

# Povert  estreme

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

a cura di Sergio Mauceri e Luca Di Censi





# Povert  e Percorsi di Innovazione Sociale

Collana promossa da fio.PSD (Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora).

**Direzione:** Presidente fio.PSD in carica (Cristina Avonto) e Senior Policy Officer fio.PSD in carica (Marco Iazzolino).

**Coordinamento:** Caterina Cortese (PhD) (fio.PSD).

**Comitato Editoriale:** Alessandro Carta (Cooperativa sociale Il Simbolo), Domenico Leggio (Associazione Tetti colorati), Marco Lucchini (Banco Alimentare), Francesco Marsico (Caritas Italiana), Antonio Russo (ACLI).

**Comitato Scientifico:** Maurizio Bergamaschi (Universit  degli Studi di Bologna), Cristian Campagnaro (Politecnico di Torino), Teresa Consoli (Universit  degli Studi di Catania), Caterina Cortese (fio.PSD), Marco Iazzolino (fio.PSD), Sabina Licursi (Universit  della Calabria), Francesco Mazzeo Rinaldi (Universit  degli Studi di Catania), Antonella Meo (Universit  degli Studi di Torino), Paolo Molinari (IRES-FVG), Roberta Pascucci (fio.PSD), Carlo Pennisi (Universit  degli Studi di Catania), Valentina Porcellana (Universit  degli Studi di Torino), Riccardo Prandini (Universit  degli Studi di Bologna), Massimo Santinello (Universit  di Padova), Alice Stefanizzi (Universit  degli Studi di Torino), Anna Zenarolla (Universit  di Padova).

**Comitato Scientifico Internazionale:** Peter Cockersell (Intapsych – Winchester, UK), Pascale Estecahandy (National Coordinator operational side – DIHAL, FR), Jose Ornelas (ISPA – Istituto Universitario – Lisbona, PT), Deborah Padgett (NYU Silver School of Social Work, New York, USA), Nicolas Pleace (Centre for Housing Policy – University of York, UK), Sam Tsemberis (Pathways Housing First, Columbia University Medical Center – New York, USA).

La Collana Povert  e Percorsi di Innovazione Sociale si pone come laboratorio privilegiato di pensiero aperto al confronto tra tutti coloro che intendono riflettere sulle pratiche sociali, in particolare studiosi di settore, esperti e operatori, nonch  come strumento di presentazione e diffusione di iniziative sperimentali e buone prassi riguardanti l’inclusione sociale e l’integrazione di persone che sperimentano forme e diverse intensit  di povert  (assoluta, relativa, estrema, abitativa, alimentare, ecc.).

La Collana predilige studi mono e multidisciplinari, di tipo teorico e applicativo, che analizzano la multidimensionalit  del bisogno legato alla condizione abitativa, alla deprivazione materiale e relazionale, alla salute e alla grave emarginazione. A questo scopo comprende due sezioni cos  articolate: Teoria e Ricerca (Sezione I); Metodi e Strumenti (Sezione II).

Rientrano nella Collana, studi sulle politiche sociali e abitative, sul welfare locale, sugli esiti dei progetti di integrazione sociosanitaria e sociale; studi sui movimenti migratori, sulla sicurezza sociale e l’uguaglianza, sulla povert  urbana, sulla homelessness, sulle connessioni con le dimensioni individuali e psicologiche del benessere; sugli spazi abitativi intesi come luoghi di costruzione sociale; sulle dimensioni organizzative e professionali del lavoro con le persone in condizione di grave marginalit .

Tutte le proposte di pubblicazione vengono sottoposte alla procedura del referaggio (peer review), fondata su una valutazione che viene espressa sempre e per ogni lavoro da parte di due referee anonimi, selezionati fra docenti universitari e/o esperti dell’argomento.

Le proposte vanno inviate all’indirizzo di posta elettronica [collanastudipoverta@fiopsd.org](mailto:collanastudipoverta@fiopsd.org).



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# Povertà estreme

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

a cura di Sergio Mauceri e Luca Di Censi



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

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

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

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

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

# Indice

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

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

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

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

## *Ringraziamenti*

Il presente lavoro di ricerca rappresenta il frutto di un impegno collettivo e di una proficua sinergia tra diverse realtà, nato a seguito del finanziamento a un gruppo di docenti e ricercatori della Sapienza Università di Roma, diretto da Sergio Mauceri, da parte del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) di un Progetto di Ateneo per l'anno 2019. Desideriamo, pertanto, esprimere la nostra sincera gratitudine al MUR per aver finanziato il progetto e a tutti coloro che, a vario titolo hanno concorso alla sua realizzazione.

Innanzitutto, ringraziamo gli autori che, con i loro preziosi contributi e la loro dedizione, hanno permesso di affrontare il fenomeno in esame da molteplici prospettive, arricchendo il lavoro di una varietà di punti di vista e approfondimenti.

Un ringraziamento speciale anche a Carlotta Antonelli e Simona Cavallo per aver collaborato alla riuscita dell'indagine, offrendo il loro prezioso contributo alla realizzazione delle interviste per la ricostruzione della rete dei servizi e alla conduzione dei focus group, in relazione agli studi di caso.

Un sentito ringraziamento va alla fio.PSD (Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora) per il patrocinio dell'iniziativa, che ha reso possibile il coinvolgimento dei propri associati della città di Roma e ha fornito un sostegno fondamentale alla realizzazione del progetto.

Esprimiamo inoltre la nostra riconoscenza al Dipartimento Politiche Sociali e Salute di Roma Capitale, per aver siglato un protocollo di ricerca con il Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale della Sapienza Università di Roma e per aver concesso l'accesso alla banca dati della Sala Operativa Sociale, un prezioso strumento di analisi e di conoscenza del territorio.

Un ringraziamento particolare è rivolto all'Osservatorio Cittadino sulle Marginalità Sociali, gestito da Europe Consulting Onlus, per il suo costante supporto e per la preziosa collaborazione.

Desideriamo, inoltre, estendere la nostra gratitudine a tutte le realtà cooperative e associative che hanno partecipato alla ricerca, riconoscendone l'importanza e contribuendo attivamente alla sua realizzazione.

Infine, un ringraziamento sentito va a tutti i professionisti del sociale, del sanitario e ai volontari che, con il loro impegno quotidiano e la loro dedizione, rendono la città di Roma più inclusiva e accogliente. Il loro lavoro rappresenta un esempio di valore inestimabile per l'intera comunità.

# *Introduzione*

di *Luca Di Censi, Sergio Mauceri\**

## **1. Povertà estrema e grave emarginazione adulta**

Il tema della povertà estrema si configura come un fenomeno complesso e sfuggente, intriso di contraddizioni e paradossi che lo rendono difficilmente inquadrabile in una definizione e caratterizzazione univoca. Proprio questa sua natura sfuggente lo rende un ambito particolarmente stimolante, ma al contempo denso di zone oscure, per studiosi, operatori e policy makers.

La grave emarginazione adulta testimonia le eccezioni e i malfunzionamenti delle società occidentali, che operano una selezione silenziosa ma persistente tra i membri della società, neutralizzando coloro che, con la loro esistenza, contraddicono l'immagine di un mondo che progredisce inarrestabilmente. Proprio per questo suo carattere inconfessabile e controverso, l'emarginazione risulta di difficile misurazione e definizione. La grave emarginazione non è un'esperienza a sé stante, bensì l'esito di un accumulo di scivolamenti che si amplificano reciprocamente, prostrandolo l'individuo e rendendo difficoltosa l'intrapresa di strategie efficaci di reazione. Tale processo mina la dignità della persona e ne limita il libero arbitrio, configurandosi come una vera e propria negazione dei diritti umani.

Da decenni, ricercatori, operatori e policy makers in tutto l'Occidente dibattono sulle caratteristiche e le dimensioni dell'emarginazione che fa capo alle persone senza dimora. La natura individuale o sociale del fenomeno, la sua estensione, la composizione soggettiva, le dinamiche sotterranee, la multifattorialità delle storie e delle biografie che la compongono so-

---

\* La sezione introduttiva è il frutto del lavoro congiunto dei due curatori del volume. Tuttavia, è possibile attribuire a Luca Di Censi la stesura del par. 1 e a Sergio Mauceri quella del par. 2.



no solo alcuni degli aspetti oggetto di discussione. Tuttavia, non si è ancora giunti ad un consenso diffuso o a una lettura condivisa, elementi necessari per pianificare qualsiasi forma di azione comune o per organizzare una base di dati omogenea. La grave emarginazione adulta è spesso erroneamente considerata un problema individuale, imputabile a fattori esterni (ad esempio, immigrazione, dipendenze) o a scelte personali. Tale stigmatizzazione ostacola la comprensione del fenomeno e la messa in atto di adeguate misure di contrasto.

Il dibattito sulla povertà estrema assume a tratti le sembianze di un' esplorazione di un nuovo continente, uno spazio diverso dalla società conosciuta, noto solo in parte e ancora ampiamente da scoprire.

Pertanto, grave emarginazione adulta rappresenta una sfida complessa per le moderne società occidentali. La sua natura contraddittoria e sfuggente richiede un approccio multidisciplinare e una sinergia tra ricerca, intervento sociale e policy making. Solo attraverso una conoscenza approfondita del fenomeno e un impegno comune sarà possibile individuare strategie efficaci per contrastare le forme di povertà estrema e promuovere l'inclusione sociale.

## **2. L'articolazione del volume**

L'obiettivo generale del presente volume è offrire un'analisi approfondita del sistema di servizi per contrastare la grave marginalità nella metropoli romana, esaminando, attraverso l'adozione congiunta di diverse prospettive e linee di ricerca, la rete di organismi che operano a diversi livelli per affrontare il fenomeno della povertà urbana estrema, con il fine ultimo di restituire una conoscenza completa e aggiornata del sistema di accoglienza e sostegno alle persone senza dimora nella Capitale, evidenziandone i punti di forza e di debolezza, nonché le sfide e le opportunità future.

A tale fine, è stato intrapreso un percorso di indagine, in relazione a un progetto di Ateneo della Sapienza Università di Roma, diretto da Sergio Mauceri, che si è avvalso dell'impiego congiunto di diverse tecniche di ricerca (cfr. Allegati online) e che è descritto dettagliatamente nel Capitolo 2, dopo aver inquadrato precisamente il fenomeno delle povertà estreme da un punto di vista definitorio, teorico e politico-giuridico, evidenziandone il carattere multidimensionale (cfr. Cap. 1).

Prima di procedere all'analisi dei servizi, si è ritenuto opportuno procedere attraverso una stima quanto più accurata possibile della numerosità delle persone senza dimora a Roma, adottando opportune strategie di cal-

colo, che si sono avvalse dell'analisi dei dati digitalizzati messi a disposizione dalla Sala Operativa Sociale di Roma Capitale (cfr. Cap. 3).

Il fenomeno della grave emarginazione adulta si presenta oggi con una complessità crescente, con nuovi profili e sfide che sempre più si arricchiscono di nuove vulnerabilità che coinvolgono giovani, donne vittime di violenza, persone con background migratorio e lavoratori precari. Pertanto, all'interno del volume, è stato introdotto il riferimento a specifici approfondimenti che segmentassero internamente l'universo delle persone senza dimora, focalizzando l'attenzione sulle peculiarità di specifiche categorie sociali.

Nello specifico, al fine di inquadrare quali siano i bisogni, in relazione ai quali si struttura il sistema dei servizi, il Capitolo 4, avvalendosi dell'analisi secondaria di dati preesistenti, ha ricostruito l'evoluzione del fenomeno della *homelessness*, specificandone le segmentazioni interne e sottolineando l'insieme delle vecchie e delle nuove sfide, nei termini delle complesse e multidimensionali esigenze che fanno capo alla grave emarginazione delle persone senza dimora.

Per quanto nella popolazione presa in esame sia prevalente la componente maschile, il quadro dei bisogni non poteva mancare di focalizzare l'attenzione sulle specificità del fenomeno della *homelessness* femminile, che si caratterizza per la presenza di fattori che sostanziano una condizione in cui coesistono fattori suppletivi che ne sovradimensionano l'invisibilità e la vulnerabilità sociale (cfr. Cap. 5).

Nel Capitolo 6 sono analizzati e discussi i risultati di una *web survey*, condotta con il concorso dei responsabili dei servizi romani, allo scopo di descrivere e monitorare le caratteristiche dell'utenza e del personale impiegato, le modalità di accesso ai servizi e le loro caratteristiche salienti, con un'attenzione particolare ai punti di contatto tra servizi e persone (unità di strada, accoglienze, mense e centri diurni), come anche ai servizi innovativi per rispondere a bisogni specifici e intercettare segmenti di popolazione particolarmente vulnerabili. Una specifica attenzione è inoltre prestata ai bisogni che restano inevasi e agli elementi di criticità dei servizi, con una ricognizione delle proposte di possibili strategie per farvi fronte efficacemente.

L'esposizione dei risultati di ricerca prosegue nel capitolo successivo, che avvalendosi di una *social network analysis*, progettata *ad hoc*, ricostruisce le modalità di cooperazione tra gli enti preposti a rispondere ai bisogni delle persone senza dimora, evidenziando il ruolo strategico rivestito da alcune realtà associative e del settore pubblico, nonché le lacune nella costituzione di una rete dei servizi sinergica e collaborativa.

Nel Capitolo 8 si focalizza l'attenzione su una delle modalità operative più innovative per dare risposta al problema abitativo, ovvero l'Housing

First, basato sull'inserimento in appartamenti indipendenti di persone senza dimora con problemi di salute mentale o in situazione di disagio socio-abitativo cronico, allo scopo di favorirne percorsi di benessere e integrazione sociale. Nello specifico, viene esposto nel dettaglio il progetto *Housing First Roma*, corredando la presentazione delle modalità operative con i risultati di monitoraggio e valutazione elaborati dalla fio.PSD, in qualità di partner del progetto.

Se l'analisi dell'Housing First è stata condotta a partire da esperienze di ricerca antecedenti al progetto di Ateneo realizzato, il Capitolo 9 e il Capitolo 10 restituiscono i risultati della tappa finale del percorso di indagine intrapreso, che – attraverso l'ausilio di tecniche qualitative di indagine – ha previsto di condurre studi di caso, dopo aver selezionato due realtà associative romane che si contraddistinguono per una posizione strategica nella rete dei servizi e che si caratterizzano per una storia evolutiva e per modalità operative fortemente differenziate: la Caritas diocesana di Roma e la cooperativa sociale Europe Consulting Onlus.

Il volume si conclude con un capitolo, che a partire dalle evidenze empiriche e dalle riflessioni maturate nel corso del volume complessivo, mira a condividere con gli operatori del settore e i policy makers, delle linee di indirizzo e delle *roadmap* che valorizzino i punti di forza dei servizi operanti nella città di Roma e che soprattutto mirino a superarne gli elementi di criticità.

Infine, il volume è sensibilmente arricchito da un'appendice metodologica (pubblicata online sulla piattaforma dell'editore), che ricostruisce nel dettaglio il funzionamento piattaforma *Anthology*, progettata da Europe Consulting Onlus, con lo scopo di personalizzare gli interventi dei servizi che fanno capo alla Sala Operativa Sociale e agli Help Center di Grandi Stazioni, mediante un sistema totalmente informatizzato, che raccoglie i dati digitalizzati delle caratteristiche degli utenti e degli interventi operati. Si tratta di un sistema di specifico interesse per gli operatori sociali, trasferibile su ampia scala.

Il progetto realizzato, nel restituire un report dettagliato delle risposte ai bisogni delle persone senza dimora nella metropoli romana e delle linee prospettiche di sviluppo, ha la potenzialità di suggerire prospettive future di ricerca che estendano il raggio di osservazione ad altre realtà territoriali nel contesto nazionale e internazionale, come anche di percorsi di indagine che puntino a valutare l'impatto e l'efficacia dei servizi, coinvolgendo nella raccolta delle informazioni anche gli utenti, a cui abbiamo necessariamente dovuto rinunciare a causa dell'entità ridotta del finanziamento ricevuto.

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

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

## **1.1. Premessa**

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

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

---

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

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

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

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

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

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

## 1.2. La povertà urbana estrema

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Tali interventi prevedono progettualità per l’implementazione di:

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

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

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

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

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

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

## 1.7. Le politiche di intervento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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

---

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

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



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

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

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

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

---

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

## *2. Il disegno di ricerca*

di *Sergio Mauceri*

Se il primo capitolo ha reso conto del quadro concettuale che ha orientato l'indagine, obiettivo del presente capitolo è restituire l'inquadramento metodologico del Progetto di Ateneo della Sapienza Università di Roma realizzato, specificandone gli interrogativi ai quali intendeva rispondere, il contesto di indagine, l'approccio adottato, le fasi procedurali in cui è stato articolato il disegno di ricerca e gli strumenti di raccolta delle informazioni. Al fine di garantire la pubblicità, ripetibilità e controllabilità del procedimento di indagine, le scelte metodologiche operate saranno chiaramente esplicitate e argomentate.

### **2.1. Obiettivi dell'indagine**

La povertà estrema può essere indagata da numerose prospettive e avvalendosi di approcci di ricerca differenziati, in funzione degli interrogativi di ricerca che possono essere stipulati, nel momento in cui si assuma il riferimento alla specifica categoria delle persone senza dimora per riferirsi alla condizione di chi vive in una condizione di particolare vulnerabilità dal punto di vista abitativo, economico, sanitario e socio-relazionale. Le persone senza dimora sono infatti caratterizzate dal fatto di esperire una condizione di povertà estrema, con una conseguente deprivazione in termini di opportunità di far fronte autonomamente all'insieme dei bisogni primari, che possano garantire le condizioni di sussistenza minime per vivere in modo dignitoso (cfr. Cap. 1). Considerate le condizioni di partenza, che almeno dal punto di vista abitativo e della vulnerabilità sociale, accomunano i membri di questa popolazione speciale, si è scelto di destinare una specifica attenzione alla varietà dei servizi deputati a fornire un supporto

nel dare risposta ai bisogni di varia natura delle persone senza dimora, che scaturiscono dalla totale assenza di risorse economiche e socio-relazionali che ne garantiscano l'inclusione sociale.

Il focus di attenzione del progetto di ricerca realizzato è costituito dall'insieme dei servizi destinati alle persone senza dimora nella città di Roma, nell'ottica di descrivere e monitorare come a fronte di una varietà e moltitudine di bisogni, si attivino modalità operative differenziate, dal punto di vista dei modelli organizzativi, delle attività messe in campo, delle professionalità impiegate, della attrattività e congruenza tra domanda e offerta dei servizi prestati, nonché delle modalità di cooperazione con gli altri enti dedicati alle persone senza dimora.

Obiettivo dell'indagine è dunque di ricostruire la rete dei servizi destinati alle persone senza dimora, in uno specifico contesto metropolitano, monitorando nel contempo il funzionamento interno dell'insieme dei servizi censiti, dopo aver stimato statisticamente il bacino potenziale di utenza nel territorio di riferimento.

Nell'ottica di poter pervenire, in ultima istanza, alla identificazione di modelli di intervento paradigmatici, il progetto ha anche previsto di approfondire le pratiche messe in atto da enti che risultassero in una posizione centrale o comunque di rilievo all'interno della rete dei servizi e che fossero particolarmente eterogenei tra loro, dal punto di vista del proprio iter evolutivo, della filosofia ispiratrice e delle prestazioni erogate.

Questi obiettivi cognitivi sono traducibili in una serie di interrogativi di ricerca, per dare risposta ai quali sono state ideate procedure di raccolta e analisi dei dati differenziate.

Nello specifico, dopo aver scelto quale contesto di indagine la metropoli romana, per le ragioni che si espliciteranno tra breve, ci si è proposti di rispondere ai seguenti interrogativi di ricerca: quante sono le persone senza dimora a Roma? Quanti e quali caratteristiche hanno i servizi disponibili nella metropoli romana attivati per rispondere ai bisogni queste persone? A quali bisogni rispondono efficacemente questi servizi? Quali bisogni restano inevasi? Che tipo di lavoro di rete esiste tra questi servizi? Quali sono i modelli paradigmatici di intervento adottati?

Stante la varietà degli interrogativi di ricerca stipulati, le scelte progettuali sono state coordinate all'interno di un disegno di ricerca articolato e complesso, che ha previsto l'attuazione di diverse fasi procedurali, illustrate analiticamente in questo capitolo e i cui risultati saranno rendicontati nelle successive sezioni del volume, che saranno rese ancora più dense dal riferimento ad approfondimenti tematici, di specifica rilevanza per mettere a fuoco le peculiarità di alcune categorie specifiche di persone senza dimora o di modalità innovative di intervento.

## 2.2. Il contesto di indagine: la metropoli romana

Come anticipato, si è scelto di circoscrivere l'ambito territoriale di riferimento dell'indagine alla Capitale, dal momento che Roma presenta un'incidenza molto elevata di persone senza dimora, che nella stima prodotta dall'Istat per l'anno 2014, si attestava al 15,2% delle persone senza dimora in Italia (7.709 in valore assoluto, a fronte del 16,9%, corrispondenti a 7.827 persone del 2011), seconda solo a Milano<sup>1</sup>. La seconda ragione è da imputare al fatto che, sempre nella stessa indagine condotta dall'Istat sulla condizione delle persone senza dimora, a Roma, a differenza di Milano, risultava contratta l'offerta dei servizi di mensa e accoglienza notturna rispetto al 2011, passando da 61 a 45. Quindi, a fronte, di un bacino di utenza dalla numerosità pressoché invariata, circa un quarto dei servizi attivi nella metropoli romana ha cessato la propria attività nel giro di appena quattro anni.

Diventava dunque dirimente approfondire le caratteristiche dei servizi erogati, in rapporto ai bisogni delle persone senza dimora in un contesto metropolitano, caratterizzato peraltro da alta densità demografica, ritmi di vita frenetici e fugacità delle relazioni sociali, che accrescono i rischi che le persone senza dimora esperiscano condizioni di esclusione e marginalità sociale.

## 2.3. L'approccio metodologico adottato

L'indagine realizzata, nell'assumere quale unità di analisi i servizi destinati alle persone senza dimora, ha adottato un approccio metodologico iscrivibile nell'ambito della *Mixed Methods Research*, che coniuga tecniche di ricerca quantitative e qualitative nel medesimo disegno di ricerca per rispondere a problemi di indagine complessi (Creswell e Plano Clark, 2011; Amaturò e Punziano, 2016; Mauceri, 2019). Nello specifico, rispetto ai disegni di ricerca misti, identificati da chi scrive (Mauceri, 2019), l'indagine è riconducibile all'approccio della "survey in profondità", utilizzata in questa sede per esplorare in profondità buone prassi, alla fine del percorso di indagine, dopo aver condotto estensivamente un monitoraggio e un'analisi di rete dei servizi, che consentisse di condurre *case studies* su casi esemplari particolarmente significativi. Oltre ad aver coniugato quantità

---

<sup>1</sup> L'incidenza nel capoluogo lombardo è del 23,7%, una quota in leggera flessione rispetto al 27,5% del 2011. Palermo è il terzo comune dove vive il maggior numero di persone senza dimora (il 5,7%, in calo rispetto all'8% del 2011), seguono Firenze (3,9%), Torino (3,4%), Napoli (3,1%, in aumento rispetto all'1,9% del 2011) e Bologna (2%).

e qualità, l'intento è stato anche di combinare approcci metodologici quantitativi che hanno avuto uno sviluppo pressoché autonomo nell'ambito della ricerca sociale, conducendo da un lato una *web survey*, volta a monitorare il funzionamento dei servizi, a cui hanno preso parte i responsabili degli stessi e dall'altro una *social network analysis*, con l'intento di ricostruire la rete dei servizi, sulla base delle relazioni di cooperazione messe in atto dagli enti che li gestiscono. La ricerca, inoltre, ha combinato approcci di analisi consolidati, relativamente alle strategie di ricerca impiegate, con un'analisi secondaria di dati amministrativi digitalizzati per recuperare, oltre alle informazioni relative all'offerta dei servizi, anche una caratterizzazione, soprattutto in termini di stima della numerosità, delle persone senza dimora presenti nel territorio romano, nell'ottica di monitorare anche l'entità del bacino di utenza complessivo (domanda).

Nell'implementazione dell'impianto di ricerca e nella promozione dell'indagine sono stati coinvolti diversi stakeholder, quali: la Sala Operativa Sociale di Roma Capitale, che monitora il flusso delle persone senza dimora, la fio.PSD (Federazione italiana organismi per le persone senza dimora), un ente di advocacy che tra i suoi soci include cinque realtà romane, nonché i responsabili degli enti e dei servizi operanti sul territorio.

Seppure la ricerca non possa ambire a obiettivi inerenti alla valutazione di efficacia dei servizi, che avrebbe richiesto un disegno di ricerca che coinvolgesse anche gli utenti dei servizi, incompatibile con le risorse finanziarie a disposizione, tuttavia presenta dei richiami all'approccio valutativo, laddove non ha mancato di rendicontare punti di forza e limiti delle risposte messe in campo per rispondere ai bisogni espressi dalle persone senza dimora. Questa peculiarità ha consentito, alla fine del percorso di indagine, di predisporre una serie di raccomandazioni utili al miglioramento dell'offerta dei servizi, nell'ottica di costruzione di un modello paradigmatico di intervento che fosse trasferibile anche ad altri contesti territoriali (cfr. Cap. 11).

## 2.4. Le fasi procedurali

L'impianto metodologico adottato ha previsto una serie di fasi concatenate e coordinate, che rendono conto del bacino di utenza, delle modalità operative e della rete delle relazioni tra gli enti preposti, con riferimento all'insieme dei servizi dedicati alle persone senza dimora, operanti nella metropoli romana.

Gli step realizzati sono descritti nei successivi sottoparagrafi, rimandando a specifici approfondimenti nei capitoli successivi, che saranno dedicati a rendere conto dei risultati cui si è di volta in volta pervenuti.

### *2.4.1. La stima delle persone senza dimora*

Prima di procedere ad un'analisi mirata a monitorare le modalità operative delle prestazioni erogate e a ricostruire la rete dei servizi, si è ritenuto opportuno produrre una stima, quanto più accurata possibile, di quale fosse il bacino delle persone senza dimora, in quanto possibili destinatari degli interventi attivati a Roma.

La prima fase di lavoro ha dunque previsto l'organizzazione dei dati digitali, estratti dalla base dati della Sala Operativa Sociale di Roma Capitale, all'interno della quale sono stati registrate le richieste di accesso al sistema di accoglienza, attraverso le segnalazioni effettuate dalle unità mobili. Attraverso il metodo di cattura-ricattura, sulla base delle segnalazioni multiple alla Sala Operativa Sociale, è stata stimata accuratamente l'ampiezza della popolazione delle persone senza dimora, in una prospettiva diacronica (ricostruendo l'evoluzione della consistenza numerica dal 2014 al 2022) e introducendo come covariate osservabili il genere e la cittadinanza.

Nel Capitolo 3, dedicato a questa fase procedurale, oltre a rendere noti i risultati, si procederà attraverso una descrizione analitica del procedimento di cui ci si è avvalsi.

### *2.4.2. Censimento e monitoraggio dei servizi*

Prima di poter procedere a una ricognizione mirata a monitorare il sistema dei servizi prestati alle persone senza dimora è stato necessario procedere a un censimento volto a ricostruire una lista aggiornata dei servizi di varia natura operanti a Roma.

Si è partiti da una lista dei servizi in convenzione con il Comune di Roma o che erogano prestazioni collaborando con il Comune, per poi procedere ad una sua integrazione mediante la cooperazione di vari organismi, che nel tempo hanno proceduto a una mappatura dei servizi dedicati alle persone senza dimora nella capitale, come quelle operate dalla Comunità di Sant'Egidio<sup>2</sup> e da Binario95<sup>3</sup>.

I servizi censiti, che comprendono mense, centri di accoglienza, parrocchie e altre realtà del Terzo settore, sono complessivamente 115.

Si è proceduto al reperimento degli indirizzi e-mail dei responsabili dei servizi, che sono stati invitati a partecipare alla seconda fase procedurale

---

<sup>2</sup> <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.segidio.solidarieta&pli=1>.

<sup>3</sup> [www.binario95.it/roma-mappatura-servizi-per-persone-senza-dimora-emergenza-covid-19/](http://www.binario95.it/roma-mappatura-servizi-per-persone-senza-dimora-emergenza-covid-19/).

del progetto, che prevedeva la conduzione di una *web survey* chiusa (Mauceri, Faggiano, Di Censi, 2020), tesa a monitorare gli aspetti connessi alle modalità operative dei servizi e indicatori di adeguatezza delle risposte messe in campo rispetto al difficile compito di fornire risposta alla varietà di bisogni, di cui sono portatrici le persone senza dimora.

In particolare, i responsabili sono stati invitati via e-mail a completare un questionario online, dopo aver partecipato ad un evento, realizzato il 19 maggio 2022, in collaborazione con la Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora (fio.PSD), durante il quale è stata presentata l'indagine per incentivare la partecipazione al progetto degli enti operanti a Roma.

Complessivamente, dopo aver operato diversi solleciti, il questionario è stato completato dai responsabili di poco meno della metà dei servizi (46 su 115), nel periodo compreso tra novembre 2022 e febbraio 2023. Nello specifico, è stata prestata particolare attenzione – anche mediante contatti telefonici – a coinvolgere quei servizi che prestassero servizi cruciali, ossia caratterizzati da stabilità nel tempo, capillarità, alto bacino di utenza. Non hanno risposto quindi all'invito soprattutto i servizi parrocchiali o che prestano attività in modo fugace e informale.

Ai responsabili dei servizi che si sono resi disponibili a rispondere sono state richieste tramite questionario strutturato online (cfr. Allegato 1) le seguenti informazioni: natura giuridica dell'ente che gestisce il servizio, livello di professionalizzazione (numero di figure professionali e inquadramento contrattuale), fonti di finanziamento, prestazioni erogate, flussi dell'utenza che nell'anno 2021 ha fruito del servizio, caratteristiche anagrafiche dell'utenza, bisogni maggiormente ricorrenti, bisogni insoddisfatti, strategie o servizi da implementare per rispondere ai limiti del servizio, forme di valutazione adottate dall'ente per monitorare l'efficacia e l'impatto del lavoro svolto e, infine, l'impatto della pandemia sull'erogazione dei servizi. Queste informazioni, anche se riferite a una parte dei servizi presenti sul territorio romano, riproducono in forma tipizzata la varietà dei servizi disponibili e hanno dato luogo a risultati rilevanti nell'ottica del monitoraggio del funzionamento degli interventi (cfr. Cap. 6).

### *2.4.3. La ricostruzione della rete dei servizi*

Il passo procedurale successivo è stato quello di condurre una social network analysis (SNA) sulle organizzazioni che si occupano di persone senza dimora nella città di Roma. L'analisi delle reti sociali può fornire informazioni preziose sulla collaborazione tra le organizzazioni e le eventuali lacune nella rete di supporto. La SNA è stata realizzata attraverso 28 in-

terviste telefoniche con i responsabili delle organizzazioni che si sono rese disponibili (su un totale di 51 realtà individuate tra enti di Terzo settore e parrocchie che erogano servizi per persone senza dimora), condotte nel periodo compreso tra novembre 2022 e febbraio 2023. Lo strumento utilizzato è stato un questionario strutturato di analisi delle reti sociali (cfr. Allegato 2) per raccogliere informazioni sulla tipologia di servizi erogati, la durata delle collaborazioni con gli altri enti (alter) e l'intensità delle collaborazioni. La rete, quindi è il risultato della successiva elaborazione di tutte le 28 reti egocentrate, oggetto della rilevazione.

La SNA ha restituito la complessità della rete (non orientata), individuando 135 nodi e 490 legami reciproci (non orientati) di collaborazione. Come sarà approfondito nel capitolo dedicato a questa fase (cfr. Cap. 7), dall'analisi della rete è possibile comprendere che gli enti storici o innovativi, come la Caritas, Sant'Egidio, Europe Consulting e la Cooperativa Medihospes assumono posizioni centrali o comunque di rilievo. Dall'analisi emerge anche il ruolo cruciale che hanno i municipi e soprattutto la Sala Operativa Sociale di Roma Capitale, che coordina tutti i servizi convenzionati. Le realtà più distanti dal centro della rete sono quelle denotate da informalità di matrice volontaristica e che offrono servizi di prima necessità.

#### *2.4.4. Gli studi di caso*

Per approfondire le strategie tipiche di erogazione dei servizi, nel mese di aprile 2023 sono stati effettuati studi di caso qualitativi, mediante interviste in profondità ai responsabili dei servizi e focus group con gli operatori, incentrati su due realtà operanti nella città di Roma, con metodologie di intervento particolarmente diverse tra loro e che fossero caratterizzate da una posizione centrale o comunque di rilievo all'interno del network di relazioni, ricostruito nella fase antecedente. Uno studio di caso è stato realizzato sulla Caritas Diocesana di Roma, che è stata la prima organizzazione no profit di matrice religiosa ad aver erogato servizi per persone senza dimora nella città, implementando nel tempo un'offerta diversificata rispetto alla sempre maggiore eterogeneità dei bisogni. Come sarà documentato analiticamente (cfr. Cap. 9), dall'analisi è emersa una realtà che ha saputo rimodulare l'offerta dei servizi, creando diversi livelli per l'inclusione delle persone senza dimora. Inoltre, ha sviluppato una sempre maggiore sinergia tra i diversi servizi interni per garantire un intervento olistico sulla persona e una rete di collaborazione intensa con gli altri enti operanti nel territorio. Il secondo studio di caso è stato realizzato su Europe Consulting, una realtà più recente, nata da circa vent'anni, che ha adottato fin dalla sua fon-



dazione un paradigma innovativo e dinamico nell'erogazione dei servizi e nelle modalità organizzative, avvalendosi di un sistema di monitoraggio dei flussi e delle caratteristiche delle persone senza dimora totalmente digitalizzato (cfr. Appendice online al volume). Come sarà ricostruito (cfr. Cap. 10), Europe Consulting ha la peculiarità di aver attivato servizi ex novo, con risorse proprie, includendo quegli utenti che non sarebbero stati presi in carico se fossero ricaduti sotto una convenzione, che spesso stabilisce criteri rigidi di inclusione. Il paradigma di intervento dell'ente è di porre al centro la persona e di conseguenza il lavoro svolto dagli operatori è focalizzato sulla relazione e sul recupero e lo sviluppo di competenze dimenticate dalla persona, che ha trascorso lunghi periodi in strada e in condizione di estrema marginalità.

Gli studi di caso hanno completato il ciclo di ricerca, consentendo di focalizzare l'attenzione sulle *best practices*, che hanno contribuito, insieme agli altri risultati dell'indagine, ad avviare un percorso di riflessione all'interno dell'équipe di ricerca, che puntasse all'identificazione di linea guida, utili a indirizzare i servizi dedicati alle persone senza dimora verso il consolidamento di pratiche di intervento che potessero rispondere in modo più efficace alle svariate manifestazioni della povertà estrema (cfr. Cap. 11).

### *3. La popolazione senza dimora nella città di Roma: una stima della numerosità*

di *Luca Di Censi*

#### **3.1. Gli approcci utilizzati per stimare la popolazione senza dimora**

Uno degli aspetti cruciali nel monitoraggio e nella valutazione del fenomeno delle persone senza dimora riguarda la stima dell'ampiezza delle popolazioni incluse nella definizione. La quantificazione della numerosità delle persone senza dimora, inclusa la percentuale di stranieri, donne, è spesso influenzata dalle aspettative riguardo alla risposta desiderata (Liebow, 1993). Misurare il numero di persone senza dimora rappresenta una pratica estremamente complessa e piena di sfide. Le statistiche riguardanti i senza dimora presentano numeri divergenti a causa delle diverse definizioni di "senza dimora" e delle varie strategie di rilevazione utilizzate. Già Anderson aveva messo in evidenza il problema affermando che "qualunque tentativo di determinare il numero delle varie tipologie di individui senza dimora si risolve in cifre che sono poco attendibili" (Anderson, 1923; tr. it., 2011, p. 101). Negli ultimi anni, le stime della numerosità delle persone senza dimora sono state effettuate principalmente in America piuttosto che in Europa, e hanno prodotto risultati eterogenei in termini di numeri, ma simili per quanto riguarda le caratteristiche della popolazione esaminata, come il genere e le classi d'età. La diversità dei risultati può essere attribuita sia alle tecniche utilizzate che a questioni di natura politica (Hopper, 1995; Liebow, 1993; Wright e Devine, 1995; Bogard, 2001; Rosenthal 1994; Cloke, Milboumee e Widdowfield, 2001; Burt, 1995).

I problemi metodologici nel conteggio derivano da alcune caratteristiche intrinseche del fenomeno dell'*homelessness*, che coinvolge persone spesso in continua mobilità da un luogo all'altro e da uno status all'altro. Spesso queste persone cercano di nascondersi agli osservatori che cercano di rilevarne la presenza. I problemi riguardano quindi le domande: chi

dovrebbe essere conteggiato, come dovrebbe essere conteggiato e quando dovrebbe essere conteggiato? Questi problemi riguardano la definizione di “senza dimora”, la procedura da adottare per il conteggio e, correlato a quest’ultima, il periodo di tempo a cui si riferisce la rilevazione. Quindi, ci sono sfide sia in termini di conteggio nel corso del tempo sia nella definizione di chi viene considerato senza dimora.

Le definizioni utilizzate nella letteratura sono molto diverse tra loro. Ovviamente, la scelta di una definizione più inclusiva aumenterà le dimensioni della popolazione da conteggiare e modificherà la sua composizione interna rispetto a una definizione più restrittiva.

Le definizioni più ampie includono coloro che vivono in alloggi inadeguati, in case fatiscenti, temporaneamente istituzionalizzati e coloro che vivono per strada o in rifugi improvvisati. Le definizioni più restrittive, invece, si riferiscono principalmente a quest’ultimo gruppo di persone (Rossi, 1989).

Pur essendo state diverse le tecniche utilizzate nel tentativo di contare, direttamente o indirettamente, gli homeless (Holden, 1986), le procedure di rilevazione che sono state maggiormente utilizzate sono quella dei testimoni qualificati, quella dei conteggi parziali tramite censimenti nelle strutture dedicate all’accoglienza (Istat, 2015), quella delle stime per strada (Roversi e Bondi, 1996) e dell’approccio cattura e ricattura (Di Censi, 2013).

Un’altra insidia nel generare delle stime su questa peculiare popolazione è di natura politica, dovuta alla coppia committenza/conduzione e ai rischi strumentali legati a chi raccoglie e a chi fornisce i dati.

Basti pensare alle diverse stime fornite dalla Commissione d’indagine sulla povertà, che nel 1991 contava, sul territorio italiano, circa 47.000 persone senza dimora e alla stima fornita dalla FEANTSA a distanza di pochi anni che ne contava circa 170.000 (Tosi e Ranci, 1995). Quindi una considerevole distanza numerica tra le due stime che si deve principalmente sia alla definizione di chi contare sia alla metodologia di come procedere alla conta.

L’approccio dei testimoni qualificati consiste nell’intervistare persone che hanno acquisito una certa conoscenza del fenomeno (assistenti sociali, direttori di centri d’accoglienza per senza dimora, operatori sociali, ecc.), alle quali viene chiesto, in qualità di “esperti”, il numero degli homeless che, secondo loro, sono presenti nelle località in cui lavorano.

Ovviamente, questo approccio risente della diversa conoscenza del fenomeno che hanno i testimoni, della definizione di homeless a cui ciascuno fa riferimento e della capacità di definire in modo preciso l’area all’interno della quale viene prodotta la stima. In genere, gli studi che si sono basati su questa procedura hanno prodotto le stime più elevate. La letteratura

in materia sembra concorde nell'affermare che le stime che si basano su tale approccio sono poco credibili (Shlay e Rossi, 1992).

L'approccio dei conteggi parziali consiste nel conteggio delle persone senza dimora che rientrano in una precisa definizione (ad esempio chi fruisce dei dormitori pubblici, mense o altri luoghi per senza dimora come centri diurni). Le stime prodotte attraverso i conteggi parziali sono plausibilmente più attendibili di quelle ottenute tramite i testimoni qualificati.

Uno dei principali problemi nell'adozione di quest'approccio è relativo alla quota di soggetti che nel periodo della rilevazione non hanno frequentato i luoghi presi in considerazione per il conteggio. Questo approccio successivamente è stato unito alle stime prodotte dalle persone presenti in strada, che qualcuno ha definito delle "heroic extrapolations" (Rossi, 1989; Barnao, 2004).

Il terzo approccio utilizzato è quello delle stime per strada, ovvero il conteggio "a vista" dei senza dimora, incontrati per le strade e gli spazi aperti della città. I limiti principali di questo conteggio sono attinenti alle informazioni, a volte, imprecise rispetto al genere e alla nazionalità; inoltre, si presenta il rischio del doppio conteggio, considerata la mobilità delle persone senza dimora, specialmente in ambito metropolitano, dove è probabile che le persone senza dimora si spostino da una parte all'altra della città per fruire del servizio mensa. Per ridurre il rischio del doppio conteggio è necessario definire sia il periodo della rilevazione che l'ambito territoriale.

Una delle procedure maggiormente utilizzate negli ultimi anni, che va a integrare la stima per strada diminuendone le distorsioni, è la procedura S-Night, ovvero il conteggio delle persone in strada in una notte perlustrando gli spazi aperti della città e delle persone che trascorrono la stessa notte in un dormitorio, utilizzata per il Censimento nazionale delle persone senza dimora nel marzo 2002 dalla Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione e da un gruppo di studiosi della Fondazione "Rodolfo De Benedetti" nel 2008 per la città di Milano (Boeri, Braga e Corno, 2009) e nel 2014 per il Comune di Roma. Questo tipo di conteggio, rispetto ai primi due, fornisce delle stime sufficientemente rappresentative del fenomeno, riducendo il rischio di duplicazione al minimo, includendo nel conteggio quelle persone che non fruiscono dei servizi. Quindi si ha la possibilità di produrre delle stime attendibili sulla presenza di persone senza dimora in quel determinato territorio nell'arco di un intero anno. La possibilità di estendere la stima effettuata con S-Night sull'intero anno è stata validata da numerosi conteggi, svolti per lo più negli Stati Uniti (Rossi, 1989; Wright, 1989), in cui si è giunti a individuare un rapporto di circa 1 a 3 tra il numero delle persone senza dimora presenti in un determinato territorio in una notte e il numero nello stesso territorio nell'arco di un an-

no solare. Tuttavia, l'effetto di distorsione che potrebbe presentarsi non viene considerato, a fronte dell'elevata fluttuazione nella popolazione oggetto di studio e della percentuale considerevole di senza dimora che si spostano in altre località per svolgere lavori saltuari, fenomeno che in Italia si è acuitizzato da quando la componente di persone migranti ha contribuito ad accrescere la categoria delle persone senza dimora. Ovviamente, il richiamo all'Hobo<sup>1</sup> americano, tratteggiato dalla nota ricerca di Anderson (1923; tr. it., 2011) è immediato, riportando la riflessione su quanto alcune dinamiche del mercato del lavoro contribuiscano a generare lavori poveri che producono lavoratori poveri, che non riescono a raggiungere una piena integrazione sociale e che a periodi alterni si trovano costretti a fruire dei servizi per persone senza dimora.

Inoltre, come ogni metodo di stima analizzato finora, anche quello S-Night presenta il limite della sottostima, in quanto molto plausibilmente si verificherà il mancato conteggio delle persone senza dimora non viste dal rilevatore nella notte del conteggio (Wright e Devine, 1995; Hopper, 1995; Burt, 1995; Straw, 1995; Roversi e Bondi, 1996), oppure perché alcuni luoghi saranno di difficile accesso ai rilevatori. Anche la scelta della notte in cui si vuole procedere alla conta è rilevante alla buona riuscita, per cui dovrebbero essere evitati giorni nel periodo invernale, durante i quali le persone senza dimora saranno maggiormente propense a fruire di strutture e a trovare luoghi riparati e meno visibili, di modo che risulterà più difficile trovare persone su strada. Questi fattori possono incidere notevolmente sull'accuratezza della rilevazione (Liebow, 1993; Roversi e Bondi, 1996). Quindi, prima di procedere alla stima con la conta per singola notte, è necessario conoscere il fenomeno nel territorio prescelto, in modo da agevolare il rilevatore già con una mappatura dei luoghi maggiormente frequentati. Questo tipo di conoscenza potrebbe ottenersi o con un lavoro di ricerca tramite osservazione partecipante (a tal proposito si veda lo studio effettuato da Barnao nel 2004 sulle persone senza dimora a Trento), oppure interfacciarsi con le persone che lavorano con le unità di strada, includendole possibilmente tra i rilevatori. Solo con queste condizioni, preliminari al conteggio, la stima potrebbe essere maggiormente veritiera nella quantificazione e definizione del fenomeno.

L'ultimo approccio, maggiormente utilizzato in epoca recente, è il cosiddetto "capture and recapture approach" (Fisher *et al.*, 1986; Di Censi, 2013), che sarà approfondito nel par. 3.4. Questo approccio è stato origi-

---

<sup>1</sup> "Il vero hobo era il lavoratore in posizione provvisoria, che, disposto ad andare dovunque per cogliere l'opportunità di un lavoro, era ugualmente disposto a lasciarlo in seguito" (Anderson, 1923; tr. it., 2011, p. 13).

nariamente affinato nella stima delle popolazioni di specie migratorie ed è molto utilizzata nell'ambito della letteratura epidemiologica (LaPorte *et al.*, 1992). L'approccio consiste nell'effettuare conteggi ripetuti più volte, così che sia possibile calcolare il totale della popolazione sommando la popolazione osservata in un dato momento e la stima della popolazione non osservata. La popolazione non osservata viene generalmente stimata sommando le percentuali dei non osservati in diversi conteggi, ottenuta come reciproco dei casi contati in tutti i conteggi. Nel caso specifico, questo approccio è stato utilizzato basandosi su banche dati amministrative informatizzate relative all'utilizzo di strutture specifiche, così da ottenere conteggi accurati, privi di duplicazioni e in grado di tenere conto delle fluttuazioni nella popolazione di riferimento (Boeri, Braga, Corno, 2009), permettendo di calcolare, al minimo delle risorse, le persone presenti in un determinato territorio in un anno solare e di avere un dato sia sincronico sia diacronico del fenomeno.

### **3.2. Una disamina delle stime effettuate in Italia**

Le cifre relative al numero di persone senza dimora in Italia variano a seconda delle fonti consultate. La Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione nel 1993 ha stimato un intervallo tra 44.853 e 61.753 senza dimora presenti nel territorio nazionale. Al contrario, la FEANTSA stima che il fenomeno coinvolga tra le 150.000 e le 200.000 persone in Italia (Tosi e Ranci, 1995). In una stima successiva, la Commissione ha circoscritto la presenza di senza dimora a circa 17.000 persone in Italia (Saraceno, 2002).

L'Istat dal 2011 ha iniziato a occuparsi del fenomeno conducendo una rilevazione all'interno di una ricerca sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema, in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (fio.PSD) e la Caritas italiana. In quell'occasione, ha stimato che nel periodo novembre-dicembre 2011, nelle 158 città italiane coinvolte nell'indagine, sono state registrate circa 47.648 persone senza dimora che hanno utilizzato almeno un servizio di mensa o accoglienza notturna. Questa stima è basata su un campione ed è soggetta a un margine di errore. Pertanto, con un livello di confidenza del 95%, l'intervallo stimato di persone senza dimora varia tra 43.425 e 51.872.

Tuttavia, questa stima non tiene conto di coloro che non si rivolgono in alcun modo ai servizi o che vivono in comuni molto piccoli, una percentuale che gli studiosi stimano intorno al 5%. Inoltre, non include le persone che vivono in situazioni provvisorie, come roulotte, baracche, automobili,

ecc. Ad esempio, utilizzando il metodo di Poisson cattura/ricattura, si stima che solo nella città di Roma vi siano circa il 30% di persone senza dimora in più rispetto ai dati rilevati, che attestano circa 8.000 persone senza dimora (Di Censi, 2013). Ciò accade principalmente a causa di resistenze nel fruire di servizi istituzionali e dell'esistenza di beni e servizi al di fuori dei canali di assistenza che non vengono registrati, come piccoli conventi, scuole religiose, parrocchie e associazioni di volontariato informali. È importante notare che questa stima esclude le persone senza dimora che non hanno mai mangiato in una mensa o dormito in una struttura di accoglienza durante il periodo di rilevazione, così come i minori, le popolazioni Rom e coloro che, pur non avendo una dimora, trovano alloggio temporaneo presso domicilia privati, come quelli presso amici o parenti. Pertanto, si riferisce principalmente agli adulti senza dimora che usufruiscono dei servizi.

Nel 2015 l'Istat ha replicato lo studio, giungendo a stimare 50.724 persone senza dimora.

Infine, per la prima volta, nel Censimento della Popolazione residente in Italia al 31 dicembre 2021, sono disponibili informazioni su tre specifici segmenti di popolazione definiti come “popolazione particolare o difficile da raggiungere”:

- persone amministrativamente classificate come persone con domicilio non permanente e persone registrate con indirizzo virtuale (senza tetto e senza dimora);
- persone che vivono in convivenze anagrafiche;
- persone che risiedono in campi autorizzati o insediamenti tollerati e spontanei.

Il numero di individui appartenenti a questi tre gruppi di popolazione è complessivamente di 463.294 unità, che rappresenta lo 0,8% della popolazione totale censita in Italia, pari a 60 milioni di residenti.

Analizzando le percentuali, possiamo osservare come la popolazione considerata “difficile da raggiungere” si distribuisca all'interno dei diversi sotto-gruppi:

- 96.197 persone sono registrate come senza tetto e senza dimora, corrispondendo al 20% del totale;
- 351.338 persone vivono in convivenze anagrafiche, rappresentando il 75% del totale.

In sintesi, negli ultimi anni, il fenomeno delle persone senza dimora ha ricevuto una crescente attenzione, anche se persiste la difficoltà a ottenere

stime concordi nella definizione e quantificazione del fenomeno, come può si evincere analiticamente dalla Tabella 1.

*Tabella 1 – Indagini degli ultimi anni effettuate per stimare la popolazione delle persone senza dimora*

<i>Indagini nazionali sulle persone senza dimora (Italia)</i>	
Istat 2011	47.648
Istat 2014	50.724
Istat censimento 2021	96.197
Caritas (Rapporto 2018)	28.697
Caritas (Rapporto l'anello debole 2022)	23.976
<i>Stima sulle persone senza dimora (Roma)</i>	
Istat (2011)	7.827
Istat (2014)	7.709
Fondazione R. Debenedetti (2014)	3.276
Comunità di Sant'Egidio (2018)	8.000
Istat Censimento (2021)	22.125
Caritas (2018)	16.000
Direzione Accoglienza e Inclusione del Dipartimento Politiche Sociali (2016)	16.313

### **3.3. L'approccio cattura e ricattura applicato ai dati della Sala Operativa Sociale di Roma Capitale**

La popolazione delle persone senza dimora è, per la maggior parte, invisibile alla società, tanto quanto gli utilizzatori di sostanze psicotrope o gli evasori fiscali. La stima delle loro dimensioni può essere effettuata solamente in modo indiretto, utilizzando i dati disponibili che si riferiscono alla parte visibile e spesso limitata di queste popolazioni d'interesse.

Il passo più significativo in questo processo è la creazione di modelli statistici per rappresentare i dati generati dalla popolazione nascosta. In generale, i modelli usati in epidemiologia e in altri ambiti per stimare le dimensioni delle popolazioni nascoste si ispirano a quelli sviluppati nelle scienze naturali per contare le popolazioni di animali.

Ogni modello si basa su ipotesi specifiche che devono essere attentamente valutate prima di essere applicate. In alcuni casi, è possibile trascurare alcune di queste ipotesi se l'errore di stima che ne deriva è noto e ac-



cettabile. Per esempio, se sappiamo che il mancato soddisfacimento di una determinata ipotesi porta a una sottostima, il modello può essere utilizzato per ottenere un limite inferiore dell'ampiezza della popolazione d'interesse.

Quando ci si trova di fronte a una stima di prevalenza, è importante porsi alcune domande fondamentali:

1. Quale gruppo specifico di persone senza dimora (gruppo di destinatari) si vuole studiare?

La prima suddivisione generale può essere basata sulla definizione fornita da FEANTSA e citata nel Capitolo 1.

2. Quale/i fonte/i di informazione sono disponibili?

Poiché l'informazione amministrativa utilizzata afferisce ad un'unica base dati della Sos e dipende strettamente dall'accesso ai servizi e alla presa in carico in strada, non esiste il rischio di sottopopolazioni registrate in altre basi dati.

Dal punto di vista metodologico, prima di avviare uno studio sulla prevalenza, sarebbe utile definire un gruppo omogeneo e stabilire i criteri di inclusione nello studio, che riguardano:

1. l'intervallo temporale considerato;
2. alcune caratteristiche dei soggetti (genere, nazionalità, ecc.);
3. il luogo.

Gli approcci statistici per la stima di popolazioni nascoste sono numerosi e quasi tutti nati per stimare la numerosità di popolazioni animali in natura: metodo di cattura-ricattura, (Mascioli-Rossi, 2006), metodo di Poisson troncato, metodo di calibrazione (Rossi, 1995, 2001). Nel caso della presente ricerca per "cattura" si intende la segnalazione della persona al servizio della Sala Operativa Sociale (Sos)<sup>2</sup> da parte dei segnalanti (privati cittadini, agenti di polizia, volontari, ecc.). Sia l'approccio cattura-ricattura che l'approccio derivato dal processo di Poisson troncato si basano sulla proporzione di catture multiple, ravvicinate e indipendenti, di alcune unità della popolazione: nel primo caso, però, occorrono due diversi processi di cattura indipendenti, come, per esempio, nel caso di utilizzatori di sostanze, la "cattura" da parte del sistema carcerario e la "cattura" da parte del sistema sanitario. Il processo di Poisson troncato, invece, modella le

---

<sup>2</sup> I dati delle attività (segnalazioni, interventi, accoglienze ecc.) della Sos sono informatizzati e registrati sulla piattaforma Anthology. Per maggiori dettagli si rimanda all'appendice del volume.

catture multiple in uno stesso sistema: recidività di intervento, segnalazioni multiple e così via. Proprio sulla base di questo secondo modello, stimeremo la popolazione nascosta di persone senza dimora a Roma, procedendo all'introduzione nel modello di covariate osservabili, come il sesso o la nazionalità.

Prima di procedere, però, richiamiamo brevemente gli aspetti essenziali del modello statistico.

L'applicazione del modello di Poisson alle catture multiple in uno stesso sistema si basa su alcune assunti fondamentali:

- il processo di cattura avviene con intensità  $\lambda$  costante nel tempo, durante il periodo di osservazione e non troppo elevata sulle singole unità della popolazione;
- le unità statistiche che compongono la popolazione sono omogenee rispetto a  $\lambda$ ;
- la numerosità  $N$  della popolazione è sufficientemente grande rispetto alla parte che sarà campionata (osservata<sup>3</sup>).

Con tali presupposti si ha che:

- per un'unità statistica della popolazione, la probabilità di non essere campionata nel periodo di osservazione considerato è

$$P(X = 0) = e^{-\lambda}$$

e il numero atteso di soggetti non campionati (sommerso) è

$$E(N_0) = N e^{-\lambda};$$

- per un'unità statistica della popolazione, la probabilità di essere campionata una sola volta nel periodo di osservazione considerato è

$$P(X = 1) = \lambda e^{-\lambda}$$

ed il numero atteso di soggetti campionati una sola volta sarà quindi pari a

$$E(N_1) = N\lambda e^{-\lambda};$$

- per un'unità statistica della popolazione, la probabilità di essere campionata più di una volta nel periodo di osservazione considerato è:

$$P(X > 1) = 1 - e^{-\lambda} - \lambda e^{-\lambda}$$

ed il numero atteso di soggetti campionati più volte sarà

$$E(N > 1) = N(1 - e^{-\lambda} - \lambda e^{-\lambda})$$

---

<sup>3</sup> I dati della Sala Operativa Sociale sono dati osservazionali.

dove:

$\lambda$  è il numero medio di eventi per intervallo di tempo;

$N$  è il numero di eventi (attesi) per intervallo di tempo (lo stesso col quale si misura  $\lambda$ ), di cui si vuole calcolare la probabilità;

$e$  è una costante matematica (Numero di Nepero), il cui valore = 2,718281828459.

I dati a disposizione ci forniscono un valore osservato per  $N1$  e  $N > 1$ , che possiamo uguagliare ai valori attesi (metodo dei momenti), ottenendo 2 equazioni non lineari in 2 incognite  $N$  e  $\lambda$ . Le equazioni, risolte numericamente in modo iterativo, utilizzando il metodo delle secanti<sup>4</sup>, ci forniscono stime per i parametri incogniti e, in particolare, per la numerosità della popolazione di interesse.

Il metodo troncato Poisson cattura-ricattura si basa sull'ipotesi che la probabilità di catturare un individuo nella seconda cattura sia la stessa per tutti gli individui della popolazione, indipendentemente dal fatto che siano stati catturati o meno nella prima cattura. Inoltre, si assume che la probabilità di sopravvivenza degli individui marcati sia la stessa o che non intervengano altri fattori che potrebbero influenzare la cattura e la ricattura.

Il fatto che le liste possano essere incomplete suggerisce già come il metodo sia utile per la stima della numerosità delle cosiddette “popolazioni nascoste”, ovvero gruppi di individui tra loro omogenei per una caratteristica difficilmente rilevabile, in quanto legata a comportamenti o attributi non dichiarabili, perché delicati (come la depressione o le abitudini sessuali), o illeciti (uso di sostanze stupefacenti), o illegali (usura). Il modello è stato già applicato in Italia sui dati relativi alle segnalazioni alle prefetture, forniti dal Ministero dell'Interno nel 1995, nell'ambito di un progetto ONU (World Drug Report, 2017), e si era ottenuta una stima per la numerosità dei consumatori di sostanze leggere, droghe pesanti (per maggiori dettagli si veda Rossi, 1995 e 2001).

---

<sup>4</sup> Il metodo delle secanti è utilizzato per il calcolo approssimato di una soluzione di un'equazione della forma  $f(x) = 0$ . Si applica dopo avere determinato un intervallo  $[a,b]$  che contiene una sola radice.

### 3.4. La stima della numerosità delle persone senza dimora nella città di Roma

In questo paragrafo si illustreranno le stime prodotte con il modello Poisson troncato, utilizzando i dati relativi alle persone senza dimora registrate nella banca dati del Sos. Nella Tabella 2 sono riportati i dati dei segnalati relativi agli anni 2014-2022, per cui è disponibile la disaggregazione per genere e nazionalità. Nelle colonne della tabella sono presenti gli utenti per numero di segnalazioni, nell'ultima colonna è riportato il "tasso di risegnalazione", ottenuto rapportando il numero dei plurisegnalati (due o più segnalazioni) nell'anno al numero totale dei segnalati. Emerge un andamento stabile ad esclusione del 2020, anno della pandemia, che registra un numero più elevato di persone senza dimora rispetto agli altri anni presi in considerazione. Molto probabilmente questo incremento è dovuto all'assenza di mobilità delle persone senza dimora. Il tasso di risegnalazione va da un minimo di 0,44 a un massimo di 0,50, con un valore medio pari a 0,47.

Le segnalazioni che pervengono alla Sos non offrono "pari opportunità", in quanto la persona segnalata ha maggiori possibilità di essere segnalata se sosta in zone molto frequentate, oppure se palesa un malessere dovuto ad abuso di sostanze, richiamando talvolta l'attenzione dei passanti o delle forze dell'ordine che contattano la Sos.

Tabella 2 – Utenti per numero di segnalazioni e anno

	<i>1 cattura</i>	<i>2 catture</i>	<i>3 catture</i>	<i>4 catture</i>	<i>5 e più catture</i>	<i>Tasso di risegnalazione</i>
2014	4318	1478	599	361	1153	0,45
2015	4074	1171	548	327	1183	0,44
2016	4368	1419	608	341	1325	0,46
2017	3797	1289	598	321	1273	0,48
2018	3855	1428	696	386	1267	0,49
2019	3505	1235	591	341	1308	0,50
2020	5473	1518	727	399	1394	0,42
2021	3970	1262	697	424	1538	0,50
2022	3970	1262	697	424	1516	0,49

In considerazione del fatto che il campione utilizzato (segnalati alla Sos) è parziale della popolazione e che alcuni individui hanno maggiori

difficoltà ad essere catturati, le stime sono state prodotte utilizzando gli approcci non parametrici di Chao<sup>5</sup> e Zelterman<sup>6</sup>, basati sulla considerazione di modelli Poisson troncati che consentono nel caso di non omogeneità di sottostimare la vera dimensione della popolazione e fornire stime prudentziali.

Per ottenere gli stimatori, generati da una distribuzione di Poisson, devono essere soddisfatte diverse ipotesi:

1. la popolazione deve essere chiusa;
2. la probabilità che un individuo sia identificato (una o più volte) deve essere costante nel periodo di osservazione;
3. la popolazione di interesse deve essere omogenea rispetto alla probabilità di cattura.

Le ipotesi 2 e 3 spesso vengono confuse e, peraltro, non sono facilmente distinguibili l'una dall'altra.

Che cosa succede, in merito alle tre ipotesi, nel caso della presente stima? Al riguardo, va precisato che:

1. si è considerato un periodo di un anno. È difficile pensare che la dimensione della popolazione dei soggetti senza dimora identificati possa cambiare in modo significativo in questo lasso di tempo.
2. La seconda ipotesi non prende in considerazione la possibilità che gli individui possano reagire in modo diverso all'esperienza di fruizione dei servizi per persone senza dimora. Ma gli stimatori di Chao (1987) e Zelterman (1988), che si utilizzeranno nel seguito, minimizzano le conseguenze di questo problema.

---

<sup>5</sup> Lo stimatore Chao è una tecnica statistica utilizzata per stimare la ricchezza di specie in una popolazione o in un campione. In particolare, è spesso impiegato nell'ambito dell'ecologia e della biologia per stimare il numero totale di specie in una comunità, quando si dispone solo di un campione parziale delle specie presenti. L'obiettivo principale dello stimatore Chao è quello di fornire una stima più accurata della diversità delle specie, soprattutto quando alcune specie sono rare e potrebbero non essere catturate nel campione. Lo stimatore Chao può essere particolarmente utile quando si lavora con campioni limitati o quando ci sono specie rare che sono difficili da catturare in modo affidabile. Tuttavia, è importante notare che lo stimatore Chao è un'approssimazione e si basa su alcune assunzioni statistiche. Inoltre, la sua accuratezza dipende dalla qualità dei dati e dalla distribuzione delle specie nel campione. In sintesi, lo stimatore Chao è uno strumento statistico utilizzato per stimare il numero totale di specie in una popolazione o in una comunità biologica, basandosi su un campione parziale, come nel nostro caso.

<sup>6</sup> Lo stimatore è generato considerando una mistura di distribuzioni di Poisson troncato e tiene conto dell'eterogeneità non osservata delle probabilità di cattura.

3. La terza ipotesi, in teoria, non dovrebbe causare troppi problemi, in considerazione che gli stimatori di Chao e Zelterman sono robusti, nel senso che è noto che entrambi sottostimano la vera dimensione della popolazione nel caso di non omogeneità.

Zelterman (1988) stimatore

$$\hat{N}_Z = \frac{n}{1 - \exp(-2n_2/n_1)}$$

Chao (1987) stimatore

$$\hat{N}_C = n + n_1^2/(2n_2)$$

Peraltro, nel caso di non omogeneità, una soluzione possibile è la stratificazione dei dati osservati con l'introduzione di opportune covariate, quali, ad esempio, il genere e la nazionalità. Come si è visto, entrambi gli stimatori  $N_z$  e  $N_c$  sono basati sulle frequenze  $n_1$  e  $n_2$ . Si intuisce facilmente che gli individui identificati raramente (solo una o due volte) sono più simili a quelli mai identificati (di cui si vuole stimare la numerosità) che a quelli identificati molte volte. Questo rende robusti i due stimatori perché, se l'eterogeneità è presente, gli individui catturati più frequentemente potrebbero appartenere a un sottogruppo diverso da quello degli individui catturati raramente. Nelle applicazioni si è constatato che non c'è molta differenza tra i valori delle stime di Chao e di Zelterman, anche se la stima di Zelterman è tendenzialmente maggiore e viene quindi considerata un estremo superiore.

Nelle tabelle che seguono, sono messe a confronto le due stime calcolate con i due stimatori Chao e Zelterman e gli intervalli di confidenza per la numerosità della popolazione senza dimora. Gli intervalli di confidenza al 95% sono stati ottenuti utilizzando la trasformazione logaritmica sopra menzionata.

Nelle Tabelle 3a-3b sono riportate le stime della numerosità della popolazione senza dimora complessiva dal 2014 al 2022.

La prima colonna ci mostra la stima puntuale, la seconda il valore minimo dell'intervallo di confidenza al 95%, la terza il valore massimo dell'intervallo di confidenza al 95%, la quarta la deviazione standard.

Tabella 3a – Stima della popolazione senza dimora nel Comune di Roma attraverso lo stimatoreChao

	<i>Nhat</i>	<i>Lb</i>	<i>ub</i>	<i>SEhat</i>
2014	14.217	13.967	14.725	250
2015	14.390	13.829	14.999	298
2016	14.784	14.281	15.328	267
2017	12.870	12.425	13.354	237
2018	12.835	12.429	13.276	216
2019	11.954	11.544	12.400	218
2020	19.377	18.696	20.109	360
2021	14.135	13.642	14.671	262
2022	15.645	15.142	16.189	267

Tabella 3b – Stima della popolazione senza dimora nel Comune di Roma attraverso lo stimatore Zelterman

	<i>Nhat</i>	<i>Lb</i>	<i>ub</i>	<i>SEhat</i>
2014	15.955	15274	16.689	358
2015	16.703	15.888	17.596	435
2016	16.871	16.138	17.670	390
2017	14.767	14.104	15.495	355
2018	14.585	13.974	15.253	326
2019	13.801	13.175	14.491	335
2020	22.338	21.368	23.388	515
2021	16.773	16.002	17.616	411
2022	18.136	17.375	18.965	405

Come si può osservare le Tabelle 3a-3b, forniscono stime della popolazione generale, che sono leggermente diverse. Considerando tutti gli anni a disposizione la differenza media è di 2.191 unità in più nella stima con l'approccio non parametrico di Zelterman.

