.

disponendo ancora di un dato specifico circa le motivazioni della non risposta, i *feed back* informali degli intervistatori ci permettono di affermare che in questo gruppo si equivalgono sostanzialmente coloro che non hanno risposto per motivi “**ideologici**” e coloro che non lo hanno fatto per motivi “**strutturali**”, attribuendo alla mancanza di tempo da dedicare alle risposte richieste<sup>12</sup> la causa del loro non interesse a rispondere. Se ne deduce in ogni caso una certa persistente difficoltà all’interno del mondo dei servizi per le persone senza dimora a dare alla raccolta dati ed alla ricerca quantitativa in materia una priorità significativa, difficoltà che è dato riscontrare anche in altri Paesi europei, e comunque in tutte le realtà nelle quali la raccolta e la trasmissione di dati non avvengano o per una finalità strategica interna all’ente stesso o per la presenza di incentivi specifici a farlo, come ad esempio il requisito della raccolta obbligatoria per poter accedere a finanziamenti pubblici<sup>13</sup>.

Sempre nel merito sarebbe interessante, per poter tracciare alcuni orientamenti utili a comprendere come si sta evolvendo il panorama italiano dei servizi per le persone senza dimora, poter disporre sino d’ora di un’analisi approfondita delle tipologie di servizi erogati, dei collegamenti tra loro esistenti, delle modalità pubblico-private di erogazione che seguono, delle modalità di accesso che li caratterizzano. Non ci è purtroppo possibile ad oggi tracciare un tale quadro, potendoci limitare solo all’analisi dei 31 Comuni che ISTAT ha sinora potuto prendere in considerazione. Nell’attesa che un più ampio set di dati sia disponibile per le analisi di coloro che, come fio.PSD, sono a ciò interessati, possiamo tuttavia,

---

<sup>12</sup> In media le interviste telefoniche somministrate in fase CATI hanno avuto una durata di 27 minuti, mentre quelle effettuate *in loco* di persona hanno avuto una durata di circa 1,5 ore.

<sup>13</sup> Per un confronto con la realtà europea in questo ambito vedi il recente rapporto *Homelessness and Homeless policies in Europe: lessons from research*, preparato da un gruppo di esperti dell’Osservatorio Europeo a supporto dei lavori della *consensus conference on homelessness* e disponibile per il *download* sul sito indicato *supra*, nota 3.

basandoci sull'analisi parziale oggi presentata da ISTAT, sul complesso dei dati rilevati, sull'esperienza dei soci della federazione e sui feedback dei rilevatori, considerare in generale come il percorso dei servizi per persone senza dimora presenti punti di forza e criticità significative in ciascuna delle principali dimensioni entro le quali un'analisi organizzativa può essere condotta.

Senza avere qui la pretesa di analizzare dettagliatamente nel merito il settore, e sperando si possa in seguito tornare più dettagliatamente ed anche coinvolgendo maggiori competenze tecniche e scientifiche di settore, vorremmo provare a indicare alcune suggestioni molto generali che dalle informazioni raccolte nel processo ci vengono in tema di:

- *Ambiente di riferimento dei servizi per persone senza dimora;*
- *Cultura Organizzativa dei servizi;*
- *Tecnologie impiegate dai servizi;*
- *Strutture Fisiche nelle quali i servizi si svolgono.*

Quanto all'**ambiente di riferimento** possiamo dire che i servizi per le persone senza dimora appaiono oggi in Italia a pieno titolo inseriti in una dinamica più generale di contrazione del *welfare* pubblico e di frammentazione delle solidarietà territoriali che, in assenza di dispositivi pubblici universalistici e significativi di lotta alla povertà, sino ad oggi avevano contribuito al fronteggiamento informale di molte delle problematiche sociali presenti sui territori, fossero o meno presenti sugli stessi sistemi integrati di servizi specifici. A sostegno di tale affermazione stanno tanto gli elementi rilevati circa la “mortalità” dei servizi quanto la significativa concentrazione dei servizi esistenti sull'assistenza di prima necessità e la risposta ai bisogni primari.

D'altro canto, anche i dati esperienziali che i soci fio.PSD esprimono dai loro servizi circa l'aumento di richieste di intervento a servizi di prima necessità come mense e centri di distribuzione è indice di come il settore tenda sempre più a configurarsi come un "prestatore di ultima istanza", per quanto di profilo molto marginale e residuale, per coloro che, scivolando progressivamente in povertà sempre più significative, prendono a utilizzare i servizi di prima necessità, generalmente accessibili senza particolari filtri preventivi, come anche i dati ISTAT ci hanno mostrato, quali **strumenti compensativi di sostegno al reddito**<sup>14</sup>.

L'ambiente di riferimento dei servizi per le persone senza dimora rischia quindi sempre più di essere quello di un sistema di **risposta emergenziale** alle forme più gravi di povertà, magari sostenuta dal settore pubblico in maniera non irrilevante<sup>15</sup>, ma comunque condannato ad investire sempre più sulla risposta ai bisogni primari ed il fronteggiamento delle situazioni di emergenza o di lunga durata nella condizione di *homelessness*. Per quanto sia evidente che una tale strategia ha corto respiro, provocando ben presto la saturazione del sistema per sovralimentazione ed assenza di vie di uscita (sistema del "tetto di vetro"), è importante rilevare che essa sta di fatto condizionando l'evoluzione del mondo dei servizi per le persone senza dimora, portando anche coloro che sarebbero orientati verso strategie più "promozionali" a ricercare finanziamenti ed opportunità di mantenimento dei propri servizi attraverso l'implementazione di servizi di risposta ai bisogni primari, più facilmente

---

<sup>14</sup> Nel senso che i denari risparmiati per l'acquisto di cibo o di vestiti procurati da un servizio ad accesso gratuito come le mense ed i servizi di distribuzione di indumenti e generi di prima necessità, possono essere impiegati in altro modo per compensare la perdita di potere di acquisto che le risorse delle persone in progressivo impoverimento sperimentano.

<sup>15</sup> Pare essere questo uno degli orientamenti delineati dal *Libro Bianco sul Futuro del modello sociale: La vita buona nella società attiva*, contenente il programma delle politiche sociali dell'attuale Governo e disponibile per il download all'indirizzo [www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/376B2AF8.../0/librobianco.pdf](http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/376B2AF8.../0/librobianco.pdf)

comprensibili e quindi finanziabili dalle amministrazioni pubbliche o mediante donatori privati. A conferma di ciò si può addurre anche il tasso di “caduta” che, nella rilevazione, è stato riscontrato tra le organizzazioni che in sede di indagine CATI hanno dichiarato di avere servizi di presa in carico ed accompagnamento e quello, nettamente inferiore, che in quelle stesse organizzazioni è stato riscontrato *in loco* in sede di intervista in modalità CAPI.

Tali considerazioni portano dirette al tema della **cultura organizzativa** dei servizi per le persone senza dimora, che emerge solo in filigrana dai dati sinora presentati ma che costituisce, per chi abbia una certa esperienza del settore, un tema cruciale che nei dati espressi e nelle evidenze riscontrate durante il percorso effettuato, trova una serie di preoccupanti conferme. In particolare sembra apparire piuttosto evidente come il settore, da un punto di vista organizzativo, sia ancora caratterizzato da una forte tendenza a strutturare i servizi come degli “**orti recintati**”, ossia delle realtà tese a offrire in un unico contesto una pluralità di servizi e quindi una presa in carico delle persone scarsamente capace di integrazione e di apertura all'esterno, eccezion fatta per le relazioni di segretariato sociale generalmente riconosciute come ambito di prevalente competenza pubblica. Se per un verso tale dato, che emerge sia dall'elevato numero di servizi presente presso le organizzazioni più grandi, sia dalla concentrazione di servizi che si manifesta nelle realtà a maggior concentrazione di capitale sociale, può dire di una certa attenzione strutturale alla centralità della persona ed alla multidimensionalità dei suoi problemi, dall'altro esso rivela un sistema complessivamente troppo fragile, frammentato e parcellizzato per fare fronte nel suo insieme alle crescenti e sempre più complesse esigenze che un

percorso di inclusione per persone senza dimora comporta. Il dato dello scarso numero di servizi accessibili liberamente dall'utenza, a prescindere dal tipo di bisogno personale che sono orientati a soddisfare, pur non essendo l'unico indicatore di una tale tendenza, è tuttavia piuttosto rivelatore del grado di controllo che le strutture sentono il bisogno di esercitare sui percorsi delle persone per poter funzionare<sup>16</sup>. Da qui possono derivare, come spesso accade, percorsi che non riescono a porre al centro la dimensione del diritto della persona senza dimora all'inclusione sociale e che, per motivi organizzativi, sono piuttosto portati a concentrare intorno alle esigenze delle strutture i processi di servizio messi in atto. Da qui può inoltre derivare una certa tendenza, piuttosto presente nella cultura organizzativa dei servizi, soprattutto più grandi, a privilegiare l'interlocuzione diretta e privilegiata con gli enti finanziatori al lavoro di rete per la messa in comune e l'ottimizzazione strategica delle risorse, tendenza rilevata anche da fio.PSD in molti territori e contro la quale la federazione sta esprimendosi in maniera molto forte.