La media della stima della numerosità della popolazione senza dimora relativa a tutti gli anni, calcolata per entrambi gli approcci parametrici, produce un valore compreso tra un minimo di 14.467 (Chao) e un massimo di 16.659 (Zelterman).

La numerosità stimata della popolazione mostra lo stesso tipo di andamento già riscontrato per il tasso di ricattura (Tabella 2).

Le stime prodotte per il 2022 indicano un aumento del numero di persone senza dimora rispetto al 2021. Questo dato è significativo in quanto rappresenta il valore più alto dopo quello registrato nel 2020, anno della pandemia.

L'aumento di persone senza dimora può essere interpretato come un segnale degli effetti di lunga durata della pandemia. In un primo momento, gli interventi governativi e delle organizzazioni internazionali hanno contribuito a mitigare gli effetti della crisi economica e sociale causata dalla pandemia. Tuttavia, a distanza di un anno, questi interventi si sono sensibilmente compressi, con conseguente aumento del numero di persone in povertà.

La pandemia ha causato una forte recessione economica, che ha portato alla perdita di posti di lavoro e ha avuto un impatto negativo sulla salute mentale e fisica delle persone, rendendole più vulnerabili alla povertà. Infine, la pandemia ha aggravato le diseguaglianze sociali, con un aumento della povertà tra le fasce più vulnerabili della popolazione.

In conclusione, le stime per il 2022 con molta probabilità indicano che la pandemia ha avuto un impatto negativo di lunga durata sulla povertà, con conseguente aumento delle persone senza dimora.

Le Tabelle 4a-4b riportano le stime relative alla popolazione in oggetto per genere e anno. In effetti si tratta di una popolazione in prevalenza maschile.

Confrontando le distribuzioni per genere, che mostrano un andamento abbastanza simile nella popolazione stimata, notiamo la prevalenza maschile che, come abbiamo precedentemente detto nel Capitolo 1, è un elemento che contraddistingue il fenomeno di marginalità estrema di vita di strada. Occorre, tuttavia segnalare che la presenza femminile cresce proporzionalmente rispetto alla popolazione totale, assumendo tratti di disagio e marginalità ulteriormente complessi. Inoltre, se pensiamo al genere femminile, che si contraddistingue per la maggiore capacità di attivarsi in reti di sostegno, rispetto alla componente maschile, si può interpretare questa tendenza crescente come un campanello d'allarme di una progressiva erosione della solidarietà sociale, specialmente se osserviamo il dato relativo al 2020, anno della pandemia, dove il genere femminile riduce le distanze dalla componente maschile.



*Tabella 4a – Stima della popolazione senza dimora per genere e anno nel Comune di Roma – Chao*

	<i>Genere</i>	<i>Nhat</i>	<i>Lb</i>	<i>Ub</i>	<i>SEhat</i>
2014	M	9.439	9.094	9.819	185
	F	4.873	4.536	5.263	185
2015	M	10.152	9.661	10.696	264
	F	4.223	3.959	4.527	144
2016	M	10.695	10.247	11.186	239
	F	4.107	3.878	4.371	125
2017	M	9.026	8.648	9.442	202
	F	3.822	3.598	4.081	123
2018	M	9.167	8.820	9.549	186
	F	3.642	3.443	3.874	110
2019	M	8.553	8.191	8.954	194
	F	3.414	3.225	3.636	105
2020	M	11.460	10.984	11.980	254
	F	7.974	7.483	8.526	266
2021	M	10.259	9.832	10.729	229
	F	3.843	3.609	4.115	129
2022	M	11.207	10.773	11.682	232
	F	4.378	4.136	4.657	133

*Tabella 4b – Stima della popolazione senza dimora per genere e anno nel Comune di Roma – Zelterman*

	<i>Genere</i>	<i>Nhat</i>	<i>Lb</i>	<i>Ub</i>	<i>SEhat</i>
2014	M	10.519	10.019	11.074	269
	F	5.554	5.087	6.101	258
2015	M	11.979	11.254	12.788	391
	F	4.734	4.366	5.167	204
2016	M	12.321	11.668	13.046	351
	F	4.588	4.260	4.974	182
2017	M	10.376	9.815	11.002	302
	F	4.362	4.029	4.756	185
2018	M	10.430	9.911	11.009	280
	F	4.124	3.824	4.480	167
2019	M	9.949	9.397	10.567	298
	F	3.882	3.593	4.227	161

Tabella 4b – segue

	<i>Genere</i>	<i>Nhat</i>	<i>Lb</i>	<i>Ub</i>	<i>SEhat</i>
2020	M	13.330	12.629	14.106	377
	F	9.000	8.344	9.744	357
2021	M	12.282	11.610	13.031	362
	F	4.456	4.101	4.877	197
2022	M	13.055	12.398	13.781	352
	F	5.015	4.652	5.440	201

Nelle Tabelle 5a-5b sono riportati dati e stime per anni e cittadinanza. La prima evidenza è che il numero di italiani e stranieri fino al 2019 rimane stabile e abbastanza equidistribuito, mentre con l'avvento della pandemia nel 2020 il numero degli stranieri cresce sensibilmente, fino a superare la numerosità degli italiani negli anni successivi.

Tabella 5a – Stima della popolazione senza dimora per cittadinanza nel Comune di Roma attraverso lo stimatore Chao

	<i>Nazionalità</i>	<i>Nhat</i>	<i>Lb</i>	<i>Ub</i>	<i>SEhat</i>
2014	Italiani	7.912	7.516	8.354	214
	Stranieri	5.248	5.023	5.502	122
2015	Italiani	6.901	6.601	7.237	162
	Stranieri	6.413	5.960	6.931	247
2016	Italiani	6.200	5.944	6.489	139
	Stranieri	6.983	6.616	7.393	198
2017	Italiani	5.746	5.486	6.041	141
	Stranieri	5.880	5.579	6.219	163
2018	Italiani	5.888	5.648	6.158	130
	Stranieri	5.866	5.586	6.182	152
2019	Italiani	5.820	5.547	6.129	148
	Stranieri	4.952	4.717	5.219	128
2020	Italiani	8.956	8.553	9.402	216
	Stranieri	8.470	8.005	8.989	251
2021	Italiani	5.755	5.469	6.079	155
	Stranieri	6.861	6.537	7.227	176
2022	Italiani	6.174	5.874	6.513	163
	Stranieri	8.012	7.675	8.385	181

*Tabella 5b – Stima della popolazione senza dimora per cittadinanza nel Comune di Roma – attraverso lo stimatore Zelterman*

	<i>Nazionalità</i>	<i>Nhat</i>	<i>Lb</i>	<i>Ub</i>	<i>SEhat</i>
2014	Italiani	9.439	8.831	10.127	330
	Stranieri	5.543	5.243	5.888	164
2015	Italiani	8.002	7.537	8.530	253
	Stranieri	7.342	6.728	8.050	337
2016	Italiani	7.279	6.857	7.762	231
	Stranieri	7.623	7.139	8.172	263
2017	Italiani	6.804	6.376	7.296	234
	Stranieri	6.510	6.093	6.986	227
2018	Italiani	6.728	6.350	7.161	206
	Stranieri	6.590	6.184	7.055	222
2019	Italiani	6.927	6.481	7.441	244
	Stranieri	5.502	5.161	5.896	187
2020	Italiani	10.311	9.722	10.969	318
	Stranieri	9.801	9.144	10.543	356
2021	Italiani	6.862	6.402	7.392	252
	Stranieri	8.139	7.626	8.722	279
2022	Italiani	7.294	6.821	7.836	258
	Stranieri	9.169	8.666	9.734	272

Le Tabelle 6a-6b forniscono la stima dettagliata per anno, genere e cittadinanza, confermando quanto già detto per le Tabelle 5a-5b. Le donne straniere e italiane seguono il trend generale di crescita incarnando gli elementi di dinamicità e marginalità del fenomeno.

La condizione di senza dimora, per le donne straniere, è frutto di un progetto migratorio debole, dove sono subentrate interruzioni dell'attività occupazionale per lunghi periodi e un'assenza di reti di sostegno, creando quelle condizioni oggettive che, in associazione ad elementi psicologici, producono un'incapacità a reagire alla progressiva marginalità.

Invece, per le donne italiane, l'ipotesi che intraprendano percorsi di marginalità estrema, senza avere vulnerabilità socio-sanitari rilevanti, è molto improbabile, considerata la centralità della donna italiana nelle reti di caregiver. Le donne italiane che si trovano in strada o in situazioni di estrema marginalità provengono da situazioni di disagio che si sono cristallizzate, rendendole incapaci di attivarsi in percorsi di rein-

serimento sociale (in parte si tratta di donne che hanno anche patologie di natura psichiatrica o lunghi percorsi di istituzionalizzazione alle spalle).

*Tabella 6a – Stima della popolazione senza dimora per genere e cittadinanza nel Comune di Roma attraverso lo stimatore Chao*

	<i>Genere e nazionalità</i>	<i>Nhat</i>	<i>Lb</i>	<i>Ub</i>	<i>SEhat</i>
2014	M italiani	5.050	4.746	5.400	166
	F italiani	2.839	2.602	3.124	133
	M stranieri	3.865	3.690	4.066	96
	F stranieri	1.446	1.288	1.647	91
2015	M italiani	4.424	4.192	4.692	127
	F italiani	2.459	2.282	2.672	99
	M stranieri	5.065	4.628	5.575	241
	F stranieri	1.395	1.242	1.592	89
2016	M italiani	4.162	3.954	4.404	114
	F italiani	2.042	1.901	2.214	80
	M stranieri	5.397	5.052	5.790	188
	F stranieri	1.622	1.486	1.791	78
2017	M italiani	3.794	3.593	4.029	111
	F italiani	1.956	1.800	2.148	88
	M stranieri	4.373	4.099	4.688	150
	F stranieri	1.512	1.390	1.665	70
2018	M italiani	3.852	3.666	4.068	102
	F italiani	2.029	1.888	2.202	80
	M stranieri	4.549	4.294	4.842	139
	F stranieri	1.309	1.201	1.448	63
2019	M italiani	3.818	3.599	4.075	121
	F italiani	1.986	1.837	2.171	85
	M stranieri	3.802	3.585	4.055	120
	F stranieri	1.167	1.077	1.283	52
2020	M italiani	5.063	4.778	5.391	156
	F italiani	3.891	3.619	4.208	150
	M stranieri	5.295	4.979	5.656	172
	F stranieri	3.341	2.960	3.805	215

Tabella 6a – segue

	<i>Genere e nazionalità</i>	<i>Nhat</i>	<i>Lb</i>	<i>Ub</i>	<i>SEhat</i>
2021	M italiani	3.691	3.468	3.953	123
	F italiani	2.058	1.891	2.264	95
	M stranieri	5.453	5.157	5.792	162
	F stranieri	1.390	1.269	1.545	70
2022	M italiani	4.057	3.812	4.344	135
	F italiani	2.096	1.937	2.291	90
	M stranieri	6.057	5.762	6.389	160
	F stranieri	1.926	1.775	2.112	85

Tabella 6b – Stima della popolazione senza dimora per genere e cittadinanza nel Comune di Roma attraverso lo stimatore Zelterman

	<i>Genere e nazionalità</i>	<i>Nhat</i>	<i>Lb</i>	<i>Ub</i>	<i>SEhat</i>
2014	M italiani	6.124	5.641	6.689	267
	F italiani	3.278	2.938	3.694	192
	M stranieri	4.031	3.799	4.302	128
	F stranieri	1.602	1.391	1.880	124
2015	M italiani	5.234	4.857	5.676	208
	F italiani	2.742	2.491	3.051	142
	M stranieri	5.815	5.231	6.506	324
	F stranieri	1.574	1.362	1.855	125
2016	M italiani	4.963	4.610	5.380	196
	F italiani	2.329	2.112	2.602	124
	M stranieri	5.921	5.469	6.443	248
	F stranieri	1.743	1.562	1.975	105
2017	M italiani	4.500	4.165	4.900	187
	F italiani	2.304	2.059	2.616	141
	M stranieri	4.838	4.465	5.273	206
	F stranieri	1.667	1.494	1.892	101
2018	M italiani	4.422	4.123	4.776	166
	F italiani	2.294	2.081	2.562	122
	M stranieri	5.099	4.735	5.522	200
	F stranieri	1.478	1.314	1.695	96

Tabella 6b – segue

	<i>Genere e nazionalità</i>	<i>Nhat</i>	<i>Lb</i>	<i>Ub</i>	<i>SEhat</i>
2019	M italiani	4.594	4.229	5.028	203
	F italiani	2.316	2.082	2.614	135
	M stranieri	4.242	3.930	4.611	173
	F stranieri	1.282	1.150	1.461	79
2020	M italiani	5.931	5.496	6.437	240
	F italiani	4.363	3.989	4.807	208
	M stranieri	6.133	5.671	6.667	254
	F stranieri	3.806	3.311	4.420	282
2021	M italiani	4.450	4.082	4.889	205
	F italiani	2.405	2.149	2.728	147
	M stranieri	6.501	6.034	7.042	257
	F stranieri	1.614	1.426	1.864	111
2022	M italiani	4.838	4.447	5.300	217
	F italiani	2.431	2.186	2.738	140
	M stranieri	6.946	6.506	7.450	240
	F stranieri	2.194	1.970	2.478	129

Le stime della popolazione senza dimora sono un'importante fonte di informazioni per la comprensione del fenomeno e l'attuazione di politiche efficaci.

In primo luogo, le stime consentono di conoscere le dimensioni del fenomeno, in termini di numero di persone, distribuzione geografica e caratteristiche demografiche e socio-economiche. Questa conoscenza è fondamentale per identificare le aree e le categorie di persone più vulnerabili e sviluppare servizi e risorse adeguati ai loro bisogni. Nel caso della nostra indagine, consente di stimare quale sia il bacino potenziale di utenti a cui si rivolge il sistema romano dei servizi.

In secondo luogo, le stime consentono di monitorare l'evoluzione del fenomeno nel tempo. Questo monitoraggio è utile per valutare l'efficacia delle politiche e degli interventi messi in atto e per identificare eventuali nuove priorità. In conclusione, possiamo osservare come l'utilizzo di un modello probabilistico semplice permetta di produrre inferenze significative, utilizzabili dai policy makers per valutare le azioni e introdurre correttivi atti a migliorarne l'impatto degli interventi sociali. Osserviamo ancora che tutte le analisi sono state condotte a partire da dati provenienti da una fonte di dati secondari, proveniente dall'osservazione operata nell'ambito dell'attività della Sos. Avendo a disposizione dati con maggiore dettaglio di informazioni, si potrebbero produrre stime maggiormente accurate e utili.

## *4. I bisogni delle persone senza dimora*

di *Carmelo Bruni*

### **4.1. Introduzione**

Questi primi venti anni del secolo ci hanno ricordato la ciclicità e la regolarità delle crisi economiche (Gallegati, 2021) e, allo stesso tempo, ci hanno mostrato l'inevitabilità delle loro conseguenze: l'accentuarsi delle disuguaglianze economiche tra paesi diversi e/o all'interno degli stessi (cfr. Atkinson, 2015; Piketty, 2013; Stiglitz, 2015), l'incremento dei poveri (Istat, 2023) e l'aggravarsi dei conseguenti processi di esclusione ed emarginazione sociale. Questo vale ancora di più dopo quanto vissuto con la recente emergenza sanitaria e a maggior ragione all'interno del nostro paese, nel quale non sono mai state superate e, al limite, di contro si sono accentuate, le differenze di condizioni e di opportunità socio-economiche tra aree territoriali diverse, tra centro e periferia nei contesti urbani e tra Nord e Sud del paese. C'è chi, giustamente, fa notare che la situazione nel nostro paese palesa anche aspetti fortemente contraddittori (Ricolfi, 2019), tanto da parlare di "società signorile di massa", mentre contemporaneamente non mancano ricerche e dati che ricordano che molte famiglie e molti individui versano in condizioni di povertà estrema anche all'interno della nostra pur ricca società (Istat, 2023).

Sembra che la situazione italiana si presti molto bene ad essere un esempio delle contraddizioni che caratterizzano le società occidentali in questo periodo, in cui alcuni hanno troppo e altri niente (Franzini, 2010; Ferragina, 2013). Il dato che sembra tornare più spesso, pur nella complessità delle situazioni che caratterizzano i diversi paesi, è costituito dall'allargamento della forbice tra i poli estremi della condizione socio-economica: tra gli estremamente ricchi e gli estremamente poveri (Deaton, 2013; Milanovic, 2017; De Grauwe, 2014).

Rispetto agli estremamente poveri – gli ultimi – e quelli a rischio – i penultimi – che presentano le maggiori difficoltà non solo nel riuscire ad arrivare alla fine del mese, ma anche ad accedere ai diritti fondamentali riconosciuti della Costituzione (Caritas, 2011), le uniche politiche sociali attivate si sono limitate nel tempo a sostegni economici estemporanei e non strutturali e, solo recentemente, hanno visto attuarsi interventi di reddito minimo – prima il Sia, poi il Rei, il Reddito e Pensione di Cittadinanza e, a breve, il Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL), richiedibile dal 1° settembre 2023, e l’Assegno di Inclusione (ADI), operativo dal 1° gennaio 2024 – volti a prefigurare un intervento complesso ispirato ai sistemi anglosassoni di *workfare*, che prevedono la contemporanea elargizione di un reddito condizionato all’intrapresa di percorsi di attivazione, formazione e inserimento lavorativo (Van Parijs e Vanderborough, 2017; Busilacchi, 2013; Toso, 2016).

Una delle critiche più serie che vengono mosse alle politiche sociali in genere, non ultimo al recente reddito di cittadinanza (MLPS, 2021), è riferito al fatto che queste lasciano fuori dal loro bacino di utenza la popolazione più debole, quei senza dimora che, privi di residenza accertabile per più anni, spesso non possono accedere alle misure proprio perché privi del possesso di questo requisito ritenuto ineludibile per l’accesso. Ne deriva che proprio i più deboli in assoluto vengono esclusi dalle misure di contrasto alla povertà. Ciò dipende essenzialmente da: a) l’inadeguatezza delle informazioni: i senzاتetto non conoscono ciò di cui potrebbero avere diritto o non sanno come richiederlo; b) l’accesso è troppo complesso: spesso le procedure per la presentazione della domanda sono complesse e i senzاتetto non dispongono delle competenze necessarie. Le difficoltà si acquiscono quando la domanda deve essere presentata online<sup>1</sup>; c) sfiducia o pregiudizio: non hanno fiducia nelle istituzioni, a causa della paura dello stigma o perché possono non sentire di avere bisogno di aiuto; d) barriere amministrative: mancanza di residenza quale requisito necessario per accedere alle misure, sia sociali che sanitarie; e) la condizionalità dell’accesso alle prestazioni: i senzاتetto e i senza dimora sono spesso inoccupabili o hanno difficoltà ad accettare le offerte di lavoro che vengono loro proposte, soprattutto se si trovano nella condizione di dormire per strada o per le regole di accesso alle strutture di ospitalità (Crepaldi, 2019).

La questione è ancora più seria e grave quanto più si rifletta sul fatto che la popolazione dei senza dimora è ormai consistente, soprattutto nelle

---

<sup>1</sup> Nel Capitolo 9 si vedrà che in una recente indagine condotta tra i più di 280 ospiti delle strutture di accoglienza della Caritas di Roma emerge che dei 33 fruitori del RdC nessuno ha usato la modalità online per fare la domanda.



grandi metropoli: «le persone senza fissa dimora e senza tetto (SFD) iscritte nelle anagrafi comunali a fine 2021 ammontano a 96.197 unità» (Istat, 2021, p. 15, *Popolazione residente e dinamica demografica. Anno 2021*) e rappresentano circa lo 0,2% della popolazione italiana, un dato in linea con quanto emerge da parallele indagini compiute in altre realtà internazionali (cfr. Tabella 1).

*Tabella 1 – La popolazione senza dimora nelle città che li hanno contati (anni diversi)*

<i>Città</i>	<i>% senza dimora su popolazione</i>	<i>% senza dimora in strada</i>	<i>Anno rilevazione</i>
Milano	0,19	23	2018
Roma	0,12	48	2014
Torino	0,08	38	2011
Barcellona	0,09	60	2013
Bruxelles	0,18	17	2010
Parigi	0,95	14	2018
Praga	0,26	60	2004
Chicago	0,25	30	2015
Los Angeles	0,72	75	2016
New York	0,75	5	2015
Philadelphia	0,38	11	2015
San Francisco	0,78	52	2015
Washington	1,09	7	2015
Montreal	0,15	17	2015
Toronto	0,16	10	2013

*Fonte:* Fondazione De Benedetti 2018

Nonostante tale consistenza, è una popolazione che ha ricevuto negli ultimi anni solo una breve stagione di interesse a livello nazionale, segnalata dalle ricerche realizzate nel 2011 e nel 2014 dall’Istat in collaborazione con il Ministero delle Politiche Sociali, fio.PSD e Caritas Italiana e da una parallela indagine realizzata dalla Fondazione De Benedetti nel 2013, 2014 e 2018, mentre nel passato c’è stata maggiore attenzione a livello di ricerca (Gui, 1995; Rauty, 1995; Francesconi, 2003; Pieretti, 2004; Zuccari, 2007; Gnocchi, 2009; Lavanco e Santiniello, 2009; Baroni e Petti, 2013; Di Censi, 2013, per citarne alcuni).

Quella che si propone nel presente capitolo è una riflessione sulle caratteristiche e i bisogni espressi dalle persone in condizione di povertà estre-

ma, a partire da un confronto tra quanto emerso nelle indagini nazionali succitate e di quanto emerge dall'analisi del Sistema Informativo della Caritas diocesana di Roma che, pur non potendo dar vita ad un campione rappresentativo, con i suoi 13.528 utenti diocesani nel corso del 2022<sup>2</sup>, consente di gettare comunque uno sguardo approfondito sulle caratteristiche di chi vive situazioni di povertà estrema nella capitale. L'obiettivo è dimostrare che esistono differenze nella forma della povertà, soprattutto lungo la declinazione italiani-stranieri e indicare linee di possibili risposte diversificate per queste due diverse tipologie di utenza.

È bene chiarire subito che gli utenti della Caritas sono i senza dimora, gli stessi rilevati nelle indagini nazionali, cioè persone che vivono una condizione di povertà estrema, quale condizione esistenziale di assoluta precarietà<sup>3</sup>. Gli utenti dei servizi Caritas, infatti, dichiarano di vivere in strada nel 37% dei casi, gli altri vivono in condizioni abitative precarie: in una struttura di accoglienza (22,5%), oppure presso amici o parenti (19%) o in affitto, seppure in una condizione irregolare (15%): solo l'1% dichiara di vivere in una casa di sua proprietà, ma ovviamente per mangiare accede alla mensa o all'emporio (questo motiva il loro inserimento nel SIS della Caritas). In tutte le rilevazioni qui utilizzate, quindi, si parla delle persone senza dimora, così come classificate secondo la tipologia di Ethos (*European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*)<sup>4</sup>: che identifica i "senzatetto" come persone che vivono per strada o in sistemazioni di fortuna senza un riparo che possa essere definito come una soluzione abitativa, oppure persone senza abitazione fissa che si spostano frequentemente tra vari tipi di dormitori o strutture di accoglienza. Questa condizione può essere più duratura (*roofless*) oppure di durata più breve (*houseless*).

Nel SIS non si trovano quindi solo i "clochard" dell'immaginario collettivo (con la barba lunga, sporchi e vestiti di stracci), che, tra l'altro, molto più di rado accedono ai servizi – per timore degli altri e per insofferenza a regole e orari tipici delle strutture di accoglienza –, ma riguardano soprattutto persone che alla presenza in strada alternano quella in abitazioni di fortuna con persone che condividono la loro stessa precarietà.

---

<sup>2</sup> I dati citati in questo lavoro che riguardano la Caritas Diocesana Romana sono riferiti al 1 gennaio 2023.

<sup>3</sup> Come confermano anche i dati sull'utilizzo dei servizi a bassa soglia, quali le mense, cui accedono l'83% dei censiti, e le strutture di accoglienza residenziale, cui ha avuto accesso il 14% del totale degli utenti Caritas.

<sup>4</sup> La classificazione Ethos è stata realizzata dal FEANTSA (*Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri*. AISBL), organismo finanziato dalla Commissione Europea e con sede a Bruxelles (per un approfondimento cfr. Cap. 1).

## 4.2. I volti della povertà estrema

La letteratura recente (confronta per una rassegna, Morlicchio, 2012; Spicker, 2020) ha ormai concettualizzato la povertà in termini significativamente diversi rispetto al secolo scorso (Booth, 1889; Rowntree, 1901; Townsend, 1962, 1970; Rein, 1970), non più come situazione riconducibile alla mera assenza, assoluta o relativa, di un adeguato livello di reddito o di spesa<sup>5</sup>, ma come fenomeno multidimensionale, descritto mediante il ricorso a indici nei quali si analizzano una molteplicità di dimensioni afferenti alla sfera della salute, dell'istruzione e del tenore di vita, mediante il quale si effettua la comparazione tra paesi diversi (come accade per esempio nell'Indice Multidimensionale della Povertà (MPI) sviluppato dalla *Oxford Poverty & Human Development Initiative* e dallo *United Nations Development Programme*).

Pur se tipicamente siamo abituati a considerare la povertà in termini statici, e a questa idea contribuiscono le tipiche indagini annuali nei quali si contano i poveri assoluti e relativi, va in realtà sottolineato come la *povertà vada intesa in senso dinamico* (Leisering e Leibfried, 1999), come fenomeno in continua mutazione, caratterizzato da una tendenza *oscillante* (Alcock e Siza, 2003), che fa sì che la persona vulnerabile ed esposta ad essa si ritrovi a vivere costantemente su una “frontiera” che separa i poveri dai non-poveri o, come oggi spesso si sente dire, i penultimi dagli ultimi.

Prova ne siano i dati relativi alle presenze nei servizi; infatti, nei servizi romani nel 2018 si nota un leggero calo tra i fruitori rispetto a quanto rilevato nel 2017, in linea con quanto già osservato nel passato, confermando un trend altalenante delle presenze, corrispondente alle vicissitudini esistenziali delle persone in condizioni di povertà estrema<sup>6</sup>. Lo stesso andamento è emerso nelle indagini Istat e De Benedetti tra il 2011 e il 2018.

---

<sup>5</sup> Anche se a livello nazionale la stima della povertà è monetaria e se l'accesso ad alcune politiche socio-assistenziali è sottoposto a filtro parametrato patrimonialmente (ISEE, ISRE). La povertà relativa si basa sull'uso di una linea di povertà nota come *International Standard of Poverty Line* (ISPL), che definisce povera una famiglia di due componenti con una spesa per consumi inferiore o uguale alla spesa media per consumi pro-capite. Mentre la povertà assoluta è il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi omogenei su tutto il territorio nazionale e considerati essenziali per ciascuna famiglia (ponderata per età dei componenti, ripartizione geografica e tipologia di comune di residenza). Una famiglia è assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore a tale valore monetario (Istat, 2009).

<sup>6</sup> Si passa dai 12.431 del 2005 ai 12.271 del 2010 (-1,29%), con un picco nel 2015 pari a 15.321 persone (+24,86%), che diventano poi 13.780 nel 2019 (-10,06%) e, appunto, 13.528 il 1 gennaio 2023.

Una prima caratteristica saliente della povertà estrema è che questa appare *caratterizzata per genere, con una netta prevalenza di uomini*.

Delle 13.528 persone che si sono rivolte ai servizi della Caritas diocesana nel 2022 il 67,4% circa è composto da uomini e il restante 32,6% da donne (in calo rispetto agli anni passati nei quali la percentuale maschile era più elevata, quasi i 3/4). Sia in strada che nei dormitori si conta una netta prevalenza di persone di genere maschile: in strada, a Roma nel 2014 il rapporto percentuale era di 87 uomini per 13 donne, a Milano nel 2018, invece, di 94 a 6; nei dormitori, invece, l'Istat contava 86 uomini a fronte di 14 donne nel 2014 (confermando il dato del 2011), mentre la Fondazione De Benedetti contava 83 uomini a fronte di 17 donne a Milano nel 2018, di contro ai 78 vs. 22 rilevato a Roma nel 2014, dato che si sovrappone a quanto registrato dal SIS della Caritas (che mostra un andamento praticamente costante nel tempo che oscilla all'interno del range di 7 uomini ogni 3 donne). Nell'ultimo censimento effettuato dall'Istat emerge così che: «quasi il 38% di esse è straniera. La condizione di precarietà abitativa è più diffusa nella componente maschile, in particolare in quella straniera. Il rapporto di mascolinità totale è di 212,4 uomini ogni 100 donne (188,7 per gli italiani e 261,5 per gli stranieri)» (Istat, 2022, p. 15).

Nell'ambito della considerazione della povertà come realtà polifenomenica, un'altra importante caratterizzazione, quindi, è relativa alla *differenza tra la povertà estrema italiana e la povertà estrema straniera*.

Questo dipende dai diversi motivi che giustificano questa condizione e dai diversi progetti esistenziali che caratterizzano gli emarginati. Per l'italiano tale condizione è, in genere ma non esclusivamente, il risultato del fallimento di un progetto esistenziale (e si associa alla frantumazione dei legami familiari, alla perdita del lavoro e della casa e così via), mentre per lo straniero è, al contrario, più facilmente associata all'inizio di un progetto migratorio e l'accesso ai servizi della Caritas è la conseguenza dell'esigenza di orientamento e di aiuto nella nuova realtà. Dall'analisi della letteratura emerge che lo straniero che chiede aiuto – soprattutto se extracomunitario – lo fa o perché fugge dalla violenza e dalla guerra (*push factors*) o, in maniera non disgiuntiva, perché è attratto (*pull factors*) dalla prospettiva di migliorare la propria esistenza e il futuro proprio e della propria famiglia (Ambrosini, 2020): così, l'immigrato che accede ai servizi della Caritas romana dichiara di essere in Italia per asilo politico (nel 38% dei casi), per motivi umanitari (nel 21%) e per esigenze di protezione sociale (nel 14%). Si dichiarano in regola il 60%, irregolare il 19%, richiedenti asilo (17%) o rifugiati (4%).

Questa diversa configurazione della povertà estrema tra italiani e stranieri la si osserva anche dalla durata della loro presenza nelle strutture. In

media gli italiani permangono nella struttura di accoglienza per più tempo (cfr. Tabella 2) e la situazione è peggiorata in questi anni che hanno fatto seguito alla crisi economica e pandemica: nel 2022 la popolazione censita come residente in convivenza è pari a 351.338 persone; «rispetto al 2011, quando i residenti in convivenza ammontavano a 301.699, si assiste a un incremento di quasi 50mila unità. In particolare, sono cresciuti i residenti nelle strutture di accoglienza per immigrati (da quasi 3.000 a circa 70.000 unità in più)» (Istat, 2022, p. 14).

*Tabella 2 – La permanenza di italiani e stranieri nelle strutture di accoglienza (Roma 2013)*

	<i>Totale</i>	<i>Italiani</i>	<i>Immigrati</i>
< 1 mese	28	12	41
1-3 mesi	20	15	25
3-6 mesi	19	22	17
6-12 mesi	7	7	6
1-2 anni	6	8	4
2-5 anni	7	11	3
> 5 anni	14	25	4

*Fonte:* SIS Caritas Diocesana di Roma

Questo dato rimanda alla diversa età dei soggetti che vivono in questa condizione: l'età media è lievemente superiore in strada rispetto ai centri di accoglienza (44,4 vs. 40,3) e gli italiani hanno in media 48,5 anni, mentre gli stranieri 38,6 anni, tanto che «la maggiore anzianità degli italiani comporta anche una maggiore durata della condizione di senza dimora» (Istat, 2011). Lo stesso si osserva a 10 anni di distanza: «l'età media totale è di 41,6 anni, per gli italiani si innalza a 45,5 anni mentre per gli stranieri, che rappresentano oltre il 50% dei senza fissa dimora sotto i 34 anni, si abbassa a 35,2 anni» (Istat, 2022, p. 15).

Per meglio comprendere questa dinamica, ad avviso di chi scrive, è necessario considerare un'altra variabile, l'istruzione. Dalle indagini condotte a livello nazionale emerge una maggiore presenza di immigrati negli ordini formativi estremi: sia nella mancata scolarizzazione che tra i livelli di formazione più qualificati: «il fatto di essere più giovani, tra gli stranieri, si associa anche a titoli di studio mediamente più elevati: ben il 43,1% ha almeno un diploma di scuola media superiore (il 9,3% una laurea) contro il 23,1% degli italiani; tuttavia, il 6,1% degli stranieri dichiara di non saper leggere né scrivere. Oltre la metà degli italiani (51,5%) è in possesso del titolo di studio corrispondente alla scuola dell'obbligo (licenza media infe-

riore)» (Istat, 2011) e tre anni più tardi confermava come rispetto agli stranieri «la componente italiana rimanga più anziana meno istruita e da più tempo nella condizione di senza dimora» (Istat, 2015).

La stessa tendenza emerge anche dai dati del SIS della Caritas diocesana. Questo dato svela un volto classico del povero: da un lato la debolezza di molti che vivono questa condizione in termini di competenze – saperi e abilità – da spendere sul mercato del lavoro, così da presentarsi in maniera competitiva in esso: «l'incidenza della povertà assoluta diminuisce al crescere del titolo di studio della persona di riferimento della famiglia; se quest'ultima ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore, l'incidenza è pari al 4,0%, e raggiunge il 12,5% se ha al massimo la licenza di scuola media, in peggioramento rispetto al 2021» (Istat, 2023).

Non è quindi una questione di nazionalità ma una questione di risorse di cui la persona dispone e queste diventano strategiche ai fini della fuoriuscita da una condizione di emarginazione sociale.

L'altro lato di questa medaglia rivela uno spaccato preoccupante del nostro paese, che consegue all'aumento della precarietà lavorativa cui si associa la labilità della propria forza economica. Come si può osservare dai dati, non mancano persone con titolo di studio medio ed elevato, anche tra gli italiani: sono quelli che Castel definisce i “vulnerabili” (2003a), soggetti in condizioni lavorative, anche con titolo di studio medio o elevato, ma al limite della precarietà, perché non contrattualizzati, oppure con contratti a tempo o precari (Saraceno, 2015), sono i *working poor* o gli affetti da *in-work poverty* (Ciarini, 2020; Tufo, 2020; Barbieri, 2019), che pur hanno una dimora, ma che non riescono a contare su una piena autonomia economica e che si ritrovano ad avanzare richieste di aiuto soprattutto per i beni alimentari, cui finiscono per dedicare una quantità ridotta di risorse economiche rispetto ad altre spese, come per esempio quelle per l'affitto o per le utenze domestiche. Le persone più istruite entrano nel circuito Caritas spesso attraverso il ricorso ai servizi, che offrono alle famiglie un panierino di prodotti alimentari di prima necessità (olio, pasta, pelati, scatolame, zucchero, caffè, prodotti per prima colazione, omogeneizzati, pannolini), cioè un contributo/sostegno, ma non la garanzia di far fronte all'intero fabbisogno alimentare.

L'altra dimensione rilevante ai fini della caratterizzazione della povertà estrema, quindi, quale faccia correlativa al possesso di titoli di studio che danno luogo al possesso e allo sviluppo di competenze scarsamente appetibili, è rappresentata dall'*occupazione*. Infatti, se in generale, rispetto alla povertà diffusa in Italia vale che «valori elevati dell'incidenza di povertà si confermano per le famiglie con persona di riferimento operaio e assimilati (14,7%) e, fra le famiglie con persona di riferimento indi-

pendente, soprattutto per coloro che svolgono un lavoro autonomo diverso da imprenditore o libero professionista (8,5% altro indipendente). Nel confronto con il 2021 si osserva un peggioramento per le famiglie con persona ritirata dal lavoro (5,9% dal 4,6% del 2021), sebbene i valori più elevati si registrino per le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione (22,4%), dato in linea con l'anno precedente» (Istat, 2023). La presenza di forme di occupazione precarie, saltuarie e poco remunerative<sup>7</sup> è un dato costantemente rilevato nelle indagini nazionali sulle povertà estreme: «Le persone senza dimora che non svolgono alcuna attività lavorativa sono il 71,7% del totale; tuttavia, quelle che non hanno mai lavorato sono solo il 6,7%» (Istat, 2011).

Lo stesso emerge dalle indagini svolte a Milano e a Roma dalla Fondazione De Benedetti tra il 2013 e il 2014: il 90% circa ha svolto un lavoro nella propria vita, in media hanno perso il loro ultimo lavoro tra i 4 e i 5 anni fa; più della metà aveva un contratto a tempo determinato; in oltre la metà dei casi la perdita dell'ultimo lavoro è stata causata dal licenziamento, dal mancato rinnovo del contratto, o dal fallimento dell'impresa.

Così i dati del SIS diocesano romano confermano quanto già emerso nelle ricerche nazionali e la precarietà occupazionale anche di coloro che fruiscono dei servizi della Caritas: circa l'11% si dichiara occupato, ma circa i 3/4 di loro dichiara altresì di avere un contratto temporaneo, soprattutto nel terziario. Chi non lavora è disoccupato per il 57%, in cerca di prima occupazione per il 37%: si tratta quindi di persone attive, potenzialmente occupabili, ovviamente con modalità e impegni tutti da verificare e adattare in base all'età, alle condizioni di salute, alla motivazione e alla resilienza. Resta comunque un dato: stiamo parlando di Risorse Umane sprecate, sia dal loro punto di vista individuale – rispetto ai progetti di vita di ciascuno di loro – sia dal punto di vista sociale – perché la collettività si sta privando di persone che potrebbero dare comunque un contributo, anche piccolo, al benessere collettivo.

Ovviamente tutto questo incide sulla *disponibilità economica* degli utenti dei servizi Caritas. I 2/3 degli utenti diocesani non possono contare su alcuna fonte di sostentamento. Gli altri ricorrono alla pensione, al reddito da lavoro o ai sussidi. La mancanza di denaro è una condizione dif-

---

<sup>7</sup> L'Istat conferma che quando parliamo di lavoro a proposito dei poveri «ci si riferisce prevalentemente a occupazioni a termine, poco sicure o saltuarie, a bassa qualifica nei servizi (pulizie, facchino, trasportatore, addetto al carico/scarico merci o alla raccolta dei rifiuti, giardiniere, lavavetri, lavapiatti, ecc.), nell'edilizia (manovale, muratore, operaio edile, ecc.), nei diversi settori produttivi (bracciante, falegname, fabbro, fornaio, ecc.)» (Istat 2015, p. 6); si tratta quindi di occupazioni faticose, precarie e a bassa remunerazione.



fusa e per così dire classica tra le persone in condizioni di emarginazione estrema: del resto nell'accezione comune il povero è chi non ha denaro. Così, dalle rilevazioni dell'Istat emerge che sono «stabili rispetto al 2011 le persone senza dimora che dichiarano di non avere alcuna fonte di reddito (17,4%), il doppio tra gli stranieri (22,2% contro l'11,2% degli italiani). Si tratta di una sola fonte in poco più della metà dei casi (53%) e di almeno due in un ulteriore terzo (29,6%, valore in aumento tra gli stranieri, da 21,7% a 29,8%)» (Istat, 2015).

In questa condizione di precarietà abitativa ed economica, chi vive in condizioni di povertà estrema, non può contare sul supporto del proprio *capitale sociale* (alla Coleman, 1990), perché questo è flebile o inesistente. Infatti, la condizione relazionale e la rete degli affetti si presenta molto precaria per queste persone: «I percorsi di vita che caratterizzano le persone senza dimora si riflettono nel fatto che i tre quarti vivono da sole (il 78,3% degli italiani e il 71,9% degli stranieri); [...] il 78,3% degli stranieri dichiara di essere in contatto con qualcuno della famiglia: tuttavia, il 35,5% si limita a contatti tramite internet o telefono e a contatti epistolari (essenzialmente con genitori o con coniugi e/o figli) [...] Tra gli italiani la quota di coloro che dichiarano di mantenere contatti con qualcuno della famiglia scende al 58,6» (Istat, 2011).

L'assenza di una rete sociale è proprio ciò che induce Castel a parlare di rischio di *désaffiliation*: «la nozione appartiene al medesimo campo semantico della dissociazione, della squalificazione o dell'invalidazione sociale» (Castel, 2003a, p. 32). Si può parlare di disaffiliazione «quando l'insieme delle relazioni di prossimità che intrattiene un individuo sulla base della propria iscrizione territoriale, che è anche la propria iscrizione familiare e sociale, si trova in difetto nel riprodurre la sua esistenza e nell'assicurare la sua protezione» (ivi, p. 54).

Pertanto, se essere nell'area dell'*integrazione* significa poter contare contestualmente sulla garanzia di un lavoro stabile e sulla possibilità di attivare supporti relazionali solidi, l'area della *vulnerabilità* associa, invece, precarietà lavorativa e fragilità relazionale; infine, l'area della *désaffiliation* combina assenza di lavoro e isolamento sociale. La *désaffiliation*, quindi, è una particolare modalità di dissociazione della coesione sociale che innescava un processo di degrado, decomposizione e abbandono del sé. Nella sua versione più estrema ed emarginata, il povero è una persona profondamente "sola", nel senso di socialmente isolata: si crea una frattura e una conseguente barriera tra individuo e società: li vediamo, soli, dormire in ripari di fortuna, portoni, usci di negozi, l'importante è che siano dotati di una gronda che li ripari dalla pioggia. Questo isolamento dipende proprio dalla perdita dei legami sociali, della solidarietà, durkheimianamente intesa (ol-



tre all'assenza di competenze), che rende la persona estremamente vulnerabile ed emarginata.

Il dato sulla convivenza conferma la diffusa solitudine e l'isolamento; infatti, combinando tra di loro convivenza e condizione abitativa per gli utenti diocesani della Caritas, si è costruita la seguente tipologia (cfr. Tabella 3), dalla quale emerge che, dei più dei 6.000 rispondenti, il 24% vive da solo e in strada, mentre il 28% vive da solo ma in una dimora. In totale, quindi, più del 50% dei rispondenti (3.326 persone) dichiara di vivere in una condizione di solitudine, con o senza dimora.

*Tabella 3 – I fruitori dei servizi della Caritas diocesana di Roma per condizione esistenziale (2022)*

<i>Condizione esistenziale</i>	<i>Frequenza</i>	<i>%</i>
Vivo solo da senza dimora	1.542	24,2
Vivo con altri da senza dimora	409	6,4
Vivo solo in una dimora	1.784	28,0
Convivo con altri in una dimora	2.646	41,5
Totale	6.381	100,0

*Fonte:* SIS Caritas Diocesana di Roma

Se a ciò aggiungiamo il dato relativo alla frequentazione di familiari e amici, dai quali emerge la presenza di inesistenti o scarse relazioni con i familiari, che vedono raramente (1 ogni 3) e lo stesso, anche se in misura maggiore, accade con gli amici (1 su 5), allora diviene chiaro come questa condizione di estremamente povero si palesi nella forma di una diffusa condizione di solitudine esistenziale, esclusa da reti sociali protettive, siano esse personali o istituzionali (nel senso di organiche e strutturali e non momentanee e diffuse come possono essere i dormitori o le mense), in cui anche la coabitazione e la convivenza è in realtà meramente strumentale a garantirsi un tetto e un letto ed evitare di dormire all'aperto.

A tal proposito, infine, vale la pena porre un'attenzione particolare alla *condizione abitativa*. È noto che la casa assume significati esistenziali che vanno molto al di là del semplice ricovero: è luogo degli affetti, della memoria, dell'identità (Ciampi, 2010). La casa ha un valore simbolico e fisico al tempo stesso. Esserne privi non rappresenta solo un disagio fisico legato ai bisogni primari – dormire, ripararsi, soddisfare i bisogni igienico-sanitari – ma rappresenta soprattutto la perdita di status, di identità (che ci danno anche gli oggetti che ci rappresentano), di memoria (non è un caso che le

senza dimora vengono anche chiamate “plastic bag ladies”, a causa dell’uscita di raccogliere nelle buste oggetti cui si è affettivamente legati).

Proprio per questo la possibilità di tornare ad avere una casa costituisce un momento fondamentale per l’inizio di un percorso di re-inclusione sociale. Da diverse ricerche emerge come in 8 casi su 10 la persona ottiene diversi benefici dal recupero di una dimora personale, anche condivisa: esce dall’isolamento, stabilizza il proprio benessere psico-fisico, si prende cura della propria salute, si impegna in attività di training e occupazioni (piccoli lavoretti), di svago ed in molti casi riprende i legami con familiari e amici (Pleace e Bretherton, 2013; Cortese, 2016; Molinari e Zenarolla, 2018). Come abbiamo visto sopra, il 30% degli utenti Caritas al momento della registrazione nel SIS è in strada, gli altri dichiarano di vivere in un’abitazione, ma solo l’1% dichiara di vivere in una casa di sua proprietà; tutti gli altri, quindi, sono persone che vivono una condizione abitativa precaria, temporanea, soddisfatta a volte ricorrendo a dormitori, altre volte a locazioni condivise, altre alla temporanea disponibilità di amici e parenti.

### 4.3. Un’esistenza multiproblematica

Se ci chiedessimo come queste persone sono finite in questa condizione di precarietà estrema, dovremmo riflettere sul fatto che il *percorso di impoverimento* è articolato e complesso, soggetto alle varie e imprevedibili declinazioni delle biografie individuali, che in alcuni casi hanno come esito lo sprofondare in una condizione di estrema povertà. Se da un lato potrebbe sembrare difficile, quindi, delineare percorsi omogenei in queste traiettorie, risulta rilevante, però, porre attenzione al ruolo della catena dei momenti di rottura, alla presenza di una serie di microfratture quotidiane che alterano, rallentano, bloccano, invertono i progetti esistenziali: «Raramente si tratta di un evento traumatico che altera all’improvviso un equilibrio. La maggior parte delle volte sono casi in cui si verifica l’aggravamento di una condizione individuale o familiare a seguito a un’accelerazione di eventi destrutturanti o di fallimenti nelle strategie esistenziali che si cumulano nel tempo. Vi sono delle eccezioni, come quei casi di percorsi di vita assolutamente ordinari, che subiscono un cambiamento dopo un evento imprevisto e fortemente traumatico, come ad esempio la perdita del lavoro o dell’autonomia personale per problemi sanitari, oppure individui coinvolti in un lutto e che, in assenza delle reti sociali primarie, si ritrovano in condizione di marginalità. Oppure, ancora, persone che, con un lavoro anche a tempo indeterminato, in seguito della separazione dal coniuge, si ritrovano nell’impossibilità di mantenere lo status precedente e, in carenza di reti sociali,

sono costrette a vivere in macchina, in strada o in un centro di accoglienza, per un lungo periodo» (Bonadonna, 2005, p. 16).

Non si ha a che fare, quindi, con eventi traumatici che, in maniera spettacolare, come in una sceneggiatura appassionante e ricca di colpi di scena, segnano per sempre e in maniera ineludibile la vita di un essere umano: «la realtà è più complessa, fatta di traiettorie processuali in cui assumono un peso decisivo le micro-fratture quotidiane, quelle progressive perdite di senso della vita che la strada acuisce: qualcosa che non dà più, come la teoria dell'evento traumatico, il senso di una causa che scatena un effetto, ma che invece richiama la comune difficoltà a tirare avanti, adattarsi a una società sempre più competitiva, precaria, individualista» (Bonadonna, 2005, p. 16).

Per di più, proprio nel caso della povertà estrema, si mettono in moto meccanismi moltiplicativi della condizione di emarginazione (è il principio «della causalità circolare e cumulativa»; Myrdal, 1957). Si può dire che il combinato disposto delle varie componenti – economiche, giuridiche o sociali – portano l'esistenza in una certa direzione, amplificando gli effetti del processo di impoverimento, una volta che questo si è messo in moto. Nel caso della povertà, quando si avvia un processo di depauperamento, i meccanismi all'opera agiscono in direzione, non solo, della sua persistenza, ma anche del suo peggioramento: per esempio, la disoccupazione o la rottura dei legami familiari, in assenza di una rete sociale, può comportare un progressivo depauperamento del reddito, che a sua volta impedisce di prendersi cura di sé e del proprio ambiente, cosicché il soggetto comincia a vivere in un ambiente insalubre e a nutrirsi poco e male, questo a sua volta provoca una diminuzione delle difese organiche e un deterioramento progressivo delle condizioni di salute e così via. Così, il processo di impoverimento può essere anche rappresentato con Paugam con l'immagine di una spirale a lungo termine, una progressiva “spirale di precarietà” (Quaranta *et al.*, 2005, p. 76), che implica non solo un fallimento economico, ma soprattutto una progressiva marginalizzazione ed esclusione sociale della persona, che si ritrova ai margini della collettività ed impossibilitata a reincludersi, se non mediante il ricorso ai circuiti di assistenza sociale.

Nonostante la sua fortuna e il suo ampio utilizzo, ancora oggi non esiste una definizione universalmente accettata del termine esclusione (Castel, 2003b; Stranges, 2007; Tuorto, 2017), tanto che, a volte, viene usato per indicare una causa dei processi di impoverimento, in altri casi, per indicare l'effetto di una condizione di povertà. Così, Avramov ebbe a definire l'esclusione sociale nei termini di una «condizione di privazione, svantaggio generalizzato e insoddisfazione sperimentato dagli individui a causa di un accumulo di svantaggi sociali. L'esclusione sociale come processo sociale comporta il diniego di accesso a opportunità e diritti sociali per parti-

colari individui o gruppi» (Avramov, 2002, p. 87). Per Castel, invece, «nella maggior parte dei casi l'esclusione individua attualmente situazioni che manifestano una degradazione in rapporto a una posizione anteriore» (Castel, 2003a, p. 195).

In questo lavoro si colgono entrambe queste sollecitazioni teoriche e si opta per suddividere analiticamente il termine esclusione in due momenti: il primo volto ad indicare i processi di "esclusione in entrata" (alla Avramov), etichettandoli in termini di *discriminazione*, cioè quale esclusione delle persone in virtù di caratteristiche oggetto di pregiudizi e stereotipi sociali: per esempio le donne (Ryan e Haslam, 2005) gli stranieri, i neri, gli ebrei, i disabili, gli omosessuali; il secondo momento, invece, rimanda ai processi di "esclusione in uscita" (alla Castel), quale effetto di dinamiche di progressiva *emarginazione* della persone alla periferia della collettività nella quale questa vive: fenomeno oggi che colpisce, solo per citare qualche esempio, i disoccupati ultracinquantenni, gli homeless, gli anziani soli, i disabili psichici, i *working poor*.

Questi processi sono continuamente in moto nella nostra contemporaneità, al punto tale da essere difficilmente analizzabili separatamente, per cui discriminazione ed emarginazione finiscono per fondersi e confondersi, condizionandosi l'uno con l'altro, tanto da rendere difficile una loro chiara identificazione nella quotidianità. A volte queste si sovrappongono, dando luogo ad una cumolazione di fattori di discriminazione, altre volte, invece, la discriminazione in un ambito si connette all'inclusione in altri ambiti: si pensi agli immigrati, esclusi dai diritti politici (voto), ma non da quelli sociali (sanità) o civili (libertà) o economici (lavoro).

Il circolo vizioso nel quale finisce il povero dà vita a meccanismi di esclusione sociale, quale effetto della dinamica di impoverimento. Per descrivere questo processo Paugam ha introdotto il termine *desqualification*: «con il concetto di squalificazione sociale si indica il processo di espulsione dal mercato del lavoro di frange cospicue di popolazione, nonché il vissuto della relazione di assistenza che ne accompagna le diverse fasi. Esso pone l'accento sia sul carattere multidimensionale, dinamico ed evolutivo della povertà, sia sullo statuto sociale dei poveri presi in carico dall'assistenza» (Paugam, 2013, p. 200).

I processi di esclusione, poi, si realizzano e sono ulteriormente rafforzati all'interno di un contesto sociale sempre più caratterizzato dall'ampliarsi dei rischi sociali (non ultime le pandemie). All'interno dei più svariati contesti europei si respirano, infatti, sentimenti di insicurezza, incertezza, precarietà, ovvero «le più infauste e dolorose tra le angustie contemporanee», dimensioni di fragilità che Bauman ha racchiuso nel termine tedesco di "Unsicherheit". Il sociologo-filosofo polacco osserva che: «l'in-

sicurezza odierna assomiglia alla sensazione che potrebbero provare i passeggeri di un aereo nello scoprire che la cabina di pilotaggio è vuota, che la voce rassicurante del capitano era soltanto la ripetizione di un messaggio registrato molto tempo prima» (Bauman, 2006, p. 28).

A questo proposito abbiamo provato ad osservare se quanto asserito trovasse riscontro tra gli utenti dei servizi Caritas ed emerge che in effetti non tutti sono passati attraverso momenti traumatici improvvisi. Gli utenti dei servizi della Caritas palesano di aver vissuto esperienze di maltrattamento, devianza e violenza nel loro passato nel 41% dei casi: in particolare, il 29% dichiara un solo evento traumatico nella loro esistenza e il 13% circa, la presenza di multiproblematicità (cfr. Tabella 4).

Tabella 4 – I fruitori dei servizi della Caritas diocesana di Roma vittime di traumi (2022)

<i>Patito multiproblematicità esistenziale?</i>	<i>Frequenza</i>	<i>Percentuale</i>
Non ne dichiara	7.982	59,0
No, solo un evento problematico	3.855	28,5
Sì	1.691	12,5
Totale	13.528	100,0

Fonte: SIS Caritas Diocesana di Roma

Se analizziamo nello specifico i tipi di problematicità rilevate sono soprattutto la povertà economica (34,2%), la perdita di lavoro (14,7%) e guerre o conflitti interetnici (14,3%).

Per comprendere meglio chi fossero coloro i quali sono stati vittime di questi eventi e se fosse possibile caratterizzarle più precisamente, abbiamo operato una riduzione fattoriale delle variabili riferite all'esistenza di multiproblematicità esistenziali.

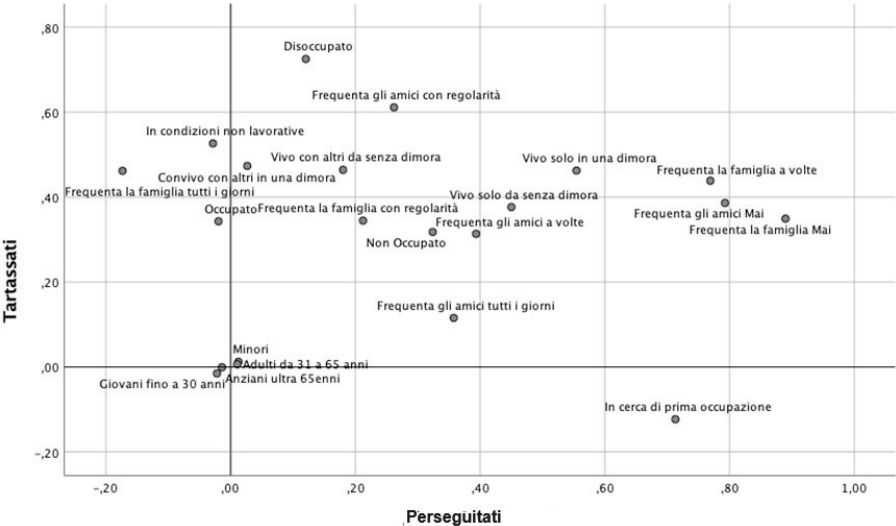
Ne è derivata l'estrazione di tre componenti che abbiamo denominato:

- *tartassati*, nella quale rientrano coloro che hanno asserito di aver patito, per esempio, la perdita di casa o lavoro, la perdita del lavoro, la rottura dei legami affettivi, problemi o sfruttamento economico, la separazione familiare, la povertà economica, lutti e sfratto;
- *devianti*, nella quale rientrano coloro che hanno asserito di aver agito comportamenti devianti, avuto esperienza detentiva, essere stato autore di reato, aver patito dipendenza da sostanze;
- *perseguitati*, nella quale rientrano coloro che hanno asserito di aver patito maltrattamenti o abusi psico-fisici, di aver vissuto in paesi in guerra o in conflitto interetnico, di aver patito torture.

Dall'analisi del Grafico 1, nel quale le variabili prese in considerazione sono quella dei "Tartassati" e quella dei "Perseguitati" emerge con chiarezza come i più soggetti agli urti della vita siano i disoccupati, le persone in condizioni non lavorative, chi è senza dimora.

Dall'altro lato, invece, si collocano chi frequenta la famiglia mai o a volte, chi non frequenta gli amici, coloro che sono in cerca di prima occupazione e coloro che vivono da soli, per strada o in una casa. Insomma, emerge un senso di profonda solitudine ed isolamento che espone queste persone agli abusi e allo sfruttamento. La rete relazionale, familiare o amicale, non è una risorsa, perché tra i fattori di patimento ci sono proprio l'assenza dei legami.

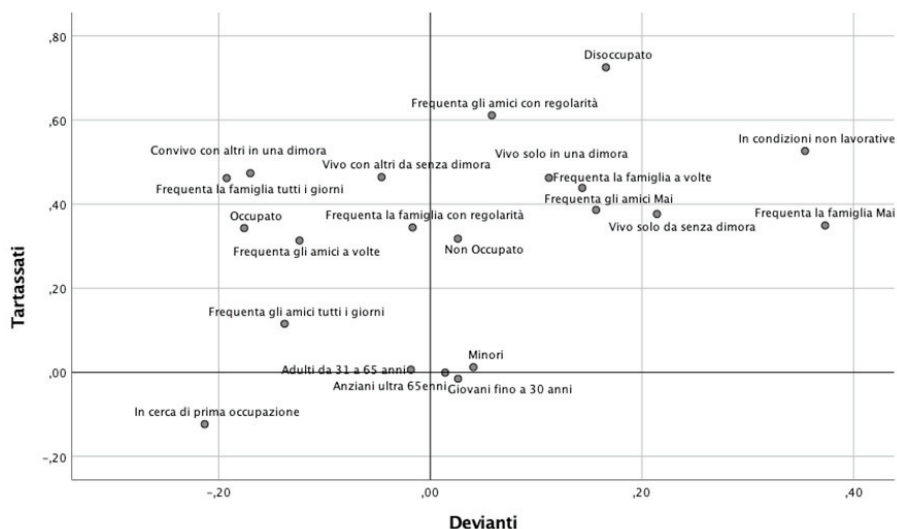
Grafico 1 – I tartassati e i perseguitati: chi sono?



Fonte: SIS Caritas Diocesana di Roma

Se invece confrontiamo i "Tartassati" con i "Devianti", vediamo che in questa ultima area rientrano chi non frequenta mai la famiglia o gli amici, chi non è in condizioni lavorative, chi vive da solo senza dimora o i disoccupati: insomma, persone sole, prive di risorse economiche derivanti dal lavoro, che compiono atti devianti per sopravvivere (cfr. Grafico 2).

Grafico 2 – I tartassati e i devianti: chi sono?



Fonte: SIS Caritas Diocesana di Roma

Emerge in tutta evidenza l'importanza del capitale relazionale anche rispetto al fattore "Umano". Gli utenti della Caritas, soprattutto se persone in condizioni di povertà estrema, sono soprattutto individui isolati, che la vita può colpire duro a causa dell'assenza di una rete sociale protettiva.

La povertà estrema, quindi, alla luce delle considerazioni che possiamo ricavare dall'analisi dei dati relativi agli ospiti dei servizi della Caritas di Roma, non sembra essere né il frutto di scelte di vita sconsiderate e scriteriate intraprese dall'individuo in un momento del suo corso di vita, né il frutto di incidenti catastrofici imprevedibili e imprevedibili, che travolgono l'individuo, ma tende piuttosto a configurarsi come l'esito di un processo attribuibile al *combinato disposto di vulnerabilità individuali e di rischi sociali*.

Di fronte a questo non resta che ricorrere alla "catena della sussidiarietà", di cui i servizi della Caritas rappresentano un momento cruciale. I servizi che appaiono più richiesti (cfr. Tabella 5) sono quelli socioassistenziali di base (Ascolto, mense, dormitori e così via), seguono i servizi sanitari e poi quelli di inclusione (istruzione, formazione professionale, orientamento al lavoro e così via).

Tabella 5 – I fruitori dei servizi della Caritas diocesana di Roma per tipologia di servizi richiesti (2022)

	<i>Frequenza</i>	<i>Percentuale</i>
Servizi Socioassistenziali di Base	4.414	61,2
Servizi Socioassistenziali Amministrativi	163	2,3
Servizi Socioassistenziali di Inclusione	971	13,5
Servizi Sanitari	1.659	23,0
Totale	7.207	100,0

Fonte: SIS Caritas Diocesana di Roma

In particolare, emerge che il servizio più richiesto è la mensa, seguito dal servizio di ascolto della persona. Poi, cure mediche, farmaci e alloggio. Non manca chi chiede lavoro, un aiuto ad orientarsi nell'individuare le risorse del territorio e chi chiede di imparare l'italiano, insomma di ricevere servizi che ne favoriscano l'inclusione sociale.

#### 4.4. Alcune riflessioni di sintesi

L'analisi dei dati fin qui proposta consente di prefigurare una prima tipizzazione della persona in condizioni di povertà estrema a Roma.

Si tratta di una persona tendenzialmente di genere maschile, straniera più frequentemente che italiana, ma è tendenzialmente giovane se straniera, adulta o anziana se italiana. Se la nazionalità è straniera è in una condizione polare rispetto agli italiani in quanto ad istruzione: o è poco istruito oppure è più altamente formato. L'italiano è "senza dimora" da più tempo e da più tempo è "intrappolato" nelle strutture di accoglienza. Il capitale sociale è precario per entrambi, ma per ragioni diverse: per gli stranieri perché è geograficamente lontano, per gli italiani, invece, è lontano perché si è frantumato, insomma, come detto sopra, in molti si palesa un quadro di profonda solitudine esistenziale. Questo capitale sociale (cfr. Bourdieu, 1980; Coleman, 1990; Mutti, 1998; Iannone, 2006; Pendenza, 2008) non può quindi essere di aiuto per soccorrere nella ricerca di forme di inclusione legate all'occupazione: la condizione lavorativa è precaria per tutti, italiani e stranieri.

Queste persone si trovano a vivere in un contesto sociale escludente e marginalizzante. La nostra società tecnologizzata, globale, fortemente terziarizzata e ad elevata densità comunicativa, costituisce un ambiente "darwiniano" che richiede ai suoi membri skills e qualifiche sofisticate



per poter essere competitivi e adatti a far fronte alle richieste e agli stimoli provenienti dalla società. La velocità, l'aggiornamento, la competenza, sembrano essere alcune delle parole chiave più importanti della contemporaneità e l'assenza di queste abilità fa aumentare il rischio di esposizione ad eventi potenzialmente traumatici, che diventano esiziali per chi si trova ad affrontarli in condizione di vulnerabilità, esponendosi più che nel passato al rischio di esclusione sociale.

L'individuo sembra sganciato più che mai da qualsiasi tipo di appartenenza collettiva e si trova in una condizione di solitudine, favorita da forti processi di individualizzazione, che «può essere definita come il processo attraverso cui le biografie individuali dipendono sempre meno dalle strutture sociali e sempre più dalle scelte; essa identifica quindi un processo graduale di svincolo degli individui dalle strutture sociali (le classi, i fattori ascritti, ecc.). [...] Il rischio rinvia ad una dimensione dell'individualizzazione che ha a che fare con l'aumento dell'incertezza e con l'indebolimento dei legami sociali stabiliti attraverso il ruolo lavorativo e le reti familiari e territoriali» (Ranci, 2002, p. 32).

L'aumento e il cambiamento di natura dei rischi sociali amplia così l'area della vulnerabilità sociale, che può così «essere ricondotta alla crisi simultanea delle tre grandi istituzioni su cui si era fondata la sicurezza della società industriale nella fase fordista. La prima istituzione è quella del mercato del lavoro dominato dalla grande industria; la seconda è quella della famiglia basata sulla divisione tradizionale dei ruoli secondo il genere; la terza è quella del welfare fondato sulle grandi assicurazioni sociali obbligatorie» (Negri, 2006, p. 15).

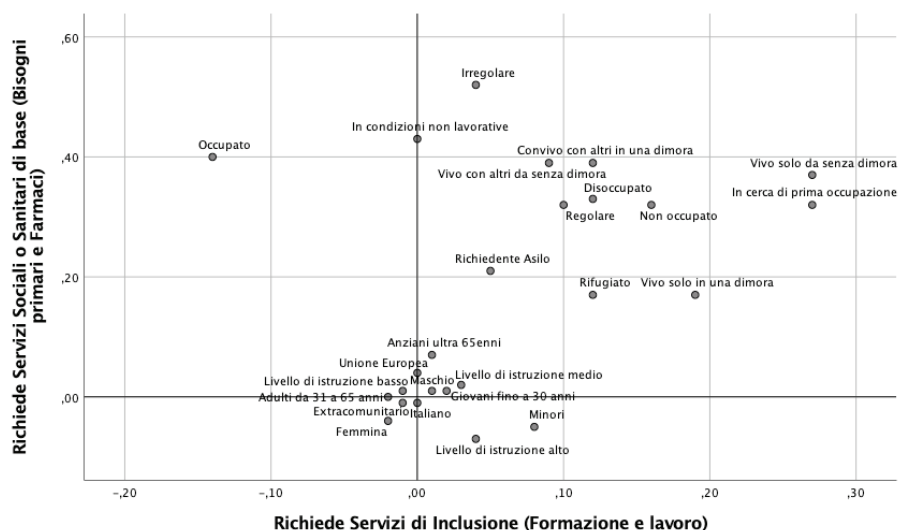
Questi rischi sociali divengono più pericolosi e colpiscono più duramente laddove incontrano soggetti più deboli ed indeboliti dall'assenza di un'adeguata protezione sociale. In altri termini, più si è strutturalmente deboli – economicamente, nell'istruzione e relazionalmente – più si è individualmente vulnerabili ed esposti alla possibilità di essere travolti dai rischi sociali.

Come già affermato in altra parte di questo volume (cfr. Cap. 1) l'altra faccia della medaglia del problema è costituito dall'assenza di una strategia politica di contrasto alla povertà estrema. Ne deriva la presenza di interventi passivi, tesi all'accoglienza e alla soddisfazione dei bisogni primari, ma che non prevede interventi di protezione attiva e di progressiva reinclusione sociale. L'esigenza di avere opportunità di piena inclusione emerge dall'analisi delle richieste fatte dagli ospiti della Caritas. Infatti, si rileva che i fruitori dei servizi Caritas richiedono servizi di base, soprattutto gli stranieri irregolari, chi non lavora e chi è senza tetto. Chiede invece servizi per l'inclusione chi è in cerca di prima occupazione, non occupato o vi-

ve solo con o senza dimora, al contrario di chi è già occupato, che invece chiede servizi sociali o sanitari.

Insomma, non sono tanti, ma coloro che accedono ai servizi della Caritas non si limitano a chiedere servizi di sostegno delle necessità primarie (cfr. Grafico 3), ma chiedono anche opportunità per poter reinserirsi attivamente nella collettività. I giovani soprattutto potrebbero rappresentare risorse sulle quali investire per garantire loro un futuro più roseo in un'ottica di Welfare generativo (Fondazione Emanuela Zancan, 2013, 2017, 2018).

Grafico 3 – I servizi richiesti dagli utenti dei servizi Caritas (2022)



Fonte: SIS Caritas Diocesana di Roma

Questa popolazione che vive l'emarginazione estrema, a qualunque età, ma soprattutto nelle fasce più giovani, rappresenta la sfida più importante di ogni sistema di Politica Sociale, perché è qui che si giocano i principi di pari opportunità sui quali i moderni sistemi liberali, e le correlative concezioni della giustizia sociale (Rawls, 1971; Dworkin, 2000; Walzer, 1983), si fondano. Ogni sistema politico sociale è messo alla prova nella propria credibilità e legittimità, nella misura in cui riesce a creare le condizioni per modificare lo status ascritto, garantendo percorsi di mobilità sociale e di realizzazione dei funzionamenti desiderati (da questo punto di vista i minori rappresentano la cartina di tornasole di ogni sistema d'intervento volto all'inclusione dei propri cittadini) e quello non acquisito a causa dei mol-

teplici motivi di esclusione – quali discriminazione o emarginazione – che impediscono di entrare a pieno titolo nel sistema e giocarsi le proprie carte, perseguendo il progetto esistenziale che ciascuno si è dato.

L'obiettivo delle politiche sociali è proprio la riduzione della disegualianza, quale fondamento dell'opposizione degli interessi che frantuma la coesione sociale. Il legame sociale – intergenerazionale, interetnico, tra classi sociali diverse e così via – si fonda sull'abbattimento degli elementi di diversificazione ingiustificabili: quelli, cioè, fondati sulle posizioni ascritte anziché su quelle acquisite. Le politiche, quindi, dovrebbero avere il duplice obiettivo di intervenire sui singoli – rafforzandone le competenze individuali – e sulle loro relazioni – rafforzandone i legami, ma anche e soprattutto rafforzando i sistemi di protezione sociale, così da creare un ambiente inclusivo e liberare la collettività da tendenze darwiniane, favorendo viceversa la solidarietà e la coesione sociale.

È questa la sfida che queste persone, quelle più emarginate, lanciano alla Politica Sociale, non solo che gli venga riconosciuto *rispetto* e *considerazione* (Dworkin, 2000), ma che gli siano dati anche strumenti concreti di inclusione attiva per poter realizzare i propri percorsi esistenziali e i propri sogni.

## 5. Una prospettiva di genere: le donne senza dimora

di Lucia Fiorillo

### 5.1. Introduzione

Tradizionalmente gli studi sulla grave marginalità adulta si sono concentrati sull'esperienza maschile del fenomeno. Ciò è principalmente dovuto al fatto che tutte le rilevazioni statistiche condotte a livello internazionale indicano la prevalenza di uomini tra la popolazione senza dimora (Busch-Geertsema *et al.*, 2014). Ad esempio, in Italia l'ultima rilevazione Istat sulla popolazione senza dimora del 2014 mostra che le donne rappresentano *solo* il 14,3% delle 50.724 persone censite, per lo più di cittadinanza straniera (53,9%), che vivono sole senza partner né figli (62,9%) e con un'età media di 45,4 anni.

Tuttavia, in Europa si sta osservando che mentre sempre più persone si rivolgono ai servizi per la grave marginalità<sup>1</sup>, anche il profilo tipico delle persone senza dimora sta progressivamente cambiando nella sua composizione socio-anagrafica, con una presenza sempre maggiore di donne, in particolare di giovane età (Busch-Geertsema *et al.*, 2014). In Italia questo trend è stato osservato anche da fio.PSD, che a marzo 2022 rilevava che fra gli utenti dei servizi erogati dalle 146 organizzazioni socie della Federazione aumenta il numero di donne singole e di nuclei familiari composti da madri sole con figli (fio.PSD, 2023).

Alla luce di queste tendenze, sorge la necessità di interrogarsi su come i servizi possano essere pronti ad affrontare l'evoluzione del fenomeno *homelessness* e su quale sia il contributo della ricerca nel comprendere le cause che portano le donne a trovarsi senza dimora, nonché indagare le

---

<sup>1</sup> Gli ultimi dati stimati sulla dimensione del fenomeno della grave marginalità in Europa, indicano la presenza di almeno 895 mila persone in condizione di senza dimora. (FEANTSA, Fondation Abbé Pierre, 2023).

specifiche traiettorie di vita e le determinanti sociali e culturali che contribuiscono a creare e perpetuare la condizione di grave emarginazione sociale e abitativa delle donne.

Sebbene in anni recenti il tema stia ricevendo sempre maggior attenzione in letteratura, vi è chi denota che molti degli studi sulla *homelessness* tendano sì a segnalare la presenza di donne in questa popolazione, ma spesso con l'approccio di evidenziare tale tendenza, piuttosto che a indagarla in profondità (Bretherton e Mayock, 2016, Pleace, 2016, Bretherton, 2017). La carenza di studi che tentano di indagare l'interrelazione tra genere e grave marginalità adulta rappresenta, secondo Bretherton (2017), un gap importante nella ricerca, che rischia di minare la possibilità stessa di approfondire e comprendere la natura del fenomeno *homelessness*. Come già accennato, si tratta di una carenza in gran parte dovuta alla tendenza nel mondo della ricerca a concentrarsi prevalentemente sull'esperienza maschile. La conseguenza è che le forme di *homelessness* nascosta, che le donne sembrano avere maggiori probabilità di sperimentare e che si avrà modo di approfondire nel paragrafo successivo, hanno ricevuto minore attenzione. Tale disattenzione è dovuta in parte al fatto che solo pochi paesi europei riconoscono la condizione di *homelessness* nascosta come elemento sistemico della grave marginalità e in parte perché questo tipo di *homelessness* è più difficile da identificare (Bretherton, 2017).

Sono ormai diversi gli studi che concordano nel sottolineare la necessità di adottare una prospettiva di genere per cogliere appieno la complessità della *homelessness*, nonché per affinare le tecniche di rilevazione, al fine di quantificare in maniera più puntuale l'estensione del fenomeno alla componente femminile (Baptista, 2010; Bretherton e Mayock, 2016; Bretherton, 2017; Bretherton, 2021). Bretherton (2017) sottolinea che la grave marginalità adulta è "un'esperienza di genere", il che significa che sebbene povertà, esclusione sociale e abitativa siano le principali determinanti della condizione di grave marginalità condivise da tutta la popolazione *homeless*, è anche vero che le donne non vivono la condizione di senza dimora allo stesso modo degli uomini. I fattori scatenanti della *homelessness* femminile sono spesso diversi, così come lo sono i modi di reazione e le traiettorie di vita, una volta che le donne cadono in questa condizione. Il genere gioca dunque un ruolo importante nel forgiare l'esperienza di essere senza dimora ed è una variabile chiave per comprendere appieno il fenomeno della grave marginalità adulta. Adottare una lente di genere significa in qualche misura confutare il paradigma che presuppone che le politiche e i servizi alla grave marginalità adulta debbano rispondere a un fenomeno che si qualifica per lo più come fenomeno maschile (O'Sullivan, 2008).

## 5.2. Assunzioni culturali nella definizione di persone senza dimora

Per quanto notoriamente difficile da definire, la grave marginalità adulta è un concetto storicamente, socialmente e culturalmente connotato, che riflette le specifiche assunzioni detenute da particolari attori in un determinato periodo di tempo (Watson, 1984). La difficoltà di tale sforzo definitorio è in parte dovuta al fatto che il concetto di *homelessness* incorpora il concetto di *home*. Una “dimora” non si riferisce solo alla struttura fisica entro la quale abitare, ma rimanda a una dimensione sociale di “luogo stabile, personale, riservato e intimo, nel quale la persona possa esprimere liberamente ed in condizioni di dignità e sicurezza il proprio sé, fisico ed esistenziale” (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2015). Il concetto di dimora è strettamente collegato a quello di famiglia, il quale, a sua volta, alla luce delle citate connotazioni culturali, rimanda – sebbene sempre meno rispetto a 30 anni fa – al ruolo delle donne come “caregivers” e “anime del focolare domestico”. Il fatto che le nozioni di casa, famiglia e donna siano così strettamente legate è uno dei motivi per i quali la condizione di senza dimora sia più spesso associata agli uomini e che una donna senza dimora venga vista in qualche modo come un’anomalia (Löfstrand e Quilgars, 2016). Laddove invece il fenomeno delle donne senza dimora venga rilevato, con particolare riferimento alle forme più estreme di grave marginalità, ovvero le donne che vivono in strada o in sistemazioni di fortuna, è stato riconosciuto come emerge con vigore un giudizio stigmatizzante. Le donne in questa condizione non rientrano nelle aspettative sociali dominanti delle società patriarcali, di donne che crescono i figli, che si occupano degli anziani e in generale che curano la famiglia, rivelando preconcetti essenzialmente sessisti (Edgar e Doherty, 2001; Bretherton e Pleace, 2018).

La classificazione ETHOS (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion), sviluppata da FEANTSA nel 2005 (FEANTSA, 2005), rappresenta il punto di riferimento maggiormente condiviso a livello europeo per la definizione e classificazione delle condizioni di grave emarginazione adulta e disagio abitativo, le quali vengono raggruppate per intensità in quattro macro categorie concettuali: senza tetto, senza casa, sistemazioni insicure, sistemazioni inadeguate. È generalmente riconosciuto che gli uomini hanno maggiori probabilità di ricadere nelle categorie di senza tetto e senza casa, mentre le donne hanno più probabilità di essere rappresentate nell’ambito di alloggi insicuri o inadeguati (Baptista, 2010; Johnson *et al.*, 2017). Ciò riflette in larga misura il fatto che le donne si trovano più spesso nella situazione di avere dei figli a carico, situazione che comporta, nella gran parte dei Paesi europei, il fatto di ricevere specifiche forme

di supporto, indirizzate alla salvaguardia del benessere dei bambini e delle bambine, e dunque di essere, in una certa misura, maggiormente protette dalle forme più gravi di esclusione abitativa (Löfstrand e Quilgars, 2016). Questa circostanza ha spesso determinato la convinzione che le donne abbiano meno probabilità di sperimentare la condizione di senza dimora rispetto agli uomini.

Un elemento su cui vi è ormai un diffuso e consolidato consenso è che le donne, una volta che si trovano in condizioni di esclusione abitativa, tendono a rivolgersi in prima istanza alle sistemazioni informali, quali l'accoglienza presso amici, familiari e conoscenti e, solo dopo aver esaurito tali opzioni, si dirigono presso i servizi tradizionali dedicati alle persone senza dimora (Bretherton e Pleace, 2018; Pleace, 2016, Mayock e Sheridan, 2012). Questa specifica circostanza viene definita come *hidden homelessness* (*homelessness* nascosta), termine che ben descrive lo stato di invisibilità, politica, sociale e culturale, in cui spesso versano le donne senza dimora (Baptista, 2010). Sebbene si tenda a non pensare alle persone che alloggiano da amici o parenti come a delle persone senza dimora, bisogna invece considerare la problematicità che la realtà di queste sistemazioni abitative comporta. Alloggiare presso parenti o amici significa non avere il titolo legale di vivere in quel luogo, non avere privacy e controllo rispetto al proprio spazio abitativo, sottostare a situazioni di grave sovraffollamento e talvolta vivere in situazioni in cui la stessa sicurezza personale è messa a rischio. Non avere il controllo del proprio spazio vitale o della propria privacy e non avere diritti legali che attestino che il luogo in cui alloggiamo è effettivamente la propria casa, significa nei fatti non avere dimora, anche se si ha un tetto sopra la testa (Pleace, 2019).

Alcuni autori tendono a sottolineare le ragioni culturali che alimentano l'invisibilità delle donne senza dimora. Ad esempio, secondo Wardhaugh (1999) il fenomeno delle donne senza dimora è rimasto in gran parte invisibile a causa del particolare stigma legato alle donne che si allontanano dalla propria casa, ovvero da quel ruolo di cura inteso nelle norme culturali occidentali come prerogativa delle donne. A prescindere dalle sue altre caratteristiche e anche laddove percepita come "vittima", la condizione della donna che non è moglie o madre rappresenta "una forma di devianza" (Wardhaugh, 1999). A causa di tale stigma, le donne senza dimora tenderebbero a rendersi invisibili dagli spazi che certificherebbero la propria condizione di senza dimora, come i servizi rivolti alla grave marginalità, prediligendo opzioni di accoglienza, informale e precaria, presso conoscenti, amici e familiari, pur di non esporsi alla pubblica vista.

### 5.3. Le ragioni della sottorappresentazione della *homelessness* femminile

Come abbiamo sostenuto, è generalmente riconosciuto, sulla base delle rilevazioni statistiche, che le donne hanno meno probabilità di sperimentare la condizione di senza dimora rispetto agli uomini. Tuttavia, è importante sottolineare che esistono diverse ragioni che potrebbero in qualche misura confutare questa credenza e spiegare i motivi per cui, nelle rilevazioni statistiche, le donne senza dimora sono meno presenti rispetto agli uomini.

La prima ragione è riconducibile alla modalità con cui la grave marginalità è definita. Bretherton e Pleace (2018) hanno condotto una review delle strategie procedurali mediante le quali le donne senza dimora vengono identificate e conteggiate in tutta Europa, giungendo alla conclusione che quando la definizione di senza dimora è più ampia, in particolare quando vengono incluse le forme nascoste della *homelessness*, la presenza di donne appare più elevata. Le evidenze rivelano che quando la raccolta dei dati sulle persone senza dimora si concentra sulle manifestazioni più estreme della grave marginalità adulta, ovvero sul conteggio di persone che vivono in strada o in sistemazioni di fortuna, o sulle persone che ricorrono a dormitori o strutture di accoglienza notturna (categorie ETHOS 1 e 2), è probabile che le donne sfuggano più facilmente e non compaiano nelle stime prodotte (Bretherton, 2017; Johnson *et al.*, 2017; Pleace, 2016, Busch-Geertsema *et al.*, 2014). Pertanto, laddove le rilevazioni optino per l'utilizzo di approcci metodologici quali la conta in strada o l'utilizzo di dati amministrativi rilevati presso i servizi per la grave marginalità adulta, è molto probabile che l'estensione del fenomeno delle donne senza dimora venga sottodimensionato<sup>2</sup>. Il problema, tuttavia dif-

---

<sup>2</sup> Alcune esperienze europee hanno tuttavia dimostrato che, laddove adeguatamente adattata, anche la conta in strada può rappresentare un importante strumento di rilevazione delle manifestazioni della *homelessness* femminile più estreme, ovvero delle donne senza tetto che vivono in strada. A Londra, tramite la collaborazione tra ONG e autorità locali, è stato svolto nel 2022 il Censimento delle donne senza tetto, con lo specifico scopo di cogliere l'entità di un fenomeno tendenzialmente più diffuso tra la popolazione maschile. Il metodo applicato mira a superare i limiti tipici dei conteggi di strada, considerando che le donne hanno meno probabilità di dormire visibilmente in strada e di entrare in contatto con enti e operatori di prossimità preposti. Adottando questo approccio, gli operatori e i volontari coinvolti nella conta si sono recati nei luoghi che con più probabilità potessero essere frequentati dalle donne senza tetto come i centri diurni, i servizi dedicati alle donne, i servizi sanitari e di pronto soccorso, le mense e i luoghi di distribuzione di beni materiali, i trasporti pubblici. La rilevazione è stata svolta nell'arco di una settimana. I dati raccolti attraverso la conta sono stati integrati da quelli provenienti dall'applicazione "Streetlink", che consente ai cittadini di segnalare alle autorità pubbliche i casi di persone che



fuso nella maggior parte dei paesi europei, è che il fenomeno della *homelessness* nascosta è difficile da cogliere, a causa della natura fluida, temporanea e spesso precaria degli accordi presi dalle donne che chiedono accoglienza a familiari, amici e conoscenti, nonché della difficoltà intrinseca di identificare nuclei familiari plurimi che vivono nella stessa abitazione (Pleace e Bretherton, 2013).

Come si avrà modo di approfondire (cfr. par. 5.5), un altro aspetto da considerare è il legame tra le esperienze di donne senza dimora e la violenza di genere. In letteratura è stato riscontrato come gli abusi domestici siano una delle principali cause della *homelessness* femminile, oltre a rappresentare una circostanza che modella i comportamenti delle donne che vivono la condizione di senza dimora. Uno studio inglese rivela che la violenza domestica è una delle cause dirette della grave emarginazione adulta e che una donna su cinque (21%) che ha subito abusi domestici è diventata a un certo punto della propria vita senza dimora, rispetto all'1% di coloro che non l'hanno subita (Scott e McManus, 2016). Anche quando la violenza domestica non è causa diretta della condizione di essere senza dimora, la violenza di genere è comunque presente nelle traiettorie delle donne senza dimora (Bretherton e Pleace, 2018). Per quanto riguarda la rilevazione del fenomeno, una delle sfide riscontrate in letteratura è che le donne che cercano assistenza per aver subito abusi domestici potrebbero non essere necessariamente registrate come senza dimora perché sono assistite da un centro antiviolenza o una casa rifugio e non dai servizi alla *homelessness* (Bretherton e Pleace, 2018).

Inoltre, alcune evidenze suggeriscono che le donne che vivono in strada o in sistemazioni di fortuna spesso usano strategie di dissimulazione per evitare di essere bersaglio di violenza fisica e sessuale (Bimpson, Reeve e Parr, 2020; Bretherton e Pleace, 2018; Pleace, 2016). Questo avviene sia nascondendosi alla vista del pubblico sia celando il proprio genere (Bretherton e Pleace, 2018). Questo atteggiamento è spesso rappresentato come una strategia di sopravvivenza, un modo per rimanere al sicuro in una situazione potenzialmente minacciosa. In questo caso, gli approcci che contemplano un conteggio, in un dato periodo di tempo, in strada, o nei servizi per senza dimora (ad esempio, i metodi di rilevazione point-in-time),

---

vivono in strada. Gli operatori delle unità di strada sono anche stati formati su tecniche di aggancio informate sul trauma, per assicurare che le donne incontrate potessero sentirsi in condizioni di sicurezza e controllo. L'approccio adottato ha pertanto permesso di produrre una stima più accurata della numerosità delle donne senza tetto a Londra, giungendo a indicare un'estensione del fenomeno maggiore rispetto a quella rilevata tramite gli approcci tradizionali (Life Off the Streets Women's Workstream, 2022).

possono, ancora una volta, condurre a una sottorappresentazione della popolazione senza dimora femminile (Bretherton, 2017).

Come si avrà modo di approfondire nel paragrafo successivo, l'essere madre rappresenta un'altra sfida alla puntuale rappresentazione delle donne senza dimora. Un paper del Centre for Homeless Impact osserva che, in Inghilterra, le donne che vengono classificate come "single senza dimora" potrebbero essere in realtà madri, i cui figli sono temporaneamente affidati ad altri (Bimpson *et al.*, 2020). C'è dunque il rischio che lo status di madri diventi invisibile una volta che esse vivano lontano dai figli, anche se non si tratta di una situazione permanente. Reeve (2018) ha riportato che il 30% delle donne single senza dimora che aveva partecipato allo studio dichiarava di avere figli di età inferiore ai 16 anni, seppure venissero comunque registrate come "single senza dimora". Gli studi concordano dunque nell'evidenziare l'esistenza di un gap di conoscenza delle dinamiche familiari e del modo in cui esse influenzano la condizione di vita delle donne senza dimora (Bimpson *et al.*, 2020; Johnson *et al.*, 2017; Reeve, 2018).

#### **5.4. Family homelessness e maternità**

In Europa il fenomeno della *homelessness* familiare, analogamente alla *homelessness* femminile, è assai meno esplorato rispetto all'esperienza della grave marginalità adulta riferita alla popolazione maschile senza legami familiari. Uno dei motivi di questo gap conoscitivo è, come già accennato, dovuto al fatto che nella maggior parte dei Paesi europei i servizi sociali forniscono assistenza e protezione ai bambini che si trovano in condizioni di indigenza e che, pertanto, la *homelessness* familiare viene considerata una circostanza "insolita" (Pleace, 2019).

Il fenomeno della *homelessness* familiare si configura come "un'esperienza fortemente legata al genere" (Baptista *et al.*, 2017; Bretherton, 2017). Infatti, benché il termine potrebbe rimandare alla tipica immagine di famiglia composta da due genitori con uno o più figli, studi condotti sia in Europa (Pleace *et al.*, 2008) che negli Stati Uniti (Shinn *et al.*, 2013) rivelano che la *homelessness* familiare si correla nella grande maggioranza dei casi alla presenza di un nucleo familiare composto da mamma-bambino/a. Le cause associate alla *homelessness* familiare sono da rintracciarsi principalmente in due circostanze: l'esperienza di violenza domestica subita dalle donne che le spinge ad abbandonare la propria casa portando con sé i propri figli (FEANTSA, 2007; Quilgars e Pleace, 2010; Mayock *et al.*, 2016) e la rottura dei legami familiari, non necessariamente per ragioni di violenza domestica, associati a un certo livello di povertà. Laddove una famiglia si

spezza, e pertanto viene meno una parte di reddito, le donne possono trovare enormi difficoltà nel far fronte alle spese per il mantenimento dell’abitazione o dei propri figli (Baptista *et al.*, 2017). Uno studio comparativo dell’Osservatorio Europeo sulla Homelessness (2017) riporta che queste due circostanze sono identificate come causa principale della *homelessness* familiare nei 14 paesi coinvolti nello studio.

Così come per la *homelessness* femminile in generale, anche per la *homelessness* familiare è molto difficile quantificare l’estensione del fenomeno. Questo è dovuto innanzitutto al fatto che le donne sole con figli ricadono molto spesso nella definizione di *homelessness* nascosta, ovvero nell’attitudine a prediligere l’accoglienza presso familiari, amici e conoscenti, piuttosto che rivolgersi ai servizi per la grave marginalità adulta, per lo meno in una fase iniziale (Van den Dries *et al.*, 2016). Pertanto, un numero considerevole di donne madri in condizione di senza dimora stentano ad apparire nelle rilevazioni, non essendo registrate presso i servizi dedicati alla *homelessness*. Inoltre, l’enumerazione del fenomeno è resa ancor più complessa dal fatto che molte donne madri al momento dell’ingresso presso i servizi non dichiarano di avere figli a carico (Mayock *et al.*, 2015a). In tali circostanze, la maternità delle donne sparisce dalle rilevazioni e più in generale dalla percezione del fenomeno.

Van der Dries (2016) sottolinea che in anni recenti diverse ricerche hanno dimostrato che un gran numero di donne che accede ai servizi alla *homelessness* sono madri che sono state separate dai propri figli. Questa separazione può essere sia volontaria, nel caso in cui una madre richieda a un familiare o un amico di prendersi cura del figlio per proteggerlo, ad esempio, dal trauma di essere senza dimora, o involontaria, laddove l’allontanamento dei figli sia stato sancito da un provvedimento giudiziario. Qualunque sia la motivazione, la separazione da un figlio è generalmente vissuta come una “perdita devastante” (Mayhock *et al.*, 2015a). Queste madri si sentono esautorate e sono spesso stigmatizzate come “cattive madri”, soprattutto se la loro separazione dai figli è legata a problemi legati al consumo di sostanze psicotrope o alcool, oppure a problemi di salute mentale (Van den Dries *et al.*, 2016, Savage, 2016). Ciò determina anche che molte donne interiorizzano i sentimenti di disagio, vergogna e senso colpa, proprio a causa dello stigma di una “maternità fallita” (Mayhock *et al.*, 2015a). Tuttavia, le situazioni e le esperienze delle madri separate dai propri figli spesso non vengono riconosciute e molto frequentemente i servizi non sono attrezzati per comprendere e rispondere all’ulteriore trauma che deriva dal tale separazione (Hutchinson *et al.*, 2014). In Europa, l’offerta e l’organizzazione dei servizi per le madri senza dimora varia notevolmente e, in alcuni Paesi, i servizi dedicati alle madri senza dimora e ai loro bam-

bini sono limitati o inesistenti (Van den Dries *et al.*, 2016). Ciò significa che le madri senza dimora possono essere in contatto con numerosi servizi, fra cui i servizi per la grave marginalità e i servizi sociali tradizionali, ma senza che vi sia un sufficiente coordinamento tra essi.

Alcune ricerche suggeriscono, inoltre, che l'organizzazione dei servizi e la preparazione degli operatori giocano un ruolo cruciale nell'esacerbare le esperienze traumatiche delle madri separate dai figli (Hutchinson *et al.*, 2014). Lo scarso incoraggiamento al ricongiungimento familiare, a causa del mancato riconoscimento delle risorse delle madri senza dimora, è ancora una volta interiorizzato come fonte di stigma e vergogna da parte delle donne, portando le stesse a “sentirsi giudicate come donne” perché non si sentono all'altezza delle aspettative riposte nelle “buone madri” (Hutchinson *et al.*, 2014). Tutto ciò influisce sulla costruzione dell'identità delle donne, minando talvolta la possibilità di intraprendere con successo un percorso di uscita dalla condizione di senza dimora (Savage, 2016).

## **5.5. Donne senza dimora e violenza di genere**

La violenza domestica da parte di un partner o di colui con il quale si è instaurata una relazione intima si configura in diversi atti di violenza, quali l'abuso, o la minaccia di abuso, fisico, sessuale ed economico, atti di aggressione, abuso psicologico, coercizione sessuale e comportamenti di controllo (Organizzazione Mondiale della Sanità, 2002). Quando una donna è sottoposta a questi tipi di violenza, la casa, intesa come luogo identitario, di protezione, privacy e sicurezza, diventa un luogo di turbamento sociale e personale, in cui si ha un limitato o nessun controllo sulla propria vita. La casa può dunque divenire “un ambiente sociale che devasta le fondamenta identitarie di una donna” (Nunan e Johns, 1996).

È la stessa classificazione ETHOS a dedicare una tipizzazione specifica di grave esclusione abitativa alle donne che a causa degli episodi di violenza domestica subiti vengono ospitate in centri di accoglienza preposti, in cui il periodo di soggiorno è tipicamente di breve durata. La classificazione identifica dunque le donne in tale condizione come “senza casa” (FEANTSA, 2005).

A livello internazionale vi sono ormai solide evidenze dell'interconnessione tra *homelessness* femminile e violenza domestica (Edgar e Doherty, 2001; FEANTSA, 2007; Quilgars e Pleace, 2010; Mayock *et al.*, 2016; Bretherton, 2017). Sebbene sia chiaro che la grave esclusione abitativa e marginalizzazione sociale siano l'esito di una complessa interazione tra fattori strutturali, sistemici e individuali, nel caso delle donne l'essere vittima

di violenza gioca un ruolo centrale nella traiettoria verso la condizione di senza dimora. Molte donne senza dimora sperimentano qualcosa che la maggior parte degli uomini non conosce, ovvero una condizione di senza dimora innescata dalla rottura di una relazione violenta, che inizia con la fuga dalla propria casa. I danni che questa violenza può provocare e lo sconvolgimento della vita delle donne che ne può derivare conferiscono alla condizione di senza dimora delle donne una “dimensione unica” (Bretherton, 2017). Dunque, volendo adottare una prospettiva di genere nell’affrontare il tema delle donne senza dimora, è importante riconoscere che i più ampi processi di disuguaglianze ed esclusione sociale si intersecano con le conseguenze generate dall’aver subito violenza.

Come si è anticipato, la letteratura e le ricerche sul tema sono ormai concordi nell’indicare che la violenza domestica sia una delle principali cause per la componente femminile a determinare la condizione di persone senza dimora (Mayock *et al.*, 2016; Bretherton, 2017). In mancanza di soluzioni abitative alternative e sicure, le donne che subiscono violenza domestica sono obbligate a scegliere se rimanere in casa con il proprio aggressore o divenire senza dimora, con il rischio di essere esposte a ulteriori violenze. Coloro che individuano una relazione causale tra violenza domestica e *homelessness*, sostengono che i due processi sono inestricabilmente legati, a causa della necessità delle donne di allontanarsi da un partner abusante, con il fine di tutelare la propria sicurezza e quella dei propri figli (Moss e Singh, 2015). Alcuni studi riferiscono inoltre che la vita di molte donne senza dimora è stata segnata da violenza e abusi anche sessuali iniziati nell’infanzia e/o l’adolescenza (Mayock e Sheridan, 2012). Uno studio irlandese rivela, ad esempio, che molte donne senza dimora che hanno subito abusi nella tenera età non hanno ricevuto il supporto necessario per affrontare tali traumi, supporto che avrebbe potuto proteggerle e prevenire ulteriori eventi traumatici in età adulta (Mayock *et al.*, 2015a).

È ampiamente riconosciuto che le donne che vivono in situazioni di violenza domestica devono sottostare a dinamiche di coercizione e controllo (Williamson, 2010), rimanendo intrappolate in relazioni abusanti per periodi di tempo considerevoli (FEANTSA, 2007; Anderson *et al.*, 2003). Il controllo esercitato sulle donne dai partner violenti spesso continua anche dopo l’abbandono della relazione e le donne e i loro figli possono rimanere in una situazione di insicurezza anche dopo aver lasciato la propria abitazione (Bowstead, 2015). Inoltre, la mancanza di risorse economiche e sociali, il senso di solitudine, il condizionamento culturale e religioso, o la volontà di non entrare in un circuito di accoglienza, sia esso quello dei centri antiviolenza o dei servizi per la grave margina-

lità, può spingere le donne a ritornare dal partner maltrattante (Mayock *et al.*, 2015b). La capacità delle donne di ritrovare una stabilità abitativa può inoltre essere compromessa dall'impatto fisico ed emotivo esercitato dalla violenza domestica.

Le conseguenze della violenza e dell'abuso, che talvolta iniziano già dall'infanzia o dall'adolescenza, possono determinare depressione, sindrome da stress post-traumatico, ansia, bassa autostima e isolamento sociale (Anderson *et al.*, 2003; Campbell, 2002), tali da ostacolare i tentativi di una donna di ristabilirsi in un alloggio autonomo dopo aver lasciato il partner maltrattante. Senza un adeguato supporto, il trauma causato dalla violenza domestica può condurre le donne a ricorrere a droghe o alcool come meccanismo di *coping* (FEANTSA, 2019). Se a questo si aggiunge il trauma associato alla povertà, alla perdita della casa e talvolta alla separazione dai figli, è chiaro che le donne che hanno subito violenza siano esposte ad eccezionali condizioni di vulnerabilità.

La correlazione tra la grave marginalità adulta femminile e la violenza domestica è emersa chiaramente nella letteratura dell'ultimo decennio. Tuttavia, le politiche e i servizi volti ad affrontare tali problematiche presentano differenze sostanziali nell'organizzazione, nella struttura e negli obiettivi (Mayock *et al.* 2016; Baptista, 2010). La tendenza ad affrontare i due fenomeni sociali in maniera scissa e distinta riflette in parte una più ampia tendenza ad associare, riduttivamente, l'abuso domestico a un'esperienza vissuta dalle donne e la grave marginalità adulta a un fenomeno quasi esclusivamente ad appannaggio maschile (Savage, 2016). Un elemento da tenere in considerazione è che spesso i servizi preposti alla violenza domestica, come le case rifugio, non sono attrezzati per accogliere donne con problemi di salute mentale, comportamentali o di abuso di sostanze (Mayock *et al.*, 2015a; Quilgars e Pleace, 2010; FEANTSA, 2019). Di conseguenza, donne con bisogni di supporto complessi rischiano di rimanere escluse da un circuito di accoglienza specializzato. Non trovando accoglienza presso i servizi dedicati alla violenza domestica, alcune donne sono costrette a rivolgersi ai servizi per la grave marginalità adulta, che tuttavia molto spesso non sono equipaggiati a rispondere ai bisogni specifici di donne che siano state anche vittime di violenza (Mayock *et al.*, 2016). Da una parte, donne già in una condizione di vulnerabilità potrebbero essere esposte al rischio di ulteriori violenze e abusi se inserite in servizi occupati in prevalenza da uomini, come sono tipicamente i servizi tradizionali alla *homelessness*. Dall'altra, tali servizi, in molti casi, non sono in grado di fornire un supporto specializzato, attraverso cui ad esempio garantire sicurezza e privacy per la donna, al fine di impedire all'autore della violenza di rintracciare la vittima (FEANTSA, 2019). In particolare, perlomeno fino ad

alcuni anni fa, si rilevava come lo staff presente nei servizi tradizionali alla *homelessness* non disponesse delle competenze e della formazione necessarie per riconoscere e affrontare le esigenze specifiche delle donne vittime di violenza domestica (FEANTSA, 2007; Mayock *et al.*, 2015a; Moss e Singh, 2015).

In definitiva, sebbene sia riconosciuto che le esperienze di grave marginalità e violenza domestica siano fortemente associate, i servizi a supporto di queste condizioni tendono a lavorare in maniera disgiunta. La separazione nell'offerta di servizi comporta che i servizi anti-violenza non siano in grado di affrontare i fattori specifici legati alla condizione di senza dimora e che, viceversa, i servizi per la grave marginalità non siano preparati a sostenere le donne che hanno subito o rischiano di subire violenza (Mayock *et al.*, 2016; Quilgars e Pleace, 2010).

## 5.6. Le traiettorie di vita delle donne senza dimora

Come già menzionato (cfr. par. 5.3.), le donne senza dimora tendono a rivolgersi al sistema dei servizi per la grave marginalità in una fase più tardiva rispetto agli uomini, dopo aver accumulato periodi di tempo più o meno lunghi nella condizione di *homelessness* nascosta.

Un elemento che sembra caratterizzare l'esperienza di vita delle donne senza dimora è l'intermittenza con cui esse si rivolgono al sistema dei servizi. Alcune ricerche empiriche rilevano infatti che molte donne senza dimora entrano ed escono dai servizi, alternando fasi di *homelessness* visibile e *homelessness* nascosta e alimentando percorsi ciclici di instabilità abitativa di varia intensità (Reeve, 2006; Mayock *et al.*, 2015b). Questa frequente mobilità tra una sistemazione e un'altra è in parte correlata alla necessaria temporaneità di un'accoglienza informale presso amici o conoscenti, in parte è frutto di una libera scelta delle donne che decidono di sganciarsi dal sistema per trovare autonomamente soluzioni di vita alternative. Le ragioni associate all'evitamento o a un utilizzo intermittente dei servizi sono spesso associate ad esperienze fortemente negative che esse sperimentano nella permanenza nei servizi di accoglienza, specialmente quelli temporanei (Bretherton, 2021). Le testimonianze raccolte evidenziano infatti che molte donne soffrono la routine giornaliera della vita nei servizi, la precarietà, la mancanza di privacy, di autonomia e controllo e il caos che caratterizza la quotidianità di questi luoghi, così come i meccanismi di infantilizzazione a cui esse sono sottoposte (Reeve, 2006; Mayock *et al.*, 2015b). Le regole imposte dai servizi – il coprifuoco, le misure di sicurezza, i rigidi orari per l'accesso alle docce e



ai pasti – sono spesso percepite come coercitive e portatrici di messaggi squalificanti in merito alla posizione, al valore e alle capacità individuali (Bretherton, 2021).

Le pressioni e lo stress associati alla vita nei servizi, la volontà di farcela con le proprie forze, nonché la perdita di fiducia nella capacità del sistema di trovare una soluzione alla loro situazione, sembrano essere l'elemento di innesco della motivazione a lasciare questi ambienti (Mayock *et al.*, 2015b). Tuttavia, una volta fuori dal circuito dei servizi, le opzioni a disposizione sono poche e spesso non sostenibili. Chi può contare su una rete relazionale tende a richiedere ospitalità temporanea; in mancanza di essa la vita in strada può rappresentare l'unica soluzione percorribile. In entrambe le circostanze, la precarietà, il senso di insicurezza e di isolamento sono fattori che conducono le donne a ripensare nuovamente la propria condizione, nonché a propendere verso un nuovo accesso al sistema dei servizi. Appare dunque appropriata la definizione di “porta girevole dell'*homelessness*”, utilizzata da un recente studio spagnolo per descrivere le traiettorie di vita delle donne senza dimora e che rileva come le donne tendano, in misura maggiore rispetto agli uomini, ad uscire e rientrare ciclicamente nel sistema dei servizi (Vazquez *et al.*, 2019).

L'essere costantemente in transito tra una sistemazione e un'altra può essere estremamente stressante e avere un impatto traumatico sulla salute mentale di chi è costretto a vivere tale condizione. Ansia, depressione e tentativi suicidari sono stati spesso riscontrati nelle donne senza dimora (Reeve, 2006, Mayock *et al.*, 2015b), ma a questi sintomi più evidenti spesso si affiancano manifestazioni di una salute mentale deteriorata più striscianti, relative alla mancanza di autostima, alla perdita di identità e a un'autopercezione denigratoria (Reeve, 2006). Nel corso della propria vita in condizione di senza dimora, molte donne inoltre sviluppano dipendenze da alcool e droghe, come strumento per resistere alle difficoltà della vita da *homeless*. In aggiunta, possono ricorrere alla prostituzione o all'utilizzo strumentale del sesso (*survival sex*) per evitare di dormire in strada, così come per garantirsi sostegno materiale, protezione fisica e, non da ultimo, sicurezza emotiva (Watson, 2011).

## **5.7. L'importanza dello sviluppo di servizi *gender-oriented***

Riconoscere che le donne senza dimora sperimentano meccanismi generativi della propria condizione e traiettorie di vita differenti rispetto agli uomini senza dimora rappresenta il primo passo per problematizzare la questione e per metterla al centro del dibattito, non solo scientifico, indiriz-



zato a cercare strategie volte a supportare tali donne nella fuoriuscita dal circuito della grave marginalità. Tuttavia, traslare la consapevolezza delle differenze di genere a livello operativo, con riferimento all'organizzazione e gestione dei servizi, rimane una sfida aperta che deve interrogare tanto i policy makers, quanto i professionisti del settore.

In Italia, le “Linee di indirizzo per il contrasto alla grave marginalità adulta” (2015) forniscono delle prime raccomandazioni rivolte ai servizi che ospitano donne senza dimora e che rimangono indicazioni utili e attuali per orientare l'azione dei servizi. In particolare, le *Linee di indirizzo* sottolineano la necessità di: creare servizi specifici destinati solo alle donne; porre particolare attenzione alla cura del sé e del corpo come azione di ricostruzione di una condizione femminile; strutturare servizi efficaci per far fronte ai bisogni delle donne vittime di violenza e di traumi, nell'ottica di una presa in carico specialistica; porre la dovuta attenzione alla condizione di maternità; utilizzare approcci integrati che coniughino, in modo sinergico e coordinato, azioni specialistiche indirizzate al trattamento dell'abuso di sostanze, di problemi mentali e di traumi derivanti dall'aver subito violenza o dalla separazione dai figli (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2015).

Anche a livello europeo si riscontra una crescente attenzione e consapevolezza riguardo all'esigenza di supportare le donne senza dimora in maniera più personalizzata e adeguata. A tal fine sono state prodotte linee guida rivolte ai servizi per inglobare un approccio *gender-oriented* nelle azioni di supporto e presa in carico delle donne senza dimora, che suggeriscono la necessità che i servizi alla *homelessness*, tradizionalmente costruiti per rispondere alle esigenze degli uomini, si evolvano nella direzione di essere maggiormente sensibili alle specificità di genere. In particolare, FEANTSA (2021) delinea una serie di indicazioni operative che investono, a livello trasversale, l'erogazione dei servizi, da quelli di bassa soglia agli interventi più avanzati e innovativi, come l'Housing First (cfr. par. 5.8 e Cap. 8). I principi chiave di tali indicazioni si riferiscono a: la creazione di ambienti sicuri dedicati in maniera esclusiva alle donne e gestiti da staff composti da donne; la costruzione di legami di fiducia tra operatori/operatrici e utenti; il lavoro basato su un modello di empowerment, volto a conferire alla donna scelta e controllo sulla propria vita; la creazione di ambienti informati sul trauma, sulla base dell'approccio *Psychologically Informed Environment* (PIE), che è specificatamente indirizzato alle donne vittime di violenza; la puntuale e continuativa erogazione di formazione destinata allo staff dei servizi per riconoscere e accompagnare le donne che hanno subito abusi e eventi traumatici; il riconoscimento delle diverse situazioni di difficoltà in cui possono trovarsi le donne e l'offerta di un supporto

individualizzato e tarato sulle specifiche circostanze (perdita della custodia dei figli, supporto alla maternità e alla riconnessione con i figli, supporto orientato alla riduzione del danno nei casi di prostituzione, accesso alle informazioni sulla salute sessuale e riproduttiva, supporto alla salute mentale e ai problemi di dipendenza da sostanze); il contrasto alla stigmatizzazione e agli stereotipi associati alle donne che vivono la condizione di senza dimora; l'attivazione di interventi di supporto tra pari e il coinvolgimento delle donne stesse nella definizione e gestione dei servizi (FEANTSA, 2021).

Queste linee guida mettono in luce alcuni elementi focali, da cui non è possibile prescindere nel lavoro con le donne senza dimora. Un punto centrale, implicito nelle indicazioni fornite, consiste nell'adozione di un approccio intersezionale e sul riconoscimento della presenza di interazioni tra identità multiple ed esperienze di esclusione sociale (Crenshaw, 1991; Davis, 2008). L'approccio intersezionale rappresenta una prospettiva metodologica e concettuale che riconosce che le disuguaglianze sono raramente il risultato di singoli fattori distinti. Piuttosto, sono il risultato di intersezioni multiple e simultanee di identità sociali, relazioni di potere ed esperienze che creano diversi elementi di vulnerabilità, rispetto ai quali bisognerebbe tarare gli interventi di sostegno (Mayock e Bretherton, 2016). Ciò significa rigettare l'assunto del *one size fits all*, ovvero che i servizi possano essere standardizzati, predisponendoli in funzione di bisogni prevalentemente maschili. Si tratta, quindi, di lavorare affinché i servizi siano calzanti e adeguati a rispondere alle necessità dell'intera popolazione senza dimora, e in particolar modo alle esigenze specifiche di cui le donne sono portatrici (Savage, 2016). A tal fine, è necessario riconoscere che le donne senza dimora non sono un gruppo omogeneo rispetto al quale approcciarsi con soluzioni univoche. Occorre quindi garantire che il sostegno alle donne senza dimora risponda alle peculiari esigenze del target, tra cui donne con bambini, donne giovani, donne anziane, donne migranti, donne che si identificano come LGBTQIAPK, donne appartenenti a minoranze etniche, donne vittime di violenza e donne con disabilità (FEANTSA, 2021). È inoltre importante riconoscere che le donne senza dimora possono ricadere in più di una categoria sopra citata e affrontare forme molteplici di discriminazione. L'adozione di un approccio intersezionale rappresenta dunque un quadro concettuale che consente di comprendere meglio le interconnessioni tra le diverse forme di discriminazione e di esclusione che si sovrappongono, creando – nella loro interazione – ulteriori disuguaglianze.

## 5.8. Un esempio di servizi *gender-oriented*: Housing First per le donne

A livello nazionale ed europeo vi sono ormai diversi esempi di come i servizi per la grave marginalità adulta possono adottare una prospettiva di genere e costruire forme di supporto adeguate a rispondere alle specifiche esigenze delle donne. Gli esempi più avanzati di tali servizi possono essere rintracciati nelle esperienze di Housing First per le donne, rispetto alle quali sono state anche sviluppate specifiche linee guida europee.

Housing First è un modello di intervento abitativo volto a fornire una casa stabile alle persone in condizione di senza dimora, che si accompagna con un supporto intensivo, olistico, incondizionato e centrato sulla persona (cfr. Cap. 8). A livello europeo è stato avviato ed è tuttora in corso un dibattito e una sperimentazione sul come adattare il modello originario dell'Housing First ad approcci di cura e assistenza che integrino la dimensione di genere e gli approcci informati sul trauma<sup>3</sup>. Questi approcci possono infatti essere complementari ed efficacemente combinati per creare le condizioni adeguate a supportare le donne nella fuoriuscita dal circuito della grave marginalità (FEANTSA, 2022). In quest'ottica, riconoscendo che le persone senza dimora non sono un gruppo omogeneo, quanto piuttosto persone portatrici di esigenze e bisogni specifici, nell'applicazione degli otto principi fondamentali dell'Housing First, viene segnalata l'importanza di porre alcune considerazioni aggiuntive, sempre salvaguardando la correttezza nell'applicazione dei principi che rappresentano l'essenza dell'approccio di intervento, al fine di rendere il modello più rispondente alle esigenze delle donne senza dimora.

Ad esempio, nel riconoscere che la casa è un diritto umano (primo principio dell'Housing First), è importante considerare che per le donne la casa rappresenta anche un ambiente di protezione dalla violenza di genere, che deve essere garanzia di sicurezza e stabilità. Il secondo principio, centrato sul diritto di scelta e controllo, può essere letto nell'ottica di riconoscere alle donne autonomia e potere di azione sulle proprie decisioni di vita, in reazione alle circostanze di coercizione e controllo alle quali possono essere state sottoposte da parte dei propri partner o di altri membri della famiglia. L'accesso ad un'abitazione in cui non temere il rischio di essere vittime di violenza è una preconditione essenziale per la *recovery* (quarto principio). Ciò permette alle donne di sentirsi sicure e prendersi cura della propria vita, in un ambiente in cui la sicurezza fisica ed emotiva, l'autodeterminazione e

---

<sup>3</sup> Per approfondimenti, si veda il lavoro svolto dall'Housing First Europe Hub, <https://housingfirsteurope.eu/>.

il sollievo dal trauma sono fattori trainanti per la *recovery*. Rispetto al coinvolgimento attivo e non coercitivo (sesto principio), la guida europea ricorda che tutte le azioni di supporto rivolte a donne vulnerabili inserite in progetti di Housing First dovrebbero essere guidate dal rispetto delle scelte, i desideri e la dignità delle donne, evitando di compiere azioni che possano riattivare i traumi subiti. Ad esempio, le donne che sono state vittime di violenza devono avere il diritto di scegliere a chi raccontare la propria esperienza, secondo i tempi da loro ritenuti più consoni, considerando che tali esperienze possono essere fonte di vergogna e senso di colpevolezza. L'approccio centrato sulla persona mira, dunque, a creare un ambiente di sostegno, in cui i diritti delle donne siano rispettati e in cui esse siano trattate con dignità e rispetto. Il settimo principio si riferisce alla progettazione centrata sulla persona e riconosce che la frammentazione del sistema di supporto può creare sfide per le donne che affrontano il trauma di sperimentare la condizione di essere senza dimora. Con l'approccio Housing First, il sostegno personalizzato centrato sulla persona consente di rispondere alle specifiche esigenze e alla vulnerabilità di ogni singola donna coinvolta. Ciò, ad esempio, può essere particolarmente rilevante per le donne che sono state separate dai figli, le quali necessitano di un supporto per superare il trauma dell'allontanamento, rispetto al quale è necessario che lo staff sia adeguatamente formato. Infine, vi è il fondamentale principio del garantire un supporto flessibile per tutto il tempo necessario. In quest'ottica, gli operatori sono tenuti a comprendere perché una donna possa decidere di rifiutare un sostegno, nonché essere creativi rispetto alle modalità con cui coinvolgere e sostenere una donna che presenta tali atteggiamenti. In questo senso, le modalità di erogazione di un servizio possono essere tanto importanti quanto il tipo di supporto fornito, garantendo sempre la dovuta flessibilità (FEANTSA, 2022).

Sebbene le evidenze sull'Housing First per donne siano ancora limitate (Bretherton e Mayock, 2021), alcune ricerche svolte in Inghilterra mostrano che un elemento di grande efficacia consiste nel coinvolgimento di operatrici donne nel servizio, sia nella fase di sviluppo dell'intervento sia soprattutto nella fase di gestione del servizio. In questi casi è stato infatti dimostrato che questo tipo di approccio garantisce il raggiungimento di alti tassi di successo nel mantenimento dell'abitazione da parte di donne portatrici di bisogni particolarmente complessi, caratterizzati ad esempio da ripetuti contatti con il sistema giudiziario o da una combinazione di problemi di salute mentale, dipendenze, esperienze di violenza domestica e traumi legati principalmente alla separazione dai figli (Quilgars *et al.*, 2021). I ricercatori hanno dimostrato che fra gli accorgimenti da adottare nell'applicazione del modello Housing First, un elemento di grande efficacia, oltre al coinvolgimento di uno staff composto principalmente da donne, consiste

nell'adozione di approcci informati sul trauma (*Trauma Informed Care*)<sup>4</sup>, che prestino particolare attenzione alla dimensione della ricostruzione e il controllo delle proprie reti relazionali e alla scelta delle modalità attraverso cui ricevere un percorso di supporto e assistenza. Tuttavia, anche in questo caso, è da sottolineare la necessità di ulteriori ricerche che possano approfondire in che modo il tradizionale modello Housing First possa essere efficacemente implementato per supportare le specifiche esigenze delle donne senza dimora (Bretherton e Mayock, 2021).

## 5.9. Conclusioni

I percorsi di vita e l'esperienza della condizione di senza dimora variano considerevolmente in ragione di fattori socio-anagrafici, sociali e culturali. In questa cornice, la letteratura è ormai concorde nell'identificare nel genere un fattore centrale nel determinare le traiettorie di vita delle persone senza dimora. Uomini e donne non sperimentano gli stessi percorsi di grave marginalità e, anche alla luce del contesto politico, sociale e culturale di riferimento, si trovano ad affrontare sfide, almeno in una certa misura, differenti (Bretherton e Mayock, 2021). Sempre più evidenze a livello internazionale testimoniano infatti che esiste una complessa e specifica "dimensione di genere" nella *homelessness* che merita di essere adeguatamente indagata e integrata nel sistema di costruzione di risposte efficaci per contrastare la grave marginalità adulta. Per procedere in questa direzione, la politica, i ricercatori e i servizi, ognuno nel proprio ambito di competenza, sono chiamati ad adattare le proprie strategie e modalità di azione, nell'ottica di riconoscere il genere come elemento forgiante la complessità della condizione di senza dimora.

La prima sfida da affrontare consiste nel trovare le vie per indagare e fare emergere il fenomeno della *homelessness* femminile, un fenomeno in larga misura nascosto, che rischia di sfuggire ad una rilevazione condotta con le strategie tradizionali.

Adottare un metodo efficace per il conteggio delle persone senza dimora, ovvero estendere l'ambito di indagine alle forme di marginalità sociale e abitativa più sfuggenti e fluide, frequentemente adottate, in particolare, da parte delle donne, rappresenterebbe un iniziale e significativo passo verso una definizione più accurata dell'entità del fenomeno.

---

<sup>4</sup> Per approfondimenti si veda ad esempio l'esperienza condotta da un partenariato europeo che ha coinvolto anche l'Italia nell'ambito di un progetto denominato PIE4Shelter, [www.feantsa.org/download/pie4shelters-guide\\_italian4600192812333170690.pdf](http://www.feantsa.org/download/pie4shelters-guide_italian4600192812333170690.pdf).

L'esperienza di altri paesi europei, sebbene ancora limitata, mostra che, seppur densa di ostacoli – a causa di vincoli concettuali ed amministrativi –, la strada per intercettare in maniera più sistematica la *homelessness* nascosta sperimentata dalle donne è percorribile, oltre che auspicabile (Bretherton e Pleace, 2018). Bisogna infatti considerare che, proprio a causa di una mancanza di visibilità e della tendenza a rivolgersi con meno frequenza ai servizi, molte donne vulnerabili rischiano di non ricevere dai servizi un adeguato livello di supporto, in termini di intensità e di accuratezza, rispetto al soddisfacimento dei propri bisogni.

Come ricordato in letteratura, la *homelessness* femminile si caratterizza per l'interrelazione di molteplici fattori, in parte condivisi con la popolazione maschile, come povertà ed esclusione sociale, in parte specifici, come l'esperienza di violenza di genere, la difficoltà nel trovare alternative abitative adeguate e accessibili a seguito dell'aver subito violenza domestica, il ruolo della maternità, la mancanza di servizi di supporto specifici per le donne, la discriminazione, lo stigma e la vergogna per non corrispondere alle aspettative connesse ai ruoli sociali rivestiti. L'adozione di una prospettiva di genere, che consideri le sfide specifiche associate all'esperienza di senza dimora vissuta dalle donne, dovrebbe dunque essere parte integrante di qualsiasi strategia che intenda prevenire e contrastare la *homelessness* femminile (FEANTSA, 2021). Ciò implica innanzitutto uno sforzo culturale, orientato a scoraggiare un'interpretazione delle politiche neutrali al genere, che generalmente tengono celate le discriminazioni e l'impari distribuzione del potere tra donne e uomini nelle nostre società (Savage, 2016).

A livello operativo, alla luce della complessità dei bisogni delle donne senza dimora, un passaggio cruciale consiste, inoltre, nella promozione di approcci integrati, che contemplino una lettura trasversale dei bisogni, in primis quelli legati all'esperienza di violenza domestica, abusi e maternità, e lo sviluppo di risposte quanto più sinergiche e coordinate tra i diversi servizi preposti. Questi bisogni non possono essere affrontati in maniera efficace se trattati separatamente, pena il rischio di non riuscire a colmare vuoti e lacune, nelle cui intercapedini le donne possono trovarsi incastrate. L'intersezione delle vulnerabilità e delle discriminazioni, di cui sono vittime le donne senza dimora, evidenzia l'importanza di sviluppare risposte coordinate e personalizzate, quanto più attente possibile alla dimensione di genere. Come si è avuto modo di sottolineare, la situazione tipica prevede una scarsa collaborazione e compenetrazione tra i servizi rivolti alle donne vittime di violenza e quelli dedicati alle donne senza dimora, con il rischio conseguente di un esito fallimentare o comunque non adeguato a promuovere la fuoriuscita dalla condizione di grave marginalità sociale o dalle sofferenze connesse ai traumi subiti (FEANTSA, 2019).

## *6. I servizi per le persone senza dimora nell'area metropolitana: risposte istituzionali e informali*

di *Luca Di Censi, Sergio Mauceri\**

### **6.1. Le persone senza dimora e i rapporti con i servizi**

La legge di riforma 328/2000 ha stabilito elementi essenziali e obiettivi fondamentali per il sistema dei servizi sociali. In particolare, nel contesto della riorganizzazione del settore dell'emergenza sociale, è importante porre l'attenzione su due aspetti fondamentali.

Secondo quanto evidenziato da Elisabetta Cibinel (2020), questa legge rappresenta un significativo cambio di paradigma, in quanto promuove percorsi di accompagnamento che si concentrano sulla persona nel suo complesso, attraverso un sistema di servizi più integrato e trasversale e il coinvolgimento del Terzo Settore nella pianificazione e nell'implementazione degli interventi (sussidiarietà orizzontale). Quindi, da un lato, il concetto di universalità implica la necessità di offrire servizi non solo per categorie disagiate, ma di considerare ogni persona nella sua normalità come detentrica di diritti di cittadinanza. Dall'altro, il concetto di integrazione, sia orizzontale che verticale, è fondamentale per realizzare servizi in cui enti pubblici e privati possano collaborare sinergicamente.

Questa categorizzazione, a causa di disfunzioni burocratiche e mancanza di coordinamento, ha complicato l'interazione tra i servizi, nonostante lavorassero all'interno dello stesso circuito per la tutela dei diritti e della salute delle persone.

Un cambiamento tangibile è stato l'introduzione di diverse forme di accreditamento a livello locale. Tuttavia, va anche sottolineato che nel corso degli anni l'attuazione della legge 328 non è stata uniforme su tutto il territorio nazionale, differenziazione dovuta dalla riforma del Titolo V della

\* Questo capitolo è il risultato del lavoro congiunto dei due autori. Tuttavia, è possibile attribuire i paragrafi 1, 2, 3, 9 a Luca Di Censi e i paragrafi 4, 5, 6, 7 e 8 a Sergio Mauceri.



Costituzione, che ha assegnato esclusivamente alle Regioni il potere legislativo in materia di assistenza sociale. Ciò ha comportato l'adozione di politiche sociali fortemente differenziate a livello regionale, con molti comuni che progettano, gestiscono ed erogano servizi e interventi per la grave marginalità, senza vincoli derivanti dalla normativa nazionale o regionale. In aggiunta, molte aree ancora oggi non dispongono dei servizi e degli interventi minimi, con una mancata definizione o approvazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e, di conseguenza, un'assenza di universalità nelle prestazioni offerte.

Già nel 2011, un'indagine dell'Istat segnalava l'insufficienza, a livello nazionale, dei servizi esistenti per le persone senza dimora in tutte le aree di intervento (supporto ai bisogni primari, accoglienza notturna, accoglienza diurna, segretariato sociale, presa in carico e accompagnamento). In particolare, risultava evidente la carenza di servizi per l'accoglienza notturna, come dormitori e comunità residenziali e semiresidenziali, con la conseguente copertura dei bisogni di appena il 2,9% del totale delle persone senza dimora. Analizzando la situazione dei servizi a Roma, un'indagine Istat del 2014 evidenziava che, nonostante fosse presente il 15,2% delle persone senza dimora censite a livello nazionale, solo il 5,9% dei servizi era attivo nella Capitale. Secondo i dati consultabili nel Sistema Informativo Unico di Monitoraggio e Intervento Sociale (SIMIS) di Roma Capitale<sup>1</sup>, al 30 marzo 2020 risultavano essere presenti a Roma 26 enti del terzo settore (associazioni o cooperative sociali), operanti in convenzione con il Dipartimento politiche sociali di Roma Capitale, con l'erogazione di 84 servizi diversi. Di questi, sono 36 i servizi rivolti a persone senza dimora coordinati dalla Sala operativa sociale (SOS) di Roma Capitale, suddivisi in servizi cosiddetti a bassa soglia comprendenti doccia o ristoro (H4), servizi diurni (H9), servizi notturni (H15), servizi aperti tutto il giorno (H24) e centri per mamme con bambini (CMB). A questi si aggiungono i servizi del circuito per migranti SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati, ex SPRAR), realizzati con fondi del Ministero dell'Interno, ma coordinati dall'Ufficio immigrazione di Roma Capitale e quelli del circuito cittadino per migranti che non hanno i requisiti di legge per essere accolti nel SIPROIMI. A fine marzo 2020, il totale dei posti di accoglienza messi a disposizione da tutto il circuito era di 3.084 posti, suddivisi in quarantatré servizi per 1.533 posti per il circuito SIPROIMI, cinque servizi per 288 posti per il circuito cittadino per migranti, sei servizi per 164 posti per i nuclei di mamme con bam-

---

<sup>1</sup> Per la consultazione si rimanda al sito del Comune di Roma: [www.comune.roma.it](http://www.comune.roma.it).



bini (CMB), dodici servizi per 587 posti per i servizi H15 e dodici servizi per 299 posti per i servizi H24. A questi si aggiungono 65 posti diurni, erogati da due servizi a bassa soglia (H4) e 148 posti diurni, erogati da quattro servizi diurni (H9). Ai servizi di accoglienza il comune di Roma affianca altri di contatto o di supporto per persone fragili o bisognose. Ad esempio, le otto unità di strada (di cui sei diurne e due notturne) della SOS. Sono anche rilevanti le mense della Caritas a via Marsala, Colle Oppio e Ostia, di Sant'Egidio a Trastevere, del Centro Astalli a piazza Venezia e del Don Calabria a Primavalle. Come anche importanti sono le attività prestate dai due sportelli di ascolto e orientamento sociale: l'Help Center alla stazione Termini e lo sportello per le povertà estreme (SPPE) a Trastevere. Si aggiungono poi alcuni servizi, come la consegna dei pasti a domicilio o gli interventi di supporto per le persone che vivono in condizione di barbonismo domestico. Per le persone migranti, molte delle attività istituzionali vengono offerte tramite l'Ufficio immigrazione (Aa.Vv., 2021).

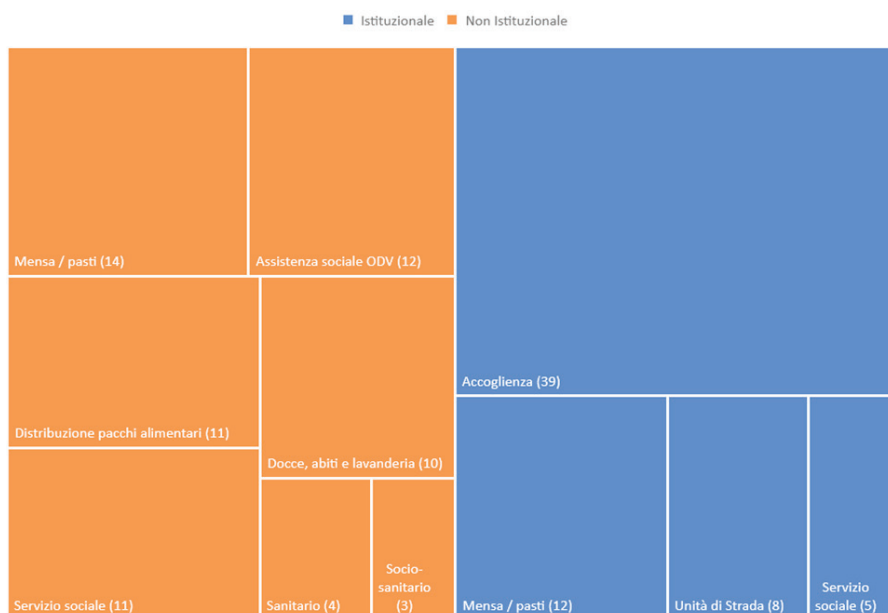
Questa offerta dei servizi potrebbe occasionalmente aggiungere circa 200-300 posti notturni in alcuni periodi, ma è evidente che ci sono carenze rispetto al numero di persone senza dimora censite o stimate (la stima effettuata nel Capitolo 3 del presente volume registra una popolazione tra le 15.645 e le 18.136 persone senza dimora presenti nella città di Roma nell'anno 2022).

## **6.2. La *web survey* sui servizi**

La *web survey* sui servizi, realizzata all'interno del progetto esposto nel volume (cfr. Cap. 2), è riuscita a coinvolgere 46 servizi, su un totale di 115 servizi operanti nel territorio romano, individuati tra mense, centri di accoglienza, parrocchie e altre realtà del Terzo settore che erogano servizi dedicati a persone senza dimora. La mappatura, che ha portato a censire 115 servizi, è derivata dall'unione delle basi dati della Sala Operativa Sociale e dell'Osservatorio cittadino sulle marginalità sociali di Roma Capitale (cfr. Appendice online al volume). La prima macro-distinzione da effettuare sui servizi mappati è relativa al loro mandato, quindi sono suddivisi tra le categorie 'istituzionale' e 'non istituzionale' (cfr. Fig. 1). Nella prima categoria rientrano tutti quei servizi che sono convenzionati con il comune di Roma; nella seconda, invece, sono presenti tutti quei servizi che sono erogati da enti ecclesiastici ed enti di Terzo settore, che sono in prevalenza organizzazioni di volontariato. È importante sottolineare che, pur

riferendosi solo a una parte dei servizi presenti sul territorio romano, le informazioni raccolte rappresentano in forma tipizzata la diversità dei servizi disponibili, contribuendo così a una panoramica complessiva delle risorse e delle esigenze nell'ambito dei servizi considerati.

Fig. 1 – Tipologia dei servizi, con relativa numerosità, presenti nella mappatura dei servizi nella metropoli romana



### 6.3. I servizi per le persone senza dimora

I 46 responsabili dei servizi che hanno partecipato alla survey sono stati invitati a compilare un questionario strutturato online (cfr. Allegato 1), attraverso il quale sono state richieste e raccolte informazioni dettagliate riguardanti diversi aspetti chiave dei servizi erogati<sup>2</sup>.

Come osservabile nella Tabella 1, nel campione analizzato, rispetto alla mappatura dell'universo dei servizi presenti nel territorio romano (Fig. 1), c'è una sovrarappresentazione dei servizi erogati da organizzazioni di volontariato (OdV).

<sup>2</sup> Per un maggiore dettaglio sulle modalità di conduzione della *web survey* e rispetto alle aree problematiche indagate attraverso il questionario si rimana al par. 2.4.2 del Cap. 2.

Tabella 1 – Servizi suddivisi per ragione sociale

	V.a.	%
Servizio pubblico	1	2,2
Servizio gestito dal privato sociale	28	60,9
Servizio privato	1	2,2
Servizio di volontariato	15	32,6
Altro	1	2,2
Totale	(46)	100,0

Questo dato conferma la disponibilità degli enti di volontariato a partecipare alla ricerca e il ruolo fondamentale che svolgono nella città di Roma, impegnandosi a fornire supporto emotivo, aiuto pratico e a promuovere un senso di comunità tra coloro che si trovano in situazioni di grave marginalità.

L'attività svolta dai volontari è di fondamentale importanza e aiuta a colmare le lacune nei servizi pubblici, offrendo sostegno emotivo, fornendo pasti caldi, distribuendo indumenti e coperte e facilitando l'accesso a servizi sanitari e sociali. Inoltre, le OdV contribuiscono a sensibilizzare l'opinione pubblica in relazione al tema delle marginalità e a promuovere un maggiore impegno da parte della comunità e delle istituzioni.