E' in ogni caso significativo come i dati mettano in evidenza quanto la maggior parte del valore di produzione (economico, professionale, di mobilitazione sociale ) presente nei sistemi territoriali di servizi per persone senza dimora sia espresso dai servizi privati del terzo settore (circa il 75% in media), pur persistendo in maniera molto forte una certa dipendenza culturale dei medesimi enti privati dall'ente pubblico e dai suoi orientamenti, anche laddove il settore pubblico non sia coinvolto nella gestione diretta di servizi. Si tratta di una **tendenza culturale reattiva** piuttosto

---

<sup>16</sup> La questione dell'accessibilità è uno dei principali indicatori che vengono considerati anche a livello europeo per distinguere i modelli di intervento basati sul cosiddetto *staircase approach* da quelli impostati secondo l'*housing-led approach*. Per una rassegna delle differenze tra i due approcci vedi il rapporto citato *supra*, nota 13.

che proattiva che appare ancora abbastanza dominante e che potrebbe rappresentare un fattore di criticità significativo in caso di ulteriori contrazioni del modello di *welfare* pubblico. E' probabilmente da ascrivere a tale tendenza anche un certo grado di corresponsabilità che i gestori privati di servizi per persone senza dimora in Italia oggi hanno rispetto alla sostanziale assenza di vere e proprie programmazioni strategiche territoriali degli interventi in questo settore, non essendo riscontrabili nei piani di zona in questi anni esaminati da fio.PSD, tranne qualche significativa eccezione, elementi consistenti in questa direzione.

Rispetto alle **risorse fisiche** ed alle **tecnologie** impiegate dai servizi tanto i dati quanto l'esperienza fatta incontrando i servizi confermano un quadro di sostanziale prevalenza di **logiche di tipo "emergenziale" ed "istituzionalista"**, fatto da grandi strutture con scarsi collegamenti con strutture di altro tipo ovvero da strutture piccole ma molto specializzate sulla erogazione di beni e servizi di prima necessità, anch'esse senza collegamenti forti di tipo progettuale con strutture ad altra finalità. Esistono naturalmente anche consistenti esempi di segno opposto e significative buone pratiche anche nell'utilizzo di spazi ampi e grandi strutture riconvertite ad utilizzo multidimensionale, ma non paiono esercitare al momento tendenze egemoni nel settore. Anche sotto il profilo tecnologico, i dati e l'esperienza rivelano un ricorso a tecniche e profili professionali di lavoro sociale solo in un limitato numero di casi, concentrati soprattutto nel pubblico (servizio sociale professionale<sup>17</sup>) oppure laddove si sia in presenza di strutture più grandi, forti e organizzate, capaci di sviluppare

---

<sup>17</sup> E' tuttavia anche da rilevare come siano proprio gli operatori professionali del pubblico, dotati in generale di tecnologie di intervento sociale potenzialmente più strutturate, a risentire in maniera particolare della carenza di risorse e strumenti materiali attraverso i quali declinare quelle tecnologie in effettive relazioni di aiuto. E' tra questi operatori infatti che si registrano le maggiori lamentele circa la carenza degli strumenti a loro disposizione e l'impossibilità pratica di svolgere al meglio il proprio mestiere.

processi effettivi di presa in carico. Il volontariato o un lavoro sociale non particolarmente qualificato appaiono invece dominanti in una larga parte dei servizi di erogazione di beni di prima necessità. Anche per quanto attiene alla raccolta ed alla registrazione dei dati, come si è visto, pur essendo la stessa effettuata in larga parte dei servizi considerati, difficilmente la stessa avviene in maniera informatizzata e condivisa con reti e sistemi territoriali di intervento più ampi a fini di programmazione strategica dei servizi. Pur assegnando alle questioni di *privacy* tutto il valore che esse meritano, è questo un ulteriore indicatore indiretto di come i servizi per persone senza dimora facciano ancora oggi piuttosto fatica a fare rete tra loro e con il pubblico in maniera effettivamente strategica, ossia a partire dalla definizione comune del problema, di un quadro di obiettivi misurabili da raggiungere e delle risorse complessivamente necessarie a raggiungerli.

In conclusione, si può affermare come il settore dei servizi alle persone senza dimora viva, nel complesso dei servizi di *welfare* pubblici e privati, in una marginalità analoga a quella dei soggetti di cui si occupa, nella quale tuttavia, a fronte della scarsità delle risorse disponibili, gli attori coinvolti sono riusciti negli anni a sviluppare un sistema di offerta molto superiore a quello che sarebbe stato lecito aspettarsi.