Il volontariato non solo fornisce un supporto pratico, ma offre anche un'opportunità per le persone senza dimora di superare la barriera dell'invisibilità e di sentirsi ascoltate, prese in carico e rispettate. Tale approccio aiuta a ripristinare la dignità e l'autostima, elementi cruciali per avviare un percorso di recupero e reinserimento sociale.

In sintesi, il volontariato svolge un ruolo estremamente significativo nel contribuire all'erogazione di servizi destinati alle persone senza dimora, soprattutto nel dare risposta ai bisogni di prima necessità.

Tutti i servizi interpellati hanno una storicità che va da almeno un anno fino a venti anni; quindi, si tratta di servizi collaudati nel tempo e con un'identità ben definita.

Nello specifico, il 30,5% dei servizi (14 unità) è attivo da prima del 2000, il 15,2% (7) è stato avviato tra il 2000 e il 2010, il 36,9% (17) è nato tra il 2011 e il 2020 e infine il 17,4% (8) è nato dopo il 2020. Questo dato può essere interpretato come un segnale di cambiamento nell'approccio al fenomeno della grave marginalità, che si sta orientando verso una maggiore attenzione prestata a questo ambito, attraverso un maggiore investimento nell'attivazione di servizi con approccio integrato alla povertà estrema, come vedremo nei paragrafi successivi.

Dalla Tabella 2 è possibile osservare che la prima fonte di finanziamento dei servizi interpellati nella survey è l'autofinanziamento (donazioni e volontariato), che coinvolge il 56,4% dei servizi (37,1% del totale delle risposte, considerata la possibilità di fonti finanziamento plurime)<sup>3</sup>. Questo dato è un indicatore di forte sostegno da parte della comunità e di un alto livello di coinvolgimento a titolo volontario. Altra fonte di finanziamento degna di attenzione è quella proveniente da risorse economiche provenienti da Enti privati, che coinvolge il 17,4% dei servizi, indicando un coinvolgimento significativo del settore privato.

Il finanziamento da fonti istituzionali, considerate nel loro complesso, rappresenta la maggioranza (69,4% dei casi), con l'avvertenza che le risorse economiche del Comune di Roma, come era da attendersi, sono quelle che hanno il peso maggiore, investendo il 47,8% dei servizi.

L'8,7% dei rispondenti segnala, infine, altre fonti di finanziamento.

È importante sottolineare che il 37% dei servizi ricorra a fonti di finanziamento plurime; è un indicatore di una capacità imprenditiva degli enti gestori di reperire risorse e sostenere e incrementare l'offerta dei servizi per questa particolare utenza, attivandosi in più direzioni. Inoltre, diversificare

*Tabella 2 – Fonti di finanziamento dei servizi (risposte multiple)*

	<i>N. di risposte</i>	<i>% sul totale delle risposte</i>	<i>% di casi</i>
Autofinanziamento (donazioni e volontariato)	26	37,1	56,5
Risorse economiche del Comune di Roma	22	31,4	47,8
Risorse economiche Municipali	3	4,3	6,5
Risorse economiche provenienti da Enti privati	8	11,4	17,4
Risorse economiche provenienti dalla Regione	2	2,9	4,3
Risorse economiche provenienti da Ministeri	3	4,3	6,5
Risorse economiche provenienti dall'Unione Europea	2	2,9	4,3
Altri fondi	4	5,7	8,7
Totale	(70)	100,0	152,2

<sup>3</sup> Da questa precisazione si comprende come il totale delle risposte sia superiore alla numerosità del campione e il totale percentuale dei casi superiore a 100 (cfr. Tabella 3).

le fonti di finanziamento significa ridurre la dipendenza da una singola fonte, che nel caso dei servizi di welfare coincide con il finanziamento pubblico. Ciò può essere cruciale per garantire la sostenibilità a lungo termine dei programmi in una prospettiva di welfare generativo (Fondazione Zancan, 2014). L'indipendenza economica dal pubblico, inoltre, garantisce una maggiore autonomia nell'organizzazione del servizio e nei criteri di accesso, che possono così essere decisi dall'ente stesso, piuttosto che subordinarli agli obblighi determinati dal bando di finanziamento.

Procedendo nell'analisi, la Tabella 3 consente di evidenziare che la modalità prevalente di erogazione dei servizi è quella che fa capo unicamente all'organizzazione di appartenenza, con una percentuale che varia dal 53,3% (enti volontari) al 100% (enti pubblici e privati). Le altre modalità di erogazione, che prevedono forme di collaborazione tra diversi enti, sono meno frequenti. In particolare, la collaborazione in rete/partnership progettuale è utilizzata dal 13% degli enti, la collaborazione in ATI dal 2,2% e la collaborazione attraverso altre forme di collaborazione dal 13%. Questi dati suggeriscono che, in generale, gli interventi per le persone senza dimora sono erogati da singoli enti, con una minore tendenza alla collaborazione formale. Questo potrebbe essere dovuto a diversi fattori, tra cui la mancanza di risorse, la diversità degli obiettivi e delle competenze, o la difficoltà di coordinare le diverse attività. La scarsa attitudine ad attivare network di collaborazioni, come sarà precisato nel par. 6.5, è un particolare punto di debolezza dell'impianto dei servizi, che richiederebbe anche una maggiore pianificazione a livello centralizzato, ad esempio attraverso l'intermediazione degli enti istituzionali.

*Tabella 3 – Tipo di gestione del servizio per natura giuridica dell'ente che eroga il servizio (%)*

	<i>Servizio pubblico</i>	<i>Servizio gestito dal privato sociale</i>	<i>Servizio privato</i>	<i>Servizio volontario</i>	<i>Altro</i>	<i>Totale</i>
Unicamente dall'organizzazione di appartenenza	100,0	78,6	100,0	53,3	100,0	71,7
In rete/partnership progettuale	0,0	14,3	0,0	13,3	0,0	13,0%
In ATI	0,0	3,6	0,0	0,0	0,0	2,2
Attraverso altre forme di collaborazione	0,0	3,6	0,0	33,3	0,0	13,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
V.a.	(1)	(28)	(1)	(15)	(1)	(46)

In particolare, la collaborazione tra enti pubblici e privati può essere particolarmente preziosa, in quanto può contribuire a colmare le lacune che ancora esistono nell'offerta di servizi per le persone senza dimora. Ad esempio, la collaborazione tra enti pubblici e privati potrebbe consentire di sviluppare progetti di inserimento lavorativo più efficaci rispetto a quelli che possono essere garantiti dai servizi attualmente dedicati a questo scopo.

Gli interventi erogati dai servizi sono differenziati (cfr. Tabella 4), anche se quelli di tipo materiale, come la distribuzione di viveri, indumenti e farmaci, rappresentano la modalità più diffusa, con una percentuale sul totale delle risposte pari al 62,2%. Questi interventi, che rispondono a bisogni primari, sono spesso offerti da enti di volontariato, che operano sul territorio in modo capillare.

Gli interventi di tipo abitativo, come la fornitura di alloggi protetti, comunità residenziali e dormitori, rappresentano una quota più contenuta, pari al 7,9%. Questi interventi, che sono più complessi e richiedono una maggiore pianificazione, sono spesso offerti da enti pubblici o da associazioni che operano in collaborazione con le istituzioni. A questa percentuale si deve aggiungere 1,1%, che ha attivato progetti pilota innovativi di Housing First o Housing Led.

Gli interventi di tipo sociale, come la presa in carico e l'accompagnamento, la progettazione personalizzata e il counselling, rappresentano una quota significativa, pari al 23%. Questi interventi, che mirano a favorire l'inclusione sociale e lavorativa delle persone senza dimora, sono spesso offerti da enti specializzati, che dispongono di personale qualificato.

In alcuni casi, gli interventi hanno anche accompagnato l'utenza verso percorsi graduali di inclusione sociale. Si tratta di interventi di fondamentale importanza per questo target di persone, come nel caso dell'esperienza dell'Housing First (approfondita nel Cap. 8), che prevede un accompagnamento durante tutto il processo verso la piena autonomia. Lo stesso vale per le modalità operative adottate dai servizi erogati dagli enti oggetto degli studi di caso, analizzati nel Capitolo 9.

I dati appena presentati consentono di trarre alcune considerazioni. Innanzitutto, si osserva che la risposta offerta alle persone senza dimora da parte degli enti è articolata e diversificata, coprendo una vasta gamma di bisogni. In secondo luogo, si nota che gli interventi di tipo materiale rappresentano ancora la categoria più diffusa, per quanto si osservi una crescente attenzione a forme di presa in carico personalizzate, che mirano a favorire l'inclusione sociale e il reinserimento abitativo delle persone senza dimora.

Nel dettaglio, gli interventi legati alla distribuzione materiale sono attuati prevalentemente da enti di volontariato (Tabella 5), rivolti ad adulti senza dimora o in situazioni abitative precarie. Questi interventi mirano ad offrire prestazioni gratuite legate all'igiene personale, a cui si è unito l'o-

rientamento e il monitoraggio sanitario per la tutela della salute personale e collettiva, accompagnando l'utenza verso percorsi gradualmente di inclusione.

Anche gli interventi di Unità di Strada (UdS) hanno svolto un ruolo fondamentale nella diffusione di una presa in carico leggera. Le UdS svolgono attività molto specifiche e delicate, come il monitoraggio del territorio, il primo contatto, l'aggancio direttamente in strada e l'orientamento ai servizi più adatti a rispondere alle specifiche esigenze che di volta in volta si presentano. Durante la recente emergenza sanitaria, le UdS hanno svolto un ruolo fondamentale nella distribuzione di beni materiali, in particolare di dispositivi di protezione individuale e altri materiali di emergenza alle persone rimaste in strada durante il picco pandemico. Inoltre, le UdS lavorano costantemente per potenziare le capacità di leggere la multiproblematicità della persona e di mettersi in relazione con le condizioni di emarginazione più gravi.

Se si considerano gli interventi orientati al lavoro, è importante notare come quasi tutti gli enti abbiano abbinato interventi di progettazione personalizzata, counseling e sostegno psicologico e/o educativo ad azioni di inserimento o inclusione a livello lavorativo.

Infine, per quanto riguarda la salute, i dati raccolti confermano che si tratta di un'area critica, dovuta alla scarsa presenza di questo comparto nei partenariati di progetto. Gli interventi legati alla tutela e promozione della salute di persone in grave marginalità sono stati implementati solamente da due enti.

È evidente che gli interventi a bassa soglia ancora rivestono un ruolo importante nella risposta alla condizione di senza dimora. Questi servizi, infatti, consentono di offrire un primo accesso ai servizi e di instaurare un rapporto di fiducia con le persone senza dimora, che può essere successivamente consolidato attraverso percorsi di presa in carico più articolati e complessi.

È importante notare che il 52,2% dei servizi fornisce almeno due prestazioni, oltre a quella principale. Questo si traduce in una maggiore capacità di risposta multidimensionale ai bisogni degli utenti. La molteplicità degli interventi adottati dai servizi è il risultato di un graduale e corposo processo di cambiamento, che può essere ricondotto alla crescente consapevolezza della complessità del fenomeno, che ha portato a un cambiamento di paradigma, da un approccio emergenziale a un approccio integrato e multidimensionale.

Questo cambiamento ha comportato l'evoluzione dei modelli di intervento sociale, che ha portato a una maggiore attenzione ai bisogni individuali e alla costruzione di percorsi personalizzati di intervento, che mirano a promuovere l'autonomia e l'inclusione sociale delle persone senza dimora, con un approccio integrato e multisettoriale, sebbene, come si avrà modo di approfondire nel par. 6.5, anche a questo livello sarebbe opportuno pianificare per il futuro un'implementazione dei servizi. Inoltre, l'influenza delle politiche pubbliche ha avuto un ruolo importante nel promuovere il

cambiamento nel settore dell'assistenza alle persone senza dimora. In particolare, la promozione di politiche di inclusione sociale e di sostegno all'abitare ha contribuito a creare le condizioni per la nascita di interventi più efficaci e duraturi, come l'Housing First o l'Housing Led.

*Tabella 4 – Tipologia servizi/interventi erogati (risposte multiple)*

	<i>N. di risposte</i>	<i>% sul totale delle risposte</i>	<i>% di casi</i>
Dormitori	6	3,4	13,0
Comunità semiresidenziali	1	0,6	2,2
Comunità residenziali	5	2,8	10,9
Alloggi protetti	2	1,1	4,3
Centri diurni	3	1,7	6,5
Laboratori	3	1,7	6,5
Ambulatori infermieristici/medici	2	1,1	4,3
Mense	14	7,9	30,4
Unità di strada	8	4,5	17,4
Distribuzione viveri	11	6,2	23,9
Distribuzione indumenti	15	8,4	32,6
Distribuzione farmaci	2	1,1	4,3
Docce e igiene personale	7	3,9	15,2
Contributi economici una tantum	3	1,7	6,5
Servizi informativi e di orientamento	14	7,9	30,4
Residenza anagrafica fittizia	1	0,6	2,2
Domiciliazione postale	1	0,6	2,2
Espletamento pratiche burocratiche-amministrative/legali	13	7,3	28,3
Accompagnamento ai servizi del territorio Servizi di Presa in carico e accompagnamento	10	5,6	21,7
Progettazione personalizzata	7	3,9	15,2
Counselling/sostegno psicologico	11	6,2	23,9
Counselling/sostegno educativo	8	4,5	17,4
Sostegno socio-relazionale	12	6,7	26,1
Sostegno economico strutturato	1	0,6	2,2
Inserimento lavorativo	2	1,1	4,3%
Ricerca attiva del lavoro	7	3,9	15,2
Custodia e somministrazione terapie	1	0,6	2,2
Tutela legale	6	3,4	13,0
Housing First/Housing Led	2	1,1	4,3
Totale	(178)	100,0	387,0



Tabella 5 – Tipologia servizi/interventi erogati per natura giuridica dell'ente (le percentuali sono calcolate sul numero dei casi)

	<i>Servizio pubblico</i>	<i>Servizio gestito dal privato sociale</i>	<i>Servizio privato</i>	<i>Servizio di volontariato</i>
Dormitori	0,0	4,1	0,0	2,4
Comunità semiresidenziali	0,0	0,8	0,0	0,0
Comunità residenziali	0,0	4,1	0,0	0,0
Alloggi protetti	0,0	0,8	0,0	2,4
Centri diurni	0,0	1,6	12,5	0,0
Laboratori	0,0	1,6	12,5	0,0
Ambulatori infermieristici / medici	20,0	0,8	0,0	0,0
Mense	0,0	7,4	12,5	9,5
Unità di strada	0,0	4,9	0,0	2,4
Distribuzione viveri	0,0	3,3	0,0	16,7
Distribuzione indumenti	0,0	7,4	0,0	14,3
Distribuzione farmaci	0,0	0,8	0,0	2,4
Docce e igiene personale	0,0	3,3	0,0	7,1
Contributi economici una tantum	0,0	0,0	12,5	4,8
Servizi informativi e di orientamento	20,0	8,2	12,5	4,8
Residenza anagrafica fittizia	0,0	0,8	0,0	0,0
Domiciliazione postale	0,0	0,8	0,0	0,0
Espletamento pratiche burocratiche-amministrative/legali	0,0	6,6	12,5	9,5
Accompagnamento ai servizi del territorio Servizi di Presa in carico e accompagnamento	0,0	8,2	0,0	0,0
Progettazione personalizzata	20,0	4,9	0,0	0,0
Counselling/sostegno psicologico	20,0	6,6	0,0	4,8
Counselling/sostegno educativo	0,0	4,9	0,0	4,8
Sostegno socio-relazionale	20,0	8,2	12,5	0,0
Sostegno economico strutturato	0,0	0,0	0,0	2,4
Inserimento lavorativo	0,0	0,8	0,0	2,4
Ricerca attiva del lavoro	0,0	4,1	12,5	2,4
Custodia e somministrazione terapie	0,0	0,8	0,0	0,0
Tutela legale	0,0	2,5	0,0	7,1
Housing First/Housing Led	0,0	1,6	0,0	0,0
V.a.	(5)	(122)	(8)	(42)

In conclusione, è possibile osservare un cambiamento nell'approccio alla grave marginalità, che si sta orientando verso forme di presa in carico più integrate e inclusive. Tuttavia, è necessario continuare a investire in questo ambito, al fine di colmare le lacune ancora presenti, in particolare nell'area della salute (cfr. par. 6.5).

La distribuzione territoriale dei servizi per persone senza dimora nella città di Roma (Tabella 6) mostra che densità maggiore di servizi (23,2% delle risposte) si concentra nel 1° Municipio, seguito dal 14° Municipio (5,8%) e dal 15° Municipio (5,8%). In termini territorio di competenza dei servizi, invece, il 1° Municipio registra il 34,8% dei casi, seguito dal 15° Municipio (27,3%) e dal 14° Municipio (22,7%).

Questi dati evidenziano una distribuzione disomogenea dei servizi, con una concentrazione maggiore nei municipi centrali e una minore presenza in quelli periferici. Tale disomogeneità è dovuta a una serie di fattori, tra cui la presenza di una maggiore concentrazione di persone senza dimora e la maggiore disponibilità di risorse finanziarie e umane nei municipi centrali, nonché la maggiore sensibilità delle istituzioni nei confronti della questione della povertà estrema nel centro cittadino, connessa alla tendenza a prestare attenzione nel preservare un'immagine dignitosa della città a beneficio dei turisti.

*Tabella 6 – Copertura municipale dei servizi (risposte multiple)*

	<i>N. di risposte</i>	<i>% sul totale delle risposte</i>	<i>% di casi</i>
Tutti i municipi	19	27,5	41,3
1 municipio	16	23,2	34,8
2 municipio	2	2,9	4,3
3 municipio	1	1,4	2,2
4 municipio	2	2,9	4,3
5 municipio	2	2,9	4,3
6 municipio	3	4,3	6,5
7 municipio	3	4,3	6,5
8 municipio	3	4,3	6,5
9 municipio	1	1,4	2,2
10 municipio	3	4,3	6,5
11 municipio	2	2,9	4,3
12 municipio	2	2,9	4,3
13 municipio	2	2,9	4,3
14 municipio	4	5,8	8,7
15 municipio	4	5,8	8,7
Totale	(69)	100,0	150,0

Con riferimento al personale impegnato nei servizi, dalle risposte date si palesa che la maggioranza delle risorse umane impiegate nei servizi per persone senza dimora è costituita da operatori volontari (in media, 26,5 per servizio). Seguono gli operatori retribuiti (7,9 per servizio), i consulenti (1,5 per servizio), i tirocinanti (0,3 per servizio) e operatori impegnati nel servizio civile (1,4 per servizio).

Questi dati confermano ulteriormente l'importanza del volontariato nel settore dell'assistenza alle persone senza dimora. Il volontariato consente di offrire servizi a un numero maggiore di persone, riducendo i costi a carico dei servizi pubblici. Inoltre, il volontariato può contribuire a creare una rete di relazioni e di supporto per le persone senza dimora, che può essere fondamentale per il loro percorso di inclusione sociale.

Tuttavia, è importante notare che la presenza media di operatori retribuiti è ancora limitata. Gli operatori retribuiti sono necessari per garantire la continuità dei servizi e, soprattutto, per fornire un'assistenza qualificata alle persone senza dimora.

Inoltre, è importante notare che la distribuzione delle risorse umane non è uniforme tra i diversi servizi. I servizi che offrono interventi di inserimento lavorativo e di inclusione sociale tendono a disporre di un numero maggiore di operatori retribuiti e di consulenti. I servizi che offrono interventi di distribuzione materiale e di supporto alle primarie necessità tendono ad avere un numero maggiore di operatori volontari.

Questa distribuzione non uniforme può essere spiegata principalmente da due diversi fattori: la complessità degli interventi prestati e le risorse disponibili.

In conclusione, i dati suggeriscono che è necessario continuare a investire nella formazione e nel supporto degli operatori che lavorano con le persone senza dimora per garantire maggiore professionalità, soprattutto in relazione a interventi complessi, che potrebbero peraltro richiedere il ricorso a équipe multidisciplinari (cfr. par. 6.5).

Sono state indagate anche le modalità di accesso ai servizi per persone senza dimora (Tabella 7). La modalità di accesso più frequente è il passa parola, che rappresenta il 29,9% delle risposte complessive e che costituisce una delle modalità di accesso privilegiate per il 67,4% dei servizi. Questo dato indica che le persone senza dimora sono spesso in contatto con altre persone che hanno già usufruito dei servizi e che le indirizzano in modo mirato. Tuttavia, è importante notare che il passa parola può essere limitato in termini di efficacia. Infatti, le persone senza dimora possono non avere contatti con altre persone che hanno usufruito dei servizi, oppure le informazioni che ricevono possono essere incomplete o inaccurate. Per questo motivo, è importante che i servizi per persone senza dimora

adottino strategie per rendere i propri servizi più accessibili e per raggiungere un pubblico più ampio. Queste strategie potrebbero includere: la promozione di collaborazioni tra i diversi servizi per persone senza dimora, in modo da garantire una maggiore copertura territoriale e la formazione degli operatori dei servizi e dei volontari, specificatamente mirata ad attivare strategie di orientamento nell'accesso ai servizi.

I servizi sociali territoriali rappresentano la seconda modalità di accesso più frequente (24,7% delle risposte complessive e 55,8% dei casi). Questo dato indica che i servizi sociali svolgono un ruolo essenziale nel dare accesso ai servizi alle persone senza dimora, anche se sarebbe necessario incentivare la capacità dei servizi sociali territoriali di raggiungere in modo capillare le persone senza dimora. Le altre modalità di accesso sono meno frequenti. Le persone in contatto con l'organizzazione rappresentano il 14,4% delle risposte e costituiscono una delle modalità di accesso menzionate dal 32,6% dei responsabili dei servizi. Seguono i privati cittadini del territorio, che rappresentano l'11,3% delle modalità di accesso complessivamente menzionate e costituiscono uno dei canali privilegiati per un quarto dei servizi. La menzione della ASL/SERD per il 16,3% dei rispondenti segnala l'alta incidenza di persone con problemi di dipendenza o di salute.

In sintesi, i dati indicano che i servizi per persone senza dimora si affidano a una varietà di canali (il 71,3% si affida a più di un canale) di presa in carico e risultano accessibili a un numero crescente di persone. Tuttavia, è necessario continuare a lavorare per migliorare l'accessibilità dei servizi e per raggiungere un'utenza più ampia, al fine di ancorare al sistema di welfare tutte le persone in uno stato di povertà estrema.

*Tabella 7 – Tipologia di invii al servizio (risposte multiple)*

	<i>N. di risposte</i>	<i>% sul totale delle risposte</i>	<i>% di casi</i>
Altre organizzazioni	12	12,4	27,9
Persone in contatto con l'organizzazione	14	14,4	32,6
Privati cittadini del territorio	11	11,3	25,6
ASL/SERD	7	7,2	16,3
Servizi sociali territoriali	24	24,7	55,8
Persone che hanno usufruito del servizio (passa parola)	29	29,9	67,4
Totale	(97)	100,0	225,6

## 6.4. Gli utenti dei servizi

In relazione all'esigenza di monitorare la mole di lavoro che i servizi interpellati si trovano a fronteggiare, può essere opportuno interrogarsi sulla numerosità dell'utenza che mediamente si rivolge ad essi nel corso di un anno (l'anno di riferimento è stato il 2021). Il numero medio di utenti complessivo è approssimativamente di 1.969 unità, con l'avvertenza che si sta facendo riferimento a una quota parziale dei servizi presenti sul territorio romano e che evidentemente, come già documentato, le persone senza dimora si distribuiscono su più servizi che fanno capo allo stesso tipo di bisogno.

La ripartizione in base al genere rende conto di una proporzionalità in linea con la composizione interna della popolazione senza dimora, dal momento che il numero medio di utenti è pressoché triplo per la componente maschile (1.500 uomini *vs.* 468 donne). In relazione alla nazionalità, si evidenzia invece come la crescente incidenza delle persone straniere all'interno della popolazione dei senza dimora (cfr. Cap. 4) assuma un carattere ancora più estremo e sovradimensionato in relazione alla stima dell'utenza media annua (1.223 stranieri *vs.* 745 italiani). Il dato attesta come la popolazione straniera senza dimora – soprattutto se di migrazione recente – presenti elementi di vulnerabilità suppletivi rispetto agli italiani, costringendoli a chiedere un supporto esterno anche rispetto all'espletamento dei bisogni primari. Le nazionalità maggiormente rappresentate tra gli utenti dei servizi (Romania, Polonia, Nigeria, Marocco, Somalia, Egitto, Albania) rendono conto dell'estrema eterogeneità dei percorsi migratori e della molteplicità dei fattori biografici di cui i servizi dovrebbero tener conto, volendosi muovere nell'ottica della personalizzazione degli interventi.

Confrontando l'utenza media in rapporto al tipo di servizio espletato, si evidenzia come il lavoro degli operatori intercetti un numero superiore di persone laddove l'esigenza sia quella di monitorare e segnalare i bisogni di chi vive in strada, come accade nel caso delle unità mobili, con un numero medio di utenti superiore a 5.000. Un numero medio di utenti pressoché analogo, dell'ordine di 5.218 unità, è quello riferibile ai servizi deputati alla tutela legale, che attesta come la popolazione dei senza dimora sia in balia di una serie di rischi di esclusione dal sistema dei diritti (come quelli legati al permesso di soggiorno per gli stranieri) e di devianza, che la porta a essere bisognosa di una specifica protezione per non rischiare di rimanere invischiata in problemi legati alla giustizia. Relativamente elevata, a questo livello, è anche la richiesta di un supporto nell'espletamento delle pratiche amministrative e legali (utenza media: 1.336).

In relazione al bisogno abitativo, se le comunità residenziali e semi-residenziali – e ancor di più i servizi di Housing First – possono rispondere alle necessità di una quota residuale di utenti (mai superiori a una media di 50 unità), più frequentemente le persone senza dimora ricorrono agli alloggi protetti (utenza media per servizio: 2.522). L'emergenza abitativa, come si avrà modo di approfondire quando esploreremo i bisogni insoddisfatti (cfr. par. 6.5), costituisce una falla particolarmente evidente nel sistema dei servizi, che richiederebbe di uscire dalla logica dell'assistenzialismo per garantire quei requisiti di sicurezza e stabilità dell'alloggio, che attualmente risultano particolarmente carenti.

Anche i servizi di prima necessità, come le mense (media: 2.462), o la distribuzione di pacchi viveri (3.256) e di indumenti (2.732), intercettano un'utenza mediamente piuttosto estesa, ad ulteriore attestazione della condizione di particolare indigenza in cui versano le persone senza dimora.

La salute precaria delle persone senza dimora e la mancata possibilità di accedere alle cure del SSN o del medico di famiglia, in assenza della residenza anagrafica, rende particolarmente richiesti anche i servizi deputati alle cure mediche, come gli ambulatori medico-infermieristici (utenza media: 3.986). Rispetto alla prevenzione dei rischi per la salute, occorre anche considerare il lavoro orientato alla cura dell'igiene personale, svolto da quei servizi che offrono la possibilità di fare docce, con un'utenza media di 1.045 unità all'anno.

In connessione con i bisogni connessi alla salute, anche la cura del benessere psichico, consentita dai servizi di counselling/sostegno psicologico (utenza media: 2.123), è una necessità particolarmente sentita, giustificata dall'alta incidenza di soggetti con patologie psichiatriche nella popolazione dei senza dimora e dalla continuativa esposizione ai rischi e ai disagi socio-relazionali che la vita in strada reca con sé.

Richieste volte ad ottenere altri tipi di sostegno, più orientati all'inclusione sociale, come quello educativo o socio-relazionale, sono tra i bisogni più frequentemente manifestati, con un numero medio di utenti rispettivamente di 2.597 e 1.917.

Con riferimento al reinserimento sociale, la ricerca attiva di un lavoro è un altro di quei bisogni che generalmente le persone senza dimora difficilmente riescono a espletare in modo autonomo, come attestato dall'alta affluenza media ai servizi deputati a rispondervi in termini di orientamento (utenza media: 2.197) o di vero e proprio inserimento lavorativo (725).

L'assenza di un lavoro rende attivi anche i servizi deputati al sostegno economico, soprattutto attraverso contributi economici una tantum (1.690), mentre un sostegno economico strutturato può essere garantito solo a un numero residuale di persone (20).

Considerata l'estrema varietà e la frammentazione dei servizi all'interno di un territorio così esteso come quello della metropoli romana, non stupisce, infine, la richiesta mediamente elevata di accessi ai servizi deputati all'informazione e all'orientamento (utenza media: 1.803), come anche quelli – a carattere pubblico – deputati alla presa in carico e all'accompagnamento (1.079).

Se con riferimento agli altri tipi di servizi, l'utenza media è decisamente più contenuta, occorre segnalare il rischio di congestione di quei servizi che operano in un regime di scarsità di risorse (finanziarie, umane e temporali), come anche di quelli che risultano in numero carente nel territorio romano, pur dovendo far fronte a una mole di lavoro estesa, pressante ed eterogenea.

## **6.5. I bisogni insoddisfatti**

Il problema portante è che le persone senza dimora sono portatrici di una moltitudine di bisogni, per di più estremamente variabili da caso a caso, a cui ciascun ente deputato può realisticamente offrire una risposta parziale, che prevede di offrire servizi centrati su bisogni specifici, senza che vi possa essere una completa ed esaustiva presa in carico della persona che consenta di fuoriuscire dal paradigma dell'assistenzialismo, per abbracciare un modello integrato volto all'inclusione sociale. Conseguentemente, diventa cruciale, al fine di valutare il supporto alle situazioni di povertà estrema, rendicontare non solo i bisogni soddisfatti, ma anche quelli che rimangono inevasi (Tabella 8).

Andando ad analizzare le risposte corrispondenti a questa area, emerge immediatamente una carenza particolarmente rilevante, dal carattere quasi paradossale. Infatti, la condizione di senza dimora si caratterizza per la mancanza di un'abitazione, ovvero di un luogo sicuro che scoraggi la permanenza in strada e, paradossalmente, i responsabili dei servizi, nell'87% dei casi, ha segnalato che il disagio abitativo non trova risposta adeguata nei servizi attivati. La lacuna appena segnalata del sistema di servizi attivo nella metropoli romana trova conferma, oltre che nei risultati delle indagini documentate nel volume (cfr. par. 1, Cap. 1, Cap. 3), anche nel dato già commentato nel paragrafo precedente, che pone in evidenza una carenza cronica dei posti letto rispetto al bisogno effettivo. A fronte di un bacino di utenza potenziale particolarmente cospicuo (cfr. Cap. 3), solo una parte minoritaria delle persone senza dimora ha quindi l'opportunità di trovare un'abitazione, o anche solo un luogo in cui dormire. Questo comporta gravi rischi per la propria salute e sicurezza. Soprattutto, in assenza di una di-

mora, le persone sono private di ogni garanzia di una vita sicura e dignitosa. La dimora è infatti “un luogo stabile, personale, riservato ed intimo, nel quale la persona possa esprimere liberamente ed in condizioni di dignità e sicurezza il proprio sé, fisico ed esistenziale” (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2015, p. 2). In assenza di una residenza, la persona è inoltre privata dell’accesso ad altri diritti costituzionali:

- a) il diritto alla salute (art. 32 Cost.), che si concretizza nell’impossibilità di accedere al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e di eleggere un medico di fiducia (o il pediatra per i propri figli);
- b) il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), compromesso dall’impossibilità di iscriversi presso un Centro per l’impiego, presso gli albi professionali, di poter aprire una Partita Iva;
- c) il diritto all’assistenza sociale (art. 38 Cost.), ovvero impossibilità di accedere ai servizi di welfare locale;
- d) il diritto alla difesa legale (art. 24 Cost.), con l’impossibilità di accedere al gratuito patrocinio;
- e) il diritto al voto (art. 48 Cost.), non essendo appartenente ad alcuna circoscrizione elettorale.

Al fine di mitigare queste criticità, presenti anche a livello nazionale, sono stati introdotti i seguenti riferimenti normativi, nell’ottica di facilitare l’elezione di una residenza anagrafica fittizia:

- Legge 1228/1954, che riconosce l’esistenza di persone senza dimora nel territorio comunale e disciplina la loro iscrizione anagrafica per facilitare l’acquisizione della residenza;
- Circolare Istat n. 29/1992, che fornisce istruzioni agli ufficiali d’anagrafe per la gestione delle anagrafi di persone senza fissa dimora, in assenza di una normativa specifica;
- Circolare n. 19120 del 14 febbraio 1994 dell’Assessorato alle Politiche Sociali e dell’Assessorato alle Politiche Demografiche del Comune di Roma, che permette alle persone senza dimora di fissare la propria residenza anagrafica presso organismi di volontariato appositamente autorizzati;
- Circolare del Ministero dell’Interno n. 8/1995, che riafferma il diritto all’iscrizione anagrafica per i senza dimora, sottolineando che tale diritto non può essere subordinato ad alcuna condizione.

La liberalizzazione dell’accesso a diritti fondamentali, sanciti dalla Costituzione, rispetto all’obbligo di iscrizione anagrafica, in parte ottempera-



ta dalla possibilità prevista di eleggere una residenza anagrafica fittizia (cfr. Cap. 1), sarebbe un primo passo importante per garantire un livello minimo di chance di vita dignitosa alle persone senza dimora<sup>4</sup>.

L'assenza di una dimora contribuisce, infine, anche a cronicizzare la situazione di povertà estrema e di isolamento, come attestato dai dati Istat (2015), che mettono in rilievo come il 19,8% delle persone senza dimora viva in strada da un tempo che va dai 2 ai 4 anni e nel 21,4% dei casi da più di 4 anni. La situazione nella città di Roma si presenta paradossale anche da un altro punto di vista, considerato che le stime parlano di 20.000 case vuote non assegnate, a fronte di 4.912 sfratti emessi per morosità solo nel 2019 (Nonna Roma, 2022).

L'indigenza economica è un altro tratto peculiare delle persone senza dimora, che è alla base della loro condizione di particolare vulnerabilità. La povertà estrema, come più volte evidenziato nei capitoli precedenti, è un fenomeno multifattoriale, ma l'assenza di un lavoro che garantisca le condizioni di sussistenza minima è un elemento basilare. Come ha rilevato l'indagine Istat (2014), la stima media, considerato il complesso dei soggetti occupati e non occupati, è di un'entrata mensile di 222 euro. A fronte di tale quadro, si rileva che solo il 3% degli intervistati aveva avuto accesso a sussidi riservati a individui con insufficienti risorse economiche e situazioni di disagio. A conferma di questo secondo fattore di vulnerabilità, come si è già avuto modo di appurare, risulta che il sostegno economico è oggetto di prestazione per uno solo dei servizi romani coinvolti nell'indagine e di due servizi che offrono contributi economici una tantum, seppure a questi si aggiungano nove servizi impegnati nella ricerca attiva di un lavoro e nell'inserimento lavorativo. Non stupisce quindi che più della metà dei responsabili dei servizi abbia segnalato che l'assistenza economica sia uno dei principali bisogni a rimanere insoddisfatto. Il fatto che non tutti lo abbiano segnalato è probabilmente da addebitare al fatto che il supporto economico può essere plausibilmente pensato come una prestazione erogabile

---

<sup>4</sup> A questo livello, va segnalato come vi siano esperienze pilota a livello regionale, per lo più avviate durante la recente emergenza sanitaria, che andrebbero estese a livello nazionale. A titolo di esempio, occorre citare i recenti provvedimenti della Regione Emilia-Romagna (dicembre 2021) e della Regione Piemonte (gennaio 2022) che, con il fine dichiarato di tutelare il diritto alla salute dei senza dimora, hanno previsto l'accesso al Servizio Sanitario regionale anche in assenza della residenza, consentendo la nomina del medico di base e la garanzia dei livelli essenziali di assistenza (c.d. LEA). A livello nazionale, occorre citare l'art. 82 del c.d. Decreto Rilancio del 2020 (d.l. n. 34/2020), con cui, derogando espressamente all'art. 5 del decreto Lupi, si è consentito in presenza di determinate condizioni (presenza di persone minori di età o meritevoli di tutela, quali soggetti malati gravi, disabili, in difficoltà economica e senza dimora) di richiedere il Reddito di Emergenza anche in assenza del requisito della residenza.

esclusivamente da enti pubblici, piuttosto che essere a carico del Terzo settore e del volontariato sociale.

Come già precisato, un rischio particolarmente diffuso tra le persone senza dimora è inoltre di essere escluso dal Sistema sanitario nazionale e alle cure del medico di famiglia, inaccessibili in assenza di residenza. Per questo il terzo tipo di bisogno che richiederebbe una risposta mirata, come segnalato dal 45,7% responsabili dei servizi, è rappresentato dall'accesso a servizi medico-sanitari specialistici. Una percentuale di poco inferiore dei responsabili intervistati (34,8%) segnala poi una carenza a livello di risposta a bisogni socio-sanitari più basilari. Oltre ai rischi di patologie fisiche, considerata l'intensa esposizione alle intemperie e a cariche batteriche, tra le persone senza dimora si registra un'alta incidenza di patologie psichiatriche (Camuccio *et al.*, 2020) o di dipendenza da sostanze psicotrope (CNCA, 2005), che spesso sono alla base della deprivazione vissuta, ma che rischiano di acuirsi e cronicizzarsi vivendo in condizioni di stento, marginalità e rischio. La salvaguardia della salute delle persone senza dimora rappresenta dunque un altro elemento di particolare criticità rispetto ai servizi messi in campo nella città di Roma, che solo in numero minoritario offrono assistenza medico-infermieristica o distribuzione di farmaci, per quanto non vada trascurato l'impegno di quei servizi impegnati sul territorio romano che, offrendo la possibilità di fare docce, contribuiscono alla cura dell'igiene personale, che rappresenta senza dubbio un fattore protettivo rispetto ai rischi per la salute. Va inoltre segnalato l'impegno a fornire counselling psicologico e sostegno socio-relazionale da parte di una quota rilevante dei servizi interpellati, a conferma del bisogno diffuso di confrontarsi con figure specialistiche che facciano fronte ai bisogni di benessere psichico o ai disagi legati alla condizione di isolamento sociale. Nonostante questa specifica attenzione, poco meno di un quarto dei responsabili dei servizi interpellati (21,7%) non manca di segnalare la necessità di aumentare e migliorare i servizi deputati al sostegno psicologico, come anche, al fine di far fronte ai bisogni socio-relazionali di inclusione sociale, alcuni responsabili avvertono l'urgenza di spazi aggregativi deputati alla socializzazione.

La povertà estrema, infine, si caratterizza per una condizione di denutrizione e di carenza di vestiario. Nonostante, come già precisato, molti dei servizi, anche a carattere volontaristico, siano impegnati nella distribuzione di beni di prima necessità, ben il 28,3% dei responsabili dei servizi registra una carenza anche a questo livello, confermando che in risposta ai bisogni delle persone senza dimora si registra una criticità capitolina ad ampio spettro, che meriterebbe una specifica attenzione da parte delle istituzioni e dei cittadini romani, troppo spesso caratterizzati da un atteggiamento delegante o di indifferenza.

Tabella 8 – Tipologia di bisogni insoddisfatti (risposte multiple)

	Risposte	% sul totale delle risposte	% di casi
Disagio abitativo	40	31,0	87,0
Cibo e vestiario	13	10,1	28,3
Assistenza economica	25	19,4	54,3
Attività formative	1	0,8	2,2
Spazi per attività di socializzazione, aggregazione	3	2,3	6,5
Bisogni medico-sanitari specialistici	21	16,3	45,7
Bisogni socio-sanitari	16	12,4	34,8
Sostegno psicologico	10	7,8	21,7
Totale	(12)	100,0	280,4

## 6.6. Strategie di implementazione dei servizi per rispondere in modo efficace al problema della *homelessness*

Con riferimento alle proposte di risoluzione delle carenze appena illustrate (Tabella 9), le risposte hanno di nuovo segnalato la necessità che la dimora non diventi l'ambito, ultimo traguardo a cui le persone senza dimora possano accedere, bensì un diritto inviolabile, cui far fronte mediante l'incentivazione di quelle esperienze innovative, per ora confinate a pochissimi casi, come l'Housing First (segnalata da circa la metà dei responsabili) e il co-housing sociale (13%), o l'attivazione di risorse comunali, come il recupero di spazi degradati o inutilizzati (50%), o ancora l'apertura di nuove Casa famiglia (6,5%).

Si tratta di strategie che necessiterebbero di un sostegno finanziario da parte delle istituzioni pubbliche e private per far uscire la metropoli romana dalla condizione di stallo vissuta a livello di emergenza abitativa, nonché della volontà del Comune di Roma di assegnare o riqualificare i molti spazi abitativi non utilizzati, al fine di sopperire alle legittime richieste di chi vorrebbe riscattarsi da eventi avversi (come lo sfratto, il licenziamento o la disgregazione familiare), che li ha costretti a una vita senza dimora.

Un'altra proposta che ha trovato un ampio consenso (63%) è quella di concepire il benessere e l'inclusione sociale in modo olistico, mediante l'auspicabile integrazione e coordinamento dei servizi sanitari e socio-assistenziali. La strategia segnalata intende rispondere alla possibilità che la risposta ai bisogni delle persone senza dimora avvenga in modo sinergico, piuttosto che in modo episodico e frammentato, o comunque limita-

to ad interventi di tipo assistenzialistico. In particolare, soprattutto in risposta ai bisogni sanitari centrati sulla salute mentale e alle dipendenze, si dovrebbe attivare una rete di collaborazione tra i vari tipi di servizi, tesa a garantire il rispetto dei principi di dignità e di personalizzazione degli interventi, nell'ottica di promuovere benessere e fuoriuscita dalla condizione di isolamento e marginalità sociale.

La multifattorialità della povertà estrema e l'estrema eterogeneità dei percorsi biografici, oltre a richiedere che gli addetti ai vari servizi concordino congiuntamente le strategie di intervento da adottare di volta in volta, richiederebbe che gli stessi servizi si dotassero degli strumenti necessari per uscire dalla logica della standardizzazione, per sperimentare un paradigma di intervento flessibile, volto a ideare, in base ai bisogni individuali, iter personalizzati di intervento che consentano di ideare soluzioni *ad hoc* ai problemi che ciascuna persona può incontrare nella propria esistenza. Per questo, nell'ottica di miglioramento dei servizi già attivati, poco meno di un quarto dei responsabili segnala la necessità di individualizzazione degli interventi. Coordinamento e personalizzazione degli interventi sarebbero dunque gli antidoti rispetto al rischio che la persona si disorienti di fronte alla moltitudine di servizi, spesso concepiti per distribuire risorse senza prestare attenzione alle specificità delle persone prese in carico e alla coerenza tra i diversi tipi di risposta ai bisogni a cui ciascuna persona è stata esposta, nell'interfacciarsi con la varietà dei servizi. Affinché si possa attivare un rapporto di fiducia tra la persona senza dimora e gli operatori dei servizi, diventa dunque cruciale che la voce di chi chiede aiuto non rimanga una voce indistinta tra le altre e che vi sia da parte dei vari servizi la disposizione a cooperare, in modo coordinato, nell'ottica di mitigare efficacemente povertà, fonti di malessere e marginalità sociale.

Anche l'attenzione alle esigenze di inclusione sociale è particolarmente sentita, come emerge dalle risposte date dal 37% dei responsabili, che in risposta ai bisogni inevasi istituirebbero centri deputati al reinserimento sociale di coloro che vivono con maggiore intensità la deprivazione economica – che deriva dall'assenza di un'attività lavorativa – o l'esclusione da reti sociali di supporto.

A supporto della possibilità che la persona recuperi la propria dimensione relazionale, c'è poi chi, seppure in percentuale residuale (6,5%), propone di creare strutture deputate all'aggregazione e alla socializzazione.

Infine, i responsabili che avevano segnalato tra i bisogni inevasi il sostegno psicologico (21,7%), in modo coerente, propongono l'attivazione di nuovi sportelli che prevedano attività di counselling, tesa a supportare la salute e il benessere mentale delle persone senza dimora.

Non mancano infine casi che, nella scelta tra le categorie proposte, hanno optato per la creazione di forme di intervento che puntino a valorizzare e migliorare i servizi già esistenti, nella consapevolezza che il sistema dei servizi operante nella città di Roma è spesso caratterizzato da finanziamenti contenuti, stagionalità degli interventi (spesso concentrati nei mesi più freddi) e carenza di personale specializzato, che contribuiscono a depotenziare l'efficacia degli interventi prestati e che talvolta confinano l'ambito di intervento a una logica di assistenzialismo.

*Tabella 9 – Proposta di servizi/interventi da attivare per rispondere ai bisogni insoddisfatti*

	<i>N. risposte</i>	<i>% sul totale delle risposte</i>	<i>% di casi</i>
Housing First	22	18,0	47,8
Servizi individualizzati per le persone già in carico	10	8,2	21,7
Casa Famiglia	3	2,5	6,5
Centri per il reinserimento socio-lavorativo di categorie deboli	17	13,9	37,0
Creazione di strutture da utilizzare per la socializzazione e aggregazione	3	2,5	6,5
Sportello Psicologico	10	8,2	21,7
Integrare l'azione dei servizi sanitari con quelli socio-assistenziali	29	23,8	63,0
Recupero di spazi degradati da utilizzare per far fronte al problema abitativo	23	18,9	50,0
Servizi per valorizzare e migliorare le realtà già esistenti	5	4,1	10,9
<b>Totale</b>	<b>(122)</b>	<b>100,0</b>	<b>265,2</b>

Come emerge dalla lettura della Tabella 10, il bisogno di personalizzazione del percorso di reinserimento sociale emerge in modo ancora più netto in risposta a una domanda del questionario che richiedeva di segnalare quali fossero le strategie da mettere in atto per rispondere ai bisogni insoddisfatti. Poco meno dei tre quarti dei responsabili interpellati ha infatti proposto la necessità di sviluppare programmi e progetti che tengano maggiormente in considerazione l'individualità dei destinatari, a ulteriore conferma del fatto che l'omologazione degli interventi contrasta con le specificità dei fattori di rischio, degli eventi biografici e con l'eterogeneità dei bisogni che caratterizza la platea delle persone senza dimora che si rivolge ai servizi. Questa esigenza apre la strada anche al coinvolgimento delle

aziende e delle imprese nella rete delle collaborazioni auspicabili, al fine di garantire che le specifiche attitudini delle persone che si rivolgono ai servizi possano trovare un'adeguata collocazione occupazionale nel mondo del lavoro, come segnalato dal 26,1% dei responsabili interpellati. Questa misura consentirebbe di non affidarsi unicamente alle cooperative sociali, che realisticamente – oltre a non poter soddisfare l'intera domanda di lavoro – riescono a garantire esclusivamente occupazioni precarie e incerte.

Il network delle collaborazioni per la maggior parte dei responsabili (56,5%) si gioverebbe anche di una cooperazione più stretta con gli enti pubblici, che potrebbero svolgere un ruolo più incisivo nell'ottica dei finanziamenti e di una risposta congiunta, che vada al di là dei processi di presa in carico e accompagnamento, per assolvere a un ruolo di cabina di regia capace di coordinare la costellazione di servizi che popolano il territorio urbano.

Coerentemente con le proposte precedentemente commentate, si tratta inoltre di creare una sinergia più forte tra i servizi e gli enti dedicati alle persone senza dimora, che dovrebbero agire in modo coordinato, piuttosto che muoversi in modo autonomo e sconnesso. La persona senza dimora dovrebbe dunque essere accompagnata in un programma internamente coerente, coeso e personalizzato che consenta di superare i limiti insiti nelle risposte parcellizzate e standardizzate che generalmente vengono riservate ai bisogni delle persone senza dimora.

*Tabella 10 – Strategie da attivare per rispondere ai bisogni insoddisfatti (risposte multiple)*

	<i>N. risposte</i>	<i>% sul totale delle risposte</i>	<i>% di casi</i>
Maggiore collaborazione tra gli enti che si occupano di persone senza dimora	13	10,5	28,3
Maggiore collaborazione tra pubblico e privato sociale	26	21,0	56,5
Maggiore coinvolgimento di realtà profit nello sviluppo di percorsi individuali di reinserimento lavorativo	12	9,7	26,1
Maggiore sensibilizzazione e coinvolgimento delle comunità locali	20	16,1	43,5
Sviluppare programmi/progetti che tengano maggiormente in considerazione l'individualità delle persone senza dimora	30	24,2	65,2
Équipe multidisciplinari nei servizi	23	18,5	50,0
<b>Totale</b>	<b>(124)</b>	<b>100,0</b>	<b>269,6</b>

Un'altra strategia che ha ricevuto particolare consenso mira alla sensibilizzazione e al coinvolgimento collettivo dei cittadini romani, che vivono nei vari quartieri della metropoli. Molti degli ostacoli all'inclusione sociale sono sedimentati infatti nell'intolleranza e nell'indifferenza della maggior parte della popolazione nei confronti delle categorie più deboli. Occorrerebbe quindi avviare campagne di promozione pubblica di qualità umane come il rispetto e la solidarietà, allo scopo incentivare la partecipazione ad attività di volontariato o ad azioni individuali o collettive che puntino a supportare l'avvio di una relazionalità sociale più simmetrica e inclusiva con le persone senza dimora.

Piuttosto che pensare ai servizi, come monadi isolate che lavorano quotidianamente, senza ricevere supporti esterni, quello che emerge complessivamente dalle proposte avanzate è la possibilità che ciascun ente diventi un nodo di una rete coesa che arrivi ad abbracciare l'intera costellazione di attori sociali e stakeholder che a vario titolo possono incidere sul processo di inclusione sociale dei senza dimora, senza pertanto ricorrere a logiche emergenziali che sfocino nel mero assistenzialismo.

I soggetti in prima linea restano gli operatori dei servizi, che a loro volta, come richiesto dalla metà dei responsabili, dovrebbero giovare della possibilità di lavorare in équipe multidisciplinari, in cui siano previsti quei profili formativi e professionali specialistici, utili a intercettare e a rispondere al sistema dei bisogni di sostegno e inclusione sociale in modo integrato e competente. Questa strategia sottintende anche la necessità di una formazione e di un aggiornamento continuo da parte degli operatori per sottrarli al rischio dell'improvvisazione e renderli capaci nel fornire risposta a bisogni multidimensionali e complessi.

## **6.7. Il ruolo del monitoraggio e della valutazione**

Sempre al fine del miglioramento dei servizi, occorre segnalare la necessità che il lavoro svolto sia soggetto a forme di monitoraggio e valutazione, nell'ottica di revisionare gli aspetti più critici nell'organizzazione del lavoro o nella strutturazione degli interventi. In quest'ottica, per non rischiare l'autoreferenzialità o il mancato rigore nel processo di valutazione, la strategia più opportuna sarebbe quella di ricorrere alla valutazione esterna, mediante il coinvolgimento di un ente terzo, specializzato in ricerca valutativa. Come evidenziato dalla Tabella 11, questa modalità è applicata in meno di un quinto dei servizi, laddove la valutazione esterna costituisca un vincolo rispetto alla possibilità di ricevere finanziamenti per i progetti attivati dal privato sociale o laddove il servizio da valutare abbia carat-

tere pubblico (cfr. Tabella 12). La pratica più consueta è, invece, quella di ricorrere a un'autovalutazione interna, come segnalato dal 78,9% dei responsabili, a cui si associa talvolta anche una valutazione interna della soddisfazione degli utenti, mediante il ricorso a interviste con questionario. Si tratta di pratiche di valutazione messe in atto soprattutto dai servizi gestiti dal Terzo settore (cfr. Tab. 12).

Tabella 11 – Tipi di valutazione attivati di servizi (risposte multiple)

	<i>N. risposte</i>	<i>% sul totale delle risposte</i>	<i>% di casi</i>
In nessun modo	3	6,1	7,9
Autovalutazione interna	30	61,2	78,9
Valutazione interna tramite questionario agli utenti	9	18,4	23,7
Valutazione di un ente terzo	7	14,3	18,4
Totale	(49)	100,0	128,9

Tre servizi, soprattutto a carattere volontaristico, segnalano, infine, la totale assenza di un'attività che monitori, controlli e valuti gli interventi messi in atto. A giustificazione di questa totale assenza di controllo, va segnalato che si tratta di tre servizi deputati alla distribuzione di beni di prima necessità (pacchi viveri, indumenti) e alla cura dell'igiene personale (docce), che si limitano evidentemente a un mero conteggio o controllo degli accessi degli utenti. Infine, particolarmente apprezzabile è il riferimento al fatto che il 21,7% ricorra congiuntamente a più forme di valutazione.

Tabella 12 – Valutazione per tipo di servizio

	<i>Servizio pubblico</i>	<i>Servizio gestito dal privato sociale</i>	<i>Servizio privato</i>	<i>Servizio volontario</i>	<i>Totale</i>
In nessun modo	0,0	2,8	0,0	25,0	7,0
Autovalutazione interna	0,0	63,9	50,0	62,5	44,1
Valutazione interna tramite questionario agli utenti	50,0	16,7	50,0	12,5	32,3
Valutazione di un ente terzo	50,0	16,7	0,0	0,0	16,6
Totale	100	100	100	100	100
V.a.	(2)	(36)	(2)	(8)	(48)



L'attività di valutazione si rivela utile in relazione a molteplici aspetti, tra i quali i più comuni sono quelli di monitorare le caratteristiche e il flusso degli utenti (71,1%) e il numero e tipo di prestazione erogate (64,4%), che rendono conto della volontà dei gestori dei servizi di tenere sotto controllo la congruenza tra domanda e offerta dei servizi. Molto rilevante è poi l'indicazione fornita da poco meno della metà dei responsabili, che attribuisce alla ricerca valutativa la fondamentale funzione di favorire la personalizzazione degli interventi, mediante il coinvolgimento attivo degli utenti nella ricognizione sistematica delle specificità dei propri bisogni e del proprio profilo biografico. In poco più di un quinto dei servizi l'attenzione è anche rivolta a valutare il benessere dei propri dipendenti e dei volontari, onde monitorare e prevenire fenomeni come il burnout o lo stress psico-fisico, che possono comunemente insorgere nell'interagire con una popolazione multiproblematica e spesso caratterizzata da una forte carica di aggressività e da problemi socio-relazionali. Degna di nota infine è l'attitudine valutativa di una quota minoritaria di servizi, che procede con la ricognizione di indicatori specifici di efficacia, al fine di garantire che gli interventi prestati ottengano gli effetti desiderati e ottenere quindi feedback utili alla revisione del processo messo in atto. Anche in questo caso particolarmente degno di nota è il riferimento a quei servizi (67,4%), che monitorano e valutano più aspetti in modo combinato.

*Tabella 13 – Aspetti del servizio monitorati e valutati (risposte multiple)*

	<i>N. risposte</i>	<i>% sul totale delle risposte</i>	<i>% di casi</i>
Caratteristiche e flussi degli utenti	32	32,0	71,1
Numero e tipo di prestazioni erogate	29	29,0	64,4
Progetti individuali degli utenti (sviluppo dei percorsi individuali)	21	21,0	46,7
Soddisfazione del personale/volontari	10	10,0	22,2
Misurazione di indicatori specifici relativi all'attività svolta	7	7,0	15,6
Altro	1	1,0	2,2
Totale	(100)	100,0	222,2

## 6.8. L'impatto della pandemia sull'organizzazione dei servizi

Durante il periodo pandemico – e in particolar modo durante il lockdown – si è assistito a un considerevole impoverimento della popolazione e a un acuirsi delle disuguaglianze sociali. Conseguentemente, i senza dimora, più esposti al contagio e con uno stato di salute tendenzialmente più fragile, hanno incontrato maggiori difficoltà ad accedere secondo le consuete modalità ai servizi di accoglienza (posti letti, docce, mense), così come problematico è stato l'accesso all'assistenza sanitaria per tamponi e vaccini. Ne deriva che il sistema dei servizi dedicati ai senza dimora ha vissuto una fase emergenziale, che ha messo a dura prova la capacità di prestare le attività in modo ordinario. Il risvolto positivo è che l'emergenza sanitaria ha attivato una rete di solidarietà che ha coinvolto anche la cittadinanza nel supplire alle carenze in termini di risposta ai bisogni diffusi.

Allo scopo di sondare l'impatto del periodo pandemico sull'organizzazione dei servizi, abbiamo posto una domanda che mirava, per l'appunto, a rilevare quali mutamenti si fossero resi necessari (Tabella 14). In poco meno della metà dei servizi l'avvento dell'emergenza sanitaria non ha scoraggiato la continuazione regolare delle attività secondo le consuete modalità, mentre un terzo dei servizi ha dovuto riorganizzarsi per far fronte alle misure restrittive messe in campo per prevenire la diffusione del contagio e all'ampliamento delle richieste di assistenza, dovuto all'impoverimento di una parte della popolazione. Non trascurabile poi l'esperienza dell'11% dei servizi (5), che si sono trovati costretti a interrompere, seppure temporaneamente, le attività prestate. Infine, una quota residuale, a causa delle misure di distanziamento sociale, che richiedevano la necessità di evitare condizioni di affollamento, ha ridotto l'intensità delle prestazioni. Questi dati attestano l'impegno dei servizi ad adattarsi anche alle condizioni più difficili e il senso di responsabilità con cui quotidianamente tentano di soddisfare la gamma delle richieste provenienti dalla popolazione dei senza dimora.

Questo potenziale in termini di flessibilità lascia ben sperare che le esigenze emerse di potenziare la rete di collaborazioni e di muoversi nell'ottica della personalizzazione degli interventi possano trovare nel prossimo futuro un riscontro attivo nel sistema dei servizi destinati alle persone senza dimora nel territorio romano.

Tabella 14 – *Impatto della pandemia sull'espletamento dei servizi*

	<i>V.a.</i>	<i>Percentuale</i>
Ha continuato regolarmente le sue attività	21	46,7
Ha continuato le sue attività riorganizzando il servizio	15	33,3
Ha ridotto sensibilmente le attività	1	2,2
Ha ridotto leggermente le attività	3	6,7
Si è interrotto	5	11,1
Totale	(45)	100,0

## 6.9. Conclusioni: un sistema in evoluzione

Il quadro che emerge dalla survey sui servizi per le persone senza dimora a Roma è quello di un sistema complesso e articolato, che offre una risposta a una vasta gamma di bisogni. Tuttavia, è possibile identificare alcune tendenze e sfide che meritano di essere considerate.

In primo luogo, si osserva una crescente attenzione a forme di presa in carico personalizzate, che mirano a favorire l'inclusione sociale e il reinserimento abitativo delle persone senza dimora. Questi interventi, che rispondono a bisogni individuali, sono spesso offerti da enti specializzati, che dispongono di personale qualificato.

In secondo luogo, è evidente che gli interventi a bassa soglia ancora rivestono un ruolo preponderante nella risposta alla condizione di senza dimora. Questi servizi, infatti, consentono di offrire un primo accesso ai servizi e di instaurare un rapporto di fiducia con le persone senza dimora, che può essere successivamente consolidato attraverso percorsi di presa in carico più articolati.

In terzo luogo, è importante notare che la molteplicità degli interventi adottati dai servizi è il risultato di un complesso processo di cambiamento, che può essere ricondotto alla crescente consapevolezza della complessità del fenomeno, che ha gradualmente portato a un cambiamento di paradigma, da un approccio emergenziale e assistenzialistico verso un approccio integrato e multidimensionale, dove il beneficiario diventa un soggetto attivo nell'intervento.

In sintesi, i servizi per le persone senza dimora a Roma svolgono un ruolo cruciale nel fornire supporto e opportunità a coloro che vivono in condizioni di estrema vulnerabilità. Questi servizi non solo soddisfano i bisogni immediati, ma contribuiscono anche a promuovere l'inclusione sociale e a ridurre le disuguaglianze.

In base alle evidenze emerse dalla survey, si possono avanzare le seguenti proposte per migliorare l'offerta di servizi per le persone senza dimora a Roma:

- *Incentivare l'impegno profuso nella personalizzazione degli interventi.* La multifattorialità della povertà estrema (cfr. Cap. 1) e l'estrema varietà dei bisogni di cui sono portatrici le persone senza dimora (cfr. Capp. 4 e 5) richiedono che i servizi rilevino preliminarmente informazioni sul percorso biografico e sulle necessità di ciascun utente, in modo da progettare interventi *ad hoc* che si facciano carico della complessità della componente soggettiva.
- *Promuovere una maggiore collaborazione tra enti pubblici e privati.* La collaborazione tra enti pubblici e privati può contribuire a colmare le lacune che ancora esistono nell'offerta di servizi, in particolare nell'area della salute. La regia centralizzata pubblica potrebbe garantire la tutela dei diritti di cittadinanza, mentre il settore privato potrebbe continuare a contribuire a fornire risorse e competenze.
- *Ricercare una maggiore integrazione tra i settori sociale e sanitario.* Le persone senza dimora spesso presentano problemi di salute fisica e mentale che richiedono un approccio integrato. È necessario, quindi, sviluppare interventi di presa in carico personalizzata che coinvolgano sia gli operatori sociali che quelli sanitari e integri i due livelli a cui afferiscono quello regionale e locale.
- *Promuovere un tipo di accoglienza che sia diffusa sul territorio cittadino e che comprenda una gamma diversificata di soluzioni abitative.* Ciò consentirebbe di soddisfare le diverse necessità delle persone senza dimora e di favorire la loro integrazione sociale.
- *Promuovere l'integrazione delle misure che hanno come target specifico le persone senza dimora con le politiche abitative e di sostegno al reddito rivolte alla totalità dei cittadini.* Ciò consentirebbe di garantire la sostenibilità degli interventi e il pieno godimento dei diritti di cittadinanza delle persone senza dimora, limitati dal mancato accesso ad un alloggio.
- *Rafforzare gli interventi a bassa soglia.* Gli interventi a bassa soglia sono importanti per offrire un primo accesso ai servizi e per instaurare un rapporto di fiducia con le persone senza dimora. È necessario, quindi, garantire la continuità di questi interventi, anche in caso di riduzione delle risorse.
- *Incentivare la formazione di équipe professionali multidisciplinari.* Le équipe multidisciplinari sono fondamentali per garantire un approccio integrato e personalizzato alle persone senza dimora.

- *Promuovere la ricerca e la sperimentazione di nuovi interventi sulle politiche abitative che siano basate sul principio dell’Housing First.* È necessario continuare a investire nella ricerca e nella sperimentazione di nuovi interventi, al fine di rispondere in modo sempre più efficace ai bisogni abitativi e di inclusione delle persone senza dimora (cfr. Cap. 8).

In conclusione, l’area dei servizi destinati alle persone senza dimora nella metropoli romana appare come un sistema in evoluzione, nell’ottica di far fronte in modo sempre più mirato alla multidimensionalità del fenomeno della *homelessness* (cfr. Cap. 1). Tuttavia, occorre ragionare sulla messa in campo di un modello paradigmatico di intervento che miri a colmare le carenze evidenziate nel corso del capitolo. Pertanto, nella parte conclusiva del volume, sulla scorta dei risultati empirici, conseguiti nel corso della realizzazione del progetto di ricerca, si tenterà di approntare delle linee guida di indirizzo che si muovano in questa direzione.

## *7. La rete degli attori territoriali operanti per la prevenzione e il contrasto della povertà estrema a Roma: efficacia e prospettive di miglioramento*

di *Fiorenza Deriu, Raffaella Gallo\**

### **7.1. Introduzione**

È opinione largamente condivisa che la povertà sia caratterizzata dalla multidimensionalità e dalla molteplice sfaccettatura delle sue manifestazioni e fattori determinanti. La definizione stessa del concetto ha nel tempo assunto accezioni sempre più articolate e complesse, con l'intento di includere tutte le dimensioni che contribuiscono ad una sua più precisa misurazione e interpretazione. Si è dunque passati gradualmente da un concetto di povertà associato quasi esclusivamente alla dimensione economico-finanziaria, legata al reddito e all'occupazione, ad uno più ampio, capace di tenere insieme gli aspetti relativi al capitale umano e alla formazione (istruzione), al capitale sociale (relazioni sociali), alle condizioni di salute e all'accesso alla casa (Bruni e Peris Cancio, 2021).

La complessità del fenomeno si riverbera sulle politiche e sul sistema di azioni e interventi da mettere in campo per la sua prevenzione e contrasto. Alle misure di sostegno al reddito, che si sono succedute negli anni, fino alla più recente esperienza del Reddito di Cittadinanza, si aggiungono una serie di servizi territoriali di sostegno, diretti ad accompagnare le persone che vivono in condizioni di povertà assoluta o relativa, nel fronteggiamento delle necessità del vivere quotidiano, a garanzia del diritto costituzionale a una vita dignitosa<sup>1</sup>.

---

\* Pur essendo il capitolo il frutto di una riflessione comune, Fiorenza Deriu ha curato i parr. 7.1, 7.2 e 7.3, Raffaella Gallo ha curato il par. 7.4 e relativi sottoparagrafi, le Considerazioni finali sono state curate da entrambe le autrici.

<sup>1</sup> All'art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana si legge: *È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e*

Le misure economiche di sostegno al reddito, i servizi a supporto di processi di inclusione sociale e di autonomia personale, la presa in carico da parte dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati a livello locale, nonché i servizi di prossimità costituiscono le “gambe” di un sistema di *welfare mix* che prende forma sul territorio di grandi e piccole città, in contesti urbani, rurali e montani attraverso strategie e modalità di governance spesso molto diverse da luogo a luogo. Non va, tuttavia, trascurata un’altra “gamba” essenziale del sistema di welfare italiano, costituita dal tessuto relazionale di cui ciascun individuo può disporre, in maggiore o minor misura, a partire dalla famiglia fino alla rete allargata amicale e di vicinato (Gazso, 2016).

Alla complessità del fenomeno e del sistema di misure e interventi occorre aggiungere la molteplicità degli attori locali, pubblici e privati, non-profit e profit, coinvolti non solo in un’azione, più o meno sinergica, di prevenzione e contrasto della povertà ma anche in processi deliberativi e collaborativi di policy making (Lizzi e Righettini, 2022).

È proprio sulla morfologia e struttura di queste reti di interventi e servizi e sul modello di governance che caratterizza l’azione degli attori coinvolti sul territorio che si focalizza l’oggetto specifico di questo contributo, che cercherà di corroborare l’ipotesi dell’esistenza a Roma di una rete articolata e complessa che si muove nella direzione della *collaborative governance* (Ansell, 2012; Ansell e Torfing, 2022), nel superamento di altri modelli riconducibili al governo policentrico (Capano *et al.*, 2012), quello interattivo di Torfing (2012), nonché quello di tipo network di Rhodes (2000) (Lizzi e Righettini, 2022).

A tal scopo sarà utilizzato il metodo della network analysis (García-Vélez, e Nuñez Velazquez, 2021; Zhuang, 2009), le cui tecniche saranno applicate ai dati raccolti nell’ambito di questa ricerca, sulla rete multiattore (Maino e De Tommaso, 2022) e multistakeholder operante nel territorio del Comune di Roma Capitale per la prevenzione e il contrasto della povertà estrema.

---

*l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Inoltre, l’art. 36 recita: Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa.*

## **7.2. La rete degli attori territoriali e dei servizi a supporto delle persone in condizioni di povertà estrema: verso un modello di *collaborative governance***

È possibile affermare che a Roma esista una rete stabile di collaborazione tra molteplici attori pubblici e privati del territorio, volta ad assicurare attenzione continua al problema della povertà estrema e in grado di esprimere una capacità collettiva di adattamento degli interventi al mutare delle condizioni del contesto? È possibile individuare nella Capitale delle arene politiche – dove con questo aggettivo non ci si riferisce allo spazio di confronto democratico tra i partiti responsabili del governo locale ma ai temi oggetto del policy making – al cui interno prenda forma, grazie alla regia pubblica di attori istituzionali, un contesto di partecipazione, collaborazione e condivisione tra stakeholder, società civile e attori pubblici e privati locali per il raggiungimento di obiettivi condivisi e la risoluzione di problemi intorno ai quali si rileva un consenso diffuso?

Rispondere a queste due domande non è semplice ma raccogliere elementi capaci di descrivere il modello adottato, ormai da lungo tempo, da Roma Capitale nella gestione delle politiche di prevenzione e contrasto della povertà estrema, può essere di grande aiuto.

È possibile affermare che il sistema dei servizi e degli interventi di Roma in questo ambito di policy vada verso il modello della *governance collaborativa*, nell’accezione data da Ansell e Gash (2008), o ci troviamo invece di fronte a un sistema dove il partenariato sociale opera esclusivamente in occasioni contingenti o, nei migliori dei casi, entro il perimetro di quanto stabilito dai Piani di Zona, con alcuni momenti di riflessione tematica comune, ma al di fuori di qualsiasi formalizzazione? (D’Emilio *et al.*, 2018).

Collaborare a questi livelli e in queste forme è decisamente qualcosa di più e di diverso rispetto a quello che da sempre è definito il “lavoro di rete”. Non ci troviamo a dover discutere tanto sull’esistenza di una rete di servizi a presidio di alcuni diritti fondamentali, quanto sui presupposti della sua esistenza, sulle modalità di funzionamento e di interazione reciproca al suo interno.

Una delle caratteristiche alla base di questa specifica forma di collaborazione è la condivisione di norme e valori di riferimento (Lizzi e Righettini, 2022). Sui valori condivisi si costruisce un sistema di reciprocità che rafforza l’alleanza nella lotta contro la povertà, favorendo la costruzione di una comunità di attori locali coesa, fortemente integrata, perché interdipendente. A tale proposito vale la pena rammentare che a Roma ope-



rano da decenni, nella prevenzione e soprattutto nel supporto alle persone in condizione di povertà, di vulnerabilità sociale ed economica, e di marginalità, due realtà storiche di ispirazione confessionale, caratterizzate da una diffusione capillare a livello locale<sup>2</sup>: la Caritas diocesana di Roma, fondata nel 1979 su iniziativa di mons. Luigi Di Liegro e la Comunità di Sant'Egidio, sorta nel 1968 su iniziativa di Andrea Riccardi. Comuni le radici cristiane che le ispirano, molto diversa la logica organizzativa e di intervento<sup>3</sup>.

Affinché la rete territoriale dei servizi esprima quindi un modello di governance collaborativo dovrà presentare un valore elevato di densità, non necessariamente con riferimento all'intera rete, ma anche soltanto in alcune specifiche regioni del suo campo (Lewin, 1951); un elevato grado di differenziazione e specializzazione degli interventi; una molteplicità di attori riconducibili a una diversa natura giuridica (pubblica, privata, profit e non profit, associativa, confessionale, ecc.) e a diversi ambiti di intervento (occupazionale, formativo, socio-assistenziale, sanitario, ecc.); la presenza di nodi ponte che consentano la condivisione di conoscenze e il trasferimento di competenze tra le diverse regioni del campo sociale della rete, rafforzando la collaborazione in specifici interventi e la più stretta interazione nel processo di implementazione delle politiche di prevenzione e contrasto della povertà estrema.

Il calcolo delle misure di centralità della rete e lo studio delle *communities* ravvisabili al suo interno forniranno elementi utili al controllo dell'ipotesi alla base di questo studio.

---

<sup>2</sup> Sia la Caritas che la Comunità di Sant'Egidio operano diffusamente anche a livello nazionale e internazionale.

<sup>3</sup> La Caritas diocesana di Roma fu fondata da monsignor Luigi Di Liegro per volontà del Cardinale vicario Ugo Poletti, quale espressione dell'impegno della Chiesa di Roma nella testimonianza di solidarietà verso le persone svantaggiate, per lo sviluppo dell'uomo, la giustizia sociale e la pace. Dal 1997 opera attraverso la "Cooperativa Roma Solidarietà" (CRS) – Società Cooperativa Sociale ONLUS, con intento non lucrativo – per la realizzazione e la gestione di tutti i servizi educativi, sociali e sanitari promossi dalla diocesi presso la città Roma per l'assistenza di tutte le persone in condizione di bisogno e di difficoltà. Inoltre, dal 2013 è stata istituita la Fondazione "Caritas Roma", persona giuridica pubblica dell'ordinamento canonico ed ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, quale unico soggetto giuridico cui la Caritas diocesana fa riferimento per le proprie attività.

La Comunità di Sant'Egidio è una comunità cristiana, fondata su iniziativa di Andrea Riccardi, e oggi diffusa in 70 paesi del mondo. Preghiera, Poveri, e Pace sono a fondamento della vita di donne e uomini, laici, uniti da un legame di fraternità e impegnati in un servizio volontario e gratuito agli ultimi.

### 7.3. Morfologia e caratteristiche strutturali della rete territoriale di intervento a Roma

La rete degli attori territoriali operanti a Roma per la prevenzione e il contrasto della povertà estrema, raggiunti dall'indagine condotta nell'ambito di questa ricerca, si compone di 135 nodi e 490 legami reciproci (non orientati) di collaborazione. Dei 135 nodi, 24 sono definiti "Ego", cioè costituiscono i centri a partire dai quali, attraverso la somministrazione di un questionario relazionale, progettato *ad hoc* per questo studio, si è proceduto con la ricostruzione delle diverse forme di collaborazione che nel corso del 2022 si sono realizzate per la gestione del Reddito di Cittadinanza e dei servizi di accompagnamento in percorsi di inserimento lavorativo, di orientamento professionale, di inserimento in corsi di formazione professionale, di supporto socio-assistenziale e sanitario. Gli "Alter" sono invece rappresentati dai nodi che collaborano direttamente con gli Ego della rete e sui quali nel corso delle interviste si è cercato di acquisire ulteriori informazioni circa le loro possibili reciproche connessioni.

La rete complessivamente appare poco densa ( $d=0,054$ )<sup>4</sup>, sebbene, già a una prima ispezione del grafo sia possibile individuare regioni del campo sociale caratterizzate da una maggiore concentrazione di legami e collaborazioni, come nel caso del gruppo di nodi di color rosa densamente connessi situati nella parte destra del grafo (Grafo 1).

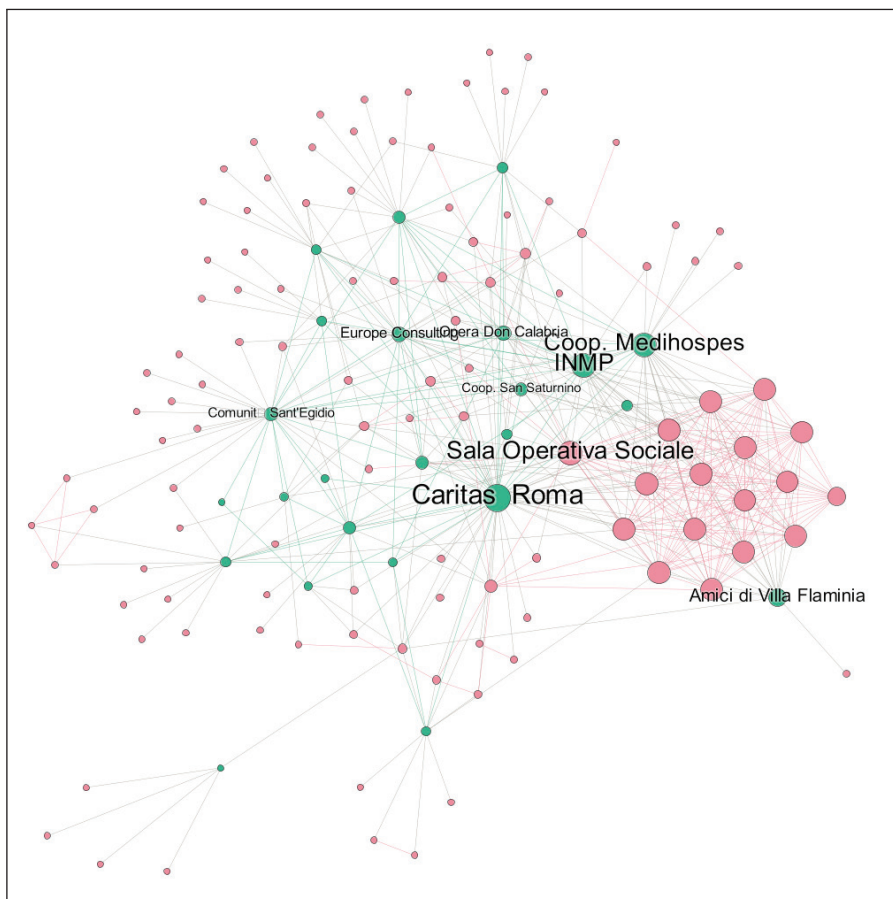
Su questa prima visualizzazione della rete è bene soffermarsi per descrivere alcune misure di centralità, che ci informano non solo sull'importanza dei nodi che presentano un maggior numero di connessioni dirette (grado), ma anche su quelli che da un punto di vista qualitativo sono più strategicamente posizionati nella rete. Si tratta di quei nodi che, in base alla centralità *eigenvector*, sono più importanti di altri perché connessi a nodi a loro volta ben collegati all'interno della rete. Pertanto, in questi casi, anche nodi che hanno pochi legami o collaborazioni dirette, possono risultare centrali perché di fatto hanno i legami "giusti", legami cioè rilevanti nella rete.

Lo studio delle Tabelle 1 e 2 mette in luce che la Caritas costituisce il player più importante della rete, sia in ragione delle numerose collaborazioni (55), sia per la qualità delle sue relazioni dirette. La Sala Operativa del Sociale, recante lo stesso numero di legami diretti della Cooperativa

---

<sup>4</sup> La densità è data dal rapporto tra il numero di legami effettivamente presenti in una rete e il totale dei legami possibili. In una rete non orientata la formula è data da  $2L_{eff}/N(N-1)$ .

Grafo 1 – La rete degli Ego (verdi) e degli Alter (rosa). Misure di centralità eigenvector



Medihospes<sup>5</sup>, risulta più centrale di quest'ultima con riferimento alla *eigenvector centrality*, che la colloca al secondo posto dopo la Caritas (cfr. Grafo 1 e Tabelle 1 e 2).

<sup>5</sup> Medihospes è una cooperativa con oltre 1.500 dipendenti che in tutta Italia offre quasi 2 milioni di ore di accoglienza all'anno, assistenza e cura a oltre 7.500 persone ogni giorno. I suoi servizi e le sue strutture si rivolgono a persone socialmente fragili o che vivono in condizione di emergenza sanitaria e umanitaria.

Tabella 1 – Misure di centralità di grado<sup>6</sup> (valori assoluti e normalizzati)

<i>Nodi/attori locali</i>	<i>Grado</i>	<i>Grado normalizzato (val. %)</i>
Caritas Roma	55	41,0
Coop. Medihospes	33	24,6
Sala Operativa Sociale	33	24,6
INMP	32	23,9
Comunità Sant'Egidio	31	23,1
Europe Consulting	24	17,9

Tabella 2 – Misure di centralità eigenvector<sup>7</sup> (range variazione 0-1)

<i>Nodi/attori locali</i>	<i>Eigenvector</i>
Caritas Roma	1,00
Sala Operativa Sociale	0,87
INMP	0,84
Coop. Medihospes	0,82
Municipio 1	0,80
Municipio 15	0,79
Municipio 14	0,79

L'Istituto Nazionale salute, Migrazioni e Povertà (INMP), al quarto posto nel ranking della centralità di grado, sale invece al terzo posto in quello della *eigenvector centrality*, in virtù della connessione a nodi importanti della rete.

Vale la pena evidenziare in questa sede che il gruppo di nodi di color rosa, con elevata *eigenvector centrality*, situati nella regione destra del grafo, rappresentano i 15 municipi di Roma Capitale e il Nucleo Assistenza Emarginati (NAE) della Polizia locale. Si tratta di un cluster di attori istituzionali, densamente connessi tra loro e collegati, attraverso la Sala Operativa Sociale ad altri nodi strategici della rete.

Potrebbe, in questa sede, sorprendere che la Comunità di Sant'Egidio, che pure è presente nel ranking dei primi sei attori più importanti in base alla centralità di grado, si collochi appena al 24° posto nel ranking della

<sup>6</sup> La centralità di grado di Freeman è data da  $k_i = \sum_{j=1}^N A_{ij}$  per reti non orientate e non pesate.

<sup>7</sup> La centralità *eigenvector* attribuisce a ciascun nodo un valore che soddisfa la seguente uguaglianza  $\lambda_1 x_i = \sum_{j=1}^N A_{ji} x_j$ .

*eigenvector centrality*. Come sarà possibile rilevare nel prosieguo dell'analisi, la Comunità di Sant'Egidio presenta un tessuto reticolare morfologicamente e qualitativamente diverso da quello della Caritas, dispiegando un ruolo essenzialmente diverso sul territorio romano.

La Tabella 3 contribuisce a chiarire meglio questa considerazione. Se si riflette sulla *betweenness centrality*, una metrica che misura l'importanza di un nodo in base al numero di percorsi più brevi – o distanze geodetiche – che lo attraversano, è possibile osservare come, anche rispetto a questa misura, la Caritas confermi il suo posizionamento strategico nella trama di collaborazioni e scambi del sistema di interventi e servizi della Capitale, evidenziando la sua capacità di fare da “ponte” tra molteplici connessioni. È proprio questo ruolo “ponte” che sembra però caratterizzare in modo esclusivo la mission della Comunità di Sant'Egidio, che più che puntare sulla numerosità dei collegamenti diretti, investe sulla tessitura di trame più ampie all'interno della rete.

Vale la pena osservare che, con riferimento alla capacità di farsi da intermediari tra legami di altre coppie di attori della rete, ci sono una parrocchia romana, l'Esercito della Salvezza<sup>8</sup>, una organizzazione umanitaria internazionale e indipendente impegnata nell'aiuto sanitario alle popolazioni più vulnerabili (Medici per i Diritti Umani), e due cooperative sociali impegnate sul fronte socio-sanitario e assistenziale (MediHospes e Il Cigno) (Tabella 3).

Tabella 3 – Misure di centralità *betweenness*<sup>9</sup> normalizzata (range variazione 0-1)

<i>Nodi/attori locali</i>	<i>Betweenness</i>
Caritas Roma	0,31
Comunità Sant'Egidio	0,21
Parrocchia San Francesco d'Assisi a Monte Mario	0,11
Esercito della Salvezza	0,10
MeDU Medici per i diritti umani	0,09
Coop. Medihospes	0,09
Coop. Il Cigno	0,08

<sup>8</sup> L'esercito della Salvezza è movimento cristiano internazionale, guidato dalla fede volto ad offrire speranza alle persone che vivono situazioni di disagio o di ingiustizia. In tutta Italia – nelle città metropolitane, nelle città di campagna e nelle comunità rurali – il lavoro del movimento tocca ogni gruppo della popolazione e fascia d'età.

<sup>9</sup> La centralità *betweenness* dei nodi si calcola come  $C_b(i) = \sum_{s \in N, t \in N: s < i < t} \frac{\sigma_{st(i)}}{\sigma_{st}}$ , dove  $p$  è il numero di percorsi più brevi da  $s$  a  $t$  e  $\sigma_{st(i)}$  è il numero di percorsi più brevi da  $s$  a  $t$  che passano attraverso il nodo  $i$ .

Venendo, infine, alla *closeness centrality*, che offre una misura di vicinanza di alcuni attori agli altri player della rete, conferma ancora una volta la centralità della Caritas romana, alla quale si affianca la Comunità di Sant'Egidio, insieme alla Sala Operativa Sociale e all'Istituto Nazionale Migrazioni e Povertà (Tabella 4).

Tabella 4 – Misure di centralità closeness<sup>10</sup> (range variazione 0-1)

Nodi/attori locali	Closeness
Caritas Roma	0,59
Comunità Sant'Egidio	0,51
INMP	0,51
Sala Operativa Sociale	0,51
Europe Consulting	0,49
Coop. Medihospes	0,48
Croce Rossa Italiana	0,47

Vale la pena rilevare la presenza nelle prime posizioni di questo ranking della Cooperativa Europe Consulting, una realtà relativamente giovane, se confrontata con la Caritas diocesana e la Comunità di Sant'Egidio, ma caratterizzata da dinamismo, capacità innovativa e competenze professionali che spaziano dai profili più tradizionali legati al lavoro sociale a quelli orientati alla digitalizzazione, alla comunicazione social e alla sostenibilità.

Questa prima analisi descrittiva della rete, da cui emergono chiaramente alcuni attori pivot, attorno ai quali si sviluppa una trama variamente densa di collaborazioni, condivisione e scambio di competenze, costituisce il punto di partenza dal quale muovere per uno studio più approfondito delle sue sottostrutture, che ci aiuteranno a comprendere se il modello di azione vada nella direzione della governance collaborativa.

---

<sup>10</sup> La centralità *closeness* dei nodi si calcola come  $C_c(i) = s(i) \left( \frac{n(i)}{\sum_{j \in R_i} + N \setminus R_i |p} \right)$ , dove  $p$  è un parametro di penalizzazione per i nodi non raggiungibili,  $n(i)$  è il numero di nodi considerati nel calcolo della media,  $s(i)$  è un fattore scalare uguale a 1,  $n(i) = N-1$ .

## 7.4. Analisi del livello di clusterizzazione della rete degli enti

Importanti nello studio di reti sociali sono l'analisi della coesione locale dei nodi e l'individuazione di *communities* all'interno del reticolo, cioè, di sotto-reti costituite da insiemi di nodi densamente connessi tra loro e scarsamente connessi con i nodi appartenenti ad altre sotto-reti all'interno del sistema complessivo. In particolare, identificare le *communities* presenti in una rete sociale può aiutare a rilevare l'esistenza e le caratteristiche di gruppi funzionali di nodi non immediatamente rilevabili (Newman, 2006; Blondel *et al.*, 2008). Tali analisi, dunque, consentono approfondimenti sulle caratteristiche di aggregazione e interconnessione tra gli attori coinvolti.

Nei prossimi paragrafi verrà esplorata in dettaglio la tessitura della rete degli enti che offrono servizi per il contrasto della povertà estrema a Roma, focalizzando l'attenzione sul livello di clusterizzazione e sulla presenza di gruppi distinti all'interno di questa particolare rete di supporto socio-assistenziale, informazioni preziose per valutare l'efficacia e la solidità delle collaborazioni tra gli enti. Nello specifico, attraverso il calcolo dell'*average clustering coefficient* (ACC)<sup>11</sup> e della *modularity*<sup>12</sup>, sarà possibile ottenere una panoramica della coesione locale e della struttura modulare della rete, rilevare la presenza di gruppi più densi di nodi, profilare tali gruppi delineandone le caratteristiche salienti e confrontarne le dinamiche relazionali.

### 7.4.1. Le communities della rete

La rete registra un valore di ACC pari al 59%, che suggerisce una buona coesione locale (i vicini di un nodo tendono a essere tra loro legati) e, quindi, una buona tendenza alla clusterizzazione. Ciò significa che gli enti ten-

---

<sup>11</sup> L'*average clustering coefficient* misura la propensione dei nodi a formare gruppi anziché collegarsi casualmente tra loro. Basato sul concetto di transitività, secondo cui due nodi adiacenti a un nodo comune tendono ad essere collegati tra loro, il coefficiente è calcolato come il rapporto tra il numero di triangoli chiusi e il numero potenziale di triangoli presenti nella rete. Il valore del coefficiente varia da 0 a 1, dove 1 indica una rete completamente connessa, e valori più alti indicano una maggiore presenza di connessioni tra nodi vicini, evidenziando la presenza di gruppi densamente connessi.

<sup>12</sup> La modularità è una misura utilizzata nell'analisi delle reti per valutare quanto la rete sia divisa in sotto-reti fortemente connesse al loro interno e debolmente connesse tra loro. L'algoritmo di Louvain, utilizzato per calcolare la *modularity* con il software Gephi, attraverso un processo iterativo, individua raggruppamenti di nodi più densamente connessi (*communities*) rispetto ai collegamenti tra *communities* (Blondel *et al.*, 2008). Il coefficiente restituisce un valore scalare compreso tra -1 e 1, dove: un valore prossimo a 1 indica che la rete è altamente modulare e presenta una forte divisione in *communities* ben distinte; un valore intorno allo 0 indica una rete poco modulare, senza una chiara struttura di comunità (le *communities* si sovrappongono); un valore negativo indica che la modularità è attribuibile al caso.

dono ad instaurare strette connessioni con i loro vicini all'intero della rete, favorendo la collaborazione e lo scambio di risorse. D'altra parte, un valore di *modularity* pari al 40% indica una certa struttura modulare della rete, anche se non altamente distinta: ci sono gruppi più coesi di enti che collaborano e si supportano a vicenda e, al tempo stesso, emerge una certa sovrapposizione o interconnessione tra queste *communities*. In particolare, ciò implica che sono presenti alcuni enti impegnati in diverse iniziative o progetti che coinvolgono più gruppi. Verrà approfondito tale aspetto in seguito, dopo aver descritto le caratteristiche delle singole *communities* emerse dall'analisi – si precisa che, per brevità, verranno rappresentate nel dettaglio le *communities* più rilevanti, facendo solo accenno a quelle meno rilevanti.

All'interno della rete sono presenti sei distinte *communities* (Grafico 2), rispetto alle quali sono state analizzate, anche in ottica comparativa, le caratteristiche morfologiche (Tabella 5).

Grafo 2 – Le communities della rete

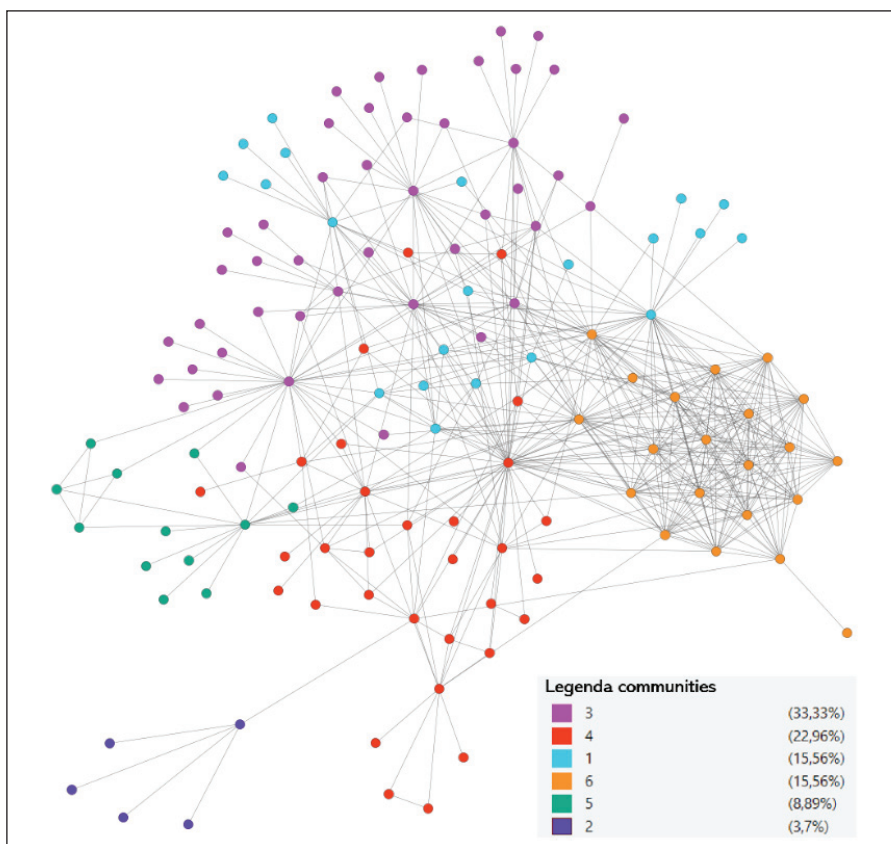




Tabella 5 – Caratteristiche morfologiche delle communities

	<i>N. nodi</i>	<i>N. legami</i>	<i>Grado medio</i>	<i>Diametro</i>	<i>Densità</i>	<i>APL</i>	<i>Modul.</i>	<i>ACC</i>
Comm. 1	21	28	2,6	4	0,13	2,61	0,43	0,27
Comm. 2	5	4	1,6	2	0,40	1,60	0,00	0,00
Comm. 3	45	65	2,8	5	0,06	2,72	0,46	0,42
Comm. 4	31	57	3,6	4	0,12	2,24	0,32	0,64
Comm. 5	12	14	2,3	3	0,21	2,00	0,34	0,60
Comm. 6	21	171	16,2	3	0,81	1,20	0,01	0,95

La prima *community*, costituita da 21 nodi (pari al 15,56% dei nodi totali della rete) e 28 legami, si presenta come una sotto-rete sparsa, poco coesa ma fluida (densità pari al 13%, diametro pari 4 per un APL – Average Path Length di 2,6), scarsamente tendente alla clusterizzazione (ACC pari al 27%) e con una struttura modulare non particolarmente definita (*modularity* pari al 43%).

È caratterizzata da relazioni tra enti di diversa tipologia, ad indicare una certa tendenza alla collaborazione intersettoriale, per quanto la preminenza di associazioni (8 nodi), ASL (6 nodi) e cooperative (3 nodi) suggerisca un interesse collaborativo rivolto maggiormente agli aspetti sanitari del supporto alle persone senza dimora (Grafo 3). Una considerazione confermata con maggiore evidenza dalla distribuzione dei nodi in base all’ambito di attività, che vede il prevalere di enti che operano in ambito sanitario (Tabella 6).

I legami della *community*, prevalentemente informali (19 su 21 legami totali della *community*), si definiscono intorno alla mediazione di due ego principali del cluster, l’associazione MeDU – Medici per i diritti umani e la cooperativa di assistenza sociale e sanitaria Medihospes, nodi che registrano i più alti valori di *betweenness centrality* (rispettivamente 0,53 e 0,46). In particolare, quanto alla natura delle relazioni, Medihospes instaura prevalentemente relazioni informali con enti di tipologia diversa, ad indicare una eterogeneità delle relazioni che può offrire risorse e opportunità di collaborazioni differenziate; mentre MeDU instaura relazioni, sia formali che informali, prevalentemente con altre associazioni, elemento che potrebbe indicare una stabilità di tali collaborazioni nell’ambito del privato sociale. La convivenza e l’intersezione di queste due ego-network, che si realizza grazie alle relazioni comuni intrattenute con le Aziende Sanitarie Locali del territorio romano – che a loro volta registrano alti livelli di *closeness* ed *eigenvector centrality* – sembrerebbe rilevare un cluster basato su un sistema relazionale efficace, seppur altamente specializzato nell’ambito sanitario.

Grafo 3 – La community 1

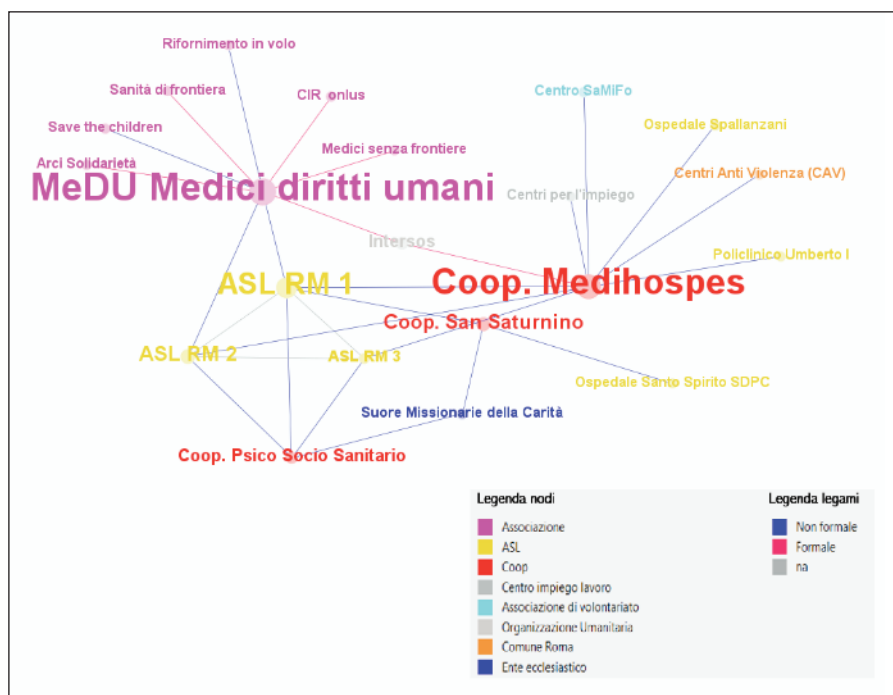


Tabella 6 – Distribuzione dei nodi della community 1 per ambito di attività

Ambito di attività	V.a.	%
Sanitario	9	42,85
Sociale	8	38,1
Socio-sanitario	3	14,29
Altro	1	4,76
Totale	(21)	100,0

La *community 2*, costituita da soli 5 nodi (3,7% dei nodi totali della rete) e 4 legami, si presenta come un piccolo ma abbastanza coeso gruppo di nodi (densità pari al 40%, diametro pari a 2 per un APL di 1,6), che si posiziona in modo periferico all'interno della rete (Grafo 2) ed è identificabile come vicinato dell'associazione Vo.Re.Co. – volontari di Regina Coeli (ego della rete), composto esclusivamente da legami informali.

Il cluster, infatti, è collegato alla rete più ampia esclusivamente dal legame che tale associazione instaura con la fondazione Banco Alimenta-

re (alter della rete). Tale legame ponte, definito altamente efficace e duraturo dal referente dell'associazione Vo.Re.Co., si instaura in modo informale nell'ambito dell'attività di distribuzione di pasti alle persone in difficoltà.

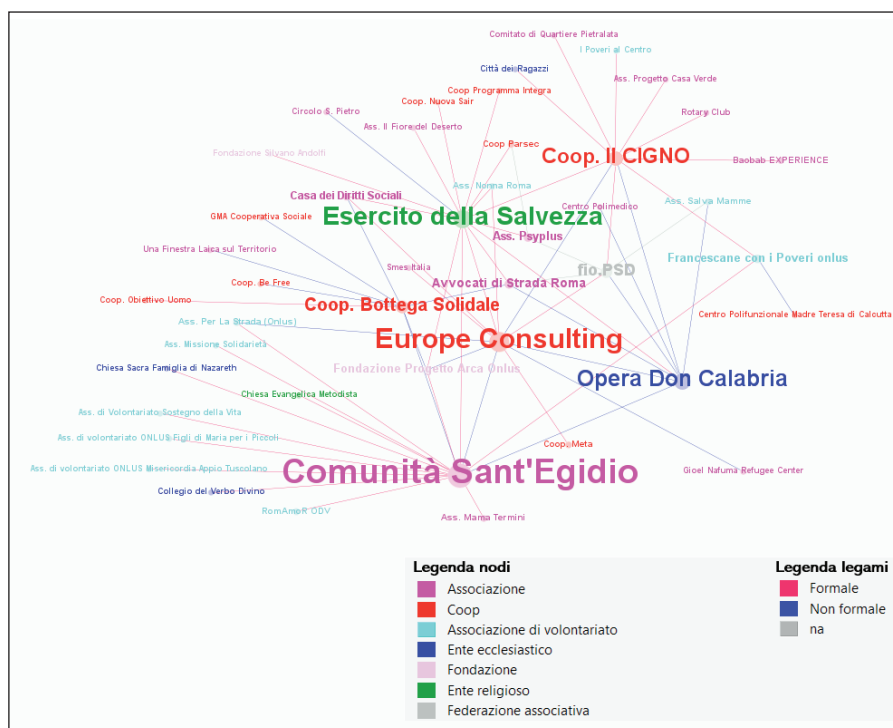
La *Community 3* è il più ampio gruppo presente nella rete, essendo composta da 45 nodi (33,3% dei nodi totali della rete) e 65 legami. Osservando le caratteristiche strutturali, si presenta come un cluster poco denso ma efficiente (densità pari al 6%; diametro pari a 5; APL pari a 2,7), moderatamente connesso a livello locale (ACC pari al 42%) e caratterizzato da una struttura modulare ma non particolarmente distinta (*modularity* pari al 46%), che può indicare comunque la presenza di diversi focus o aree di interesse all'interno della *community*.

In particolare, la *community 3* è caratterizzata da un sistema relazionale fortemente orientato al privato sociale, con una evidente apertura alla dimensione religiosa, e la quasi totalità dei nodi sono enti che operano nell'ambito sociale (Tabella 7). Infatti, osservando la distribuzione dei nodi per tipologia, emerge una prevalenza di associazioni, cooperative, associazioni di volontariato e fondazioni (rispettivamente 15, 11, 10 e 2 nodi per un totale di 38 nodi su 45) – molte delle quali con una chiara impronta religiosa – e il coinvolgimento di enti religiosi ed ecclesiastici (in totale 6 nodi su 45) (Grafo 4).

A conferma di quanto detto, il calcolo di diverse misure di centralità fa emergere quattro punti nevralgici appartenenti alle categorie preminenti, attorno ai quali si sviluppa il cluster: l'associazione Comunità di Sant'Egidio, la cooperativa Europe Consulting, l'ente religioso Esercito della Salvezza e l'ente ecclesiastico Opera Don Calabria. Da notare, inoltre, che tutti i nodi più rilevanti sono tra loro collegati, elemento che potrebbe indicare una consolidata struttura di rete del cluster, basata non solo su obiettivi comuni e azioni cooperative integrate, ma anche sulla condivisione di principi e valori più specifici (ad esempio quelli religiosi). Ne possiamo trovare conferma nella prevalenza di relazioni formali (40 su 65 legami totali nella *community*), che indicano collaborazioni stabili e istituzionalizzate.

Tabella 7 – Distribuzione dei nodi della *community 3* per ambito di attività

Ambito attività	V.a.	%
Sociale	43	95,6
Sanitario	1	2,2
Socio-sanitario	1	2,2
Totale	(45)	100,0



La *Community 4*, composta da 31 nodi (22,9% dei nodi totali della rete) e 57 legami, presenta una conformazione abbastanza interessante all'interno della rete. Osservando le caratteristiche morfologiche, emerge una sotto-rete poco densa (densità pari al 12%) ma abbastanza fluida, in quanto, la maggior parte dei nodi è raggiungibile in pochi passaggi (il diametro è pari a 4 e l'APL pari a 2,24, quindi, in media la distanza tra i nodi della *community* è relativamente breve). Inoltre, si caratterizza per una struttura moderatamente modulare (*modularity* pari al 32%) e una significativa coesione locale (ACC pari al 64%). Tali dati suggeriscono che gli enti all'interno di questa *community* sono tendenzialmente collaborativi.

La maggioranza degli enti nella *community* opera nell'ambito del sociale (Tabella 8) e si registra una bilanciata presenza di enti ecclesiastici e associazioni. Una simile cooperazione tra organizzazioni religiose e laiche, rafforzata dall'ampia diversificazione dei nodi rispetto alla loro tipologia (Grafo 5), potrebbe riflettere l'adozione di una prospettiva olistica nell'af-

frontare le sfide sociali, che guarda non solo all’offerta dell’assistenza sociale e medico-sanitaria di “prima necessità”, ma tiene conto anche di questioni più ampie che favoriscono l’integrazione delle persone svantaggiate nella società (occupazione, istruzione, ecc.). Tali caratteristiche, congiuntamente alla prevalenza di relazioni non formali (37 su 57 legami totali nella *community*), definiscono una rete dinamica, contraddistinta da una flessibilità virtuosa delle collaborazioni tra i nodi della *community*.

Osservando più nel dettaglio i nodi che compongono il cluster, si nota che Caritas Roma, Parrocchia Santissimo Redentore e Croce Rossa Italiana sono nodi chiave in termini di connessioni. A tal proposito, è utile sottolineare la particolare rilevanza di Caritas, che registra il valore più alto in tutte le misure di centralità rispetto agli altri nodi centrali – con particolare riferimento alla *betweenness centrality* – e presenta un eterogeneo vicinato, elementi che dimostrano il ruolo mediatore dell’ente religioso nella rete locale.

Grafo 5 – La community 4

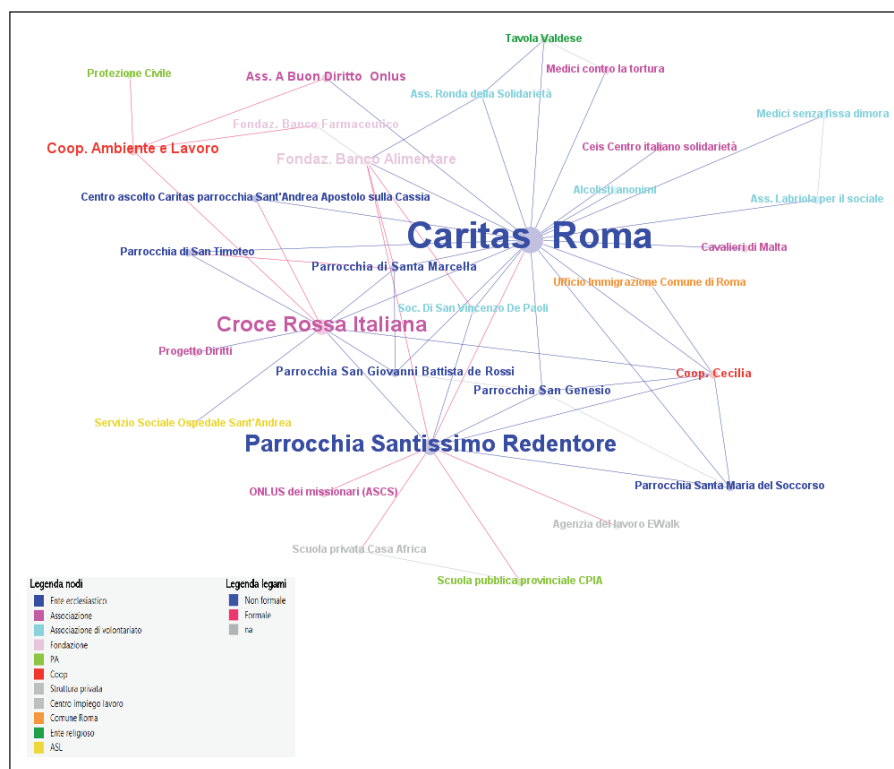


Tabella 8 – Distribuzione dei nodi della community 4 per ambito di attività

Ambito attività	V.a.	%
Sociale	21	67,7
Sanitario	5	16,1
Altro	3	9,7
Socio-sanitario	2	6,5
Totale	(31)	100,0

La *community 5* è un gruppo di nodi periferico all'interno della rete, composto da 12 nodi (8,8% dei nodi totali della rete) e 14 legami, poco denso (densità pari al 21%, diametro pari a 3 e APL pari a 2), ma con una buona coesione locale (ACC pari al 60%). La sotto-rete è identificabile come vicinato dell'ente ecclesiastico Parrocchia San Francesco d'Assisi a Monte Mario (ego della rete). A conferma di ciò, tutte le misure di centralità indicano come nodo di gran lunga più centrale l'ego del cluster, che costruisce il proprio vicinato sia attraverso legami formali che informali, instaurati prevalentemente con enti religiosi ed ecclesiastici che operano nell'ambito del sociale. Da precisare che, nonostante il gruppo sia più periferico di altri, è comunque collegato da diversi legami con la rete più ampia, quasi tutti instaurati dal nodo centrale che estende il proprio vicinato oltre i confini della *community*.

In ultimo, la *community 6* presenta una morfologia che la distingue dalle altre sotto-reti: con 21 nodi (15,56% dei nodi totali della rete) e 171 legami, ha una struttura estremamente interconnessa e particolarmente densa (densità dell'81%; diametro pari a 3; APL pari a 1,2), definita da una stretta vicinanza tra i nodi, che può facilitare lo scambio e la collaborazione. L'ACC significativamente alto (pari al 95%) conferma un'intensa coesione anche a livello locale e la *modularity* particolarmente bassa (pari all'1%) suggerisce una certa omogeneità nelle relazioni, con una mancanza di suddivisioni chiare in sottogruppi distinti.

La sotto-rete si definisce intorno a tre ego attivi nell'ambito sociale e socio-sanitario (Grafo 6): l'associazione di volontariato Amici di Villa Flaminia, la cooperativa Cotrad e l'ente pubblico INMP (Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà). La particolarità di questo cluster è che tutti gli ego sono direttamente o indirettamente collegati ai tredici municipi di Roma Capitale – hanno indicato uno o più municipi come alter – i quali sono a loro volta tutti legati tra loro. Emerge, dunque, un rilevante coin-



ci ambiti d'intervento (quello sanitario nel primo caso e quello istituzionale nel secondo); la *community* 3, invece, si definisce sulla base della condivisione di valori religiosi; in ultimo, la *community* 4, diversamente dalle altre, sembra non definirsi secondo uno "schema" associativo vero e proprio, piuttosto sulla base di quella che abbiamo definito una prospettiva olistica, adottata nell'ambito di collaborazione tra enti laici e religiosi finalizzata ad obiettivi socio-assistenziali più trasversali di contrasto alla povertà.

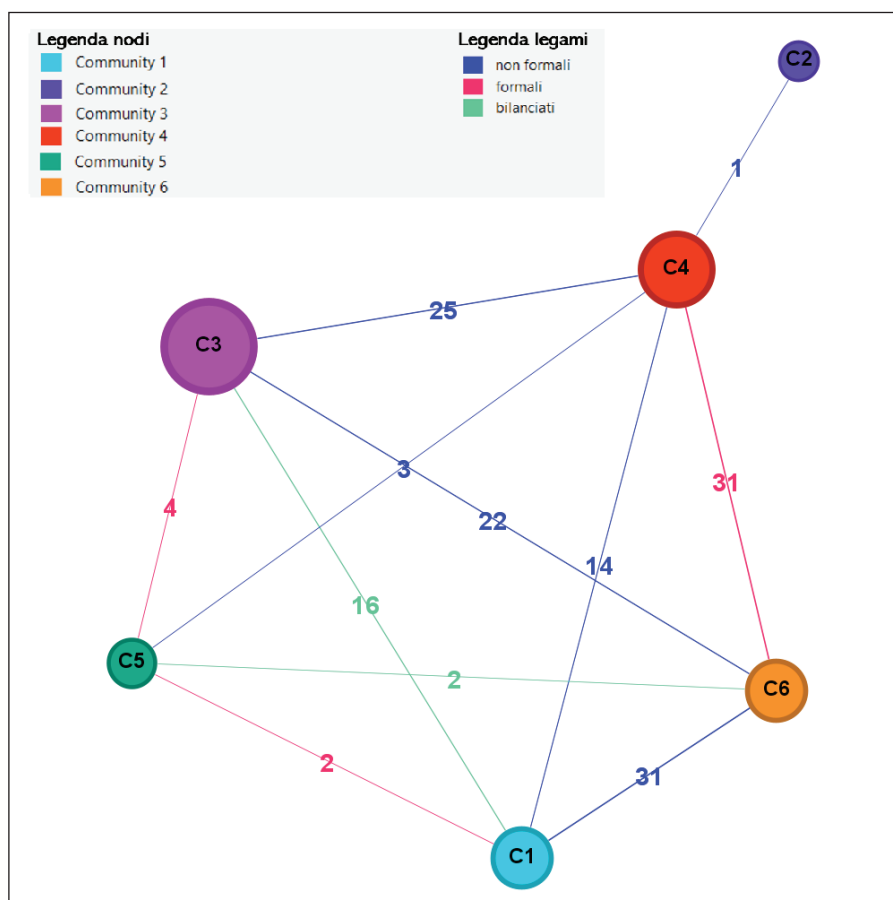
#### 7.4.2. La rete delle communities

Rivolgendo nuovamente lo sguardo alle caratteristiche strutturali della rete complessiva, come detto in precedenza, la combinazione di un ACC elevato e una *modularity* moderata suggerisce la presenza di una viva collaborazione a livello locale, caratterizzata, però, da una certa flessibilità, che non ostacola l'interazione con altre parti della rete; si registra, infatti, una buona connettività tra le diverse *communities*, che favorisce la promozione più ampia di iniziative finalizzate al contrasto della povertà e al supporto delle persone senza dimora.

È possibile confermare l'intersezione tra i diversi gruppi presenti nella rete, osservando il Grafo 7, raffigurante la rete delle *communities* (ogni *community* è stata identificata come punto della rete e gli archi tra le *communities* sono definiti e pesati in base al numero di enti che collegano i diversi gruppi): in ogni gruppo è presente almeno un ente che si relaziona con attori di altre *communities*, mettendo in evidenza una cooperazione inter-cluster. Nella sotto-rete delle relazioni inter-cluster, sinteticamente rappresentata e analizzata come rete delle *communities*, si realizzano 151 legami tra gli enti che collegano le diverse *communities* (circa il 31% dei legami totali della rete, indicati come pesi nel Grafo 7), che coinvolgono 66 enti (il 48% circa dei 135 nodi della rete) appartenenti alle diverse *communities* (la dimensione dei nodi nel Grafo 7 rappresenta l'ampiezza delle singole *communities* in termini di numero di nodi).

La rete sintetica delle *communities* registra una densità pari al 73% e un ACC pari al 92%, ad indicare che i gruppi non si relazionano tutti tra loro (diversamente otterremmo un grafo completo ed entrambi i valori sarebbero pari al 100%). In particolare, possiamo osservare che la *community* 2 è l'unica realmente periferica nella rete, essendo collegata solo alla *community* 4, mentre gli altri gruppi, seppur con diverse consistenze, sono tutti collegati tra loro.





Osservando le misure di centralità dei nodi-*communities* (Tabella 9), possiamo notare che la *community* 6, come abbiamo visto, prevalentemente composta da enti che fanno capo all'amministrazione comunale, realizza un maggior numero di legami inter-cluster tra enti, registrando il più alto valore di grado pesato. In effetti, l'analisi dettagliata dei legami tra enti, che definiscono il contenuto degli archi della rete delle *communities*, met-

<sup>13</sup> La formalità dei legami nella rete delle *communities* è stata indagata attraverso un'apposita variabile categoriale che fa riferimento alla prevalenza del tipo di legami tra gli enti che definiscono gli archi pesati tra coppie di *communities*. Oltre alle modalità *formali/non formali*, è stata definita una terza modalità *bilanciati*, indicata nel caso in cui il numero di legami formali e non formali tra gli enti fosse coincidente.

te in evidenza che il maggior numero di tali enti sono riconducibili alla categoria Comune di Roma (18 enti, circa un quarto di quelli coinvolti nella sotto-rete inter-cluster), 11 sono associazioni, 10 cooperative e i restanti si distribuiscono in modo residuale nelle altre categorie. Tale dato sembrerebbe indicare gli enti “istituzionali” come principali promotori della connessione inter-cluster.

Tabella 9 – Misure di centralità dei nodi-community

<i>Community</i>	<i>Ampiezza (n. nodi della community)</i>	<i>Grado</i>	<i>Grado pesato</i>	<i>Closeness centrality</i>	<i>Betweenness centrality</i>
Community 1	21	4	63	0,83	0,00
Community 2	5	1	1	0,55	0,00
Community 3	45	4	67	0,83	0,00
Community 4	31	5	74	1	0,40
Community 5	12	4	11	0,83	0,00
Community 6	21	4	86	0,83	0,00

Nonostante la centralità di grado della *community* 6, però, l’analisi mette in evidenza anche la centralità, sotto molteplici punti di vista, della *community* 4: essendo l’unica direttamente collegata a tutti gli altri gruppi della rete (registra il più alto valore di grado non pesato, pari a 5), infatti, ricopre un ruolo strategico nel più ampio panorama reticolare, affermandosi come nodo-*community* raggiungibile da tutti gli altri punti della rete (valore più alto di *closeness centrality*, pari a 1) e come ponte (valore più alto di *betweenness centrality*, pari a 0,40), in particolare per la *community* 2, altrimenti disconnessa dalla rete. A tal proposito, si ricorderà che la *community* 4 è quella caratterizzata da una maggiore eterogeneità degli enti che la compongono e da una visione socio-assistenziale più ampia nell’affrontare le sfide sociali. Si ritiene che sia proprio questa peculiarità della *community* – insieme alla più incisiva azione collaborativa del suo nodo principale (la Caritas) con realtà diverse – a porla in una posizione strategica all’interno della rete complessiva. Tali condizioni, dunque, potrebbero essere interpretate come indicatore di maggiore efficienza della *community*, sia in un’ottica di cooperazione intra-cluster che inter-cluster.

Da ultimo, un approfondimento ulteriore sugli enti maggiormente coinvolti nei collegamenti inter-cluster conferma nuovamente il ruolo strategico della Caritas e, al contempo, sottolinea la rilevanza della cooperativa Medihospes. I due nodi, già identificati come centrali nella rete degli enti, re-

gistrano rispettivamente 34 e 24 legami inter-cluster (pari al 22% e al 15% dei 151 legami considerati) e si relazionano maggiormente con enti che fanno capo all'amministrazione comunale, confermando la loro importanza anche nel tessuto relazionale che collega le diverse *communities*.

## 7.5. Considerazioni finali

Dal quadro complessivo delle analisi svolte, è evidente la presenza di un nodo pivot intorno al quale si sviluppano una serie di connessioni che, a diversi livelli, caratterizzano il sistema integrato di interventi socio-assistenziali e sanitari per la prevenzione e il contrasto della povertà estrema a Roma. Si tratta della realtà Caritas, nodo “virtuoso” della rete di collaborazione oggetto di studio, capace di coinvolgere enti di diversa natura giuridica e di stabilire legami intra e inter-cluster efficaci in vari ambiti di intervento. Difatti, l'ente presenta i valori più alti della rete in tutte le misure di centralità calcolate, evidenziando la sua importanza sia in ragione della numerosità e qualità dei suoi legami diretti (legami a loro volta strategici), sia per la funzione “ponte” rivestita nella intermediazione tra realtà diverse.

Da non trascurare, poi, la rilevanza di altre realtà che, pur presentando caratteristiche e strategie relazionali differenti dalla Caritas, assumono tuttavia posizioni centrali all'interno della rete. In particolare, si sottolinea il ruolo strategico della Sala Operativa Sociale, rappresentante istituzionale dell'amministrazione capitolina nel supporto alle persone senza dimora, della cooperativa Medihospes e dell'INMP, enti che favoriscono l'integrazione di azioni socio-assistenziali e socio-sanitarie.

Vale inoltre la pena evidenziare la funzione mediatrice della Comunità di Sant'Egidio, altra realtà storica del contesto romano.

L'analisi delle *communities* della rete ha messo in chiaro la complessità delle relazioni esistenti tra gli enti oggetto di studio, offrendo un quadro interessante delle diverse tipologie di collaborazione. In particolare, è emersa la presenza di 4 cluster particolarmente rilevanti (sui 6 complessivi), caratterizzati da strutture e presupposti relazionali anche significativamente differenti: le *communities* 1 e 6 si distinguono per una sorta di specializzazione funzionale, fondata su collaborazioni volte a supportare azioni in ambiti specifici di intervento (sanitario nel primo caso, istituzionale nel secondo); la *community* 3, invece, si definisce per la condivisione di valori religiosi; in ultimo, la *community* 4 si distingue per una prospettiva olistica, coinvolgendo enti laici e religiosi per affrontare sfide socio-assistenziali più ampie nel contrasto alla povertà estrema.

Infine, dalla ricostruzione della rete delle *communities* è emersa una buona, seppure non completa, connettività tra i diversi gruppi e un ruolo strategico ricoperto dal cluster 4, nel quale emerge la Caritas come nodo cardine, e dal cluster 6, caratterizzato dalla presenza istituzionale dei municipi e della Sala Operativa Sociale.

Come emerso dai principali risultati dell'analisi sopra richiamati, la rete si definisce intorno a collaborazioni tra molteplici attori pubblici e privati, durature nel tempo, anche se prevalentemente informali, orientate dalla comunanza di intenti e obiettivi specifici, nonché dalla cooperazione nella gestione di situazioni emergenziali. A tal proposito, i dati a disposizione, pur rilevando un significativo coinvolgimento degli attori istituzionali municipali nella trama dei rapporti tra i diversi stakeholders, non consentono di ravvisare una regia pubblica nella gestione e nel coordinamento dei servizi e degli interventi in campo, come richiesto dal modello di *collaborative governance*.

Richiamando l'ipotesi di partenza che ha mosso gli intenti conoscitivi di questo studio, potremmo affermare che la rete degli enti che offrono servizi per il contrasto della povertà estrema sul territorio romano non è ancora riconducibile ad un modello di *collaborative governance*. Infatti, gli elementi che caratterizzano tale modello emergono in specifiche regioni della rete, ma non a livello di rete complessiva (diffusa integrazione e reciproca formalizzazione delle collaborazioni).

A tal proposito, si suggeriscono alcune possibili azioni di miglioramento, al fine di potenziare l'efficacia della rete degli enti e favorire la formazione di una *governance* collaborativa, che superi l'attuale modello di tipo network.

Di sicura utilità sarebbe favorire l'integrazione delle *communities* più periferiche all'interno della rete, aumentando il numero di legami con le altre e stabilizzando quelli già esistenti con accordi formali (soprattutto per la *community* 2). Tale integrazione rafforzerebbe la complessiva coesione reticolare, già tendenzialmente presente all'interno della rete a livello locale.

Un'ulteriore considerazione riguarda la natura degli scambi relazionali e il significato che il legame formale o non formale di collaborazione può assumere in una simile rete. Da una parte, infatti, i legami non formali, caratterizzati dalla fiducia reciproca e dalla spontaneità d'azione, possono favorire la flessibilità e l'adattabilità della collaborazione in specifici contesti assistenziali, offrendo risposte più rapide e innovative alle esigenze emergenti. D'altra parte, i legami formali, supportati da procedure strutturate e dalla definizione di chiari obiettivi condivisi e responsabilità precise, possono dare stabilità nel tempo e istituzionalizzare le collaborazioni tra gli

enti. In quest'ottica, un'azione atta a rendere maggiormente efficiente la rete degli enti dovrebbe prevedere una equidistribuzione dei legami formali e non formali, sia a livello di collaborazioni intra-cluster che inter-cluster. Formalizzare, attraverso la definizione di protocolli d'intesa, alcuni legami già consolidati nella pratica collaborativa potrebbe rafforzare la stabilità del tessuto relazionale, pur mantenendo una certa flessibilità, grazie alla coesistenza di legami non formali, che possono agevolare la risoluzione rapida di situazioni emergenziali, scongiurando il rischio di un'eccessiva burocratizzazione.

Da ultimo, un certo vantaggio in termini di efficienza della rete si potrebbe ottenere ampliando l'eterogeneità relazionale (lo scambio tra tipologie diverse di attori) che, attraverso la valorizzazione e la condivisione del capitale sociale degli enti coinvolti, consentirebbe l'accrescimento di sinergie virtuose finalizzate al potenziamento di una coordinata offerta dei servizi per il contrasto alla povertà estrema e il sostegno delle persone senza dimora.

## 8. *Housing First a Roma*

di *Caterina Cortese, Filippo Sbrana\**

### 8.1. Introduzione

L'Housing First (HF) è un modello di intervento nell'ambito delle politiche per il contrasto alla grave marginalità adulta basato sull'inserimento in appartamenti indipendenti di persone senza dimora con problemi di salute mentale o in situazione di disagio socio-abitativo cronico, allo scopo di favorirne percorsi di benessere e integrazione sociale. L'approccio affonda le sue radici negli Stati Uniti, quando Sam Tsemberis, considerato il suo fondatore, avviò nel 1992 a New York il programma *Pathways to Housing*. Il potenziale innovativo di questo approccio e i buoni risultati conseguiti negli ultimi anni anche in Italia sono stati evidenziati da recenti ricerche (Molinari e Zenarolla, 2018) e studi di settore (fio.PSD, 2022), che vedono la casa come un driver di cambiamento sia nel paradigma di intervento all'*homelessness* (partire dalla casa come diritto), sia per i risultati che esso produce nella vita delle persone in termini di riacquisizione di diritti, dignità, benessere, stabilità abitativa e integrazione sociale.

Il presente capitolo ha lo scopo di presentare i principali risultati, i punti di forza e le sfide, di un progetto HF su scala urbana denominato *Housing First Roma*. Il progetto presenta delle peculiarità sia per il partenariato che lo ha realizzato, sia per il tipo di accompagnamento sociale offerto alle persone inserite in casa, che lo rendono unico nel panorama della implementazione dei progetti HF in Italia.

---

\* Gli autori hanno condiviso l'impianto generale del capitolo e i contenuti presentati. In particolare, hanno curato rispettivamente: parr. 1, 2, 3 e 4 (Caterina Cortese); parr. 5 e 6 (Filippo Sbrana).

HF è molto di più di un modello o un approccio di intervento. Rispetto agli altri approcci di housing, parte da una premessa sostanziale: il riconoscimento della dimora come diritto umano di base. La casa non è più l'ultima tappa di un sistema di intervento fatto di gradini e passaggi propeudeutici all'autonomia della persona (come il tradizionale approccio a gradini prevede), ma è la prima risposta che viene offerta alle persone che vivono in strada, invitandole ad entrare in un programma di supporto che prevede la dimora come luogo sicuro e accessibile fin dalle prime settimane. L'HF guarda all'*homelessness*, infatti, nella sua complessità di fenomeno sociale, ma anche sanitario, economico, politico e culturale, puntando ad essere un progetto che coinvolge la comunità e la rete dei servizi. L'approccio clinico, istituzionale (sia da una prospettiva assistenziale che socio-sanitaria) viene ribaltato, cosicché l'elemento dirompente e innovativo è il passaggio diretto dalla strada alla casa. Allo specifico target di persone in questione non viene richiesto di seguire un trattamento psichiatrico obbligatorio o di dimostrare la sobrietà da sostanze, ma viene proposto di essere accompagnate in un percorso di recupero del proprio benessere attraverso l'ingresso immediato in un appartamento che potranno abitare e vivere liberamente, purché accettino di ricevere una visita settimanale da parte dell'equipe e di partecipare alle spese di affitto in misura proporzionale al reddito disponibile.

Oltre agli Stati Uniti, Canada e Australia, anche in Europa molti paesi hanno applicato il modello (Francia, Belgio, Finlandia, Spagna, Paesi Bassi, ecc.). Ogni paese ha investito risorse pubbliche, private o donazioni, per finanziare i progetti, prestando attenzione a target groups specifici (giovani, donne vittime di violenza, famiglie, persone senza dimora croniche e con problemi di salute mentale, ecc.).

Dal 2014 anche in Italia è stata avviata da fio.PSD (Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora) la sperimentazione del modello Housing First e nel 2015 viene introdotto nelle *Linee di Indirizzo per le politiche di contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, pubblicate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali nel 2015.

Oggi oltre 50 organizzazioni aderiscono alla Community Italiana dell'Housing First, fondata e coordinata da fio.PSD, che offre un programma di formazione e accompagnamento alla implementazione del modello nei servizi rivolti alla grave marginalità. Al contempo, altri territori stanno avviando progetti di HF grazie alle risorse ministeriali messe a disposizione di regioni e ambiti (si pensi all'Avviso pubblico n. 4 del 2016 e al recente rifinanziamento con Programma operativo complementare POC Inclusion del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali).

L'HF rappresenta certamente ancora una sfida importante, se confrontata alle altre politiche di contrasto alla grave marginalità o ad altre soluzioni abitative presenti in Italia, spesso orientate a rispondere ai bisogni di altre fasce di popolazione, ma sta dando anche nel nostro Paese risultati promettenti e incoraggianti.

## 8.2. Il progetto Housing First Roma

Il progetto *Housing First Roma* (d'ora in poi HF Roma) si avvia nel giugno 2019 con una durata di quattro anni. Il suo sviluppo incontra da subito due emergenze storiche che inevitabilmente impattano su di esso, ovvero la crisi pandemica internazionale legata alla diffusione del Coronavirus (Covid-19) e il conflitto russo-ucraino, iniziato nel febbraio 2022. Questi eventi porranno ulteriori sfide in termini di gestione delle emergenze sociali, ma non impediranno al progetto di raggiungere gli obiettivi programmati.

L'obiettivo principale del progetto è sperimentare e applicare il modello HF a Roma, inserendo in casa, in un periodo di 4 anni, 40 persone senza dimora e/o in una situazione di grave disagio abitativo, in linea con le categorie previste dalla Classificazione europea sulle gravi forme di esclusione abitativa e senzatetto, ETHOS.

HF Roma rappresenta un unicum nel panorama nazionale poiché è un progetto interamente finanziato da CISCO, una multinazionale americana che opera nel campo delle Information, Communication, Technologies, che, all'interno delle proprie attività di responsabilità sociale d'impresa, sceglie Roma per investire in uno degli approcci più innovativi e promettenti nel contrasto alla *homelessness*<sup>1</sup>. Per fare questo, Cisco individua due realtà italiane con esperienza pluridecennale nel settore della *homelessness* e con competenze tecniche in materia di Housing First, identificando come ente gestore del progetto la Comunità di Sant'Egidio<sup>2</sup> e come ente di for-

---

<sup>1</sup> CISCO è il leader tecnologico mondiale che ha fatto funzionare Internet dal 1984. Prende il nome dalla città di San Francisco. Ricerca percorsi e soluzioni per dare conoscenza e strumenti a chi ha grandi responsabilità – siano essi organizzazioni, individui o start-up – affinché possano sviluppare idee innovative e soluzioni tecnologiche. Per maggiori informazioni: [www.cisco.com](http://www.cisco.com).

<sup>2</sup> Sant'Egidio è una comunità cristiana, nata nel 1968 a Roma ed oggi diffusa in 70 paesi del mondo. Il servizio ai poveri, l'impegno per la pace e la preghiera sono a fondamento della vita di donne e uomini, laici, uniti da un legame di fraternità e impegnati in un servizio volontario e gratuito agli ultimi. Per maggiori informazioni si veda [www.santegidio.org](http://www.santegidio.org).



mazione, valutazione e comunicazione la fio.PSD (Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora)<sup>3</sup>. Il partenariato assume quindi una sua specificità dall'unione tra risorse economiche private, expertise tecnica e presenza capillare sul territorio romano in termini di assistenza offerta da Sant'Egidio a persone e famiglie che vivono una condizione di indigenza, prendendo forma e sostanza nella Capitale.

La città di Roma è stata individuata per diverse ragioni:

- nella capitale non era mai stato sperimentato un progetto HF con numeri significativi;
- mancanza di alloggi accessibili, offerta di edilizia residenziale bloccata e liste di attesa per alloggi popolari molto lunghe;
- modelli tradizionali di intervento;
- città ad alta intensità di homeless, concentrati particolarmente nelle zone centrali.

Considerando alcuni elementi a fondamento dell'avvio di un progetto HF (Ornelas e Duarte, 2016), riguardo alle risorse abitative, il progetto fa da subito una scelta funzionale a un obiettivo ambizioso da raggiungere: “inserire e accompagnare 40 beneficiari senza dimora”. Si ricercano abitazioni nel mercato immobiliare privato romano capaci di ospitare in convivenza tra le due e le tre persone, rispettando il criterio della stanza singola ma sostenendo, sulla base dell'esperienza dei proponenti, che la convivenza per affinità e compatibilità avrebbe aiutato ad avviare percorsi di inclusione più efficaci, oltre che reso i costi sostenibili nel lungo periodo.

L'équipe di progetto è stata costituita a partire da un gruppo di operatori di Sant'Egidio, con una lunga esperienza nel servizio alle persone marginali e in modo specifico ai senza dimora<sup>4</sup>. Ampio spazio è stato dedicato alla formazione iniziale del team con incontri incentrati su: i principi e

---

<sup>3</sup> Fio.PSD è un Ente di Terzo Settore che persegue finalità di solidarietà sociale nell'ambito della grave emarginazione adulta. fio.PSD conta oggi 150 soci ed è impegnata da 30 anni nella promozione dei diritti delle persone senza dimora e nella realizzazione di studi, corsi di formazione e ricerche per migliorare le politiche e gli interventi di contrasto alla emarginazione adulta. Oggi coordina e promuove le attività della Community Italiana dell'Housing First. Per maggiori informazioni si veda: [www.fiopsd.org](http://www.fiopsd.org).

<sup>4</sup> Il progetto HF Roma ha coinvolto diverse persone e ognuna di loro ha fornito un contributo prezioso al suo sviluppo. In particolare, gli autori desiderano ringraziare, per CISCO, Francesco Benvenuto, Erin Connor, Gianna Li Calzi, Amedeo Manghi, Agostino Santoni; per Sant'Egidio, Sergio Della Spina, Giulia Ricca, Luca Santaniello, Giorgio Vanzini, Francesca Zuccari e i numerosi volontari che hanno sostenuto il progetto; per fio.PSD Giulio Ciucci, Giuseppe Dardes, Michele Ferraris, Margherita Neri, oltre che tutti i colleghi della Segreteria nazionale.

il metodo HF; l'approccio orientato alla persona, alla riduzione del danno e all'integrazione di comunità. Uno spazio specifico è stato riservato all'uso degli strumenti di monitoraggio e valutazione, in collaborazione tra ricercatori fio.PSD e l'équipe HF. Meno frequenti sono stati gli incontri di supervisione successivi all'avvio del progetto, per motivi organizzativi e legati al carico di lavoro dell'équipe.