A fronte delle sfide contemporanee e delle conseguenze che la crisi socio-economica attuale sta comportando per i sistemi di *welfare*, il settore si dimostra al tempo stesso abbastanza resiliente ma comunque vulnerabile. In assenza di una ripresa significativa del sostegno pubblico all'inclusione sociale esso, se non modificherà in senso maggiormente sinergico e reticolare le proprie modalità di



funzionamento, risulta infatti particolarmente esposto a consistenti “**rischi di schiacciamento**” sotto la pressione dell’emergenza assistenziale cui sempre più persone rischiano di ritrovarsi esposte.

### **A partire dal 14 dicembre 2010**

In mancanza del quadro definitivo dell’analisi dei dati sui servizi è prematuro pensare di poter trarre delle conclusioni significative in termini di interventi, anche perché abbiamo la certezza che quando essi saranno disponibili unitamente al censimento delle persone senza dimora la base di informazioni sulla quale assumere decisioni sarà talmente importante da lasciare pochi spazi di ambiguità.

Appare tuttavia sin d’ora evidente come due elementi si presentino vigorosamente alla nostra attenzione sollecitando tanto i poteri pubblici quanto gli attori privati del mondo dei servizi ad attivarsi:

- il primo è l’esigenza di superare molti dei preesistenti steccati, a tutti i livelli, orizzontali e verticali, per cominciare a **pensare ed agire strategicamente insieme;**
- il secondo è la necessità di **dare riconoscimento e voce** ad un settore che, nel suo insieme, rappresenta già una parte importante del Paese e del suo sistema di servizi sociali e civili, ma che sino ad oggi, nonostante iniziative come quella dell’Anno Europeo 2010 contro la Povertà e l’Esclusione Sociale, fatica ad uscire dalla propria marginalità e a farsi comprendere tale quale è: un laboratorio ed uno specchio in cui la civiltà

contemporanea può vedere riflesse con chiarezza le proprie deformazioni e, riconoscendole, attivarsi per cambiarle.

Le strade per realizzare questi due obiettivi potrebbero essere sin da subito numerose, e le Raccomandazioni che a breve la Commissione Europea si auspica farà a tutti gli Stati Membri in ordine al recepimento delle indicazioni emerse dalla *Consensus Conference on Homelessness* potranno rappresentare una occasione concreta per cominciare a percorrerle.

Concludere fruttuosamente e velocemente il percorso di ricerca iniziato, essendo certi che il risultato finale esprima davvero il quadro della situazione dell'*homelessness* in Italia e non solo una sua rappresentazione parziale, è certamente la prima delle azioni che doverosamente ci si impongono.

Cominciare a capire come e su che cosa costruire delle strategie locali di intervento sulla *homelessness* sulla base di linee guida e forme di coordinamento e monitoraggio nazionali può essere la seconda, e può essere iniziata senza alcuna riserva già a partire dai dati e dalle evidenze resi disponibili oggi.

Molte altre possono seguire, ma occorre condividere chiaramente, come vorremmo che avvenisse in conclusione della giornata odierna e come anche il rappresentante del Governo Italiano, Raffaele Tangorra ha espresso nel suo intervento come esperto alla *Consensus Conference*, che, se vogliamo porre fine alla grave emarginazione in Italia: «c'è un generale bisogno di creare meccanismi concreti di discussione sul tema dell'*homelessness* (...) E' un fatto che siano stati fatti progressi in questa direzione ma c'è ancora molto da fare; rendersi conto che la frammentazione/decentralizzazione eccessiva dei processi amministrativi in Italia

costituisce una criticità specifica, così come la presenza di cittadini immigrati tra la popolazione *homeless*, può essere un primo passo verso il miglioramento ed il successo (...) all'interno di una strategia complessiva che identifichi (rispetto all'obiettivo di porre fine alla grave emarginazione – *ndr*) appropriati obiettivi intermedi (...) e sia sostenuta da una adeguata conoscenza e comprensione del fenomeno»<sup>18</sup>.

L'obiettivo di sconfiggere l'*homelessness* è possibile, così' come è possibile che i diritti delle persone senza dimora, in quanto persone e cittadini, siano affermati finalmente nella pratica e non solo sulla carta: si tratta di decidere se ci vogliamo credere o no. Se la risposta sarà affermativa, troveremo la strada....

Grazie

---

<sup>18</sup> L'intervento del Dott. Tangorra, come quelli di tutti gli esperti intervenuti alla *Consensus Conference*, sono contenuti nel rapporto "*Experts Contributions Consensus Conference on Homelessness*" disponibile per il *download* all'indirizzo indicato *supra*, nota 3. In particolare la citazione qui da noi proposta è tratta dalla pag. 41.