Riguardo al metodo di accompagnamento, il progetto ha adottato in maniera adeguata e coerente alle esigenze dei beneficiari i diversi approcci del modello HF: metodo intensivo comunitario, con visite frequenti a casa e costruzione di un percorso personalizzato (*Assertive Community Treatment, ACT*), oppure, a seconda delle situazioni, un metodo basato su un affiancamento più leggero e una intermediazione con i servizi specialistici presenti in città (*Intensive Community Treatment, ICT*). Il secondo metodo si rivelerà più diffuso in quanto l'inserimento e la relazione instaurata da subito tra persone accolte e tutor si basava prevalentemente su una conoscenza pregressa, che quindi ha facilitato il ruolo degli educatori nella relazione con i beneficiari.

Gli obiettivi dell'équipe di progetto erano quelli tipicamente riconosciuti negli approcci HF: incontrare le persone nella loro casa, fornire servizi individualizzati secondo i bisogni, orientare al benessere, promuovere l'uso virtuoso dei servizi tradizionali, comunemente utilizzati da tutti i cittadini (sportelli anagrafe, medicina di base, servizi sanitari e ospedalieri, CAF, sportelli INPS, centri per l'impiego, banche, posta, altre associazioni ecc.), affrontare insieme alle persone gli aspetti abitativi e l'integrazione nella comunità.

Rispetto ai tempi, il progetto prevedeva un sostegno economico per il pagamento dell'alloggio (affitto e costi accessori) di 24 mesi, prevedendo una partecipazione alle spese da parte dei beneficiari, crescente nel corso del tempo. Era contemplata fin dall'inizio la possibilità che i beneficiari potessero rendersi autonomi prima dei 24 mesi, che erano considerati come termine massimo del sostegno economico. Questo è stato possibile anche mediante forme di integrazione del reddito (redditi da lavoro, pensione, redditi di cittadinanza, sussidi), che i beneficiari hanno trovato grazie al lavoro di accompagnamento dell'équipe. Il sostegno e il tutoraggio finalizzati all'inclusione sociale, invece, non prevedevano limiti di tempo, nella convinzione che il lavoro di comunità fosse decisivo non solo per il raggiungimento della piena autonomia economica, ma anche per mantenere e implementare nel tempo i risultati ottenuti.

Per quanto riguarda il target group accolto, i criteri di inclusione sono stati definiti dal coordinamento del progetto, in modo da privilegiare e dare priorità a persone già conosciute da Sant'Egidio, con problematiche mul-

tiple e una lunga esperienza di *homelessness* nella città di Roma. Oltre alle persone senza tetto e senza casa, singoli o coppie, sono stati accolti anche interi nuclei familiari.

Hanno operato due équipes di progetto. La prima si è costituita durante il primo anno ed era composta da 6 persone: un coordinatore di progetto, un educatore, un assistente sociale e tre volontari<sup>5</sup>. Con l'aumento delle persone accolte in casa, si è resa necessaria la costituzione di una seconda équipe operativa formata da altre 5 figure: un educatore, un'assistente sociale e tre volontari.

### **8.3. Il percorso di monitoraggio e valutazione**

#### *8.3.1. Gli obiettivi*

Il percorso di monitoraggio e valutazione proposto dal partner fio.PSD per il progetto si allinea alle attività raccomandate dall'HUB Housing First Europe<sup>6</sup> e dalla Guida europea dell'Housing First in materia di formazione e valutazione, curata da Nicholas Pleace, uno dei massimi esperti europei in materia di HF (Pleace, 2016). “L'evidenza empirica è stata un elemento centrale nello sviluppo dell'Housing First. È stato attraverso la raccolta di dati di qualità che l'Housing First è diventato influente nel dibattito sulle policy di contrasto all'*homelessness* in Nord America e in Francia, ed è stato capace di attirare e conseguentemente mettere a sistema i finanziamenti in Europa” (ivi, p. 71). Monitoraggio e valutazione consentono, nella loro funzione complementare, di raccogliere sistematicamente dati quali-quantitativi, mettere in collegamento input-output di progetto, valutarne l'efficacia, comprendere e spiegare come determinati meccanismi e processi diano gli esiti realizzati.

Gli obiettivi seguiti dal monitoraggio sono stati:

1. monitorare l'implementazione del progetto di HF e testarne la traduzione operativa in relazione allo specifico contesto di applicazione;

---

<sup>5</sup> A questi si aggiunge una figura amministrativa prevista dal progetto.

<sup>6</sup> L'Housing First Europe Hub è stato istituito nel 2016 dalla Y-Foundation (Finlandia) e da FEANTSA (la Federazione europea delle organizzazioni nazionali che lavorano con le persone senza dimora), insieme a più di 15 partner, di cui l'Italia, con fio.PSD, ha fatto parte come partner fondatore. Oggi l'HUB coinvolge più di 45 organizzazioni pubbliche e del privato sociale che lavorano per promuovere l'Housing First come prima e principale risposta al problema della *homelessness* in Europa. Per maggiori info si rimanda al sito: [www.housingfirsteurope.eu](http://www.housingfirsteurope.eu).

2. valutare l'aderenza ai principi del modello europeo di HF;
3. valutare gli esiti del lavoro di accompagnamento e dei servizi offerti alle persone, sulla base delle quattro principali dimensioni per misurare l'efficacia del progetto HF (casa, salute, benessere e integrazione sociale);
4. accompagnare l'équipe HF in un percorso partecipato di monitoraggio e valutazione per stimolarne capacità di auto-apprendimento e auto-valutazione.

### 8.3.2. *Gli strumenti*

Per raggiungere questi obiettivi sono stati utilizzati alcuni degli strumenti di monitoraggio e valutazione già testati in Italia per la valutazione dei progetti HF sviluppatasi nell'ambito del Network HF Italia (Molinari e Zenarolla, 2018) e, in parte, nelle attività di monitoraggio portate avanti dalla fio.PSD nel biennio 2017-2019 (Cortese e Pascucci, 2019).

Il piano di monitoraggio per il progetto HF Roma ha previsto l'utilizzo dei seguenti strumenti:

- “Rossella”, scheda di fedeltà ai principi dell'HF (Molinari e Zenarolla, 2018), articolata in sette dimensioni (*tipologia dell'alloggio; scelta e vincoli dell'alloggio; target; separazione alloggio e trattamento; servizi relativi al programma; struttura organizzativa del programma; pianificazione e valutazione*)<sup>7</sup>. Per ciascuna dimensione, l'ente gestore di HF poteva esprimere, in auto-valutazione, una risposta di aderenza con quattro opportunità graduate tra la dicotomia sì o no. “Rossella” è stata somministrata due volte, a inizio progetto e a distanza di un anno.
- “Cassandra”, questionario strutturato accessibile mediante link web, volto a raccogliere dati quali-quantitativi relativi a: *progetto, beneficiari, appartamenti, effetti di lungo periodo dopo l'inserimento in casa (situazione abitativa, residenza anagrafica, situazione economica e lavorativa, integrazione sociale, assistenza sanitaria, esiti dei percorsi abitativi* (fio.PSD, 2019). Cassandra è stata somministrata con cadenza semestrale per 30 mesi (6 compilazioni)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Un particolare ringraziamento va al dott. Paolo Molinari, ricercatore IRES-FVG e membro del Comitato scientifico che per fio.PSD ha ideato lo strumento Rossella e curato la prima valutazione dei progetti del Network HF Italia.

<sup>8</sup> Le prime due compilazioni sono avvenute mediante link web su sistema *Survey monkey*; mentre le rimanenti sono state caricate su un nuovo sistema unico di raccolta dati

- Scheda per l'analisi dei costi unitari di alloggio, personale e spese di mantenimento, volta a misurare le *spese sostenute dall'ente pro die e pro capite e i costi-efficacia* rispetto agli obiettivi di progetto prefissati. La Scheda costi è stata compilata inserendo i dati delle spese sostenute dall'ente nei diversi anni di progetto.
- Scheda servizi e integrazione comunitaria, volta a descrivere *i servizi attivati attorno alla persona e la partecipazione della comunità* al progetto di HF. Questa scheda è stata compilata a partire dalla seconda annualità di progetto, poiché la situazione pandemica rendeva questa parte di attività non attivabile e quindi non valutabile.

A fianco all'attività di monitoraggio, nella sua funzione complementare e integrata alla valutazione (Mazzeo, 2012), sono stati utilizzati due strumenti di taglio più qualitativo:

- Onda del cambiamento (Molinari, Zenarolla, 2018) per valutare il cambiamento della persona e la sua autodeterminazione verso un reale processo di cambiamento esterno (i comportamenti agiti) e di cambiamento interno (autostima, desideri e motivazioni), attraverso una osservazione partecipata tra operatore e beneficiari, relativa a dieci ambiti della vita: *cura di sé; cura della casa; gestione del quotidiano e uso del tempo; salute; dipendenze; relazioni; gestione dei conflitti e legalità; gestione del denaro; lavoro; istruzione*<sup>9</sup>. Le somministrazioni di Onda sono avvenute con cadenza semestrale o con una frequenza differenziata a seconda di casi specifici. L'obiettivo è stato quello di incontrare le persone almeno 4 volte lungo i 24 mesi di permanenza in casa per poter ricostruire i cambiamenti nei diversi tempi t1 (6 mesi), t2 (12 mesi), t3 (18 mesi), t4 (24 mesi).
- Interviste qualitative ai beneficiari di progetto, volte ad ascoltare, direttamente dalla voce dei beneficiari, gli effetti che la casa e il supporto ricevuto hanno avuto nella propria vita. Le interviste si sono

---

*web based* elaborato da fio.PSD e denominato Sinossi. In Sinossi sono confluite molte delle domande già trattate in Cassandra; sono state aggiunte la Scheda Costi e la Scheda Servizi e lo strumento di valutazione Onda del cambiamento, il cui utilizzo, a cura dell'equipe, è divenuto così più agevole e accessibile.

<sup>9</sup> Un ringraziamento particolare alla Dott. ssa Anna Zenarolla, Università di Trieste e già componente del Comitato scientifico fio.PSD, per la formazione e l'accompagnamento offerto inizialmente all'equipe HF. La dott.ssa Zenarolla è stata la curatrice, per fio.PSD, della definizione dello strumento italiano Onda del cambiamento nella prima stagione del Network Housing First Italia.

svolte nel dicembre del 2022 grazie alla collaborazione e all'ospitalità della Comunità di Sant'Egidio, presso la quale si sono svolti gli incontri. L'intervista con domande aperte ha affrontato quattro dimensioni: la soddisfazione generale del progetto; la coerenza tra obiettivi di vita e attività del progetto; i cambiamenti avvenuti e le prospettive future.

## 8.4. I principali risultati

### 8.4.1. *Il progetto e l'aderenza ai principi HF*

Il progetto è stato avviato a giugno del 2019 con una durata prevista di quattro anni. Il budget previsto, di circa 1 milione di dollari, è stato destinato a copertura delle spese di alloggio (affitto, utenze e altri costi accessori), coordinamento, gestione, personale, formazione, monitoraggio e comunicazione.

I primi inserimenti abitativi sono avvenuti tra gennaio e febbraio del 2020. A sei mesi dall'inizio del progetto è stato somministrato il primo questionario, denominato Cassandra, che comprendeva anche una domanda specifica sull'aderenza agli otto principi riportati nella Guida europea sull'Housing First (Pleace, 2016): 1. abitare è un diritto umano; 2. i partecipanti hanno diritto di scelta e controllo; 3. distinzione tra abitare e trattamento terapeutico; 4. orientamento al recovery; 5. riduzione del danno; 6. coinvolgimento attivo non coercitivo; 7. progettazione centrata sulla persona; 8. supporto flessibile per tutto il tempo necessario. I primi risultati hanno mostrato una buona aderenza ai principi (Figura 1), con punteggi medio-alti (4/5) in tutte le aree.

Allo scopo di approfondire la valutazione di fedeltà del progetto HF Roma, è stata somministrata all'ente gestore la scheda di autovalutazione Rossella, che, come accennato sopra (par. 8.3.2), è stata costruita sulla base della versione originaria della *Fidelity scale* relativa al progetto *Pathways to housing*, curata da Sam Tsemberis e Ana Stefancic, nonché sulla base delle varianti utilizzate nei progetti HF in Canada sperimentata da Tim Aubry e della versione italiana della *Fidelity scale* europea diffusa in Italia<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> La riflessione riportata in questo capitolo riprende le note curate da Dott. Paolo Molinari, al quale siamo grati a nome di tutto il partenariato di progetto.

Figura 1 – Autovalutazione della aderenza ai principi HF



Il confronto tra la prima e la seconda rilevazione, attraverso la scheda di Rossella consente di rilevare conferme e miglioramenti che suggeriscono il mantenimento di un buon livello di aderenza e di coerenza ai principi<sup>11</sup>. La prima dimensione (tipologia dell'alloggio) indica interventi della direzione finalizzati a individuare alloggi singoli o condivisi e di contenere, con stanze singole, le condivisioni nel caso di alloggi destinati a più persone, con conferme importanti, quali l'accesso al libero mercato e in generale la concretezza del diritto umano alla casa. La seconda dimensione (scelta e vincoli dell'alloggio) conferma e mantiene la positività degli interventi specifici già evidenziata alla prima rilevazione. La terza dimensione (beneficiari del programma HF) mette a fuoco il cosiddetto target di beneficiario. Vengono confermate le scelte iniziali, con alcuni miglioramenti nell'accoglienza di persone singole, di persone con percorsi di giustizia penale e di famiglie. La quarta dimensione (separazione alloggio e trattamento) riconduce alla separazione tra disponibilità all'alloggio e trattamento terapeutico, in difformità al classico e assistenziale intervento nei confronti delle persone senza dimora. Tutto viene positivamente confermato (assenza di vincoli condizionanti e/o pratiche coercitive, valorizzazione dei percorsi di riduzione del danno o di recovery, ecc.). La quinta dimensione (servizi a supporto del programma) conferma l'importanza di servi-

<sup>11</sup> Prima compilazione a febbraio 2020 e seconda compilazione, a distanza di un anno, nel febbraio 2021.

zi di supporto. Tutto viene positivamente confermato. La sesta dimensione (struttura organizzativa del programma) conferma tutte le scelte iniziali. La settima e ultima dimensione (pianificazione e valutazione) fa riferimento alla gestione complessiva del progetto HF. Complessivamente, si confermano le scelte iniziali.

#### 8.4.2. Numero e profilo dei beneficiari

Il progetto ha accolto persone con gravi problemi abitativi, spesso privi di alloggio da molti anni, e che manifestavano la volontà di superare la condizione di marginalità, secondo la definizione data dall'ente gestore. È noto come HF sia solitamente progettato per persone con esperienza di senza dimora croniche o ripetute, che tendono ad essere escluse da altri programmi di assistenza che impongono un alto livello di *compliance* e/o astinenza (Goering e Tsemberis, 2014); tuttavia, HF può essere applicato anche ad altri gruppi di persone senza dimora con priorità immediate, in base alla valutazione del contesto comunitario nel quale sarà realizzato (Ornelas e Duarte, 2016).

I beneficiari di HF Roma sono stati in tutto 42, ma le elaborazioni statistiche presentate in questo capitolo riguardano i 40 beneficiari previsti come target di progetto<sup>12</sup>. Di questi 40, solamente uno ha abbandonato il progetto, scegliendo di tornare a vivere in un dormitorio. Gli altri 39 beneficiari hanno seguito un percorso abitativo stabile, con livelli di autonomia differenziati nell'arco dei 24 mesi, che possono essere così sintetizzati:

- Persone inserite in casa: 40.
- Persone ancora in casa: 39.
- Persone che hanno abbandonato il progetto HF volontariamente: 1.
- Persone che si sono rese autonome dal progetto HF prima dei 24 mesi: 6.
- Persone ancora in casa HF senza supporto del programma: 23.
- Persone ancora in casa HF con il supporto del programma: 10.

Ad eccezione del caso di uscita prematura e volontaria dal progetto da parte di un solo beneficiario, i percorsi delle persone hanno seguito

---

<sup>12</sup> Come anticipato all'inizio, l'obiettivo di HF Roma era inserire in casa 40 persone senza dimora. Alla fine del quarto anno, grazie a questioni di budget, i responsabili di Sant'Egidio hanno deciso di aumentare il numero dei beneficiari, offrendo l'opportunità di entrare nel progetto ad altre due persone e prolungando il sostegno di alcuni mesi oltre la fine del quarto anno.



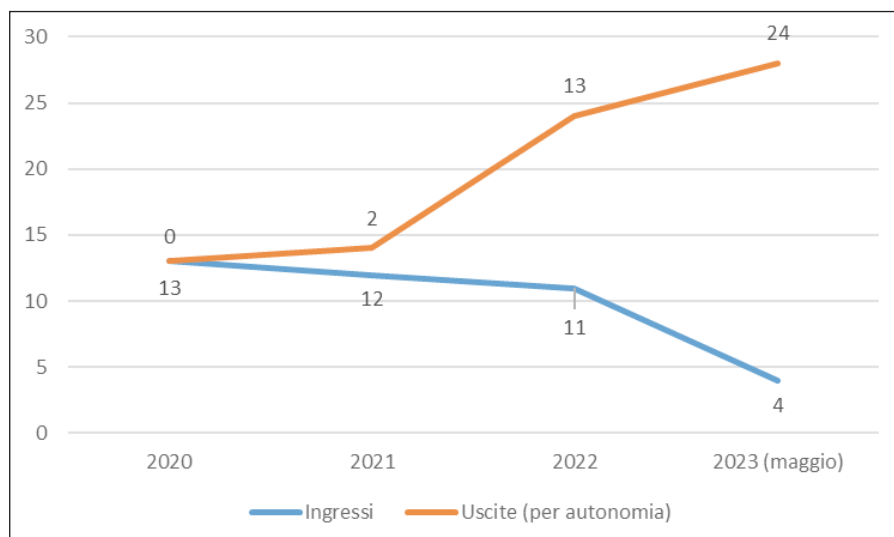
diverse traiettorie di autonomia e bisogno di supporto. Il 15% dei beneficiari (6) si è reso completamente indipendente già prima dei 24 mesi di accompagnamento previsti dal progetto, potendo contare sulla disponibilità di un proprio reddito e di altre soluzioni abitative da soli, con il proprio partner o in altri cohousing. Il 59% dei beneficiari di HF Roma (23) ha raggiunto un'indipendenza economica ed è rimasta a vivere negli appartamenti trovati dal progetto, mantenendo l'alloggio con le proprie risorse, godendo quindi anche di una propria autonomia abitativa. Il restante 26% (10 persone) è rimasto in casa HF, continuando a beneficiare dell'accompagnamento dell'equipe previsto per i 24 mesi (si tratta delle persone entrate nel progetto a cavallo tra il 2022 e il 2023 che, alla data del monitoraggio, non avevano ancora completato il percorso di supporto previsto dal progetto).

Complessivamente, quindi, il progetto HF Roma registra un alto livello di successo, se rapportato alla buona indipendenza ottenuta dalle persone accompagnate e alla stabilità abitativa raggiunta.

Provando a rappresentare graficamente gli andamenti degli inserimenti in HF e le uscite dal programma per raggiunta indipendenza o semi autonomia (Figura 2), si osserva un andamento costante nel tempo e inversamente proporzionale tra ingressi e uscite per esito positivo. A fronte di numeri di ingresso consistenti soprattutto nel primo biennio di progetto (13 nel 2020; 12 nel 2021; 11 nel 2022; 4 nel 2023), si registrano via via, come descritto sopra, il raggiungimento dei risultati in termini di stabilità abitativa, autonomia economica o semi-autonomia, con continuità di supporto ottenuti entro il primo quadrimestre 2023 (data formale di fine progetto). I numeri delle uscite indicate dalla Figura 2 (2 uscite con esito positivo nel 2021; 13 nel 2022; 24 nel 2023) indicano semplicemente il periodo di raggiungimento del risultato.

Per quanto riguarda le caratteristiche socio-anagrafiche e socio-economiche dei 40 beneficiari (Tabella 1), vi è una prevalenza di uomini (87,5%) e una minore presenza di donne (12,5%), in coerenza con le statistiche nazionali sul fenomeno senza dimora (Istat, 2015). La maggior parte delle persone ha un'età compresa tra i 55 e i 64 anni (42,5%) e tra i 65 e i 74 anni (22,5%), ovvero una classe di età leggermente più alta rispetto, per esempio, alla classe registrata tra i beneficiari di altri progetti HF italiani, che presentavano un'età compresa tra i 45 e i 54 anni (Cortese e Pascucci, 2019). Il più giovane ha 22 anni e il più anziano 74 anni. Nella fascia centrale (34-44 anni) troviamo il 15% dei beneficiari, mentre il 10% ha tra i 18 e i 34 anni e tra i 45-54 anni. Si tratta perlopiù di persone di cittadinanza italiana (70%) o di cittadinanza extra europea (22,5%). Pochi i cittadini europei (7,5%).

Figura 2 – Ingressi/uscite per autonomia dei beneficiari HF



Il 70% è single e solo 6 persone vivono in coppia. La maggior parte di loro non ha carichi familiari e solo 6 persone formano due nuclei con 3 componenti ciascuno.

L'analisi del livello di istruzione dei partecipanti al progetto evidenzia che la maggioranza di essi (67,5%) ha un livello di istruzione basso, con un titolo di studio pari o inferiore alla licenza elementare. Un ulteriore 17,5% ha un livello di istruzione medio-basso, con una licenza media inferiore. Solo il 15% dei partecipanti ha un livello di istruzione medio-alto, con una qualifica professionale o una laurea. La situazione reddituale con cui si presentano nel progetto è mista: il 52,5% non ha alcuna forma di reddito, mentre il restante 47,5% ha un reddito medio lordo annuo di 5.167 euro.

Ogni persona porta con sé una propria storia di vita (come è emerso attraverso la conduzione delle interviste in profondità), ma tutti sono caratterizzati da una serie di problematiche prevalenti che hanno condotto alla condizione di *homelessness*: bisogni complessi e multipli, mancanza di opportunità abitative accessibili, problemi legati all'uso non controllato di alcool e sostanze stupefacenti, isolamento sociale e disagio psico-fisico, traumi e rotture familiari sono tra le vulnerabilità più presenti nei beneficiari HF Roma.

*Tabella 1 – Caratteristiche dei beneficiari di HF Roma*

	<i>v.a.</i>	<i>%</i>
<i>Genere</i>		
Uomini	35	87,5
Donne	5	12,5
<i>Classe di età</i>		
18-34	4	10
35-44	6	15
45-54	4	10
55-64	17	42,5
65-74	9	22,5
<i>Cittadinanza</i>		
Cittadinanza italiana	28	70
Cittadinanza extra UE	9	22,5
Cittadinanza UE	3	7,5
<i>Stato civile</i>		
Celibe/nubile	36	90
Coniugato/a	4	10
<i>Composizione familiare</i>		
Nucleo unipersonale	28	70
Coppia	6	15
Nucleo familiare (n. componenti adulti)	6	15
<i>Titolo di studio</i>		
Nessuno/licenza elementare	27	67,5
Licenza media inferiore	7	17,5
Qualifica professionale/altri percorsi formativi	3	7,5
Laurea	3	7,5
<i>Situazione reddituale</i>		
Con reddito	19	47,5
Senza reddito	21	52,5
Altro: Titolari di pensione di invalidità	12	30
Totale	40	100

### 8.4.3. Casa vuol dire...

#### *Casa: inserimento e stabilità abitativa*

L'accesso agli appartamenti HF non è stato subordinato a trattamenti o eventuali periodi di astinenza, ma è stato preceduto da incontri e colloqui tra l'équipe e i futuri partecipanti per poter presentare il progetto e le sue finalità. Hanno sottoscritto un "patto" con l'ente gestore, concordando un numero di visite settimanali per monitorare i risultati dell'inserimento in casa e la condivisione di alcune informazioni. Fornire un alloggio indipendente, senza requisiti stringenti, ha rimosso di fatto le barriere di accesso ad alloggi privati, altrimenti preclusi alle persone con bisogni complessi come le persone senza dimora. Gli appartamenti sono stati in tutto 16; il 63% di questi era situato nel quadrante Nord Ovest della città di Roma Capitale (Municipio Roma XIV) – suburbio Trionfale all'interno del Grande raccordo anulare e il 37% in zona centrale o semi-centrale (Municipio Roma I).

Gli appartamenti sono stati affittati nel mercato privato, con una conduzione intestata in larga parte ai rispettivi beneficiari, con contratti di locazione ordinari. I costi delle abitazioni sono compartecipati dai beneficiari e dall'ente gestore. Lo strumento del patto abitativo, la fiducia e il supporto flessibile e continuativo offerto alle persone accolte hanno facilitato non solo l'inserimento in casa, ma anche il mantenimento della stessa.

Poiché infatti l'obiettivo principale di HF è quello di inserire in casa persone senza dimora, l'*housing retention* e l'*housing stability* sono tra i due indicatori più significativi utilizzati dai principali studi sull'efficacia del modello. Con il primo (*housing retention*) si intende la capacità della persona di mantenere un alloggio, nonostante i bisogni complessi o le difficoltà soggettive che si possono incontrare all'ingresso in un programma; mentre il secondo (*housing stability*) si riferisce alla permanenza stabile e di lungo periodo in una casa percepita come sicura sia per tipo di abitazione che per soddisfazione della qualità abitativa. La maggior parte degli studi documenta questi indicatori su un lasso temporale di due anni (Collins *et al.*, 2013), nonostante non esistano ad oggi misure standard e universalmente utilizzate (*ibidem*).

Quello che abbiamo fatto rispetto ai beneficiari di HF Roma è stato incrociare i dati raccolti attraverso i questionari sulla permanenza in casa da un punto di vista quantitativo (numero di mesi in casa per anno, a distanza di due anni, inteso come *housing retention*), con la percezione che loro stessi hanno espresso durante le interviste *face to face* sulla qualità e l'apprezzamento dell'alloggio (*housing stability*).

I beneficiari di HF Roma hanno avuto tempi di permanenza in casa variabili, come descritto nel paragrafo precedente. Considerando le varie storie abitative, si calcola un tempo medio di *housing retention* di 15 mesi, legato sia ai soggetti che hanno lasciato l'appartamento dopo pochi mesi, non per tornare in strada o dormitorio (scelta fatta solo da una persona), bensì per trasferirsi in altri alloggi reperiti autonomamente, sia alle persone che alla data del monitoraggio non avevano ancora raggiunto i 24 mesi di accompagnamento.

Tra i fattori associati all'*housing retention* e all'*housing stability*, si possono identificare l'accompagnamento dei tutor nel familiarizzare l'ospite con il nuovo contesto abitativo e nella gestione della casa, i costi accessibili degli alloggi e la buona vivibilità del quartiere di residenza. Nonostante la posizione periferica e pur spostandosi spesso nella zona dove vivevano precedentemente, alcune persone sono riuscite a stringere legami con il portierato, i vicini di casa e alcuni gestori degli esercizi commerciali della nuova zona di residenza. Altre persone si stanno ancora ambientando e vivono con più difficoltà la lontananza dal centro e dai precedenti "luoghi di relazione e interesse".

Triangolando i dati con quanto emerso durante le interviste in profondità (10), si evidenzia che la frase più ricorrente pronunciata dalle persone è stata "a casa si sta bene". Per chi conosce la vita in strada e i pericoli ai quali si è continuamente esposti, l'apprezzamento per la casa, intesa come luogo sicuro, è altissimo. La vita in strada annulla spesso la motivazione delle persone senza dimora a prendersi cura di sé e di ciò che le circonda. Avere una casa, per molte delle persone intervistate, significa di nuovo vedersi, riconoscersi, occuparsi della propria persona e degli spazi in cui si vive.

La formula adottata in misura prevalente è stata quella della coabitazione. Per due ragioni: rendere sostenibili i costi dell'affitto, che nella Capitale sono molto alti e sostanzialmente insostenibili a chi vive con una pensione sociale o un reddito basso; vincere la solitudine e favorire il sostegno reciproco in caso di bisogno (e in presenza della volontà delle parti). Nelle coabitazioni, pur godendo ciascuno di una stanza singola, condividere gli spazi non è stato sempre facile. L'attenzione per la tutela della propria intimità e riservatezza è rimasta sempre alta e ha richiesto un costante lavoro di mediazione, sia tra i coinquilini, che tra questi e i tutor di progetto per poter mantenere un equilibrio rispettoso. Chi ha avuto la fortuna di condividere l'abitazione con il proprio partner o con la persona con la quale ha scelto di vivere, ha apprezzato la convivenza. La casa viene intesa come base sicura dalla quale ripartire per il proprio progetto di vita. Alcune delle persone ascoltate, soprattutto quelle più giovani, vedono nella casa

un luogo nel quale costruire le fondamenta per il proprio progetto formativo o lavorativo. Per altri, il progetto è la casa stessa e poterla mantenere per tutto il tempo necessario, essendo disposti a fare piccoli sacrifici, come la condivisione degli spazi. Avere una casa significa, nelle parole delle persone intervistate: “stare bene”; “poter entrare ed uscire liberamente”; avere una gestione autonoma del proprio tempo; “riprendere le relazioni con la propria famiglia e non doversi vergognare più della condizione di emarginazione nella quale si viveva prima”.

### *Salute e benessere: qualità della vita*

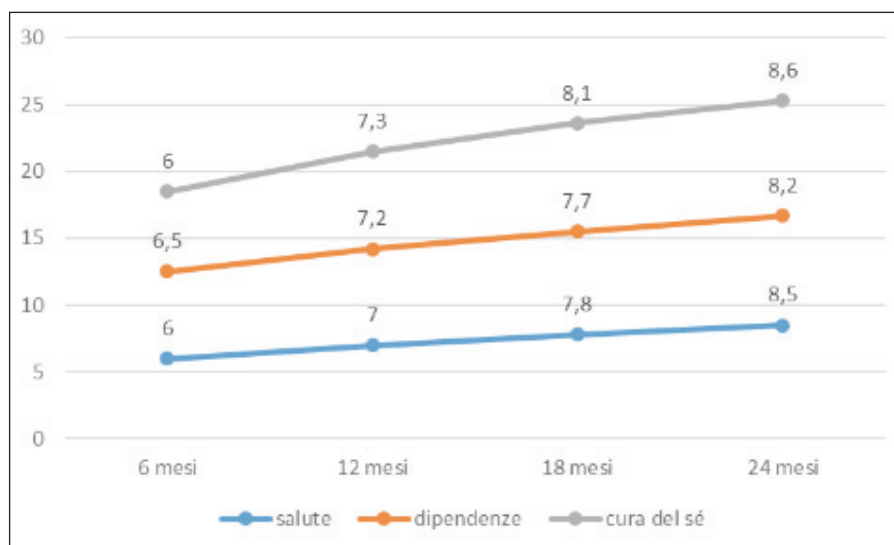
Tutti gli studi sull’Housing First riportano come la casa sia un fattore predittivo di benessere. Si va dal concetto di *ontological security*, argomentato da Deborah Padgett (2007), per cui le persone inserite nei programmi HF godono di un senso di sicurezza, controllo e felicità dato dall’abitare, all’accento sugli effetti benefici della casa sul benessere psicofisico della persona (Gilmer 2010), fino ai cambiamenti nell’uso di droghe e alcool basati sulla riduzione del danno o sulla stabilizzazione dell’uso di sostanze (Collins *et al.*, 2012).

Anche nel caso del progetto HF Roma, la valutazione dei cambiamenti in alcune dimensioni di vita, condotta mediante lo strumento Onda del cambiamento (par. 8.3.2), mostra i buoni risultati conseguiti in termini di salute e benessere. Esaminando le Onde registrate (ovvero le informazioni raccolte dai tutor di progetto mediante interviste alle persone accolte a distanza di 6, 12, 18 e 24 mesi), il quadro che emerge è quello rappresentato nella figura 3 e mette in evidenza 3 delle 10 dimensioni di vita indagate dallo strumento: Cura di sé; Salute; Dipendenze.

In una scala di valore da 1 a 10, le persone potevano attribuire un punteggio alle singole dimensioni di vita, a seconda della situazione che vivevano in quel momento. La compilazione è avvenuta mediante autovalutazione della persona, in accordo con il tutor, che registrava eventuali discrepanze legate all’osservazione diretta dei fatti e delle circostanze.

La Figura 3 riporta gli andamenti medi delle tre dimensioni osservate. Si tratta di andamenti crescenti nel tempo che, partendo da punteggi bassi (6 per Salute e Cura di sé; 6,5 per Dipendenze), arrivano a punteggi più alti in tutte le dimensioni (8,6 per Cura di sé, 8,5 per Salute; 8,2 per Dipendenze). In occasione della prima compilazione di Onda, diverse risposte dei beneficiari hanno espresso una certa distanza tra la percezione di sé e la realtà. Questa discrepanza poteva essere legata all’entusiasmo per la nuova condizione di vita acquisita grazie alla casa, oppure ad un processo di consapevolezza ancora iniziale, o ancora a una profonda demotivazione

Figura 3 – Salute e benessere personale: valori medi dei cambiamenti nella vita delle persone accolte in HF Roma



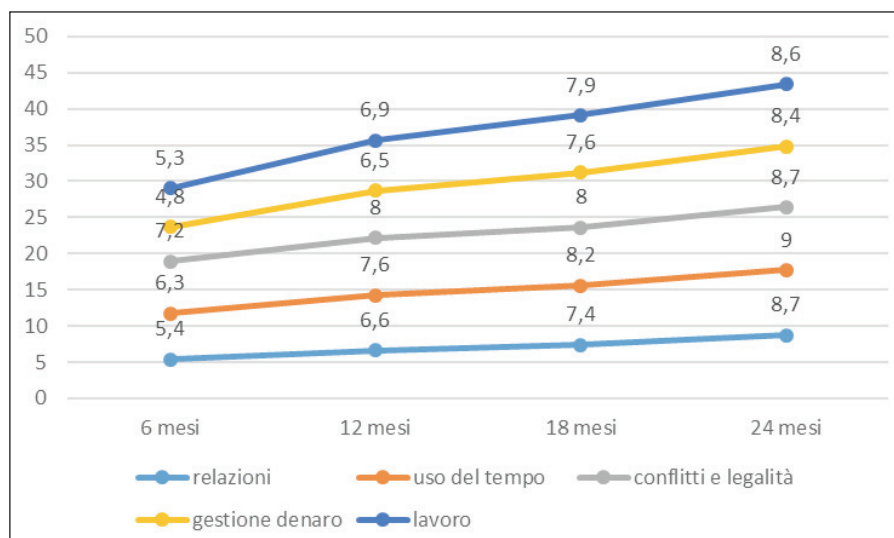
e scarsa fiducia che caratterizzavano molte delle persone appena inserite in casa. Osservando i punteggi registrati, le dimensioni della Cura di sé, della Salute e delle Dipendenze sono particolarmente significative. Molte persone accolte nel programma HF Roma hanno un'età superiore ai 60 anni e portano con sé i segni dell'invecchiamento e problemi di salute che erano stati trascurati o aggravati dalla mancanza di un alloggio e dalla lunga permanenza in strada. Tra le dipendenze più frequenti vi sono il tabagismo e il consumo di alcool, oltre a qualche caso di ludopatia e consumo di sostanze stupefacenti. Dalle osservazioni raccolte, anche in questo caso dai tutor di progetto, la casa viene identificata come luogo di benessere dove è possibile prendersi cura di sé, del proprio aspetto fisico, della propria igiene, dei propri hobby e delle proprie abitudini. Il consumo di alcool si stabilizza nel tempo, così come il numero di sigarette. “Ha diminuito le volte in cui gioca al lotto e il numero di sigarette che fuma, anche se quando è giù di morale torna come prima ma ne è consapevole”, scrive il tutor.

#### *Integrazione sociale: servizi e comunità*

Una sfida sociale importante proposta da HF è la “normalizzazione” della persona senza dimora (Tsemberis, 2010). Con questo termine, lun-

gi da voler introdurre giudizi di valore, la letteratura anglosassone identifica quel processo che riporta la persona dentro la società, che le consente di entrare in una casa autonoma, vivere una vita normale, in un quartiere normale di una città. In questa cornice, HF punta a rinsaldare quel legame sociale individuo-comunità-società che, ormai sfalsato e fragile, può consentire alle persone senza dimora di recuperare relazioni e spazi nei quali essere e agire (Sen, 2000), sviluppando un senso di appartenenza alla comunità. Per realizzare questo obiettivo, il lavoro dell'équipe HF è fondamentale. Il team di HF Roma ha attivato conoscenze, risorse, relazioni e capitale sociale grazie alla propria rete. Al contempo, ha affiancato le persone fin dai primi mesi in casa per favorire l'ambientamento nel nuovo contesto di vita e per facilitare i rapporti con il portierato e il vicinato. Prendendo come riferimento l'importanza dell'approccio ecologico che l'équipe HF deve avere per favorire l'integrazione sociale (Ornelas, Duarte, 2016), con il questionario di monitoraggio abbiamo indagato quali e quanti servizi sono stati attivati per la persona beneficiaria di HF e quali progressi siano intervenuti nelle dimensioni della Relazione, della Gestione del quotidiano e uso del tempo, del Lavoro, della Gestione dei conflitti e della legalità e della Gestione del denaro (Figura 4).

Figura 4 – Relazioni e integrazione sociale (punteggi medi dei beneficiari)





Episodi di ansia, stress, rabbia o litigiosità sono abbastanza frequenti, soprattutto in caso di convivenze tra adulti con vissuti problematici. Lavorare dunque con un approccio ecologico diventa fondamentale. Le dimensioni osservate, mediante Onda del cambiamento, sono quelle che partivano da un punteggio basso (4,8 per la Gestione del denaro; 5,3 per il Lavoro; 5,4 per Relazioni) o intermedio (6,3 per Uso del tempo; 7,2 per Conflitti e legalità), complici anche le restrizioni sociali del periodo pandemico che caratterizzavano i primi mesi in casa, per poi migliorare con valutazioni più alte, grazie principalmente alle attività di tutoraggio e accompagnamento portate avanti dai tutor e volontari di Sant’Egidio (9 per l’Uso del tempo; 8,7 per Conflitti e legalità e Relazioni; 8,6 per Lavoro e 8,4 per Gestione del denaro). In questo caso, l’ampia rete di relazioni, le tante attività ricreative organizzate dalla Comunità (visite a mostre, gite fuori porta, vacanze estive) sono state apprezzate da alcuni beneficiari HF, meno da altri che, poco interessati a stringere nuove relazioni, hanno preferito continuare a condurre una vita più riservata. Anche leggendo i commenti delle registrazioni delle Onde, colpisce il fatto che la casa sia sempre citata come catalizzatore di benessere. “La casa gli ha dato maggior sicurezza e stabilità, è consapevole che il cammino da fare è ancora molto lungo ma è contento dei primi passi che ha mosso”, annota un operatore dopo il colloquio con uno dei beneficiari.

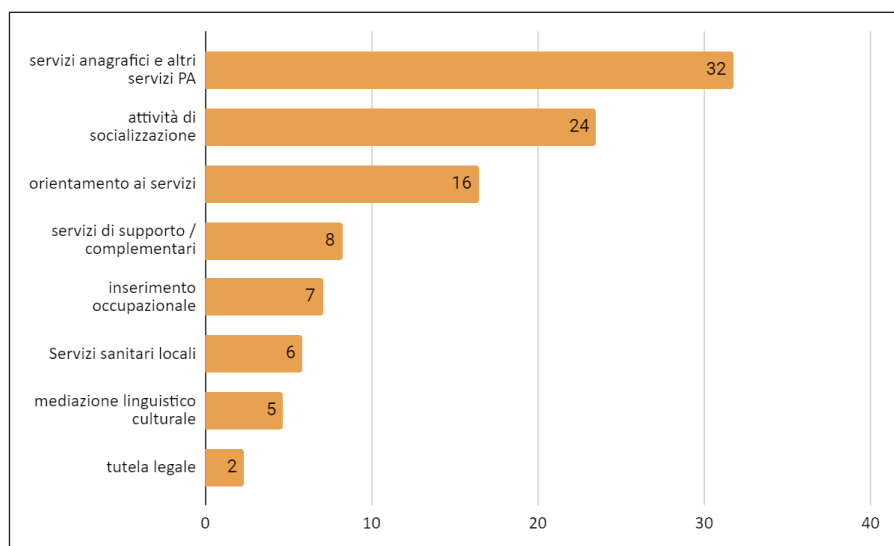
Tuttavia, la casa da sola non basta e l’uso dei servizi collettivi, la vita di quartiere, la partecipazione alla vita sociale, politica, ricreativa o spirituale del proprio contesto di vita, diventano ingredienti altrettanto fondamentali per la buona riuscita del progetto.

I risultati sui Servizi fruiti dai beneficiari (Figura 5) mostra una frequenza molto alta dei Servizi anagrafici e altri servizi PA (32%), delle attività di socializzazione presenti nella comunità (24%), Orientamento ai servizi (16%). Meno utilizzati i Servizi di supporto complementari (8%), Servizi sanitari (6%), Mediazione linguistica (5%), Tutela legale (2%).

### *Costi: spese sostenute e costi-efficacia*

Nel 2013, l’Osservatorio Europeo per l’Homelessness pubblica un report su *The Costs of Homelessness in Europe* (Pleace *et al.*, 2013), che rappresenta il primo vero grande sforzo di analisi comparativa sui costi sostenuti per contrastare l’*homelessness* in tredici stati europei. I risultati empirici, raccolti dai ricercatori dell’Osservatorio tramite i questionari, dimostrano che l’accesso di una persona senza dimora in un’abitazione privata e supportata dai servizi sociali è più conveniente, in termini economici, dei tradizionali modelli di intervento “a scala”, che usano i dormitori e

Figura 5 – Comunità e servizi usufruiti dai beneficiari (valori %)



i servizi di accoglienza come principale sistema di intervento. Anche negli studi longitudinali, portati avanti da Tsemberis e dal team di *Pathway to Housing* (Gulcur *et al.*, 2003; Tsemberis, 2010), viene più volte ribadito che HF è meno costoso dello *staircase model* per diverse ragioni, una delle quali è che non devono essere costruiti nuovi alloggi o strutture residenziali e che l'HF concorre a ridurre l'utilizzo dei dormitori (abbassando nel tempo i costi di gestione); riduce il ricorso al pronto soccorso, grazie alle migliorate condizioni di salute delle persone inserite in appartamento; riduce il numero degli arresti o delle detenzioni alternative per crimini minori commessi dalle persone indigenti (Culhane, 2008; Tsemberis, 2010).

La misurazione dell'economicità e dell'efficienza di un approccio in confronto a un altro richiede un notevole sforzo di analisi, oltre che una quantità di informazioni sulle spese sostenute che non sono sempre facili da monitorare, anche a causa delle diverse logiche che animano gli studi sui costi.

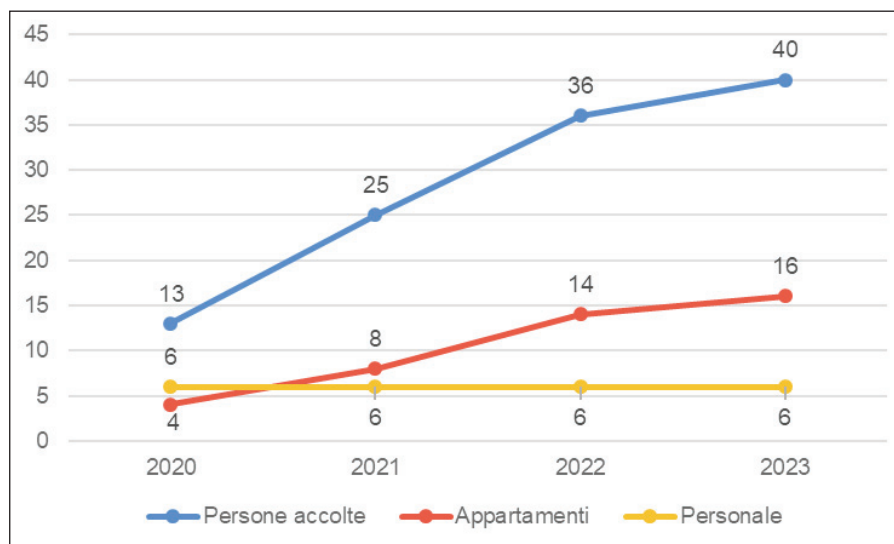
Nel caso del progetto HF Roma, è stata elaborata una Scheda costi che ha raccolto informazioni analitiche sui costi sostenuti dal progetto suddivise per tre macrovoci: Housing (affitti e utenze); Personale; Spese accessorie una tantum. La Scheda costi è stata utilizzata raccogliendo i costi aggregati per semestre, per i primi tre anni di progetto, imputando successivamente i costi unitari per persona, per die e per mese. Si tratta dunque di una

procedura di analisi delle risorse utilizzate in un arco temporale definito, per tipologia di voce di costo. La misurazione dell'efficacia è intesa come la misurazione della capacità del progetto di raggiungere i risultati per i quali è stato attivato, ovvero, stando alla metrica obiettivi-risultati, il progetto aveva come obiettivo di attivare percorsi di HF per 40 persone, individuando soluzioni abitative idonee ai bisogni e alle caratteristiche. I risultati, sulla base delle risorse disponibili, sono stati raggiunti in maniera congrua.

In sintesi, la suddivisione dei costi, in valore percentuale per anno di progetto e per macro-voce. La spesa annuale del progetto HF Roma è caratterizzata da un incremento graduale, passando da circa 153 mila euro nel primo anno (2020), a 171 mila euro nel secondo, fino a raggiungere circa 210 mila euro nel terzo<sup>13</sup>. Nel 2023, gli ultimi 5 mesi di progetto hanno comportato una spesa di 88 mila euro.

La Figura 6 riporta alcuni dati complessivi relativi al progetto (numero di beneficiari, appartamenti e operatori), che aiutano ad inquadrare meglio la lettura dei costi.

Figura 6 – Numero di beneficiari, di appartamenti e membri dello staff HF Roma (valori assoluti)



<sup>13</sup> È bene precisare che si tratta di stime economiche relative all'anno in corso, che quindi non coincidono necessariamente con la rendicontazione effettiva dei costi di progetto.

Si osserva dunque come i costi di personale e di housing siano tra loro inversamente proporzionali nel corso dei quattro anni. Nel 2020, anno di avvio del progetto, con l'inserimento delle prime 13 persone e un impiego di 4 persone di staff (incluso il coordinatore e la figura amministrativa), i costi del personale impattano maggiormente sui costi totali sostenuti nel primo anno. Il 76% dei costi è legato infatti alla voce personale, il 19% agli appartamenti e solo il 5% a costi accessori/eventuali. I costi di gestione aumentano nel corso dei tre successivi anni ed, evidentemente, aumentano all'aumentare del numero dei beneficiari (25 nel 2021, 36 nel 2022 e 40 nel 2023), nonché degli appartamenti affittati (8 nel 2021, 14 nel 2022 e 16 nel 2023). Ugualmente, il peso dei diversi costi sul totale delle spese varia lungo gli anni. I costi del personale hanno un impatto via via più basso (63% nel 2021 e 57% per gli ultimi due anni di progetto), mentre aumenta il peso dei costi legati all'housing (rispettivamente 35% nel 2021 e 41% nel 2022 e nel 2023).

Analizzando i costi medi mensili, si osserva un costo decrescente, che si attesta in media sul costo evidenziato da precedenti studi italiani su progetti HF in sette città (Mazzeo e Mudanò, 2016). Un costo medio mensile per appartamento di 613,00 euro nel primo anno, che aumenta leggermente nel 2021 (627,00 euro) per il raddoppio del numero degli appartamenti (da 4 a 8) e decresce negli anni successivi, passando da 509,00 euro nel 2022 a 445,00 euro nel 2023, per un totale di 16 appartamenti. La decrescita è dovuta all'autonomia raggiunta progressivamente dai beneficiari, che hanno coperto quote crescenti di costi di affitto e utenze. Se calcoliamo il valore medio lungo tutto il periodo del progetto, il costo medio mensile è di 549,00 euro (era di euro 572,39 il costo medio mensile, calcolato con lo strumento OsValdo per altri progetti HF). Il costo medio mensile per persona è leggermente più alto nel primo anno di investimento del progetto e ammonta a 979,00 euro per persona, per poi via via dimezzarsi con una armonizzazione dei costi di housing, personale e costi accessori, che consentono di scendere a 571,00 euro nel 2021, 484,00 euro nel 2022 e 435,00 nel 2023. Anche in questo caso, se calcoliamo il valore medio lungo gli anni del progetto, si evidenzia un costo medio mensile per persona di 617,00 euro (anche in questo caso in linea con le 626,84 di OsValdo). Infine, il costo pro die pro capite varia da 41,00 euro nel 2020, a 29,00 euro per persona nel 2021, per poi decrescere e attestarsi su un valore di 19,00 euro nel 2022 e 2023. Il costo medio giornaliero per persona del progetto di HF Roma è di 27 euro al giorno (di poco superiore alla media di 20,89 euro, rilevata dallo strumento italiano di misurazione dei costi in altri progetti italiani).

Nonostante non sia rientrato nel monitoraggio puntuale del progetto, è utile segnalare, ai fini di una valutazione dell'efficacia e del successo dei

progetti di housing, il fatto che nessuno dei 40 beneficiari ha mai fatto ricorso, durante il progetto, ai servizi a bassa soglia offerti dal Comune di Roma (dormitori e strutture simili, richieste d'intervento alla Sala operativa sociale, ecc.)<sup>14</sup>. Inoltre, non ci sono stati accessi "impropri" ai pronti soccorsi cittadini, come spesso accade alle persone senza dimora, né arresti o condanne penali, a conferma di quanto evidenziato in letteratura (Tsemberis 2010 e gli altri volumi citati nel par. 3.3.4).

## **8.5. Punti di forza: lavoro sociale e di comunità**

Nel progetto Housing First Roma un elemento cruciale è stato quello dell'accompagnamento. Ciascun beneficiario, infatti, ha potuto disporre di un sostegno personale e costante. In tutti i servizi offerti gratuitamente dalla Comunità di Sant'Egidio ogni rapporto inizia con un incontro personale, facendo sì che l'offerta concreta di un aiuto materiale sia sempre accompagnata dalla conoscenza reciproca. Tale approccio rappresenta una base solida su cui poggiare per avviare percorsi di cambiamento e aiutare ciascuno a trovare i modi per lasciare la strada.

Molte volte la condizione di homeless fa perdere la speranza sul futuro e la fiducia in se stessi e negli altri. Il cambiamento della propria esistenza appare impossibile e lo è davvero se si rimane da soli. Nell'esperienza di Sant'Egidio, l'incontro con qualcuno che entra in una relazione personale ed offre un sostegno disinteressato è la chiave per ritrovare la fiducia persa. Il desiderio di una nuova vita rinasce proprio all'interno di questo rapporto: sognare insieme un'esistenza diversa e lavorare per realizzarla diventa possibile.

C'è un secondo elemento da sottolineare: la dimensione del "noi". A Sant'Egidio ogni persona è riconosciuta nella sua individualità, ma collocata in un contesto comunitario. Sono importanti alcuni momenti condivisi, come le festività religiose e civili, che vengono vissute insieme con momenti di festa, celebrazioni liturgiche, pasti comuni. Questo permette di vivere tali occasioni in allegria e favorisce un senso di comunità fra le persone, tra chi aiuta e chi è aiutato, costruendo la dimensione di un "noi" che consente di non essere più soli. La solitudine e l'isolamento sociale sono tra le principali problematiche che affliggono le persone senza dimora, aggravando le difficoltà già legate alla mancanza di un alloggio. La presenza di un ambito in cui condividere i problemi e i buoni risultati raggiunti è di fondamentale importanza, in quanto consente di ricevere l'aiuto necessario

---

<sup>14</sup> L'unica persona che ha lasciato la casa è entrata in una accoglienza notturna gestita da Sant'Egidio.

e, soprattutto, di superare l'isolamento. Si diventa così più resilienti di fronte ai problemi e fiduciosi nell'affrontare sfide che da soli sembrano – e talvolta sono – impossibili.

Tutto questo si è rivelato decisivo per il successo di Housing First Roma, in cui questo percorso di accompagnamento e di comunità è stato presente fin dall'inizio, insieme all'alloggio. La prima tappa è stata la costruzione di un rapporto personale di almeno un membro di Sant'Egidio con ciascun partecipante al progetto. In alcuni casi tale relazione era preesistente ed è stata all'origine della proposta di inserimento in casa. In altri, ha preso avvio contestualmente ai primi colloqui finalizzati all'ingresso nell'alloggio. Avere costantemente a fianco una presenza amica, desiderosa di comprendere le difficoltà e le speranze, disposta ad ascoltare senza mai giudicare, si è rivelata preziosa, insieme alla condivisione di alcuni momenti comuni. Con il passare del tempo, i beneficiari hanno costruito dei legami forti fra loro e con gli operatori, maturando una maggiore fiducia in loro stessi. Questo ha permesso sia di affrontare i momenti di abbattimento o le piccole e grandi crisi che ciascuno affronta nella vita, sia di progettare cambiamenti significativi: rinnovare i documenti d'identità se smarriti, incontrare i servizi sociali, intraprendere percorsi di cura, ecc.

Nel corso del tempo sono state assunte scelte di rilievo: prendersi cura della propria persona, gestire la casa insieme al/ai propri coinquilini; provare a ricostruire un rapporto con la propria famiglia; curare la propria salute; richiedere i diritti che fino a quel momento non erano stati ottenuti, dal reddito di cittadinanza alla pensione, dalla residenza anagrafica alla partecipazione alle consultazioni elettorali. Un'altra grande sfida è stata quella del lavoro, difficile da trovare, per l'età spesso avanzata e le condizioni oggettivamente non facili del mercato del lavoro nella Capitale. Nonostante ciò, molti hanno provato a cercarlo, qualche volta dopo un periodo di formazione, e non pochi sono riusciti a trovarlo. I numeri sono ragguardevoli e sono stati cruciali per raggiungere l'autonomia economica. Altra scelta significativa assunta da alcuni è stata quella di impegnarsi nel volontariato, con l'intento di restituire l'aiuto ricevuto, coronando in qualche modo il proprio percorso dalla strada fino al *giving back*.

L'accompagnamento offerto dai volontari, mediante il rapporto personale e la dimensione comunitaria, ha avuto una funzione di grande importanza per il successo del progetto. È stato flessibile, adattandosi alle diverse problematiche che si sono manifestate nel tempo. È proseguito anche dopo i due anni di sostegno economico, senza scadenza, sia per aiutare il mantenimento dei risultati conseguiti ove necessario, sia per continuare un percorso di amicizia che rappresenta un valore per tutte le persone coinvolte nel progetto. Fra di esse è ormai difficile distinguere chi aiuta e chi è aiutato.

Il lavoro di comunità è stato portato avanti, in modo molto diverso, con i proprietari degli alloggi affittati. È nota la difficoltà a reperire abitazioni in affitto da destinare a persone in condizioni di grave marginalità. Anche il progetto HF Roma ha dovuto affrontare tale difficoltà. La chiave è stata la costruzione di relazioni di fiducia con i proprietari degli alloggi che sono stati dati ai beneficiari. Lo staff ha mantenuto un rapporto costante con i proprietari, aggiornandoli sull'andamento dell'iniziativa, i buoni risultati ottenuti e anche alcune difficoltà incontrate. Inoltre, è stata data piena disponibilità ad affrontare insieme e rapidamente qualsiasi problema si potesse verificare. Questo è stato cruciale sia per risolvere i piccoli problemi che nel tempo si sono manifestati, gli stessi di ogni locazione immobiliare, sia per far crescere fiducia nei proprietari, che in alcuni casi si sono resi disponibili ad offrire nuovi alloggi in locazione. La validità del lavoro fatto insieme è confermata dalla sostanziale assenza di problemi relativi al pagamento degli affitti, anche con i beneficiari che avevano concluso il periodo di sostegno economico da parte del progetto.

## **8.6. Sfide aperte per programmi HF in contesti metropolitani**

I risultati del progetto HF Roma sono significativi. Pur in presenza di un contesto reso difficile dalla pandemia, tutti gli obiettivi previsti sono stati raggiunti e superati. Le persone accolte sono state il 5% in più del previsto e solo un partecipante ha lasciato la casa. Fra i diversi elementi che hanno reso possibili tali risultati alcuni meritano di essere sottolineati, oltre ovviamente alla disponibilità dell'alloggio che è decisiva. In primo luogo quello dell'accompagnamento e della costruzione di una dimensione comunitaria per sostenere l'uscita dalla condizione di *homelessness*. Nelle grandi città tante volte prevale l'anonimato e si pone la necessità di ricostruire un tessuto sociale che faccia da supporto al percorso verso l'autonomia. Per il progetto HF Roma questo è stato cruciale ed attesta che contesti come il vicinato, l'associazionismo di ogni tipo e il volontariato (oltre che ogni iniziativa promossa dagli enti gestori dei progetti), sono preziosi per sostenere il percorso di uscita dalla strada.

Altrettanto nevralgico è il tema del reinserimento nel mondo del lavoro, almeno per chi possiede i requisiti necessari. Non sempre può essere immediato, in alcuni casi serve un periodo di formazione o lavoro protetto per riprendere tempi e ritmi che si sono perduti. Ma è un obiettivo di medio e lungo termine da tenere in grande considerazione, reso possibile dalla disponibilità dell'alloggio e decisivo per la piena autonomia economica.

Il team dei soggetti coinvolti si è rivelato vincente, unendo l'esperienza e la competenza di carattere sociale di Sant'Egidio e fio.PSD, ad un'impresa dinamica come la Cisco. Quest'ultima non è stata solo l'azienda finanziatrice, ma un soggetto interessato ai risultati del programma e alla loro divulgazione, portando avanti con una partnership attiva e dinamica lungo tutta la durata dell'intervento, nel pieno rispetto dei ruoli di ciascuno. È stata utile, infine, anche la buona e costante collaborazione con i proprietari degli alloggi, per costruire un clima di fiducia verso il progetto, che ha reso possibile superare la difficoltà nel reperimento delle abitazioni.

Come già argomentato in altra sede (Cortese, 2016), l'implementazione di HF apre sia opportunità che sfide, queste ultime legate a varie dimensioni che caratterizzano il sistema di welfare locale. A Roma il progetto HF ha rappresentato un'innovazione di rilievo nel panorama dei servizi. Nella Capitale, come nella maggior parte dei contesti metropolitani, dove di fatto la *homelessness* si concentra, il paradigma dominante di intervento è rappresentato dall'approccio a gradini. È un percorso che prevede una serie di passaggi vincolanti e stringenti che accompagnano la persona da una prima accoglienza nei servizi cosiddetti bassa soglia, ai servizi di secondo e terzo livello, basati su un progetto strutturato di inclusione sociale volto alla piena autonomia della persona senza dimora. HF ribalta il paradigma e dimostra che l'inserimento diretto in una abitazione, corredato da un supporto sociale e relazionale, può determinare un percorso di benessere individuale e di integrazione sociale rapido e duraturo nel tempo. La platea dei beneficiari del progetto romano è stata diversificata da numerosi punti di vista: l'età (giovani, adulti e anziani), il genere, la nazionalità (italiani, comunitari ed extracomunitari), ma anche per la presenza di single, coppie e famiglie. Anche le loro difficoltà erano diverse e spaziavano dalla cronicità della mancanza di alloggio, alla ludopatia e a molto altro. Ma la fedeltà al programma è stata altissima e senza eccezioni. Questo attesta l'utilità di fornire una casa, che si è rivelata una soluzione vincente per situazioni assai eterogenee. È quindi auspicabile che tale modello diventi la prima scelta di intervento (o almeno una fra le prime) per la *homelessness* da parte del Comune di Roma e più in generale delle amministrazioni pubbliche.

In tal senso va sottolineato un altro elemento significativo, quello dei costi. Sono stati contenuti e soprattutto limitati nel tempo, com'è stato illustrato. Inoltre, dall'ingresso in casa non c'è stata alcuna richiesta da parte dei beneficiari alla Sala operativa sociale di Roma Capitale, il servizio destinato alle emergenze sociali della città. Né ci sono stati accessi impropri ai Pronto soccorso, ossia nessuno è ricorso alle cure di urgenza per la mancanza del medico di base o di un alloggio, come non di rado accade agli *homeless* della città. L'investimento economico iniziale per il sostegno



economico previsto dal progetto (massimo 24 mesi) viene recuperato in un tempo ragionevolmente breve, perché entro quell'arco temporale i beneficiari si rendono economicamente autonomi – sia mediante pensione e altri sussidi, sia mediante il lavoro – uscendo così dal circuito dell'assistenza agli homeless.

Per una realizzazione di lunga durata e per potenziare gli effetti di progetti come quello illustrato, una prima sfida riguarda la presenza di una regia pubblica che, per competenza e responsabilità istituzionale, possa introdurre HF come servizio in una strategia pubblica di intervento per la grave marginalità. Una seconda sfida riguarda la possibilità che HF possa diventare un livello essenziale delle prestazioni del welfare locale e un servizio integrato che, superando le categorizzazioni e le standardizzazioni, crei le condizioni affinché HF possa essere realmente un servizio che si adatta alla persona, ai suoi bisogni, alla sua autodeterminazione, alla sua libertà di far parte in maniera consapevole e dignitosa di una comunità. Altro tema di rilievo è quello del reperimento degli alloggi. Come si è detto, non è facile trovare case da affittare sul mercato privato sia per le difficoltà connesse alla gestione della morosità degli inquilini, sia per un certo pregiudizio verso chi viene da una storia di strada. Sarebbe molto utile un intervento degli enti locali per superare tale criticità, ad esempio mediante un fondo di garanzia a tutela della proprietà, attivabile in presenza di oggettive difficoltà dell'affittuario (perdita del lavoro, malattia, ecc.), oppure attraverso l'edilizia residenziale pubblica.

Ancora oggi nel nostro Paese molte persone senza dimora incontrano diverse difficoltà ad accedere ad un luogo sicuro e confortevole per trascorrere la notte, ad avere uno spazio di ascolto con i servizi professionali o un progetto di presa di carico. HF Roma ha fornito prove empiriche che dimostrano come tale approccio sia privo di barriere di accesso. La casa diventa la porta di ingresso per riconquistare una dignità, una capacità di essere e di agire, di scegliere consapevolmente e di guardare avanti. C'è da augurarsi che la diffusione di tale modello possa proseguire e crescere, in Italia e anche in altri paesi. In tal senso è da registrare positivamente l'inserimento del modello Housing First nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali) e nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), con l'auspicio che sia l'occasione per diffondere l'utilizzo del modello in Italia e la fiducia nelle sue potenzialità. L'auspicio di chi scrive è che l'esperienza positiva di questo ed altri progetti conclusi, insieme a quelli attualmente in corso (o in fase di avvio), possa favorire una crescente consapevolezza nella bontà del modello e la sua diffusione capillare nel Paese.

## 9. *Studio di caso: i servizi della Caritas diocesana di Roma*

di Carmelo Bruni, Eleonora Schirmo\*

### 9.1. Storia e caratteristiche dei servizi della Caritas romana

La Caritas diocesana di Roma è un organismo pastorale della Chiesa Cattolica di Roma, fondato il 10 ottobre 1979 da monsignor Luigi Di Liegro, al fine di “promuovere e testimoniare lo sviluppo dell’uomo, la giustizia sociale e la pace nelle comunità parrocchiali e civile in tutte le sue forme”. Dallo statuto di fondazione si legge “la Caritas diocesana è l’organismo pastorale istituito dal Vescovo al fine di promuovere la testimonianza della carità delle comunità diocesane e delle comunità intermedie, specie parrocchiali, in forme consone ai tempi ed ai bisogni, in vista dello sviluppo integrale dell’uomo, della giustizia sociale e della pace, con particolare attenzione agli ultimi e con prevalente funzione pedagogica”.

La prima iniziativa della Caritas diocesana si è svolta per “l’Avvento di carità” il 23 dicembre 1979, nel corso della giornata della colletta comune (in cui si raccoglievano abiti dismessi, con il ricavato a favore delle popolazioni del Nicaragua), e consisteva nel “digiunare un pasto e devolvere l’equivalente per i fratelli sofferenti”.

È il 6 gennaio 1981 quando viene inaugurato il Centro di Ascolto Stranieri di Via delle Zoccolette, il primo servizio aperto e realizzato grazie alle offerte ricevute dalle parrocchie romane nel corso di un intero anno. Nel servizio per stranieri cominceranno a lavorare oltre che i volontari, anche i primi obiettori di coscienza che svolgono il servizio civile presso la Caritas. Sempre nello stesso anno, il 3 dicembre, viene invece aperto il primo Centro di Accoglienza, il “Don Bosco”, che accoglierà profughi e clan-

---

\* Il paragrafo 9.1 è a cura di Eleonora Schirmo. I restanti paragrafi sono a cura di Carmelo Bruni.

destini in Via Magenta: il centro è realizzato dalla Caritas in collaborazione con i Salesiani e sarà l'antesignano delle strutture di accoglienza che, via via, la Caritas aprirà negli anni a Roma.

L'anno successivo si completerà la struttura di "segretariato sociale" della Caritas, grazie all'apertura, avvenuta il 2 febbraio del 1982 del Centro di Ascolto per italiani in Via Arco della Pace (oggi in Via Porta di San Lorenzo): si tratta dell'equivalente per italiani del centro di ascolto di via delle Zoccollette e ha l'obiettivo di fornire un servizio di ascolto e indirizzamento aperto ai cittadini italiani vulnerabili sia verso la rete dei servizi istituzionali che verso la rete della Caritas.

A gennaio del 1983, invece, prende vita a Ostia il Centro Medico, quello che sarebbe poi diventato il Poliambulatorio di Via Marsala: un servizio di medicina di base per coloro che non avevano garantita l'assistenza pubblica e gratuita, completata da un servizio di fornitura gratuita di medicinali ottenuti grazie alle donazioni provenienti dal territorio. L'emergenza di allora era costituita soprattutto dagli immigrati che vivevano clandestinamente in città; una realtà nuova per l'Italia, ma che negli anni successivi avrebbe avuto una forte espansione e avrebbe richiesto una sempre maggiore presa di coscienza da parte della società.

Il 5 agosto dello stesso anno inizia ad operare la prima mensa sociale diurna. La mensa, che parte in locali provvisori in Viale Manzoni erogando 450 pasti al giorno, si trasferisce in pochi mesi prima in Via Magenta e successivamente, nel gennaio 1984, nella sede definitiva di Colle Oppio. Il 6 gennaio del 1984 viene inaugurata la seconda mensa: la Mensa di Ostia. Quest'ultima, nata per far fronte alle necessità dei numerosi immigrati che vivono di stenti nel litorale, ha iniziato erogando oltre 200 pasti al giorno.

L'11 febbraio 1987 nasce il Servizio giuridico legale per la tutela dei diritti dei poveri (poi NALC – Nucleo Assistenza Legale Caritas), uno sportello di consulenza per gli stranieri che intendono presentare domanda di sanatoria i cui termini sarebbero scaduti entro pochi mesi.

Infine, il 27 aprile 1987, dopo poco più di 7 anni dalla sua fondazione, viene inaugurato l'Ostello di Via Marsala, con annessa mensa serale: 200 posti letto per senza dimora che potranno usufruirne del dormitorio per un massimo di tre mesi. Si tratta di un primo riparo che consente a chi vive in strada di entrare in contatto con i servizi sociali.

Negli anni si sono moltiplicati i servizi messi a disposizione dalla Caritas per la parte più fragile della popolazione, quella che senza il supporto di servizi di sostegno e accompagnamento si troverebbe inesorabilmente esclusa o emarginata all'interno della città. Ad oggi la Caritas di Roma promuove direttamente 45 servizi in 7 specifici ambiti di intervento:

1. *Ascolto*: i Centri di Ascolto sono realtà promosse dalle Parrocchie e dalla Diocesi dove le persone in difficoltà possono incontrare operatori e volontari preparati per un ascolto attivo e un accompagnamento nella ricerca di soluzioni ai propri problemi. Dopo un'attenta disamina della situazione, viene proposto alla persona un progetto di aiuto specifico, sostenibile e in grado di promuoverne la dignità.
2. *Accoglienza*: le strutture di accoglienza, ostelli, ospitano uomini, donne e mamme con figli minorenni. Sono attive comunità alloggio per rifugiati politici e protetti internazionali, case-famiglia per malati di Aids e centri di pronta accoglienza per minori. Durante il periodo di accoglienza gli ospiti vengono aiutati a superare lo stato di marginalità in cui si trovano attraverso un lavoro di sostegno alla persona e di accompagnamento nella ricerca di soluzioni occupazionali ed abitative autonome. L'obiettivo è, pertanto, favorire il reinserimento sociale delle persone, affinché possano tornare a guardare ancora con fiducia alla vita.
3. *Mense*: le mense, nate per soddisfare il bisogno primario dell'alimentazione, hanno nella promozione della persona l'obiettivo prevalente. Per questo il pasto è l'occasione per stabilire con gli ospiti un rapporto di fraterna accoglienza. Le mense cercano di rispondere alle loro esigenze, offrendo un ambiente familiare e dignitoso.
4. *Domiciliarità*: i servizi di assistenza domiciliare sono rivolti ad anziani soli, malati e famiglie in difficoltà. Gli interventi sono realizzati da volontari e operatori appositamente formati e coordinati in un'ottica di continua condivisione. Sono esperienze che cercano di alleviare le sofferenze delle persone fragili attraverso un intervento che privilegia l'ascolto, la condivisione e la prossimità, attraverso l'incontro con le persone nel loro spazio di vita, la casa, portando vicinanza e, laddove necessario, un intervento specialistico di aiuto sociale e sanitario.
5. *Famiglia*: negli ultimi anni la Caritas ha avuto modo di conoscere situazioni di indigenza gravi in nuclei familiari che spesso provengono da zone periferiche della città e non hanno mai preso contatti con i servizi sociali del proprio territorio. Si tratta di famiglie che possono contare solo su un reddito, quando questo esiste, che vivono in appartamenti in affitto o case popolari, spesso senza un contratto, e altre volte addirittura in stabili occupati in condizioni di promiscuità e carenza igienica, non di rado privi di luce e gas. Situazioni di indigenza che sono al limite della povertà ma che, allo stesso tempo, se adeguatamente contrastate, con iniziative di sostegno e accompagnamento, possono portare le famiglie a superare la crisi e riprendere una vita affettiva in modo più stabile e sicuro.

6. *Sanità*: la malattia è di per sé un elemento emarginante, soprattutto per chi non è in alcun modo tutelato. Pur essendo il diritto alla salute uno dei diritti irrinunciabili per l'uomo, migliaia di persone nella nostra città ne sono escluse. I servizi hanno come obiettivo non solo dare una risposta immediata, ma soprattutto stimolare le autorità a prendersi carico di queste problematiche.
7. *Inserimento sociale*: attraverso l'attivazione di laboratori didattici, i volontari e gli operatori sviluppano un percorso formativo e di promozione umana e sociale che possa favorire e agevolare processi di integrazione degli ospiti dei centri della Caritas diocesana e delle persone assistite attraverso progetti di solidarietà. Si tratta di percorsi che prevedono due differenti fasi: una legata alla conoscenza degli elementi base "della vita" nel territorio in cui gli indigenti si trovano (corsi di lingua italiana, di informatica di base e di educazione alla legalità), un'altra finalizzata all'inserimento in contesti lavorativi degli stessi (corsi di laboratori artigianali).

Tutti i servizi offerti, attivi sia autonomamente che in regime di convenzione con enti pubblici e privati, hanno come finalità ultima la realizzazione di migliori condizioni sociali e professionali per tutte le persone in stato di bisogno. Di fronte alle molte situazioni di esclusione e disuguaglianza, la sfida di ieri e di oggi è sempre quella di rafforzare la capacità ed il valore dei singoli servizi affinché siano sempre più in grado di dare risposte adeguate alle persone e allo stesso tempo di generare cambiamenti sociali e culturali in un'ottica educativa e comunitaria.

## **9.2. Analisi del focus group con i responsabili dei servizi della Caritas romana**

Al fine di approfondire la conoscenza degli obiettivi, della filosofia e della modalità operative della Caritas, è stato realizzato un primo studio di caso, conducendo 2 focus group, della durata di circa 1 ora e mezza ciascuno, che hanno visto coinvolti complessivamente 10 operatori afferenti a diverse strutture dell'area "Ascolto e Accoglienza": il Centro di Ascolto per italiani, il Servizio Notturmo Itinerante, le mense di Colle Oppio a via Marsala, l'ostello di via Marsala e la Casa di Accoglienza Santa Giacinta.

L'analisi condotta, quindi, non riguarda uno specifico servizio, ma si estende ai servizi afferenti ad un'area di intervento denominata "Ascolto e Accoglienza", che è quella maggiormente coinvolta con le persone che vivono una condizione di emarginazione estrema e che fruiscono di in-

terventi volti a fornire loro una risposta immediata ai bisogni primari: il mangiare e il bere, il vestirsi, il lavarsi e il dormire.

### *9.2.1. La filosofia dell'intervento Caritas*

Un primo, significativo dato che emerge dai focus è la consapevolezza dell'esistenza di una vision chiaramente identificabile nell'intervento realizzato dall'ente che, pur condividendo molte linee comuni con le altre realtà che si occupano di senza dimora, mantiene però una sua peculiarità.

Il principio che guida e sta alla base gli interventi potrebbe essere identificato nel "rispetto" della persona, intendendosi con ciò il riferimento al rispetto dei tempi della persona, del suo vissuto e della sua storia, che condizionano in maniera esiziale l'esito degli interventi di aiuto. In questo principio risuonano gli echi di Dworkin su "rispetto" e "considerazione", quali dimensioni costituenti delle relazioni sociali in un sistema liberale (Dworkin, 2000). Questa modalità di relazionarsi alle persone incide anche sulla valutazione dell'efficacia delle prestazioni di aiuto, che viene interpretata in maniera complessa, cioè non semplicemente nei termini di una fuoriuscita dal circuito dell'assistenza.

Il riferimento al vissuto della persona rimanda all'esigenza di un approccio al tempo stesso professionale e accogliente. Pur non essendo richiesto al momento dell'assunzione, quasi tutti gli operatori sociali sono laureati; non mancano poi specialisti – per esempio psicologi, assistenti sociali, educatori professionali – chiamati a svolgere interventi specificamente connessi alla loro professione; ma anche la gestione quotidiana degli interventi è svolta da professionisti che agiscono da operatori. Nell'intervento si rifiuta l'approccio cosiddetto "buonista", facilmente e tipicamente affibbiato agli interventi realizzati in organizzazioni di ispirazione cattolica e a guida ecclesiale. C'è al tempo stesso la consapevolezza che lo sconfinamento nel buonismo, o nel senso di onnipotenza, nelle relazioni d'aiuto è sempre in agguato, specie quando si opera con le persone estremamente fragili.

La Caritas viene anche descritta come uno "stile di vita", un savoir faire, caratterizzato da una modalità di approccio molto attento. Ciò è certamente facilitato dalla modalità di funzionamento di alcuni servizi: servizi residenziali che consentono di vivere relazioni quotidiane e slegate da orari ridotti, in una relazione immersiva che può sfruttare i momenti inattesi o le diverse situazioni informali che si creano nella quotidianità e che facilitano l'incontro su un piano di parità, colloquiale, diversamente invece dai limiti che devono scontare i servizi sociali istituzionali, vincolati a ben definiti orari di apertura.

È un lavoro attivo nel silenzio e discreto, lento, rispettoso, dove è importante mettere a proprio agio la persona, che si trova in un ambiente dove ci si prende cura della persona globalmente, anche a livello proprio del corpo, dell'igiene personale. Quando tu accompagni una persona a fare una doccia, lì arrivi a dei livelli di intimità che sono fuori dal normale. In qualità di operatore ti trovi di fronte ad un corpo che, comunque sia, viene messo a nudo. Io ho visto personalmente quanto il rapporto con la persona possa cambiare nel momento in cui ti prendi cura di lei, superando quell'ostacolo, quando ti mette di fronte la sua nudità, completamente. È come se scattasse un qualcosa e quella verità che è stata raccontata fino a quel momento quasi non avesse più valore. A momenti inizia a parlare la vera sofferenza, con tutto il dolore che c'è dietro queste persone. E lì, lì penso che la professionalità nostra è quella di riconoscere in loro una forma proprio di dignità, di ricostruirla realmente [Operatore Casa di Accoglienza Santa Giacinta].

### *9.2.2. Senza dimora: identità sfuggenti e fragilità multiple*

Gli operatori sono stati chiamati in prima battuta a riflettere sulle caratteristiche dei senza dimora, al fine di rappresentare, se possibile, una sorta di identikit della persona che chiede aiuto.

Ciò che emerge è in parte una visione canonica, potremmo dire manualistica del senza dimora, ma al tempo stesso viene rivendicata e sottolineata una irriducibilità della condizione del senza dimora entro categorie predefinite. Nel primo caso si fa riferimento alla multiproblematicità di questa condizione, che afferisce a dimensioni e aree diverse della personalità e della loro situazione esistenziale:

Sì che poi diciamo la categoria senza fissa dimora, tutti sappiamo bene che al suo interno c'è una serie di problematiche. Quasi tutti i senza dimora hanno più di un problema quindi, come dire, non è un'idea ideale, teorica, filosofica, quella di fare rete [SNI].

Quello che possiamo dire, però, a mio modo di vedere, è che l'identikit forse più ricorrente è proprio la multidimensionalità del disagio e lì magari ci metterei anche, come dire, la multifattorialità rispetto anche alle risorse della persona, perché poi non è che la persona è solo portatrice di problematiche, insomma, solo che le risorse magari le riscopriamo un po' più dopo [Operatore Casa di Accoglienza Santa Giacinta].

Nel secondo caso, viene sottolineata la irriducibilità ad unum dei percorsi e delle traiettorie esistenziali. Questo non significa solo che ogni persona è diversa, ma significa anche doversi confrontare con storie che seguono parabole e percorsi non sempre riconducibili dentro un percorso definito, ma che è anche fatto di andate e ritorni, di progressi e involuzioni:

Noi andiamo a interfacciarci con persone che di fatto ci presentano un quadro frantumato della loro vita e a volte hai la sensazione che devi andare a ricomporre un vaso che è caduto per terra e ora è in mille cocci, e tu devi andare a ricomporre questi cocci. A volte alcuni frammenti li trovi subito, altri non li trovi, o per trovarli devi andare a spostare un mobile, a fare delle cose, quindi devi andare a ritroso eccetera [Operatore Casa di Accoglienza Santa Giacinta].

Tutto questo perché poi alla fine quelle che si incontrano sono persone fragili: nella maturità emotiva, nella motivazione, nella collaborazione alla riuscita del percorso. Ma soprattutto ci si scontra con le insufficienze del sistema di risposte istituzionali. Queste hanno purtroppo il carattere della estemporaneità: cioè non hanno una prospettiva di medio-lungo periodo che consentirebbe la programmazione di interventi strutturali; emerge, viceversa, un modo di intervenire molto più legato al momento, all'urgenza, quasi a voler fronteggiare la precarietà dell'esistenza del senza dimora, con una precarietà di interventi istituzionali. Questo purtroppo non vale solo per gli interventi a favore dei senza dimora, ma costituisce una costante delle politiche socioassistenziali (Ascoli, 2011; Gori, 2022). Ed è a questo punto che entra in campo la filosofia propria della Caritas, organismo pastorale della Chiesa Cattolica, che ha come missione la cura degli ultimi e dei penultimi. Ci sono persone che non possono essere reimmesse nella società, pretendendo da loro un'autonomia gestionale e personale che non sono in grado di agire. Ci sono, cioè, soggetti la cui fragilità non è eliminabile oltre un certo limite; di conseguenza, l'unica alternativa all'uscita da una struttura protetta è la strada. Onde evitare che questo risultato si verifichi, la Caritas si fa carico della loro assistenza, dando continuità ad un mandato che è connaturato alla sua stessa esistenza e che viene da molto lontano: dal dovere del vescovo di prendersi cura dei poveri (Ferrera, 2019; Mollat, 1978; Geremek, 1986; Paglia, 1994).

Poi ci sono quelle persone cui invece a cui non riesci a proporgli qualcos'altro e costituiscono quindi le nostre "adozioni del cuore", cioè stanno con noi nel senso che molto spesso, no molto spesso no, spesso, ci sono quelle persone che non accetterebbero mai per esempio di stare in casa di riposo: e allora che fai? Rimanono magari con noi [Operatrice Ostello].

### *9.2.3. Bisogni ricorrenti e risposte efficaci*

Una terza domanda con la quale si sono sollecitati gli operatori riguardava le eventuali tecniche che si sono rivelate nel tempo più efficaci per realizzare interventi positivi e di successo. Il quadro che ne è emerso è stato



vario e frastagliato, toccando dimensioni inaspettate e concentrando l'attenzione più che su modelli manualistici di intervento, su aspetti e dimensioni più in linea con la filosofia di cui si diceva sopra.

Il primo approccio con la persona si palesa come fondamentale per l'inizio di un percorso. Più che far riferimento ad una tecnica, si sottolinea l'importanza dell'atteggiamento che deve avere l'operatore al momento del contatto con il futuro ospite, che deve essere un atteggiamento per quanto possibile empatico e di ascolto attivo. Questo atteggiamento è fondamentale per poter poi dare avvio a un processo di presa in carico. Questo è fatto di tantissime cose – colloquio, ascolto, interazione, descrizione delle regole della struttura e così via – però viene sottolineato che alla base di tutto c'è quell'atteggiamento di disponibilità e apertura alla relazione con l'altro che fa sì che la persona comprenda che l'operatore è lì, disponibile ad accogliere quella richiesta, quel vissuto, quell'episodio esistenziale che viene riferito dall'ospite e al quale viene attribuita importanza.

Va tenuto conto poi che, normalmente, quando si parla di senza dimora italiani, che sono coloro che vengono presi in carico dai servizi sociali per percorsi di media-lunga durata, si fa riferimento a persone adulte, cioè persone che tipicamente hanno una “carriera” lunga sulla strada.

Il secondo momento fondamentale è costituito dal “patto”. Questo è richiamato in ogni manuale per assistenti sociali e psicologi: affinché possa avviarsi proficuamente, la relazione di aiuto richiede l'accettazione di un patto non scritto che lega collaborativamente utente e operatore:

Viceversa, quando non si crea quella relazione, quel “patto” di fiducia allora il percorso non si attiva e si incontrano le difficoltà. Io non vedo una tipologia particolare che ha difficoltà: cioè il tossicodipendente attivo, la persona con patologia psichiatrica o la persona che viene da un percorso di reati. Piuttosto, la difficoltà rimanda alla capacità o meno della persona di chiedere aiuto e di accettare l'aiuto degli altri in generale, riuscendo ad affidarsi, al di là della problematica che presenta e al di là della sua gravità [Operatore Casa di Accoglienza Santa Giacinta].

Un'altra “tecnica” che si rivela importante per avviare percorsi di aiuto è quello di aiutare le persone a raccontarsi. La narrazione della propria vicenda ricorda la tecnica psicanalitica delle associazioni libere, che permettono alla persona di leggere o rileggere la propria storia, prendendone via via consapevolezza e imparando a darle un senso, a riconoscere al suo interno un percorso, che li ha portati sino a dove sono ora:

La persona quando arriva nei nostri servizi viene da un percorso molto diversificato e sicuramente molto complesso, quindi c'è questo approccio da parte nostra, permettere alla persona di raccontarsi e quindi utilizzare la relazione con

gli operatori, con i volontari, con la struttura, insomma con i servizi, per raccontare e raccontarsi la propria storia, la propria vicenda. È una cosa che colpisce, appunto, che molte di queste persone non si sono mai soffermate nell'arco della loro esperienza a riflettere sulla loro storia, sulla loro vicenda esistenziale [Operatore Centro di Ascolto].

Questo raccontarsi rappresenta per così dire un nuovo inizio: la costruzione di un rapporto, sia con i servizi che con gli operatori, ma soprattutto la riappropriazione di un rapporto con se stessi e il proprio vissuto, che favorisce la riorganizzazione della persona. Detto in altri termini, la persona inizia a riorganizzare le proprie risorse e comincia a dare un senso al suo essere in quel momento, cioè a fare un punto sulla propria storia e sulla propria traiettoria esistenziale fino a quel momento.

Al tempo stesso, però, questa persona trova dall'altra parte chi si accorge di lei, chi se ne prende cura, perché compie quell'operazione che Honneth definisce come fondamentale per il superamento del conflitto e dell'esclusione: il riconoscimento<sup>1</sup>:

Un aspetto positivo è che inizia a relazionarsi e una delle difficoltà maggiori per le persone è proprio quello di iniziare a relazionarsi con gli operatori, con i volontari, con gli altri ospiti perché a un certo punto, come dire, inizia a essere riconosciuta, non è più il senza dimora che sta dentro la macchina con il sacco a pelo, ma è, per esempio "Andrea", con tutte le sue caratteristiche, anche con la sua antipatia, e l'operatore, o anche la signora delle pulizie che magari lo sgrida perché va a prendere il caffè dopo l'orario, ci si relaziona come persona che viene riconosciuta ed è questo, diciamo, il cambiamento iniziale maggiore, il riconoscimento che permette l'inizio di una relazione umana, che poi si porta dietro, a corollario, tutto il resto, cioè quei cambiamenti tecnici di cui dicevo prima [Operatore Centro di Ascolto].

Un'altra dimensione fondamentale, cui viene prestata attenzione ed è considerata parte integrante e qualificante della metodologia di intervento nei percorsi di sostegno ai senza dimora, è un approccio autonomizzato col Tempo e con la Relazione. Agli ospiti viene garantita la possibilità di appropriarsi del proprio tempo, sia di quello interno che di quello esterno, da condividere con l'organizzazione e le istituzioni nell'ambito del percorso di fuoriuscita dal bisogno.

---

<sup>1</sup> Come è noto questo si tripartisce in: a) fiducia personale, che emerge naturalmente dall'affetto e dalla connessione nell'ambito delle relazioni affettive; b) rispetto individuale, garantito nelle relazioni giuridiche, che promuove un senso di integrità e dignità personale; c) autostima, che nasce dall'implicito riconoscimento di solidarietà nelle relazioni umane, contribuendo a consolidare un senso positivo di sé e del proprio valore all'interno di una comunità (cfr. Honneth, 2002).

Non bisogna dimenticare, infatti, il fatto che il Tempo del senza dimora è un tempo alterato rispetto alle convenzioni sociali, richiede una comprensione specifica. Infatti, spesso il senza dimora è costretto a vivere secondo ritmi diversi dalla società “normale”: dormendo di giorno e restando vigile di notte. Alto è il rischio di poter essere derubati o aggrediti di notte, quando la “città normale” dorme. I rischi di giorno sono invece ridotti, quindi il giorno consente il sonno, che non può mai essere completamente ristoratore, visti i rumori di fondo della città.

Abituati a questi “ritmi sincopati”, il sostegno e l’accompagnamento non possono avvenire all’interno di tempi codificati e determinati socialmente, cioè imposti secondo una visione efficientista dell’intervento. I tempi possono dilatarsi o accorciarsi a seconda della persona e del momento del percorso.

Certamente questo approccio è favorito dalla relativa autonomia di cui gode la Caritas nella gestione dei percorsi, svincolati da bandi istituzionali, che stabiliscono tempi e percorsi che generalmente si presentano come predefiniti e il più delle volte limitati:

Personalmente ti posso dire che io lascio il tempo a loro, dopo la prima accoglienza, lascio poi a loro il tempo e l’autonomia di scegliere l’operatore che man mano, vivendo il centro, iniziano a conoscere. Perché penso che questo sia fondamentale, perché anche se come operatori abbiamo una stessa linea in comune – siamo un’équipe – e ognuno mette a disposizione, comunque sia, le proprie risorse, a livello empatico, non ci si aggancia con tutti e quindi lascio a loro il tempo della scelta, perché è fondamentale a mio avviso questo: l’essere scelto dall’ospite che accogliamo. Questo è una parte molto molto importante [Operatore Casa di Accoglienza Santa Giacinta].

Quando noi entriamo in relazione con qualcuno significa tendenzialmente entrare un po’ in quel tempo che, per diversi motivi, per diverse vicissitudini, si è un po’ “alterato”, ha preso delle pieghe diverse. Quindi tendenzialmente, poi, quando c’è appunto il raccontarsi, il narrare, un po’ si rimette mano e forma a quel tempo. Però, poi, allo stesso tempo, è che per entrare in quel tempo bisogna poi anche un po’ rispettarlo ed assecondarlo [Operatore Servizio Notturno Itinerante].

Tuttavia, il tempo non è solo una risorsa da lasciare in gestione all’ospite. Il tempo è una risorsa strategica sulla quale fa perno anche l’operatore sociale nel percorso di sostegno ed aiuto. La capacità di attesa, il tempo come durata bergsonianamente intesa, consente all’operatore di definire una sorta di tempo sospeso all’interno del quale poter superare le pressioni efficientiste che interessano oggi anche i servizi sociali. Ciò permette di lavorare sulla relazione, di saper attendere il momento giusto nel quale si apre la breccia che consente di dare avvio alla relazione di aiuto:

Per quanto riguarda la strada, mi viene in mente sicuramente la pazienza. Spesso e volentieri per creare questo rapporto sulla strada ci vogliono mesi, ci vogliono anni. Se uno gettasse la spugna la seconda volta che vai e la persona ti manda via, non andremo oltre il 10% delle persone che invece intercettiamo. E ogni volta vanno trovati strumenti nuovi, bisogna inventarci strumenti nuovi per trovare quella breccia ed entrare in relazione, perché magari quello che ha funzionato con una persona non funziona più e, quindi, bisogna sempre saper leggere, saper rileggere, saper analizzare, saper reinventarsi. Ed è un allenamento continuo appunto di pazienza di che va fatto [Operatore Servizio Notturmo Itinerante].

È importante, però, anche distinguere tra i servizi, che presentano procedure, tempi, modalità di gestione differenti. Infatti, un conto è l'accoglienza e il sostegno realizzato all'interno di una struttura residenziale, o semiresidenziale, altro è realizzare l'aggancio nel Servizio Notturmo Itinerante, direttamente nella strada.

Nel primo caso si tratta di essere molto aperti all'ascolto del bisogno e della richiesta. Tipicamente questa passa attraverso l'esplicita richiesta di ospitalità, per una o più notti. Da lì parte l'accoglienza,

... che non è solo l'entrata della persona all'interno della struttura, invece è proprio quel primo rapporto che si crea anche semplicemente ascoltando il nome della persona al cancello. Quindi dal "ciao, come ti chiami?". Già da lì parte un'accoglienza e la modalità "tecnica" che ci viene richiesta è proprio questa, quella di saper accogliere la persona in tutto e per tutto sin dall'inizio [Operatore Ostello].

La situazione è differente quando invece ci si reca in strada, dove la relazione si ribalta: chi accoglie non è l'operatore, ma il senza dimora, il "padrone di casa"; è lui che determina possibilità, ritmo ed efficacia della relazione. Qui si tratta di rendersi disponibili all'incontro, di sapersi presentare, di saper rispettare le scelte del senza dimora e di saper accettare anche il rifiuto del contatto:

Differente è invece sulla strada, con il servizio itinerante (SNI). Qui non siamo noi a dover essere accoglienti, ma siamo noi a dover essere accolti, perché siamo noi gli ospiti in quel momento [Operatore Servizio Notturmo Itinerante].

Ma, comunque, una risorsa strategica fondamentale per realizzare qualunque tipo di percorso è la rete: sia il gruppo, l'equipe degli operatori, che la rete istituzionale e del privato sociale<sup>2</sup>. Il sostegno reciproco, la coopera-

---

<sup>2</sup> Come ricostruito nel Capitolo 7, la Caritas costituisce un nodo nevralgico all'interno della rete degli enti dedicati alle persone senza dimora.

zione, il confronto continuo costituiscono fattori fondamentali per la riuscita dell'aiuto:

Sai cos'è che trovo che sia vincente? È il gruppo che fa rete e che tiene. La buona gestione nel collettivo. La rete, comunque, che tiene il tutto e comunque sia l'équipe degli operatori, il gruppo [Operatore Casa di Accoglienza Santa Giacinta].

Un punto di forza assolutamente il lavoro di équipe, il confrontarsi con altre persone sui casi. Non sei mai da solo a livello di ragionamento e di confronto e sicuramente questo dà modo a noi operatori di crescere sempre [Operatore Servizio Notturmo Itinerante].

#### *9.2.4. L'esperienza della Caritas: fragilità e complessità nella gestione dei percorsi di aiuto*

Sono molte le difficoltà incontrate da chi opera con le fragilità della marginalità estrema. Sono difficoltà attribuibili da un lato alle caratteristiche dei senza dimora, e di cui si è in parte detto, dall'altro lato, però, esse afferiscono all'inadeguatezza delle risposte istituzionali e alle carenze del sistema delle politiche sociali.

Se da un lato, infatti, si insiste molto nel definire la povertà in generale, e la marginalità estrema in particolare, come fenomeno multidimensionale, dall'altro lato, però, le risposte che si producono a livello di governance rimandano essenzialmente a interventi di carattere settoriale, poco integrato, e quindi poco in linea con lo spirito della legge quadro 328/00. Emerge, quindi, una prima criticità significativa nella gestione dei percorsi di intervento: la difficoltà a fare rete con gli enti pubblici e a realizzare, di conseguenza, interventi complessi, capaci di affrontare la multidimensionalità del disagio.

Più nello specifico, una delle aree maggiormente interessate dalle difficoltà di intervento è quella sociosanitaria. Questo è vero, in generale, ma lo si osserva in maniera più diffusa nell'esperienza della Caritas, a causa delle caratteristiche di molti ospiti: infatti, molti dei soggetti presenti nelle strutture e provenienti dalla strada, sono affette da problematiche psichiatriche, più o meno gravi.

I problemi più seri si vivono con l'area psichiatrica e il trattamento dei casi psichiatrici gravi, che si trovano spesso per strada. E in realtà bisogna dire che c'è poca disponibilità verso le persone senza dimora in particolare dai servizi sanitari. Ad esempio, la persona con problematica psichiatrica, che però ha la sfortuna di essere anche senza dimora, non può accedere a tutta una serie di cure. Questa è

una forma ulteriore di esclusione. Questo per dire, insomma, che nell'economia dei servizi sociosanitari, in particolare quelli sanitari ovviamente, il senza dimora oggi viene individuato come un grosso costo, un grosso carico assistenziale [Operatore Centro di Ascolto].

Le difficoltà connesse all'integrazione sociosanitaria vengono da lontano. Com'è noto, infatti, la separazione tra le funzioni sociale e sanitaria in Italia risale al 1968<sup>3</sup>; da allora i due ambiti hanno seguito destini differenti: mentre la sanità ha dato avvio al sistema sanitario nazionale nel 1978, con la legge 833, creando le condizioni per lo sviluppo di un sistema di intervento articolato su diversi livelli territoriali e diverse funzioni, le politiche socioassistenziali hanno dovuto attendere altri 22 anni per assistere alla nascita della 328/00 ed avere un provvedimento normativo quadro, che desse sistemizzazione ad un sistema integrato di interventi e servizi sociali. Nelle more della riforma in campo sociale, il sistema sanitario si è organizzato autonomamente per la gestione delle problematiche sociosanitarie – anche attraverso l'assunzione negli anni degli assistenti sociali – dando avvio ad una struttura sociosanitaria gerarchizzata e tutta interna al sistema sanitario, che ha dato vita a procedure organizzative e prassi operative che hanno poi trovato difficoltà – ancora oggi presenti – a riconvertirsi in una prassi di rete, dopo l'avvento della legge quadro del 2000. Di queste difficoltà istituzionali fanno normalmente le spese le persone affette da problematiche sociosanitarie e questo è ancora più vero e problematico quando riguarda soggetti estremamente fragili e soli come i senza dimora.

Aggiungo solo un pezzettino in più, è quello che emerge dal pensare che, appunto, la “combinazione perfetta” – la tempesta perfetta – non è solo il fatto che sei senza dimora, ma, metti caso, psichiatrico, senza dimora e per giunta alcol dipendente. Alla fine di chi è la competenza? Il SerD o il CSM? Questa è una delle domande. Sai quanti casi ci siamo trovati così, quasi che se lo litigavano? “Non è competenza mia è più psichiatrico per cui del CSM”, “no se è alcolista deve andare al SERD”, “no ma è soprattutto un senza dimora” e, va beh, allora c'è la Caritas, va bene così. Quante volte è successa una cosa del genere come risposta da parte del territorio. È il problema del funzionamento della rete [Operatore Casa di Accoglienza Santa Giacinta].

Lo stesso dicasi per quanto riguarda la collaborazione con i SerD. Anche in questo caso una struttura residenziale come l'Ostello incontra non poche difficoltà a gestire il percorso di aiuto, perché non è il suo specifico, perché manca la rete.

---

<sup>3</sup> Legge 132/68, recante disposizioni su Enti ospedalieri e assistenza ospedaliera.

Una tipologia difficile rispetto alla possibilità di intraprendere un percorso di autonomia è quello dei dipendenti. In questo caso, magari noi abbiamo persone tranquille con un reddito, che poi tu potresti mandare in co-housing, ma avendo la dipendenza, per esempio del gioco, tu sai che non le puoi mandare lì, perché alla fine del mese non la pagherebbe mai la retta [Operatore Ostello].

Altro problema molto sentito è quello relativo al rapporto con le istituzioni, spesso assenti. Molto probabilmente ciò è connesso alle difficoltà operative che incontrano i servizi sociali, così come alla parzialità e alla limitatezza delle politiche di contrasto alla marginalità estrema, che hanno più il carattere dell'urgenza e dell'emergenza – si pensi alle famose “emergenze”, caldo o freddo, che puntualmente si alternano all'arrivo di ogni estate e di ogni inverno – che quello della strutturalità, oltre a non tener conto del fatto che l'universo dei senza dimora non è omogeneo, ma presenta al suo interno molte differenziazioni.

Si pensi all'Housing Temporaneo e alle Stazioni di Posta, previste nell'ambito del PNRR. Queste ultime devono costituire centri di servizio e di inclusione per le persone senza dimora. Questi centri devono offrire, oltre a un'accoglienza notturna limitata, servizi importanti come quelli sanitari, di ristorazione, distribuzione postale, mediazione culturale, consulenza, orientamento al lavoro, consulenza legale, distribuzione di beni e così via. Il loro funzionamento è legato spesso più al volontarismo, necessariamente presente anche all'interno delle istituzioni che operano col disagio, più che ad un'adeguata organizzazione nella gestione dei processi lavorativi.

Ma i limiti non sono solo attribuibili a fenomeni strutturali ed organizzativi. Centrale diviene l'approccio e l'atteggiamento tenuto con le persone. Detto in altri termini, l'operatore può essere agente di cambiamento positivo, ma può anche essere un ostacolo sulla via della fuoriuscita dal circuito dell'assistenza.

Un primo elemento di difficoltà può essere costituito dalle aspettative che vengono proiettate sulla persona. A volte si ha l'urgenza di vedere che l'ospite si mostri in linea con quanto pensato per lui, in termini di tempi di risposta, di partecipazione attiva al percorso di aiuto, perdendo di vista il fatto che ogni persona ha i suoi tempi e soprattutto può avere un progetto diverso su se stesso e il suo futuro:

Nella realtà il percorso della persona prende una via che è la sua via, e non è detto che, anzi quasi mai, rispecchia quello che ipotizzano, fantasticano, insomma, gli operatori. Per la strada poi, secondo me, questo è ancora più vero. Quindi, quando noi come operatori ci raccontiamo e raccontiamo a qualcuno, o cerchiamo di spiegare a qualcuno – perché magari ci viene detto “beh ma non si fa niente per quella persona!” – è difficile riuscire a spiegare quanto tempo ci vo-

le, a volte anche solo per dire “ciao, come stai?” [Operatore Ostello e Servizio Notturno Itinerante].

C'è quindi continuamente in ballo un gioco di rimandi tra la realtà e l'aspettativa, che coinvolge indistintamente operatori e ospiti: tra la realtà di una quotidianità che si snoda su tempi lunghi, imprevedibili, non lineari e l'aspettativa, che nasce da una pressione efficientista, forzata da ideologie liberiste, che tendono a scaricare la responsabilità dei risultati esclusivamente sull'individuo, bollando a volte con eccessiva superficialità i ritardi come inefficienze e insuccessi.

Al contrario, come si è visto, il lavoro con i senza dimora è un lavoro nel Tempo e con il Tempo, che costituisce un alleato prezioso del percorso, quando lo si sappia rispettare e interpretare, anziché solo consumarlo.

Da parte loro vengono spesso raccontati come una forma di verità ciò che a volte, forse, sono solo i loro sogni. Il desiderio di poter avere vissuto una vita diversa, perché è tosta ammettere gli errori che uno fa nella vita, in una struttura come questa è una cosa che mi ha sempre colpito tantissimo, è il dolore che loro portano dentro di sé per gli errori fatti in passato. A volte affrontarlo questo dolore è talmente forte che scansano questo ostacolo e raccontano una “verità”, che invece rappresenta il desiderio della vita che avrebbero voluto aver vissuto: come sarebbe potuta andare se non avessero fatto alcuni errori [Operatore Casa di Accoglienza Santa Giacinta].

Un pericolo che bisogna disinnescare e che è sempre dietro l'angolo consiste nel rifugiarsi nella comfort zone delle risposte predefinite a tavolino e riproposte come una “formina” che si usa per cucinare: sempre uguale a loro stesse e buone per tutte le stagioni:

Se dovessi pensare a delle difficoltà che possiamo appunto riscontrare è che a volte non ci sono delle risposte per tutti e quelle, che a volte ci sono, sembrano preconfezionate. E questo fa sentire un po' stretti tutti, sia chi sta sul campo e che ci lavora e immagino anche appunto la persona stessa, che appunto si vede un abito preconfezionato, che però non riesce a mettere perché o è troppo stretto o è troppo largo o comunque non è per lui o per lei [Operatore Ostello].

Al tempo stesso, però, è importante evitare di farsi carico di troppo aspettative anche nei confronti di se stessi: il rischio è il burn-out. L'ipercriticità può rivelarsi un boomerang, potrebbe essere una buona cosa a volte anche autoassolversi, perdonarsi:

Comunque, perdonarsi anche noi non sarebbe male come cosa. Delle volte siamo un po' troppo severi anche noi operatori con noi stessi e credo che ammettere



questo sia fondamentale, perché ti aiuta un attimino ad avere quel senso di umiltà necessario per renderti conto che non puoi arrivare dappertutto [Operatore Casa di Accoglienza Santa Giacinta].

### *9.2.5. Percorsi di aiuto per le persone senza dimora: flessibilità e individualizzazione*

Quando si chiede esplicitamente agli operatori se è possibile definire un “percorso” definito nella relazione di aiuto, che vada dall'accoglienza alle dimissioni, emergono risposte che, pur essendo assertive, rimandano all'esigenza di fare diverse precisazioni e distinguo, perché la risposta è più articolata di un semplice sì.

Se si scorre la letteratura sulle politiche socioassistenziali, si scopre che ogni percorso di aiuto e sostegno inizia col contatto e prosegue con l'identificazione dei bisogni e la definizione di un piano individualizzato di intervento (Gori, 2022). Lo stesso si può dire per quanto riguarda la Caritas, il percorso classico e manualistico è presente come riferimento generale, anche se al suo interno non costituisce una procedura rigida.

È vero che noi abbiamo previsto tutta una serie di livelli, ma non necessariamente consecutivi perché non è che uno parte sempre dal primo, fa il secondo, il terzo, il quarto: può succedere che entra in ostello e magari può essere inserito direttamente negli appartamenti autogestiti.

La causa di questa flessibilità è dovuta al fatto che l'accoglienza di persone senza dimora viene spesso realizzata in emergenza e la modalità con cui si concretizza il contatto richiede una gestione duttile delle procedure. Questo significa che, mentre normalmente quando ci si rivolge alle strutture istituzionali deputate al sostegno dei soggetti fragili il contatto avviene accedendo al Segretariato Sociale, al Punto Unico di Accesso (PUA) o direttamente ai Servizi Sociali, nel caso di Caritas le vie d'accesso sono molteplici: Servizio Notturmo Itinerante, mense, cancello dell'Ostello.

Inoltre, la stessa struttura di primo contatto deve dimostrare la sensibilità e la flessibilità necessaria per far fronte alle richieste urgenti e “irrituali” provenienti dagli ospiti, e ciò al fine di mantenere quel legame che permette poi di inserire la persona nel circuito corretto dal punto di vista formale.

In questo discorso le Mense sono un po' la porta di ingresso. Nel senso che la stragrande maggioranza delle persone che vi afferisce sono coloro che un giorno si sono trovate affamate, col portafoglio vuoto e hanno provato a venire a mensa. Noi siamo di solito, il primo contatto: la persona viene a mensa e poi il nostro la-

voro è l'invio alle altre strutture. Diciamo che questa è la procedura standard. Poi però la mensa ha un universo dietro.

La realtà quindi, secondo me, non è così netta: non c'è un uno, due, tre, quattro, però diciamo che c'è un percorso abbastanza frequente che è questo: la persona viene col suo carico di multiproblematicità a mensa, il nostro lavoro è sgrossarlo, fargli fare 10 minuti di fila, fargli lasciare il cartone di vino fuori (durante il Covid-19 il mio lavoro era quello di togliere il cartone di vino alla persona che non può entrare con quello a mensa) e poi inviare al Centro di Ascolto [Operatore Mensa].

### *9.2.6. L'importanza delle relazioni per uscire dalla marginalità*

Uscire da un'esperienza traumatica come quella generalmente vissuta da un senza dimora è molto difficile e problematico, perché chi arriva in strada, e soprattutto resta in strada per molti anni, porta con sé molteplici problematiche che non afferiscono alla semplice mancanza di un'abitazione.

Come visto, il senza dimora è sempre più spesso oggi una persona affetta da problematiche psichiatriche, cui si accompagnano spesso problemi di dipendenza da alcool o sostanze, per non parlare di altre patologie sanitarie significative. Il quadro che si delinea, quindi, è molto spesso quello di persone con le quali il percorso di avvicinamento, prima, e il percorso di fuoriuscita, dopo, sono entrambi molto lenti e lunghi nel tempo. Diverso è il caso degli stranieri, normalmente molto più giovani e in salute, che si avvicinano ai servizi come primo step di un percorso migratorio nato senza alcun supporto nel territorio.

Ci sono però alcuni fattori che facilitano la riuscita dei percorsi di sostegno e aiuto. Per esempio, la motivazione personale, strettamente legata anche all'età, e poi la durata dell'esperienza in strada:

Secondo me sono persone che comunque hanno già qualche risorsa psicologica, che sarebbero propensi a darsi da fare o a cercare lavoro o lo cercano anche da soli, mandando curriculum, eccetera. Sicuramente l'età fa molto, nel senso che noi abbiamo ospiti molto anziani che questa cosa chiaramente non è nelle loro corde. Quindi, se ti capita quella ospite che è ancora in età diciamo spendibile e che vuole riscattarsi, sicuramente quello aiuta molto perché già la persona è disposta a darsi da fare anche da sola.

Poi la durata della permanenza in strada. Quelli che hanno avuto un periodo breve, medio breve ed è stata una caduta. Però che comunque non hanno una lunghissima esperienza di senza fissa dimora: l'averlo secondo me rende tutto più difficile [Operatore Mensa].

Un altro fattore importante, che aiuta a uscire dalla condizione di emarginazione è l'affidarsi a chi si prende cura. Si è detto che molti dei senza dimora hanno problematiche di carattere psicologico. Questa fragilità li rende sempre esposti all'esclusione, ma può essere contrastata dall'adesione alle "cure".

Fondamentale, comunque, è la possibilità di contare su una rete di accoglienza, una volta usciti dalle strutture. In questo senso sono fondamentali le relazioni sociali. In altri termini, il capitale sociale, sia in senso individuale, alla Coleman (1990), che nel senso di "densità civica", alla Putnam (2000); insomma, il non ritrovarsi di nuovo soli ma soprattutto isolati.

Poi sono sicuramente due, aggiungo, le reazioni. Più che una lunga permanenza in strada, per me non è la causa diretta che poi non ti permette di reinserirti; è il non avere le relazioni sociali, che perdi proprio a causa della lunga permanenza in strada, che non te lo permette. Le persone che poi si riprendono sono quelle che hanno e riescono a mantenere delle relazioni. Penso che se dovessi scegliere una cosa da fare tra le tante povertà che noi incontriamo, quella relazionale familiare è la peggiore, più di quelle economiche [Operatore Mensa].

Comunque, non va mai dimenticato che questi percorsi non sono lineari. L'esperienza maturata negli anni ha fatto prendere consapevolezza che i percorsi di fuoriuscita dai circuiti di accoglienza non seguono strade dritte. Al contrario, i percorsi si presentano impervi e tortuosi, non sono strade piane, ma "alternano pianure a montagne", uscite a rientri.

Rispetto al discorso su chi ce la fa, penso sicuramente ad una persona con delle capacità residue rispetto al lavoro, rispetto anche alla gestione un po' di sé. E poi condivido che magari non vengono da percorsi lunghissimi di strada, tendenzialmente sono persone con percorsi più brevi [Operatore Ostello].

### *9.2.7. Valutare l'aiuto ai senza dimora: oltre la dicotomia di successo/fallimento*

È opinione diffusa, e in buona parte condivisibile, che la riuscita di un percorso di sostegno ed aiuto si possa considerare efficace nel momento in cui la persona riesca ad uscire dal circuito dell'assistenza, senza rientrarvi più. Se questo è vero in generale, ed è una misura dell'efficacia degli interventi socioassistenziali, nella specifica area di intervento realizzati con i senza dimora, le cose si dimostrano più complicate.

In questo contributo si è già avuto modo di sottolineare più di una volta il carattere particolare della condizione dei senza dimora. Le caratteristi-

che dell'utenza, la specificità del fenomeno, rendono complesse tutte le fasi del percorso di sostegno e aiuto, dal primo contatto alla dimissione.

Tutto questo incide profondamente sulla valutazione dei percorsi di accompagnamento ed aiuto, sia in itinere, che ex-post. Quello che in generale può essere considerato un aspetto positivo del percorso – come la non recidiva – non lo è necessariamente nel caso dei senza dimora.

Io penso che ci siano sicuramente dei cambiamenti da quando noi incontriamo la persona all'inizio fino a quando poi la persona prende la sua strada. Ci sono una serie di cambiamenti che non è detto siano per forza positivi. Chi decide che è un cambiamento positivo? Mi viene da dire che non c'è una tipologia di persona, c'è probabilmente un tempo, come dicevamo anche prima, giusto per lei, per cui la persona può fare dei passi avanti [Operatore Mensa].

Così, per prima cosa intanto si presenta difficile identificare come positivi o meno certi passaggi. Ma comunque, il primo aspetto positivo per molti di loro, per non dire tutti, è allontanarsi dalla strada e tornare a contatto con gli altri: la riattivazione di relazioni costituisce una tecnica fondamentale per i percorsi di aiuto:

Il cambiamento che sta alla base di tutto questo è il fatto di riprendere a stabilire delle relazioni. Queste persone stanno in strada perché alla base vivono un isolamento dal punto di vista relazionale, affettivo; quindi, hanno interrotto i contatti con le famiglie, non hanno amicizie, se non quelle legate alla strada o a percorsi di esclusione, di marginalità. È un cambiamento positivo quando la persona incontra i servizi e si apre [Operatore Centro di Ascolto].

Come scritto nel paragrafo precedente, il modello di sostegno agito dalla Caritas segue il classico percorso “a gradini”, pur con tutti i distinguo di cui si è detto. Questo significa che tale percorso non procede linearmente, ma subisce traiettorie che non possono essere né previste né, tantomeno, predefinite. È la flessibilità di cui si è scritto e che sfida continuamente le capacità adattive dell'organizzazione:

Ce l'ho un progetto sull'utente quando inizi. Ma sono tantissime le cose che te lo mandano a monte, così ti accorgi che può essere pure che stai facendo tre passi avanti e tutto d'un botto ne fai cinque indietro; poi tutti assieme ne puoi fare pure dieci in avanti. Tornando quindi ai cambiamenti positivi, sì, può essere anche quello di tornare indietro e potrebbe essere un cambiamento positivo, comunque, perché può darsi che lì loro trovano la forza della scelta che hanno deciso di fare e di accettare nuovamente quello che è il loro compromesso con loro stessi. Ritrova se stesso in quel momento di peggioramento, perché se “cadi per terra” ti devi rialzare, però è dopo che sei caduto che a volte ti rendi conto delle forze che ti

servono per poterti rimettere in piedi e all'apparenza quella caduta sembra essere un cambiamento negativo, ma non lo è [Operatore Casa di Accoglienza Santa Giacinta].

Vanno quindi problematizzate e non dati per scontati gli esiti dei percorsi di aiuto. Cioè non esiste una “one best way” di tayloristica memoria. Le relazioni di aiuto non sono frutto di ingegneria sociale. Al contrario, occorre rimettere in gioco il paradigma dominante e aprirsi alla “rivoluzione” dello sguardo e delle valutazioni. La domanda che gli operatori si pongono è: perché va considerato come negativo il desiderio di restare nella struttura di accoglienza? Perché solo l'uscita è da considerarsi positiva?

Rispetto a questo, ma a volte ti rendi conto che la persona entra in ostello e magari non ha nessuna intenzione di andare a vivere in autonomia, perché è una persona che vuole vivere in comunità, perché concepisce l'ostello come comunità. A volte mi sembra che sia noi come Caritas, ma anche fuori, ritroviamo un po' queste idee per cui, in qualche modo, vengono costruite delle soluzioni, ma non necessariamente a partire dalla persona [Operatore Casa di Accoglienza Santa Giacinta].

Alcune persone, non tantissime, ma alcune vivono questi posti come casa, come famiglia, anche perché non c'è molto altro oltre l'Ostello. Non vogliono andare in casa di riposo, perché qui vivono anche il volontario, con i quali vivono una dimensione relazionale molto importante che fanno fatica a lasciare. Poi è ovvio che nel momento in cui anche noi ci rendiamo conto che invece la persona è pronta per andare altrove, siamo ben contenti [Operatore Ostello].

Il restare, l'andare e il tornare costituiscono tutti movimenti che fanno parte integrante di un percorso, quello di uscita dall'isolamento, che è proprio del senza dimora. L'obiettivo che emerge non è tanto legato ad un risultato, quanto a un'opportunità. Viene in mente l'idea di benessere, in senso seniano (Sen, 1992): come libertà di scegliere la vita che si vuole vivere. Ecco, lo scopo dell'azione della Caritas non è legato tanto ad un risultato predefinito, quanto piuttosto alla possibilità di scegliere.

Ma al fondo rimane un grande problema: cosa c'è ad attenderli fuori? Questa è una sfida cruciale per tutti coloro che hanno a che fare con le istituzioni totali: riuscire a costruirsi un'esistenza integrata una volta usciti da lì. Vale per le carceri, così come per le comunità di recupero dei tossicodipendenti o per le strutture come l'Ostello: al loro interno non esiste recidiva, nessuno delinque, si droga o ha bisogno di un tetto o di cibo. La ricaduta è però una possibilità una volta usciti.

Resta da chiedersi perché. E forse una riflessione profonda sul nostro modello di inclusione sociale più generale va fatto. Perché, cosa aspetta una persona che esce dall'Ostello o da Santa Giacinta? Insomma, pesa il

vuoto istituzionale, così come l'assenza di una politica e di una strategia di governo sul tema dei "senza dimora". Certo, come abbiamo visto, esistono realtà che fronteggiano le esigenze e le urgenze che accompagnano questa condizione, sia a livello del privato sociale che a livello istituzionale. Ma quella che manca è una strategia di inclusione: la filosofia dominante pretende che siano sempre gli individui ad integrarsi con il sistema, ma forse ciò di cui si avrebbe bisogno è di un sistema sociale più inclusivo, che sappia abbracciare tutti, non solo i più adatti.

Emerge una contraddizione: da un lato l'accoglienza a Santa Giacinta è un momento positivo, ma dall'altro lato l'assenza di risposte istituzionali fa sì che queste persone tendano a sedersi e a non voler andare via [Operatore Casa di Accoglienza Santa Giacinta].

## *10. Europe Consulting Onlus: un impegno tangibile per il benessere sociale e l'inclusione*

di Vera Kopsaj, Alessandro Radicchi\*

### **10.1. I servizi offerti**

La Europe Consulting Onlus è una cooperativa sociale di tipo A e B, costituita nel 1997, ai sensi della legge 381/1991.

Iscritta all'Albo delle società cooperative (A132658), opera nell'ambito dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, dell'accoglienza, dell'orientamento e inclusione sociale, dell'immigrazione, della gestione amministrativa di progetti complessi, della comunicazione, dell'editoria e dell'informatica orientata a servizi sociali o culturali. Come previsto dalla legge 381/91, più del 30% dei lavoratori iscritti alla sezione B sono svantaggiati. La cooperativa conta in tutto circa 80 dipendenti, di cui 34 soci, più due soci volontari.

La mission della cooperativa è sviluppare una “solidarietà organizzata”, non solo in quanto elemento necessario per la costruzione di una società più a misura d'uomo, ma anche come anello essenziale per assicurare al mondo un'autentica evoluzione: umana, morale e relazionale. Ogni azione svolta dalla cooperativa, infatti, pone al centro “la persona”, intesa nel suo senso più ampio e più profondo: per questo ogni progetto realizzato tende a diffondere una filosofia dell'accoglienza e dell'ascolto che tenga conto della soggettività di ciascuno, dei suoi tempi, della sua sensibilità.

La Europe Consulting Onlus inizia la sua esperienza alla stazione di Roma Termini nel 1999, con il progetto Termini Welcome Staff, un servizio straordinario di accoglienza ed assistenza per i pellegrini, realizzato con 200 obiettori di coscienza, in occasione del Grande Giubileo dell'Anno

---

\* Alessandro Radicchi ha curato il primo paragrafo, mentre Vera Kopsaj i restanti paragrafi.

2000, in collaborazione con l'UNSC. Dalla conoscenza della stazione nasce l'idea di un servizio di prossimità per le persone senza dimora, che si concretizza nel 2002 con la nascita dell'Help Center, sportello di orientamento e assistenza sociale, che si occupa di intercettare e orientare ai servizi del territorio le marginalità gravi presenti nell'area. Nel 2006 nasce il Centro Polivalente per persone senza dimora Binario 95, in locali concessi in comodato d'uso gratuito da Ferrovie dello Stato Italiane, per integrare l'attività dell'Help Center con un sistema più articolato di servizi, per contrastare il cronicizzarsi in stazione dell'emarginazione sociale e offrire un punto di riferimento e di aggregazione, avviando percorsi di recupero delle capacità relazionali, creative e di reinserimento sociale. Help Center e Binario 95 costituiscono il Polo Sociale Roma Termini, nato nel 2009 con la formalizzazione di un protocollo di intesa interistituzionale per la gestione del disagio sociale in stazione. I servizi del Polo Sociale sono certificati UNI EN ISO 9001:2015.

Intorno a Binario 95 si sviluppa una serie di progetti orientati ad allargare l'offerta alle persone in stato di marginalità sociale: da Villaggio95, un terreno a Casal Bertone, dove si sviluppano azioni di *community organizing* intorno a un vasto complesso di orti sociali, a Dottor Binario, che in varie forme e con varie collaborazioni (dall'IRCCS IFO-San Gallicano alla Fondazione IncontraDonna) si occupa di garantire a chi vive ai margini il diritto alla salute.

Con gli anni, la Cooperativa consolida la propria esperienza nell'accoglienza delle persone senza dimora con progetti di Housing: Casa 95, un appartamento per 4 persone in via Giolitti, in convenzione con Roma Capitale, e Casa Sabotino, nell'omonima via, che accoglie fino a 18 donne cis e transgender.

Con la nascita dell'Help Center e il consolidarsi delle azioni sociali a Roma Termini, prende forma l'idea di mettere a sistema esperienze analoghe, presenti in altre stazioni italiane, e di svilupparne di nuove. Il progetto si concretizza nel 2005 quando, con un accordo quadro siglato tra Ferrovie dello Stato Italiane e ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), nasce il progetto ONDS – Osservatorio Nazionale della Solidarietà nelle Stazioni italiane ([www.onds.it](http://www.onds.it)), di cui la Europe Consulting Onlus assume il coordinamento nazionale. L'ONDS è oggi costituito da 20 Help Center in altrettante città, che forniscono ogni anno la base dati per il Rapporto Annuale, che offre una fotografia aggiornata del disagio sociale nelle stazioni in termini di persone, bisogni e servizi.

Proprio l'interesse per la raccolta e l'analisi speculativa dei dati sociali, ovvero per la misurazione quanto più oggettiva del fenomeno dell'*homelessness* e, in particolare, del suo impatto sulle aree ferroviarie, ha spinto



la Europe Consulting ad investire sin dall'inizio in un settore informatico, che produce sistemi per la gestione di banche dati basati su interfaccia web per il coordinamento di servizi sociali istituzionali o del terzo settore. In particolare, nel 2012 la Europe Consulting vince il Sodalitas Social Innovation Award, con la piattaforma Anthology, che oggi mette in connessione operativa tutti i servizi convenzionati del circuito emergenza sociale e dell'Ufficio Immigrazione di Roma Capitale, per la gestione unificata delle problematiche delle persone emarginate prese in carico (cfr. Appendice al volume online). La gestione e l'analisi dei dati relativi al territorio capitolino si compie nel quadro dell'Osservatorio Cittadino sulle Marginalità (osservatorio.roma.it), gestito dalla Cooperativa stessa.

Una vasta competenza del campo del fenomeno migratorio si è sviluppata attraverso la gestione del SUAM – Sportello Unico Accoglienza Migranti dell'Ufficio Immigrazione di Roma Capitale, insieme ad altri progetti specifici rivolti allo stesso gruppo target, come il recente LGNET2, finanziato dal FAMI – Fondo Asilo Migrazione e Integrazione.

La Europe Consulting è molto attiva nelle attività di comunicazione ed è anche casa editrice, con il progetto EC edizioni. Tra le pubblicazioni, il giornale di strada “Shaker, Pensieri senza dimora” ([www.shaker.roma.it](http://www.shaker.roma.it)), realizzato dalle persone senza dimora ospiti di Binario 95.

Dal 2004 la Europe Consulting è presente all'interno del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dove gestisce con il personale disabile la UIDM – Unità di interfaccia con il mondo della disabilità.

## **10.2. Analisi del focus group con i responsabili dei servizi di Europe Consulting Onlus**

Dopo aver delineato il contesto operativo e i molteplici servizi offerti dalla cooperativa Europe Consulting Onlus, ci addentriamo ora nell'analisi approfondita del focus group condotto con i responsabili dei suoi servizi, in relazione al secondo studio di caso realizzato. Questo approfondimento consentirà di esplorare in dettaglio le dinamiche, le sfide e i successi emersi durante la discussione con i professionisti coinvolti nella gestione e nell'erogazione dei vari servizi.

Il focus group ha coinvolto cinque responsabili dei servizi (Tabella 1), fornendo una panoramica esaustiva delle attività, delle sfide e degli impatti che Europe Consulting Onlus ha sulla vita delle persone senza dimora. Attraverso le voci dei professionisti del settore, esploreremo i dettagli delle strategie adottate, i risultati ottenuti e gli ostacoli superati nell'ambito dei servizi dedicati.

Tabella 1 – Profilo dei partecipanti di Europe Consulting al focus group

<i>Partecipante</i>	<i>Carica nell'ente</i>	<i>Genere</i>	<i>Anzianità di servizio</i>
Partecipante 1	Responsabile di Casa Sabotino	Uomo	Dal 2011
Partecipante 2	Operatore presso il servizio a bassa soglia “Binario 95”: doccia, cambio abiti	Uomo	Dal 2016
Partecipante 3	Educatrice al centro diurno “Binario 95”	Donna	Dal 2013
Partecipante 4	Help Center	Uomo	Dal 2005
Partecipante 5	Casa 95	Uomo	Dal 2007

Inoltre, per offrire una rappresentazione visiva e immediata dei concetti chiave emersi durante la discussione, la Figura 1 presenta una nuvola di parole. Questa rappresentazione grafica offre uno sguardo istantaneo sui temi centrali trattati durante il focus group, anticipando alcuni degli elementi principali che saranno approfonditi nel corso del presente capitolo.

Continuando con l'analisi dettagliata del focus group, esploreremo le strategie innovative, le sfide affrontate e gli impatti sulle comunità vulnerabili, contribuendo a delineare una visione completa del ruolo cruciale svolto da Europe Consulting Onlus nel supportare e migliorare la vita delle persone senza dimora.

La nuvola di parole emergente dal focus group riflette un approccio umanitario e centrato sulla persona, che sottintende l'attenzione di Europe Consulting alla costruzione di percorsi personalizzati di contrasto alla povertà estrema. La grandezza significativa attribuita alle parole “persona” e “servizio” riflette, inoltre, l'essenza e lo “spirito” della cooperativa, evidenziando un forte impegno verso l'assistenza e il supporto alle persone svantaggiate o in situazioni di disagio.

La presenza prominente di questi termini suggerisce che la cooperativa è profondamente orientata a mettere al centro dell'attenzione non solo le necessità materiali delle persone coinvolte, ma anche la loro individualità e dignità. “Servizio” indica il ruolo chiave svolto dalla cooperativa nell'offrire supporto attraverso una gamma diversificata di servizi, mostrando un impegno globale nei confronti della comunità.

Questa analisi preliminare suggerisce un forte legame tra la visione della cooperativa e le esigenze e aspettative delle persone coinvolte nei servizi offerti da Casa Sabotino, Help Center e servizio docce.



loqui di lavoro, con un occhio di riguardo al superamento del divario digitale. Inoltre, si promuove attivamente la consapevolezza sull'uso responsabile di Internet, fondamentale per affrontare situazioni di vulnerabilità.

Sebbene la struttura miri all'indipendenza delle donne, si riconosce che alcune operazioni, come la stesura o l'aggiornamento del *curriculum vitae*, possano richiedere un supporto continuo. Il networking e il partenariato con altri servizi, come il "Help Center", sono essenziali per offrire un supporto completo, che includa servizi legali e di patronato.

Inoltre, si sottolinea l'importanza di superare un approccio meramente assistenziale, offrendo attività creative e artistiche per stimolare e fornire agli ospiti strumenti efficaci nel proprio percorso di riabilitazione.

Le seguenti citazioni e la Tabella 2 offrono un resoconto dettagliato delle attività e delle difficoltà affrontate da "Casa Sabotino", evidenziando i punti di forza e le difficoltà incontrate durante l'implementazione di tali attività.

Le riflessioni del responsabile di Casa Sabotino offrono una preziosa panoramica sugli strumenti e gli approcci adottati per supportare l'*empowerment* degli ospiti.

In particolare, emergono tre aspetti chiave. Il primo è la chiarezza e la sottoscrizione di un patto di accoglienza, fin dall'ingresso, firmato e revisionato mensilmente. Questo patto definisce le regole di convivenza e crea un contesto trasparente e sicuro:

Diciamo che gli strumenti più efficaci che ci permettono di essere incisivi, [...], sono sicuramente una chiarezza iniziale con l'ospite al momento dell'accoglienza, sancito da un patto di accoglienza. Quindi, un proprio regolamento che viene firmato e che viene revisionato mensilmente da parte dell'equipe educativa con l'ospite, in cui vengono stabilite le regole di convivenza [Partecipante 1].

Il secondo elemento chiave che emerge è l'accrescimento delle *empowerment*, tramite la partecipazione ai laboratori. La struttura offre una serie di laboratori volti a rafforzare le competenze chiave (lifecomp, entrecomp) e l'autonomia. Tra questi, il piano di azione individuale, l'educazione finanziaria comportamentale e laboratori di sartoria e cucina:

Altri laboratori che facciamo e che, appunto, mirano all'empowerment della persona, sono laboratorio di educazione finanziaria comportamentale, quindi insegnare alle donne come poter risparmiare anche quel poco che hanno a disposizione, in un'ottica, quindi, di divisione tra bisogno e desiderio e via dicendo [...] (Partecipante 1).

Infine, l'operatore sottolinea l'importanza di un approccio non giudicante e rispettoso delle diverse culture e storie di vita. L'obiettivo è supportare senza imporre modelli predefiniti, ma favorendo la loro crescita personale e l'autodeterminazione.

L'approccio che noi abbiamo lì, è: “siamo a disposizione”. Non veniamo a dirti cosa è giusto e cosa è sbagliato perché nessuno, per quanto mi riguarda, può avere questa certezza (Partecipante 1).

*Tabella 2 – Resoconto delle attività e delle sfide affrontate da Casa Sabotino*

N.	<i>Pratiche efficaci</i>	<i>Difficoltà incontrate</i>
1.	Chiarezza iniziale e patto di accoglienza	Burocrazia e residenza anagrafica
2.	Laboratori di <i>empowerment</i>	Dipendenza da donazioni private
3.	Piano di azione individuale	Multiproblematicità e stress
4.	Educazione finanziaria e digitale	–
5.	Approccio “Siamo a disposizione”	–

La Tabella 3, invece, delinea le sfide legate alla multiproblematicità affrontate da “Casa Sabotino”. La gestione delle dipendenze da sostanze richiede una valutazione continua per affrontare le difficoltà che possono compromettere la convivenza pacifica. Questo evidenzia la necessità di risorse specializzate e un approccio personalizzato per affrontare la complessità dei casi.

Inoltre, l'approccio assistenzialista costituisce un ostacolo per alcune ospiti in quanto tende a scoraggiare l'indipendenza.

Questa difficoltà sottolinea l'importanza di promuovere pratiche che favoriscano l'autonomia e la responsabilità delle ospiti, attraverso un approccio volto a garantire un ambiente favorevole al percorso di riabilitazione.

La revisione delle pratiche assistenziali si configura come un processo di fondamentale importanza ai fini del miglioramento dell'efficacia del supporto offerto. Essa consente, infatti, di individuare eventuali aree di criticità e di ottimizzare gli interventi in modo da renderli maggiormente rispondenti alle esigenze specifiche dei destinatari.

Tabella 3 – Difficoltà nella gestione della multi-problematicità nella Casa Sabotino, emerse dal responsabile durante il focus group

Difficoltà	Commento
“Dipendenze incancrenite”	Alcune ospiti con dipendenze difficili possono compromettere la convivenza pacifica, richiedendo una valutazione continua. Questo sottolinea la complessità dei casi gestiti e la necessità di un approccio personalizzato per affrontare le sfide specifiche legate alle dipendenze, evidenziando anche la necessità di risorse adeguate e strategie di intervento mirate.
Approccio assistenzialista	Alcuni ospiti hanno difficoltà a riappropriarsi di sé a causa di un approccio assistenzialista, che crea dipendenza, anziché autonomia. Questo mette in luce la rilevanza di promuovere un ambiente che favorisca l'autonomia e la responsabilità degli ospiti, suggerendo la necessità di rivedere e aggiornare le pratiche assistenzialistiche per garantire un supporto efficace e un percorso di riabilitazione che favorisca l'indipendenza delle persone accolte.

La Tabella 4 fornisce un *insight* prezioso sul modo in cui Europe Consulting Onlus, attraverso “Casa Sabotino”, implementa strategie di “Lavoro in Rete” per affrontare le sfide e promuovere il benessere sociale.

Il primo punto sottolinea l'importanza dei “Protocolli di Intesa”, indicando che Casa Sabotino stabilisce accordi formali con enti e istituzioni. Questa pratica dimostra un impegno a collaborare con una varietà di *stakeholder*, inclusi servizi istituzionali e del terzo settore, per affrontare in modo efficace una gamma diversificata di problematiche. Questo approccio riflette una volontà di sinergia e partenariato strategico per massimizzare l'impatto delle iniziative.

Il secondo punto, riguardante la “Ricerca di soluzioni istituzionali”, evidenzia una strategia mirata di Europe Consulting Onlus. La cooperativa privilegia la collaborazione con servizi istituzionali territoriali come prima opzione, dimostrando una volontà di coinvolgere risorse locali. Solo quando necessario, la cooperativa si rivolge ad altri enti. Questa “tattica” sottolinea la valutazione oculata delle risorse disponibili nel territorio e la capacità di adattarsi alle necessità specifiche, garantendo un approccio flessibile e mirato alla risoluzione delle problematiche.

Tabella 4 – Approccio collaborativo di Casa Sabotino: “lavoro in rete”

<i>Lavoro in rete</i>	<i>Commento</i>
Protocolli di intesa	Casa Sabotino ha protocolli di intesa con enti e istituzioni per affrontare diverse problematiche, lavorando in rete con servizi istituzionali e del terzo settore.
Ricerca di soluzioni istituzionali	La cooperativa cerca in prima battuta di lavorare con servizi istituzionali territoriali e si rivolge ad altri enti solo quando necessario.

Nel corso del focus group, sono stati esaminati anche i punti di forza della cooperativa, che riflettono un impegno olistico per il benessere sociale, distinguendosi per un approccio che abbraccia tutti i livelli di intervento, dalla fase emergenziale fino al massimo livello di autonomia. Questo approccio integrato evidenzia la volontà di Europe Consulting di fornire un sostegno completo e mirato alle persone coinvolte.

Europe Consulting si contraddistingue, inoltre, per il suo orientamento verso il futuro, mantenendo, però, una solida consapevolezza della realtà contingente. La cooperativa si mostra proattiva nell'affrontare le sfide imminenti, ponendo particolare enfasi sulle evidenze scientifiche supportate dai dati. Questo equilibrio tra visione futura e attenzione al presente rafforza le iniziative della cooperativa, la quale si distingue per la sua strategia avanzata nella digitalizzazione dei dati. Questo impegno nell'adozione di soluzioni digitali innovative si riflette nell'attività del Help Center e del Soam, permettendo alla cooperativa di rimanere all'avanguardia nel settore e di adattare i suoi servizi alle esigenze emergenti. Inoltre, la cooperativa si contraddistingue per la sua attenzione al benessere dei suoi dipendenti, creando un ambiente lavorativo sano e inclusivo che contribuisce al successo complessivo dell'organizzazione.

L'accoglienza e il sostegno alle persone senza dimora richiedono un approccio trasparente e personalizzato. Le testimonianze dei partecipanti offrono una preziosa prospettiva, evidenziando da un lato l'importanza di costruire un rapporto di fiducia con gli ospiti, dall'altro si sottolinea la complessità di fornire supporto a una popolazione con background migratorio eterogenea, con storie e bisogni individuali. La mancanza di documenti e le diverse esperienze sono ulteriori elementi di sfida per l'inserimento sociale. Promuovere la trasparenza nella comunicazione è un passo fondamentale per costruire un rapporto di fiducia con gli ospiti e garantire un sostegno efficace e personalizzato.

In sintesi, i punti di forza di Europe Consulting delineano un quadro improntato all'impegno, alla progettazione avveduta e alla capacità di adat-

tamento e di costruzione di percorsi personalizzati, sottolineando il ruolo significativo della cooperativa nel promuovere il benessere e l'autonomia delle persone assistite.

Tabella 5 – Punti di forza di Europe Consulting: un approccio olistico per il benessere sociale

<i>Punti di forza</i>	<i>Commento</i>
Approccio olistico	Europe Consulting si distingue per un approccio che copre tutti i livelli di intervento, dalla fase emergenziale fino al massimo livello di autonomia.
Orientamento al futuro con consapevolezza del presente	La cooperativa è orientata al futuro, pur nella consapevolezza delle sfide quotidiane, con un'attenzione particolare alle evidenze scientifiche supportate dai dati.
Flessibilità e personalizzazione degli interventi	Europe Consulting dimostra di essere flessibile, adattandosi alle esigenze delle ospiti.

Per quanto riguarda i risultati, emerge che gli ospiti sperimentano un aumento della serenità, focalizzandosi sul proprio benessere fisico e psicologico. Questo indica un impatto positivo sul loro stato emotivo e sulle percezioni legate al benessere individuale.

In termini di *outcome*, si evidenzia un miglioramento della consapevolezza e delle competenze vitali da parte degli ospiti. Acquisire maggiore consapevolezza di se stessi rappresenta un passo significativo verso la crescita personale, mentre lo sviluppo di competenze per affrontare le sfide della vita suggerisce un impatto positivo sulle abilità pratiche e sulle risorse personali. Inoltre, si enfatizza l'obiettivo di favorire l'autonomia delle persone attraverso interventi che offrano un sostegno multidimensionale: psicologico, finanziario e formativo. Questo mette in luce un approccio integrato che mira a potenziare le capacità degli ospiti, consentendo loro di superare gli ostacoli nel reinserimento sociale in modo più efficace e nell'ottica di favorire l'indipendenza. Infine, come confermato dalle seguenti citazioni, si fa riferimento anche all'analisi dell'impatto sociale e ai possibili risparmi, a vantaggio delle istituzioni, tramite l'uso di misure di *outcome*. Ciò evidenzia l'importanza di valutare non solo il benessere individuale dei partecipanti, ma anche l'efficacia complessiva dell'intervento sul tessuto sociale e sulle risorse pubbliche.

[...] ci sono delle persone che escono dal centro con un'offerta di lavoro e situazione alloggiativa comoda e ne abbiamo diverse che escono con questo output du-



rante l'anno. Quindi, diciamo che quello è sicuramente l'output materiale e più evidente. Poi, ci sono tutta una serie di misure di outcome [...]” (Partecipante 1).

Tabella 6 – Risultati e outcome a Casa Sabotino

<i>Risultati</i>	<i>Outcome</i>
Maggiore serenità	Gli ospiti sperimentano un aumento della serenità, concentrandosi sul proprio benessere fisico e psicologico.
Miglioramento della consapevolezza e Life Competence	Gli ospiti acquisiscono maggiore consapevolezza di se stessi, sviluppando competenze per affrontare le sfide della vita.
Accrescimento dell' <i>Empowerment</i>	L'intervento mira a promuovere l' <i>empowerment</i> della persona, fornendo supporto psicologico, finanziario e formativo.
Impatto sociale e risparmio alle istituzioni	Si valuta l'impatto sociale, inclusi i risparmi istituzionali attraverso misure di <i>outcome</i> .

Nel corso del *focus group*, si è esplorato il tema della struttura organizzativa di Europe Consulting, mettendo in luce le sfide critiche che la cooperativa sta attualmente affrontando. L'aumento del numero di dipendenti impegnati nella cooperativa durante la pandemia ha sollevato la necessità di riconsiderare l'organigramma e la definizione dei ruoli, indicando una fase di crescita e adattamento.

Una delle sfide rilevate riguarda la gestione dei finanziamenti per progetti a breve termine, con possibili impatti sulla gestione del personale e sull'efficienza complessiva dei servizi offerti. La difficoltà a ottenere finanziamenti a lungo termine compromette la stabilità occupazionale degli operatori.

Per affrontare tali sfide, sono stati proposti approcci strategici, inclusa la diversificazione delle entrate attraverso raccolte fondi mirate e il potenziamento del volontariato aziendale. La collaborazione con donatori, come IKEA, è stata riconosciuta come un elemento chiave per ottenere supporto finanziario e materiale.

Durante la conduzione del focus, è emersa anche l'importanza dell'*advocacy* per le persone senza dimora, nella consapevolezza che il fenomeno della *homelessness* non sempre riceve l'attenzione mediatica necessaria. La visibilità mediatica si è rivelata cruciale per la raccolta fondi e il sostegno complessivo, poiché la disponibilità di risorse è strettamente correlata alla visibilità pubblica.

La discussione ha affrontato altresì il tema della sinergia tra le azioni degli enti che operano con persone senza dimora. “La natura dell’ente” e la mancanza di imposizioni normative da parte di fio.PSD hanno indicato la necessità di una riflessione strategica e di una maggiore collaborazione tra le realtà che operano in questo settore.

In conclusione, la riflessione finale sull’importanza di affrontare le sfide dell’*advocacy* e della collaborazione tra gli enti sottolinea l’urgente necessità di un impegno collettivo e convergente per migliorare l’efficacia degli interventi a sostegno delle persone senza dimora.

#### **10.4. La bassa soglia di Binario 95: offrire supporto efficace nelle sfide uniche delle persone senza dimora a Roma**

Uno dei partecipanti al *focus group* ha fornito un’analisi approfondita della situazione del Binario 95, un servizio a bassa soglia che opera nell’area della Stazione Termini a Roma. Il partecipante sottolinea la peculiarità del contesto in cui opera, evidenziando la presenza di profili vulnerabili, migranti e persone con dipendenze. Descrive la complessità delle situazioni affrontate, compreso il background migratorio dei senza dimora. Il Binario 95 offre servizi essenziali a chiunque ne faccia richiesta, con un aumento del 40% negli accessi rispetto al periodo pre-pandemico. Il servizio è descritto come un punto di riferimento per chi vive in condizioni estreme, anche se la sua funzione principale è “disciplinare” e offrire servizi basilari. Il partecipante enfatizza la capacità di instaurare relazioni con l’utenza grazie alla vicinanza quotidiana.

L’impegno per stabilire un rapporto di fiducia consente di avere un impatto maggiore rispetto ad altri centri di assistenza. Questo rapporto di fiducia è fondamentale per la successiva fase di orientamento e supporto. Il servizio ha adottato un approccio differenziato, distinguendo tra servizio diurno a bassa soglia e servizio pomeridiano, dedicato a profili vulnerabili. Questa suddivisione consente di offrire una gamma più ampia di servizi e supporti. Binario 95 funge da punto d’approdo per utenti con profilo psichiatrico e altre situazioni di particolare vulnerabilità. Gli operatori possono fungere da “esca” per individui che potrebbero essere difficili da inserire in altri servizi. Il servizio contribuisce anche all’orientamento delle persone verso altre risorse e servizi più specializzati. L’obiettivo è iniziare un percorso che possa eventualmente portare a una maggiore stabilità e inclusione sociale.

Lo stesso partecipante discute della logica iniziale del servizio diurno a bassa soglia come un “ammortizzatore sociale”, ma sottolinea la necessità

di evolvere per adattarsi alle mutevoli esigenze della popolazione senza dimora. Questo cambiamento è guidato dalla volontà di rispondere in modo più efficace alle necessità emergenti.

Il focus group ha acceso i riflettori sulle gravi lacune del sistema di protezione e assistenza per le donne vittime di violenza, in particolare quelle senza dimora, che si ritrovano ad affrontare un doppio binario di vulnerabilità. Le donne senza dimora, infatti, sono soggette a un rischio esponenzialmente maggiore di abusi e violenze sessuali (cfr. Cap. 5). Spesso si trovano ad affrontare un sistema di accoglienza inadeguato e pieno di ostacoli, che le rende ancora più fragili e indifese. L'inadeguatezza dei sistemi di protezione è drammatica e richiede un intervento istituzionale urgente. È necessario rafforzare questi sistemi per garantire alle donne che subiscono abusi un adeguato sostegno:

Parlando la settimana scorsa con il “Telefono Rosa”, un quarto soltanto delle donne vittime di violenza e che aveva bisogno di aiuto è riuscita ad avere accesso a un posto letto all’interno di case rifugio. Questo naturalmente apre una serie di scenari su cui vale la pena fare delle riflessioni, no? [...]. Oltre l’80% delle donne senza dimora ha subito delle violenze, a un determinato punto, sia quando stavano per strada o che è stato addirittura un elemento scatenante quando si trovavano all’interno di una famiglia (Partecipante 1).

*Tabella 7 – Caratteristiche e impatto del servizio a bassa soglia a Roma*

<i>Caratteristiche</i>	<i>Impatto</i>
Contesto specifico di intervento	Il servizio si occupa di fornire assistenza a persone senza dimora in un contesto particolare a Roma, con un’enfasi sulle sfide legate alla bassa soglia. Il focus principale è sulle persone senza dimora, ma l’utenza comprende anche migranti, individui con dipendenze e profili vulnerabili, inclusi quelli con problemi psichiatrici.
Panorama delle persone senza dimora a Roma	La situazione delle persone senza dimora a Roma è descritta come particolarmente complessa, con cifre significative pre-pandemiche (30.000 persone senza servizi di emergenza). Si sottolinea la diversità dei profili di senza dimora, inclusi italiani in situazioni economiche precarie, migranti e persone escluse socialmente.
Differenze culturali e operative rispetto ad altri paesi	Viene evidenziata la differenza di approccio tra l’Italia e altri paesi come la Germania. Ad esempio, in Germania, la polizia si ferma per strada per assistere i senza dimora in modo più proattivo. Si fa notare che i servizi a bassa soglia a Roma operano in condizioni particolari, spesso con risorse limitate e pressioni significative.

Tabella 7 – segue

<i>Caratteristiche</i>	<i>Impatto</i>
Limiti del contesto romano	Nel contesto romano, si sottolinea la mancanza storica di servizi sociali, con l'emergere di queste strutture solo negli anni Settanta, grazie agli sforzi della società civile. La descrizione del contesto romano suggerisce una mancanza di risorse adeguate per affrontare l'emergenza sociale delle persone senza dimora.
Lavoro a bassa soglia e relazioni con l'utenza	Il servizio a bassa soglia si concentra sul soddisfare i bisogni primari delle persone in difficoltà, come l'igiene personale, il supporto sociale e l'alimentazione. Il rapporto con l'utenza è descritto come cruciale e la familiarità quotidiana consente al personale di costruire relazioni più profonde rispetto ad altri centri.
Risultati e azioni del servizio	L'accesso ai servizi a bassa soglia è aumentato del 40% rispetto alla situazione pre-pandemica. Il servizio collabora con altri enti, come l'Help Center, per fornire un supporto più ampio. Viene sottolineato il lavoro con i profili vulnerabili, inclusi quelli con problemi psichiatrici, fungendo spesso da punto di riferimento.
Differenziazione dei servizi	Il servizio si è differenziato per gestire situazioni diverse nelle sessioni del mattino e del pomeriggio, con il pomeriggio dedicato a profili più vulnerabili. Si evidenzia il tentativo di fornire un servizio più mirato e personalizzato nel pomeriggio.
Sfide e limiti istituzionali	Vengono menzionate alcune sfide, come la gestione dei limiti istituzionali, che impediscono l'accesso di alcune persone al servizio.
Ruolo potenziale come punto di riferimento	Il servizio può fungere da punto di riferimento per individui con problemi psichiatrici o altri profili particolari, in quanto può essere l'anello di congiunzione tra diverse strutture e servizi.
Approccio pragmatico e materialità	L'approccio pratico del servizio, che fornisce servizi tangibili come docce e cibo, sembra essere apprezzato dall'utenza rispetto ad approcci più burocratici.

Binario 95 si trova ad affrontare una vasta gamma di sfide connesse alle persone senza dimora a Roma, cercando di fornire un supporto pratico e personalizzato, nonostante le limitate risorse e le complessità del contesto operativo.

Nel corso del focus group è poi emerso come la resilienza delle persone senza dimora alle difficoltà e le probabilità di successo nel percorso di reinserimento sociale dipendano da un inestricabile intreccio di fattori per-

sonali, relazionali e relativi al supporto da parte dei servizi. Considerando che ogni persona è un individuo unico, è importante notare che questi fattori possono variare da caso a caso, dando luogo ad esiti in termini di efficacia mutevoli.

La Tabella 8 fornisce un'analisi dettagliata delle caratteristiche chiave e del relativo impatto sul successo nel percorso di reinserimento delle persone senza dimora. Emerge che le persone con maggiore adattabilità sono in grado di affrontare con successo cambiamenti nei servizi e sfide quotidiane. Inoltre, l'interazione con operatori e altri partecipanti, così come lo stabilire relazioni positive all'interno della struttura di accoglienza, è cruciale. L'impegno attivo porta a risultati duraturi, mentre il coinvolgimento di servizi e reti di supporto è fondamentale, specialmente per chi affronta problematiche connesse alle dipendenze. Affrontare le dipendenze e migliorare

*Tabella 8 – Fattori chiave per il successo nel percorso di reinserimento: Analisi delle caratteristiche e del relativo impatto*

<i>Caratteristiche</i>	<i>Impatto</i>
Flessibilità e adattabilità	Le persone che riescono meglio sembrano essere in grado di adattarsi ai cambiamenti nei servizi e di affrontare le sfide quotidiane in modo flessibile.
Capacità di relazione	La relazione con gli operatori e con gli altri ospiti sembra giocare un ruolo chiave. Le persone che riescono possono sviluppare rapporti positivi e rispettosi con gli altri.
Impegno nel processo di reinserimento	Coloro che partecipano attivamente alla definizione degli obiettivi e si impegnano nei processi di cambiamento sembrano avere più successo nel lungo periodo.
Sostegno delle reti di servizi	Il coinvolgimento e il supporto di servizi e reti di assistenza sembrano essere fattori critici per il successo. Ad esempio, il coinvolgimento di servizi sanitari può essere importante, specialmente per coloro che affrontano problematiche di dipendenza.
Capacità di <i>problem solving</i>	La capacità di affrontare e risolvere problemi, come la ricerca di documenti, la gestione delle dipendenze e il miglioramento delle relazioni, è un aspetto chiave.
Resistenza ai giudizi esterni	La consapevolezza della differenza tra opinioni e giudizi sembra essere importante. Le persone che riescono a superare il giudizio sociale possono essere più resilienti.
Tempi diversi per risultati diversi	Alcuni obiettivi possono richiedere più tempo per essere raggiunti. La pazienza e la consapevolezza che i progressi possono essere graduati sono importanti.
Coinvolgimento delle persone nell'assistenza	Coinvolgere le persone nei processi decisionali riguardo ai servizi sembra essere un approccio efficace.

le relazioni sono passaggi essenziali per il reinserimento. Inoltre, coinvolgere gli individui nelle decisioni sui servizi si rivela vantaggioso per il successo complessivo.

## 10.5. Evoluzione e adattamento alle esigenze della comunità senza dimora: il Centro diurno

L'analisi riportata in questo paragrafo intende offrire uno sguardo analitico sulla realtà del Binario 95 come centro diurno e sulle sfide che il personale affronta nell'assistenza alle persone senza dimora. La Tabella 9 sintetizza alcuni commenti emersi nel corso del *focus group*, che complessivamente mettono in luce come la comprensione delle carenze istituzionali e degli altri servizi, nonché la poliedricità dei bisogni delle persone coinvolte sia fondamentale per migliorare continuamente i servizi offerti, per offrire risposte personalizzate e per richiedere una compartecipazione degli attori sociali deputati a fornire risposte che vadano al di là delle esigenze emergenziali.

Tabella 9 – Impatto dei fattori chiave sull'operatività del Binario 95 e sulle persone senza dimora

Fattori	Impatto
Evoluzione del Binario	La partecipante descrive l'evoluzione del Binario nel corso di dieci anni, evidenziando il cambiamento da un centro diurno tradizionale a una struttura con 10 posti a disposizione 24 ore su 24. Questa trasformazione riflette le mutevoli esigenze della comunità e la flessibilità del Binario nel rispondere a questi bisogni.
Co-progettazione e obiettivi individuali	L'approccio di co-progettazione con le persone accolte è un elemento chiave del Binario 95. La partecipante sottolinea l'importanza di stabilire obiettivi insieme agli ospiti, lavorando su aspetti pratici, come il rinnovo dei documenti o la ricerca di un alloggio. Questa metodologia coinvolgente sembra contribuire a una maggiore coerenza nei risultati.
Sfide nella gestione delle dipendenze	Viene sottolineato il cambiamento nel profilo degli ospiti, con sempre meno persone con dipendenze a causa di tagli di risorse. La partecipante esprime preoccupazioni sulla capacità del Binario di gestire efficacemente le persone con dipendenze e sottolinea la necessità di valutare attentamente se la struttura sia funzionale nell'affrontare questi casi.
Toppe al sistema di assistenza	Il focus group evidenzia come il Binario spesso si trovi a colmare i vuoti e le lacune nei servizi esistenti. Il Binario, pur svolgendo un ruolo importante nell'offrire assistenza, si trova ad agire come un "ammortizzatore sociale" a causa delle carenze nel sistema di assistenza più ampio.

Tabella 9 – segue

Fattori	Impatto
Integrazione dei servizi e risposte istituzionali	Emergono le sfide legate alla necessità di un'integrazione più efficace dei servizi e di risposte istituzionali più adeguate alle esigenze complesse delle persone senza dimora. La partecipante sottolinea la necessità di una visione più ampia e di risposte integrate che vadano oltre il concetto di "emergenza".
Complessità delle persone senza dimora	La partecipante mette in luce la complessità della presa in carico delle persone senza dimora, che di solito presentano profili eterogenei, nonché problemi di salute e di inserimento lavorativo. Ciò sottolinea l'importanza di un approccio personalizzato e multidimensionale per affrontare le esigenze specifiche di ciascun individuo.

## 10.6. Valutazione degli aspetti positivi e negativi del servizio di emergenza

Il dialogo offre un *insight* prezioso nell'esperienza di un operatore del servizio di emergenza dedicato alle persone senza dimora. La conversazione, molto animata, che si è attivata nel corso del focus group a questo livello, ha consentito di approfondire le sfide e le dinamiche coinvolte nell'assistenza a questa popolazione, mettendo in luce il ruolo fondamentale dell'"Help Center" come punto di transizione dalla vita di strada a servizi più strutturati. Durante la discussione, i partecipanti esplorano la complessità del lavoro e sottolineano l'importanza di una risposta flessibile, in grado di affrontare una vasta gamma di domande e situazioni.

Emergono alcuni punti di forza dell'organizzazione, come la capacità di innovazione e la creazione di percorsi personalizzati per le persone assistite. Tuttavia, vengono anche riconosciuti i limiti, tra i quali – ancora una volta – la dipendenza dai finanziamenti limitati e la necessità di collaborare efficacemente con altre realtà del settore.

La mancanza di risorse adeguate a livello governativo è un tema centrale, con l'organizzazione costretta a gestire le emergenze senza una solida rete di supporto statale. Gli interventi dei partecipanti al *focus group* evidenziano la necessità di una visione più ampia e di una collaborazione tra diverse realtà per affrontare il problema delle persone senza dimora in modo più efficace.

In generale, il dialogo offre una prospettiva autentica e approfondita sulle complessità del lavoro con le persone senza dimora, mettendo in luce sia gli aspetti positivi che le sfide intrinseche nel fornire assistenza in questo contesto.

Quando una persona arriva e la rete non c'è, va costruita. Non è facile avvicinare una persona ad una via, una struttura. Noi ci mettiamo tanto tempo in strada perché non è facile avvicinare una persona, con il panino, con la coperta, ma anche un semplice “ciao”: io ti vedo e ti riconosco e non è perché ti voglio cacciare via, voglio capire chi sei. Cerchiamo di costruire un rapporto orizzontale e non verticale (Partecipante 4).

*Tabella 10 – Valutazione degli aspetti positivi emergenti*

<i>Aspetti positivi</i>	<i>Effetti</i>
Approccio innovativo	I partecipanti sottolineano la capacità di innovare i servizi offerti, adattandoli alle esigenze in evoluzione e alle richieste emergenti.
Flessibilità e adattabilità	La flessibilità è considerata un punto di forza. Il servizio si adatta alle mutevoli esigenze delle persone senza dimora, cercando di offrire risposte adeguate in modo tempestivo.
Rete di servizi strutturata	Il servizio opera come parte di una rete di supporto, facilitando il passaggio delle persone dalla strada a servizi più strutturati. Questo approccio graduale può essere un punto di forza nel facilitare il percorso di reintegrazione.
Relazioni orizzontali	L'approccio orizzontale nelle relazioni, piuttosto che verticale, è enfatizzato come un punto di forza. La volontà di capire e stabilire connessioni con le persone senza dimora è vista come essenziale per la creazione di fiducia.
Apertura alla collaborazione	C'è apertura alla collaborazione con altre realtà e servizi, sebbene siano presenti difficoltà nel creare risposte univoche a causa delle differenze di approccio e visione.

La Tabella 11 evidenzia aree chiave in cui il servizio potrebbe concentrare gli sforzi per migliorare e affrontare le sfide presenti nel contesto della gestione delle persone senza dimora.

*Tabella 11 – Valutazione degli aspetti negativi evidenziati*

<i>Aspetti negativi</i>	<i>Effetti</i>
Limiti strutturati ed economici	La struttura operativa del servizio è limitata dagli orari di apertura e chiusura del centro e dalla mancanza di risorse sufficienti per risolvere completamente il problema.
Mancanza di risposte dello Stato	Emergono frustrazioni legate alla mancanza di risposte efficaci da parte dello Stato, come l'assenza di case popolari, reddito di disoccupazione, residenza e possibilità di presa in carico di persone con problemi psichiatrici.



Tabella 11 – segue

<i>Aspetti negativi</i>	<i>Effetti</i>
Autoreferenzialità e superbia	Alcuni partecipanti indicano un rischio di autoreferenzialità e superbia che potrebbe derivare dalla percezione di essere “i migliori”. L’idea di lavorare sulla consapevolezza di non essere indispensabili è menzionata come un possibile miglioramento.
Difficoltà nel collaborare con altre realtà	Ci sono difficoltà a collaborare con altre realtà, forse a causa di differenze di approccio, visione e mancanza di predisposizione a nuovi scenari.
Bisogno di maggiore condivisione di pratiche	Emergono la necessità di condividere pratiche con altre realtà e di lavorare insieme per superare gli ostacoli e migliorare le risposte complessive al problema.

La valutazione degli aspetti positivi, rappresentata nella Tabella 10, suggerisce una serie di opportunità per consolidare e migliorare ulteriormente le pratiche esistenti. D’altro canto, la Tabella 10 evidenzia gli elementi di criticità che richiedono attenzione, come la necessità di superare ostacoli alla collaborazione e promuovere una maggiore condivisione di pratiche nel settore.

Il dialogo che si è venuto a stabilire nel corso del focus group ha fornito un ritratto autentico e approfondito del contesto complesso della gestione delle persone senza dimora, suggerendo vie per un miglioramento mirato e una risposta più efficace alle esigenze di questa comunità vulnerabile.

Le citazioni riportate in Figura 2 evidenziano in modo significativo la natura inclusiva e aperta dei servizi verso tutte le persone senza dimora.

Nella prima citazione (Figura 2), la struttura afferma apertamente di accogliere tutti, indipendentemente dalla documentazione. Questa inclusività è vincolata solo ai diversi tempi di permanenza che possono essere necessari in base alle diverse situazioni.

Faccio un esempio, il 95% delle donne transgender che noi abbiamo accolto sono delle straniere che arrivano in Italia con un visto turistico. Scade il visto e diventano irregolari e la maggior parte di loro sono vittime di tratte, di sfruttamento. Ieri abbiamo preso l’appuntamento per una donna per fare la richiesta di asilo politico e c’è stata data al 20 di ottobre del 2023<sup>2</sup> (Partecipante 1).

La struttura “Binario 95” opera su due livelli, garantendo l’apertura del servizio del mattino a tutti (cit. 2, Figura 2), senza discriminazioni e un’ac-

---

<sup>2</sup> Il focus group è stato condotto il 5 aprile 2023.

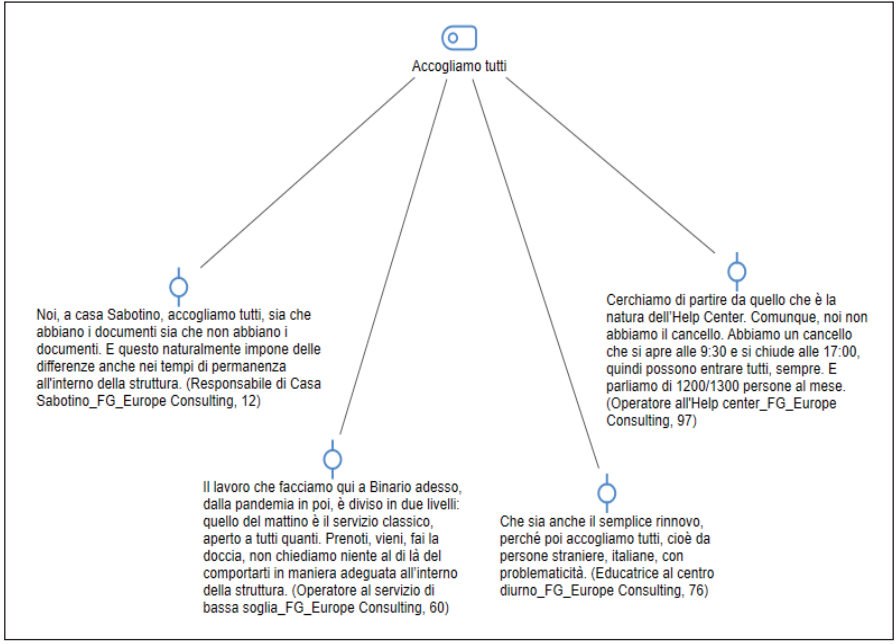
coglienza mirata nel servizio pomeridiano. La richiesta fondamentale è di comportarsi in modo adeguato e non vi sono restrizioni significative, oltre a questa richiesta di base.

La terza citazione (Figura 2) ribadisce che la struttura accoglie tutti, indipendentemente dalla nazionalità o dalle problematiche. La natura inclusiva è estesa anche al semplice rinnovo, indicando una volontà di supportare tutte le persone, a prescindere dalla loro situazione.

Infine, l’Help Center (cit. 4, Figura 2) è descritto come privo di cancelli, con un’apertura costante durante le ore di funzionamento. Il fatto che possano entrare tutti, con una frequenza significativa di 1200/1300 persone al mese, enfatizza l’accesso aperto e la volontà di assistere quante più persone possibile.

Queste citazioni riflettono un impegno palpabile verso l’inclusività e l’apertura dei servizi, indicando una volontà di fornire assistenza a chiunque ne abbia bisogno.

Figura 2 – Quattro citazioni sull’approccio inclusivo dei servizi verso tutte le persone senza dimora<sup>3</sup>



<sup>3</sup> La figura è stata generata con il software MAXQDA.

## 10.7. Conclusioni

L'analisi tematica del focus group condotto con i responsabili dei servizi di Europe Consulting Onlus ha offerto una panoramica delle attività, delle sfide e dell'impatto che la cooperativa ha sulla vita delle persone senza dimora. La cooperativa si distingue per il suo approccio umanitario e centrato sulla persona, evidenziato dalla nuvola di parole, che sottolinea la centralità del termine "persone". La cooperativa si impegna a mettere al centro delle proprie attività non solo le necessità materiali delle persone coinvolte, ma anche la loro individualità e dignità, costruendo – attraverso la partecipazione attiva degli utenti – percorsi personalizzati.

L'analisi condotta si è concentrata sulle riflessioni inerenti all'attuale scenario di Casa Sabotino e Binario 95. Casa Sabotino emerge come un centro di accoglienza dedicato a donne cisgender e transgender, con pratiche innovative, come i laboratori di *empowerment*, e con un'attenzione specifica alla formazione professionale. La cooperativa Europe Consulting si impegna in un "lavoro in rete" collaborativo, stabilendo protocolli di intesa e cercando soluzioni istituzionali per affrontare le sfide.

Successivamente, sono state esaminate le sfide affrontate da Casa Sabotino, tra cui la gestione della multiproblematicità e la necessità di superare un approccio assistenzialista. La cooperativa mostra flessibilità ed adattabilità nel cercare soluzioni innovative per affrontare queste sfide.

I punti di forza di Europe Consulting riflettono un impegno olistico per il benessere sociale, un orientamento al futuro e una flessibilità nell'adattarsi alle esigenze delle persone assistite.

Particolarmente rilevanti sono anche le riflessioni relative all'organizzazione di Europe Consulting, sottolineando le sfide emergenti e focalizzando l'attenzione su approcci strategici, come la diversificazione delle entrate e la collaborazione con i donatori. Viene evidenziata l'importanza dell'*advocacy* per le persone senza dimora e la necessità di un impegno collettivo per migliorare l'efficacia degli interventi.

Infine, l'analisi di Binario 95 a Roma rivela un servizio a bassa soglia che si adatta alle mutevoli esigenze delle persone senza dimora. Vengono evidenziate le sfide legate al contesto romano e le caratteristiche uniche del servizio, tra cui la fiducia costruita con l'utenza e la capacità di essere un punto di riferimento per individui con problemi psichiatrici.

La discussione di gruppo ha offerto una preziosa prospettiva sulla realtà di Binario 95 come centro diurno, evidenziando le sfide, l'evoluzione del servizio e la necessità di risposte più integrate e mirate.

L'analisi approfondita di Europe Consulting Onlus e dei servizi a essa collegati fornisce una visione completa e dettagliata del lavoro svolto per migliorare la vita delle persone senza dimora. L'impegno umanitario, l'approccio flessibile, l'*advocacy* e la collaborazione emergono come elementi chiave per affrontare le sfide complesse e promuovere il benessere e l'autonomia di coloro che sono più socialmente vulnerabili.

## 11. Un paradigma d'intervento in mutamento

di Carmelo Bruni, Caterina Cortese, Luca Di Censi, Sergio Mauceri\*

### 11.1. Una tappa verso una maggiore comprensione dell'*homelessness* romana

La ricerca ha offerto una lettura approfondita del sistema di servizi di contrasto alla grave marginalità nella metropoli romana, analizzando da diverse prospettive l'impegno cospicuo e quotidiano intrapreso da una varietà di servizi che operano, a diversi livelli, per fornire risposta alla moltitudine di bisogni, di cui sono portatrici le persone senza dimora.

Nel lavoro presentato, l'inquadramento del fenomeno della povertà estrema in un'ottica multidimensionale ha introdotto verso la definizione dei bisogni cui i servizi intendono dare risposta, che risentono dell'estrema segmentazione interna della popolazione dei senza dimora e della specificità delle traiettorie biografiche, spesso contraddistinte dalla concatenazione di una varietà di eventi traumatici che hanno dato avvio all'emarginazione estrema. Come emerso a più riprese, essere donne vittime di violenza, essere di nazionalità straniera, soffrire di problemi psichiatrici, o aver intrapreso una carriera di dipendenza da alcool e da sostanze psicotrope costituiscono profili con ricadute importanti nei termini di pianificazione e organizzazione degli interventi, nel rispetto delle esigenze mutevoli e problematiche prospettate di volta in volta. In questo senso, sono emerse due necessità particolarmente urgenti che solo alcuni enti, come quelli cui sono stati dedicati i *case studies* (cfr. Capp. 9 e 10) o come quelli che nella *network analysis* condotta sono risultati al centro delle reti (cfr. Cap. 7),

---

\* Questo capitolo conclusivo rappresenta l'esito congiunto della riflessione dei suoi autori. Tuttavia, a Carmelo Bruni è attribuibile il par. 4, a Caterina Cortese il par. 3, a Luca Di Censi i parr. 2 e 5 e a Sergio Mauceri il par. 1.

riescono a ottemperare adeguatamente, ovvero: la personalizzazione degli interventi e l'istituzione di rapporti proficui di cooperazione con gli enti pubblici e con gli altri enti di Terzo settore dedicati alle persone senza dimora.

Il volume ha ricostruito dettagliatamente la differenziazione interna al sistema dei servizi a Roma, monitorando gli aspetti maggiormente salienti della loro caratterizzazione e della loro organizzazione interna, consentendo di estrapolare i bisogni cui si riesce a fornire una risposta immediata e quelli che richiederebbero un surplus di risorse e di impegno (cfr. Cap. 6). In particolare, risulta sovradimensionata, rispetto al complesso dei servizi, la numerosità dei servizi a bassa soglia, che riescono a dare risposta ai bisogni primari, come quelli alimentari e di vestiario, mentre ancora carente risulta la possibilità di risolvere adeguatamente i problemi abitativi e relativi alla tutela della salute.

In questo senso, torna alla ribalta la necessità di istituire legami più forti con l'ambito istituzionale, nell'ottica di reperire le risorse necessarie per finanziare esperienze innovative, come quelle dell'Housing First<sup>1</sup>, o per integrare opportunamente i servizi socio-assistenziali. Per ora le risposte abitative più innovative rimangono confinate a esperienze pilota ed episodiche, come quella del progetto Housing First Roma, promossa dalla Comunità di Sant'Egidio (ricostruita analiticamente nel Cap. 8), o come quella di co-housing sociale, avviata da Europe Consulting Onlus (cfr. Cap. 10). La necessità – ancora in gran parte inevasa – di integrare i servizi socio-sanitari e di poter fornire un'assistenza sanitaria specialistica rappresenta, invece, un'emergenza legata soprattutto all'alta incidenza di persone con dipendenze o con problemi di natura psichiatrica nella popolazione dei senza dimora e alla difficile accessibilità ai servizi sanitari, in assenza di una residenza.

Nell'ottica di passare compiutamente da un modello assistenzialista a un paradigma che guardi all'inclusione sociale in modo integrato, occorrerebbe rafforzare la rete di collaborazione tra i vari servizi, in cui – come ricostruito nel Capitolo 7, a fronte di enti che rivestono una posizione centrale, ce ne sono molti altri che rivestono ancora un ruolo periferico e non cooperativo.

In definitiva, l'analisi del sistema di servizi per la grave marginalità a Roma evidenzia delle criticità, ma anche potenzialità che occorrerebbe valorizzare, come quelle che fanno capo alla necessità di un approccio multidisciplinare e strutturato o la promozione, in un'ottica estensiva, di nuove forme di "abitare".

---

<sup>1</sup> Su altri fronti, occorre far riferimento alle esperienze innovative nel campo dell'accoglienza di persone con animali o LGBTQ+ e dell'inclusione socio-economica.

Scopo dei successivi paragrafi sarà quella di avvalersi delle conoscenze messe a punto dal progetto realizzato, per pianificare un modello paradigmatico di intervento che valorizzi i punti di forza dei servizi, al fine di far fronte alle numerose sfide che costellano l'ambito di intervento studiato.

Prima di addentrarsi in questo percorso, adottando una visione prospettica, occorre evidenziare la necessità di linee future di ricerca che mirino a valutare scientificamente l'impatto e l'efficacia degli interventi prestati dai servizi, prevedendo un coinvolgimento degli utenti, che in questa fase del progetto siamo stati costretti a trascurare soprattutto a causa della carenza di risorse finanziarie a disposizione.

## 11.2. Il paradigma di intervento a Roma

Dall'analisi sul sistema di contrasto all'*homelessness* nella città di Roma emerge un modello a gradini, o "staircase approach". Esso prevede che le persone senza dimora vengano accompagnate verso il recupero della propria autonomia, attraverso il supporto progressivo e guidato da un operatore professionale e mediante un sistema di servizi che va gradualmente dalla prima accoglienza al reinserimento in un alloggio e un lavoro propri.

A seconda dell'enfasi che viene data al focus dell'intervento, il modello a gradini assume diversi significati:

- *Approccio "place centred"*, che pone l'accento sui luoghi dell'intervento, con i propri confini fisici e normativi. In questo caso, l'individuo deve essere adeguato ai criteri predefiniti del servizio residenziale in cui dovrebbe essere ospitato e l'intervento è volto a far sì che il soggetto sia pronto a soddisfare i requisiti richiesti.
- *Approccio "person centred"*, che, invece, pone al centro l'attenzione sulla persona, con i suoi bisogni e il percorso di sostegno e di accompagnamento che viene attivato dal sistema di supporto. In questo caso, il sistema dei servizi è articolato in fasi e livelli diversificati ed integrati, con l'obiettivo di accompagnare la persona verso la propria autonomia.

A Roma, le esperienze più sviluppate di modello a gradini si ispirano a questo secondo approccio. Il modello a gradini si articola in diversi livelli, che possono essere così sintetizzati:

- *interventi di prevenzione dell'homelessness*, finalizzati a sostenere le persone e le famiglie in difficoltà economica e sociale per prevenire il rischio di emarginazione abitativa;

- *servizi di strada e di prossimità (Outreach services)* diurni e notturni, finalizzati al contatto con le persone che vivono in strada, all'intervento di orientamento e di invio ai servizi e alla tutela;
- *servizi di prima accoglienza diurna ad accesso immediato o con criteri di accesso molto limitati*, finalizzati a garantire l'accessibilità quanto più ampia possibile a forme di risposta ai bisogni primari (bagni pubblici, mense...) e ai servizi di tutela socio-sanitaria (es. ambulatorio socio-sanitario);
- *servizi di accoglienza notturna di bassa soglia*, con tempi di ospitalità limitati, strutturati quanto più possibile non solo per rispondere ai bisogni primari, quanto anche per offrire spazi di accoglienza e di ascolto, di avvio e di accompagnamento verso percorsi di inclusione sociale e di recupero dei diritti di cittadinanza;
- *servizi residenziali di secondo livello (Residenze)*, ossia strutture intermedie collettive, con presenza costante di personale professionale (educatori, operatori sociali, ma anche medici e psicologi) per periodi prolungati di ospitalità, che possono permettere la predisposizione di un percorso progettuale personalizzato;
- *alloggi di autonomia* di piccole dimensioni, in coabitazione con un numero molto limitato di ospiti, con una presenza saltuaria di personale educativo, per periodi medio-lunghi;
- *alloggi indipendenti* (in ambito di edilizia residenziale pubblica, social housing, alloggi gestiti da realtà del terzo settore, ma anche alloggi di mercato privato), con la presenza di eventuali supporti sia a sostegno del reddito sia a sostegno della vita indipendente.

I diversi livelli del modello a gradini devono essere articolati in una rete di opportunità assicurate sia dall'ente pubblico, sia promosse da enti del volontariato e del terzo settore, tra loro strettamente integrate e coordinate.

Il modello a gradini presenta sia punti di forza che limiti. Tra i punti di forza, si possono evidenziare l'approccio centrato sulla persona e sui suoi bisogni, in un'ottica di *empowerment* e di inclusione sociale. Il modello prevede una rete di servizi articolata e flessibile, in grado di rispondere ai diversi tipi di bisogni e di persone. Tra i limiti del modello a gradini, si possono evidenziare: a) il rischio di creare una "ghettizzazione" delle persone senza dimora, separandole dal resto della società; b) la difficoltà di accompagnare le persone verso l'autonomia, soprattutto in presenza di problemi complessi, come quelli associati alle dipendenze o alla salute mentale; c) la rigidità del modello, che non sempre è in grado di adattarsi alle esigenze specifiche di ogni persona; d) la necessità di risorse umane e finanziarie ingenti per la sua implementazione.



È importante ricordare che il reinserimento sociale e lavorativo di persone che hanno vissuto situazioni di emarginazione o marginalità è un processo complesso e articolato, che richiede il coinvolgimento di diversi attori e risorse. A partire dalla letteratura scientifica e dalle esperienze di intervento sul campo, è possibile individuare alcuni elementi trasversali che sembrano essere associati al successo del reinserimento, quali: la capacità di adattarsi ai cambiamenti e di affrontare le sfide quotidiane in modo flessibile; la capacità di sviluppare relazioni positive e rispettose con gli altri; l'impegno nel processo di reinserimento; il coinvolgimento e il supporto di servizi e reti di assistenza; la capacità di affrontare e risolvere problemi; la consapevolezza della differenza tra opinioni e giudizi; la consapevolezza che alcuni obiettivi possono essere graduati e possono richiedere più tempo per essere raggiunti e, infine, la capacità di coinvolgere le persone nei processi decisionali riguardo ai servizi. Queste esigenze possono essere considerate alla base di un modello paradigmatico di intervento che miri allo sviluppo di interventi di reinserimento efficaci.

In conclusione, il modello a gradini e il reinserimento sociale, lavorativo e abitativo sono aspetti chiave per il contrasto all'*homelessness*. In particolare, il modello a gradini rappresenta un modello di intervento complesso e articolato, con i suoi punti di forza e di debolezza. La sua efficacia dipende da una serie di fattori, tra i quali la qualità dei servizi offerti, la collaborazione tra i diversi attori coinvolti, la messa a disposizione di risorse adeguate e la costante attenzione alle specificità del contesto locale.

### **11.3. Abitare l'esclusione tra vecchie e nuove sfide**

Una riflessione sostanziale, che attraversa tutto il volume, è la consapevolezza che il fenomeno della grave emarginazione adulta si presenta oggi in tutta la sua complessità tra vecchi bisogni e nuovi profili e, dunque, nuove sfide.

Le domande di ricerca e la descrizione dei servizi, trattati nei capitoli, hanno cercato dunque di approfondire non solo *come* si sta strutturando il sistema di intervento alla *homelessness* della città di Roma, ma anche *quali* servizi stanno nascendo nel tentativo di dare risposta a profili di vulnerabilità differenti. Oggi la grave emarginazione è popolata sempre più da persone giovani tra i 18 e i 25 anni, donne vittime di trauma, persone non italiane in attesa di documenti di soggiorno validi, lavoratori adulti precari, senza un'adeguata previdenza sociale o scarse prospettive di pensionamen-

to, persone in attesa di un alloggio popolare, persone con problemi di salute e invalidità. C'è chi porta con sé una storia fatta di vissuti problematici di lungo periodo o chi è scivolato in una condizione di povertà economica a causa di un lavoro povero, una rottura familiare, un incidente, uno sfratto e si è trovato costretto a rivolgersi al circuito dell'assistenza e dei servizi ai bisogni primari.

Come leggeremo nelle prossime pagine, il sistema tenta di adeguare le risposte al bisogno e ad obiettivi di inclusione sociale. Tuttavia, inseguire la risposta al bisogno potrebbe risultare sempre meno efficace se a questo non sono associati processi di programmazione di lungo periodo che coinvolgono tutta la governance del sistema sociale, così come interventi preventivi che rallentino la caduta in povertà e l'acuirsi di condizioni di grave emarginazione.

Sono molte le sfide che oggi il settore della grave emarginazione si trova ad affrontare. Innanzitutto, l'investimento in azioni di approfondimento costanti e metodiche finalizzate alla conoscenza del fenomeno nelle sue più recenti evoluzioni. Al momento in due grandi città italiane (Milano e Roma), sono in corso attività di raccolta dati sulle persone che vivono in strada allo scopo di quantificare ma anche qualificare il fenomeno e comprendere meglio la relazione tra loro, la città e i servizi.

Un'altra sfida è quella legata al tema dei diritti e dell'accesso ai servizi territoriali specialistici per evitare l'invisibilità nella quale oggi vivono molte persone e per ridurre l'effetto collo di bottiglia presente nei servizi assistenziali di primo livello. Accanto ad interventi a bassa soglia, distribuzione di beni materiali e assistenza offerta dalla rete dell'associazionismo, occorre infatti promuovere azioni pubbliche di riconoscimento di una cittadinanza inclusiva che favorisca l'uscita da una condizione di irregolarità, di istituzionalizzazione e costruisca, insieme alle persone, opportunità concrete di integrazione sociale. Un'altra sfida è rappresentata dal rafforzamento della rete dei servizi in una logica di circolarità delle risorse e delle risposte ad oggi già disponibili, così come azioni di sistema, integrate con altri settori di policy, che puntino al consolidamento di interventi infrastrutturali in materia abitativa e socio-sanitaria per andare incontro a tutta una fascia di popolazione senza dimora che vive una condizione di marginalità estrema a rischio irreversibilità.

E in ultimo, ma non per importanza, occorre restituire dignità alle persone e riconoscimento della grande funzione sociale collettiva svolta dagli enti di terzo settore e da tutti i professionisti che lavorano per offrire ascolto, relazione, accompagnamento, presa in carico e inclusione affinché nessuno debba più abitare l'esclusione.

## 11.4. Punti di forza del sistema di servizi a Roma

La città di Roma dispone di una serie diversificata e articolata di servizi per le persone senza dimora, che si sono andati progressivamente creando e distribuendo nel territorio in questi ultimi 35 anni, da quando cioè al fenomeno dei senza dimora italiani si è accompagnato in maniera sempre più ampia quello dei senza dimora stranieri.

L'incremento della domanda di servizi è un dato osservabile in questi ultimi anni, anche se con volumi che non danno vita ad una crescita costante, ma ad andamenti altalenanti, cui ha fatto fronte, però, un progressivo aumento del numero di enti che forniscono servizi per persone senza dimora. Così, al 30 marzo 2020 risultavano essere presenti a Roma 26 enti del terzo settore che erogavano 84 servizi diversi, di cui 36 rivolti a persone senza dimora coordinati dalla Sala operativa sociale (SOS) di Roma Capitale, che mettevano a disposizione 3.084 posti, suddivisi in quarantatré servizi per 1.533 posti per il circuito SIPROIMI, cinque servizi per 288 posti per il circuito cittadino per migranti, sei servizi per 164 posti per i nuclei mamme con bambini (CMB), dodici servizi per 587 posti per i servizi H15 e dodici servizi per 299 posti per i servizi H24. A questi si aggiungevano 65 posti diurni erogati da due servizi a bassa soglia (H4) e 148 posti diurni erogati da quattro servizi diurni (H9).

Al 5 marzo 2024, invece, la situazione mostra che in totale si contano 168 servizi gestiti da 42 enti. Nello specifico, sono 52 i servizi coordinati dalla SOS e vengono messi a disposizione quotidianamente in tutto il circuito 2.625 posti, di cui 1.366 posti nel circuito migranti in suddivisi in 87 servizi gestiti da 18 enti e 1.259 dedicati ai senza dimora in 48 centri, gestiti da 15 enti. Vengono poi distribuiti 1.891 posti e garantiti 85 posti diurni.

Va notato, in prima battuta, che persiste una cronica carenza di posti letto rispetto alla domanda effettiva.

Si osserva, però, al tempo stesso, che la risposta fornita alle persone senza dimora da parte degli enti è ampia e diversificata, secondo un modello a gradini (non seguito pedissequamente), che copre una vasta gamma di bisogni, dai servizi a più bassa soglia (come le unità di strada) ai servizi residenziali e di housing mirati al pieno reinserimento sociale. In secondo luogo, emerge che gli interventi di tipo materiale sono ancora predominanti, ma si registra un crescente interesse per soluzioni personalizzate, che favoriscono l'inclusione sociale e l'insediamento abitativo delle persone senza dimora.

La varietà di interventi offerti dai servizi riflette un processo di cambiamento complesso, derivante dalla crescente consapevolezza della complessità del fenomeno, che ha spinto verso un approccio integrato e

multidimensionale. Questa evoluzione ha portato a una maggiore personalizzazione degli interventi, con l'obiettivo di promuovere l'autonomia e l'inclusione sociale delle persone senza dimora, attraverso un approccio integrato e multisettoriale.

Da quanto emerso in questo lavoro si può asserire che il sistema romano, oltre alle debolezze di cui si è ampiamente detto<sup>2</sup>, presenta diversi punti di forza che ne caratterizzano forma, ampiezza e articolazione dell'offerta.

Un ruolo fondamentale nell'ampio panorama dell'offerta a disposizione dei senza dimora, è offerto dal volontariato, senza del quale alcune strutture non potrebbero neanche riuscire ad operare. Si è osservato, infatti, nei precedenti capitoli che nell'universo dei servizi presenti nel territorio romano appare una sovrarappresentazione dei servizi erogati da organizzazioni di volontariato (OdV).

L'impegno dei volontari è di cruciale importanza poiché contribuisce a colmare le lacune nei servizi pubblici, offrendo sostegno emotivo, pasti caldi, indumenti e coperte, oltre a facilitare l'accesso a servizi sanitari e sociali. In aggiunta, le OdV giocano un ruolo essenziale nel sensibilizzare l'opinione pubblica sulle situazioni di marginalità e nel promuovere un maggiore coinvolgimento da parte della comunità e delle istituzioni. Il volontariato non solo fornisce un supporto pratico, ma rappresenta anche un'opportunità per le persone senza dimora di superare l'invisibilità e sentirsi ascoltate, considerate e rispettate<sup>3</sup>. Tale approccio contribuisce al ripristino della dignità e dell'autostima, elementi fondamentali per avviare un percorso di recupero e reinserimento sociale.

Un altro punto di forza è costituito dalla grande esperienza maturata dalle strutture che operano con i senza dimora. La maggior parte dei servizi con i quali si è entrati in contatto vantano un'esperienza pluriennale, facendo sì che l'offerta si qualifichi come consolidata nel tempo e con una chiara identità.

Riguardo agli interventi legati al lavoro, poi, è significativo notare che quasi tutti gli enti cercano di combinare progetti su misura, consulenze e supporto psicologico o educativo con azioni volte all'inserimento lavorativo e all'inclusione nel mondo del lavoro.

In conclusione, l'area dei servizi per le persone senza dimora a Roma è in continua evoluzione per affrontare in modo sempre più mirato la

---

<sup>2</sup> Valga per tutti il riferimento alla scarsa propensione a creare reti di collaborazione tra l'insieme dei servizi, che, invece, necessiterebbe di un maggior coinvolgimento di tutte le realtà in un'attiva e fattiva opera di coprogrammazione e coprogettazione.

<sup>3</sup> Si veda, a tal proposito, anche quanto emerge dagli studi di caso descritti nei capitoli 9 e 10.

complessità del fenomeno della persona senza dimora. Lo dimostrano alcune evidenze:

- Sono state rafforzate le attività di prevenzione, rivolte a persone che si trovano in una situazione di rischio di senza dimora. Queste attività comprendono interventi di sostegno economico, abitativo e lavorativo, nonché interventi di carattere sociale e psicologico.
- È stata ampliata la gamma di servizi offerti alle persone senza dimora, al fine di rispondere meglio alle loro diverse esigenze. I nuovi servizi includono, ad esempio, interventi di orientamento e sostegno all’inserimento lavorativo, di riabilitazione e di recupero delle relazioni familiari.
- C’è una crescente enfasi su interventi personalizzati, finalizzati all’inclusione sociale e al reinserimento abitativo delle persone senza dimora, spesso forniti da enti specializzati con personale qualificato.
- Gli interventi a bassa soglia continuano a essere cruciali nella risposta alla condizione di senza dimora, offrendo un primo contatto con i servizi e stabilendo un rapporto di fiducia che può poi essere approfondito attraverso percorsi più articolati.

Infine, la molteplicità degli interventi riflette un importante cambiamento in atto nel sistema, di carattere paradigmatico, che fa ben sperare nel futuro delle azioni volte al contrasto al fenomeno e all’avvio di efficaci percorsi di inclusione sociale: questo consiste essenzialmente nel passaggio da un approccio emergenziale ad uno integrato e multidimensionale, dove la persona senza dimora è considerata parte attiva del processo di intervento e non più mero terminale di un intervento deciso in altre sedi, senza tener conto dei tempi, dei punti di forza e di debolezza, dei desideri e dei progetti esistenziali delle persone vittime di emarginazione ed esclusione.

## **11.5. Raccomandazioni per il contrasto all’*homelessness* a Roma**

L’analisi condotta evidenzia la necessità di un rafforzamento del sistema di accoglienza e di sostegno alle persone senza dimora a Roma. Le seguenti raccomandazioni si basano sulle evidenze emerse e mirano a migliorare l’efficacia degli interventi:

- *Collaborazione e integrazione* – Promuovere una maggiore collaborazione tra enti pubblici e privati, con il compito di definire le linee strategiche e le modalità di collaborazione per la realizzazione degli inter-

venti. La collaborazione tra enti diversi può contribuire a colmare le lacune ancora presenti nell'offerta di servizi e a migliorare l'efficacia degli interventi. Questo implica la necessità di stabilire partenariati solidi e sinergici tra organizzazioni pubbliche e private al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse e offrire un supporto più completo alle persone senza dimora.

- *Investire in interventi personalizzati* – Gli interventi di presa in carico integrata e personalizzata mirano a promuovere l'autonomia e l'inclusione sociale delle persone senza dimora. Questo significa andare oltre l'assistenza materiale e concentrarsi sui bisogni complessi, fornendo supporto psicologico, orientamento e sostegno lavorativo per aiutare le persone a superare le sfide legate alla condizione di senza dimora.
- *Sviluppare un piano di interventi integrato* – Questo piano dovrebbe coinvolgere diversi settori, con particolare attenzione alla salute mentale e alla dipendenza. L'obiettivo è fornire un supporto completo e mirato alle persone senza dimora.
- *Promuovere la creazione di un sistema di accoglienza diffuso sul territorio*, con l'intento di offrire una gamma diversificata di soluzioni abitative per rispondere alle diverse esigenze delle persone senza dimora, garantendo un supporto adeguato e personalizzato in base alle singole situazioni.
- *Promuovere l'integrazione delle misure per le persone senza dimora con le politiche abitative e di sostegno al reddito rivolte alla totalità dei cittadini* – L'obiettivo è garantire che le misure per le persone senza dimora siano integrate in modo efficace con le politiche abitative e di sostegno al reddito rivolte a tutta la popolazione, per evitare la frammentazione e massimizzare l'efficacia degli interventi.
- *Incentivare lo scambio di informazioni e buone prassi tra gli ambiti territoriali* al fine di favorire il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche di accoglienza, consentendo agli ambiti territoriali di imparare gli uni dagli altri e adottare le migliori pratiche disponibili.
- *Valutare l'opportunità di istituire un tavolo di coordinamento permanente tra enti pubblici e privati*, con il compito di definire le linee strategiche e le modalità di collaborazione per la realizzazione degli interventi, garantendo una gestione integrata e sinergica delle risorse disponibili.
- *Garantire la continuità degli interventi a bassa soglia*, anche in caso di riduzione delle risorse.
- *Promuovere la formazione continua delle équipe professionali multidisciplinari*, al fine di favorire un approccio integrato e personalizzato,

garantendo che gli operatori siano adeguatamente preparati ad affrontare le sfide complesse legate alla condizione di senza dimora.

- *Promuovere la ricerca e la sperimentazione di nuovi interventi basati sul principio dell'Housing First*, al fine di valutare l'efficacia di questo approccio e individuare le modalità per renderlo sostenibile dal punto di vista economico.

## Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. (2021), “#mapparoma29 – La mappa degli invisibili: migranti e senza dimora al tempo del Covid-19”, in [www.binario95.it/mapparoma29-la-mappa-degli-invisibili-migranti-e-persone-senza-dimora/](http://www.binario95.it/mapparoma29-la-mappa-degli-invisibili-migranti-e-persone-senza-dimora/) consultato il 10 luglio 2023.
- Accorinti M., Mirabile M.L., Romano M.C., Sgritta G.B. (1998), “Profili di povertà estrema. La Caritas diocesana di Roma”, in *L'assistenza sociale*, 1, Ediesse, Roma.
- Alcock P., Siza R. (a cura di) (2003), *La povertà oscillante*, FrancoAngeli, Milano.
- Amaturo E., Punziano G. (2016), *I Mixed Methods nella ricerca sociale*, Carocci, Roma.
- Ambrosini M. (2020), *Sociologia delle migrazioni*, il Mulino, Bologna.
- Anderson N. (1923), *The hobo: The sociology of the homeless man*, University of Chicago Press (tr. it. *Il vagabondo: sociologia dell'uomo senza dimora*, Donzelli, Roma, 2011).
- Anderson M.A., Gillig P.M., Sitaker M., McCloskey K., Malloy K., Grigsby N. (2003), “Why Doesn't She Just Leave?: A Descriptive Study of Victim Reported Impediments to Her Safety”, *Journal of Family Violence*, 18(3), 151-155. <https://doi.org/10.1023/A:1023564404773>.
- Ansell C., Torfing J. (2022), *Handbook on Theories of Governance*, Edward Elgar Publishing, Heltenham.
- Ansell C. (2012), “Collaborative Governance”, in D. Levi-Faur (Eds.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 498-511.
- Ansell C., Gash A. (2008), “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Archer M. (2006), *La conversazione interiore. Come nasce l'agire sociale*, Erickson Milano.
- Ascoli U. (2011), *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Atkinson A.B. (2015), *Inequality. What can be done?*, President and Fellows of Harvard College, Cambridge (Mass.) (tr. it. *Diseguaglianza. Che cosa si può fare?*, Raffaello Cortina, Milano, 2015).
- Avramov D. (2002), “People, demography and social exclusion”, *Population studies*, 37.



- Baldini M. (2018), Perché il Reddito di Cittadinanza non abolisce la povertà, La Voce.info, 5 ottobre 2018, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Baptista, I. (2010), *Women and homelessness in Europe*, in E. O'Sullivan.
- Baptista I., Benjaminsen L., Busch-Geertsema V., Pleace N. (2017), *Family Homelessness in Europe*, FEANTSA, Brussels.
- Barbieri P. (2019), "Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto", *Lavoro e diritto*, Rivista trimestrale, 1, 5-28.
- Barnao C. (2013), *Sopravvivere in strada*, FrancoAngeli, Milano.
- Barnao C. (2004), *Sopravvivere in strada. Elementi di sociologia della persona senza dimora*, Milano, FrancoAngeli.
- Baroni W., Petti G. (2013), *Cultura della Vulnerabilità*, Pearson Italia, Milano.
- Bauman Z. (2006), *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano.
- Becker G.S. (1964), *Human capital. A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, The University of Chicago Press, Chicago Ill. (tr. it. *Il capitale umano*, Roma-Bari, Laterza, 2008).
- Berzano L. (1987), *Uomini senza territorio*, Sisifo Idee ricerche programmi dell'Istituto Gramsci piemontese, settembre, Torino.
- Bimpton E., Reeve K., Parr S. (2020), *Homeless mothers: Key research, Findings*, CaCHE, Sheffield Hallam University.
- Blondel V.D., Guillaume J., Lambiotte R., Lefebvre E. (2008), "Fast unfolding of communities in large networks", *Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment*, doi:10.1088/1742-5468/2008/10/P10008.
- Boeri T., Braga M., Corno L. (2009), "L'economia invisibile dei senza casa", in R. Gnocchi (a cura di), *Homelessness e dialogo interdisciplinare. Analisi a confronto tra modelli diversi*, Carocci, Roma.
- Bogard C.J. (2001), "Advocacy and enumeration: Counting homeless people in a suburban community", *American Behavioral Scientist*, 45(1), 105-120.
- Bonadonna F. (2005), *Il nome del barbone. Vite di strada e povertà estreme in Italia*, DeriveApprodi, Roma.
- Booth C. (1889), *Life and Labour of the People in London*, 2 vols, McMillan and Co., London.
- Bourdieu P. (1980), "Le capital social – Notes provisoire", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n. 31.
- Bowstead J.C. (2015), "Why women's domestic violence refuges are not local services", *Critical Social Policy*, 35(3), 327-349.
- Bretherton J., Mayock P. (2021), "Women's homelessness", *European Evidence Review*, FEANTSA, Brussels.
- Bretherton J. (2017), "Reconsidering Gender in Homelessness", *European Journal of Homelessness*, 11(1), 1-22.
- Bretherton J., Pleace N. (2018), *Women and Rough Sleeping: A Critical Review of Current Research and Methodology*, Centre for Housing Policy, University of York.
- Bruni C., Peris Cancio L.F. (2021), "Politiche sociali, servizi sociali e povertà", in L. Salmieri (a cura di), *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà*, Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà, Roma, pp. 101-131.

- Burt M. (1995), "Critical factors in counting the homeless: An invited commentary", *American Journal of Orthopsychiatry*, 65, 334-339.
- Busch-Geertsema V., Benjaminsen L., Filipovič Hrast M., Pleace N. (2014), *Extent and Profile of Homelessness in European Member States: A Statistical Update*, FEANTSA, Brussels.
- Busch-Geertsema V., Edgar W., O'Sullivan E., Pleace N. (2010), *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research*, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels).
- Busch-Geertsema V., Quilgars D., Pleace N. (Eds.), *Homelessness research in Europe: Festschrift for Bill Edgar and Joe Doherty*, FEANTSA, Brussels.
- Busilacchi G. (2013), *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, FrancoAngeli, Milano.
- CNCA (2005), *Sostanze senza dimora*, Comunità Edizioni, Roma ([www.ristretti.it/areestudio/amnistia/documenti/sostanze\\_senza\\_dimora.pdf](http://www.ristretti.it/areestudio/amnistia/documenti/sostanze_senza_dimora.pdf)).
- Campbell J.C. (2002), "Health consequences of intimate partner violence", *The Lancet*, 359(9314), 1331-1336.
- Camuccio C.A., Callegarin S., Cutrone F. (2020), "Salute e malattia ai margini della società: uno studio qualitativo sui Senza Dimora", *Journal of Health Care Education in Practice*, 2(2), 55-64.
- Capano G., Rayner J., Zito A. (2012), "Governance from the bottom Up: Complexity and Divergence: Comparative Perspective", *Public Administration*, 90(1), 56-73.
- Caritas Ambrosiana (a cura di) (2008), *Milano solidale. Temi e prospettive di intervento con gli ultimi*, Caritas Ambrosiana, da [www.caritas.it](http://www.caritas.it).
- Caritas Italiana (2011), *Poveri di diritti. Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Castel R. (2003a), *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, Editions du Seuil, Paris (tr. it. *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino, 2004).
- Castel R. (2003b), "Le insidie dell'esclusione", *Assistenza Sociale*, n. 3-4 luglio-dicembre, 193-207.
- Castel R. (1994), "La dynamique des processus de marginalisation: de la vulnérabilité à la désaffiliation", *Cahiers de recherche sociologique*, (22), 11-27.
- Cesareo V. (a cura di) (2005), *Ricomporre la vita. Gli adulti giovani in Italia*, Carocci, Roma.
- Chao A. (1987), "Estimating the population size for capture-recapture data with unequal catchability", *Biometrics*, 43, 783-791.
- Ciampi M. (2010), *Forme dell'abitare. Un'analisi sociologica dello spazio borghese*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Ciarini A. (2020), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, il Mulino, Bologna.
- Ciarini A., Franconi A., Villa A. (2023), "Social investment, labour market participation and public debt sustainability: An empirical analysis of European countries", *Social Policy & Administration*, 57(7), 999-1013.
- Cibinel E. (2020), "La 328 ha vent'anni: ha raggiunto la maturità?", *Percorsi di secondo welfare*, 5 novembre, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it).
- Cipollone P., Sestilio P. (2010), *Il capitale umano*, il Mulino, Bologna.

- Cloke P., Milbourne P., Widdowfield R. (2001), “Interconnecting housing, homelessness and rurality: evidence from local authority homelessness officers in England and Wales”, *Journal of Rural Studies*, 17(1), 99-111.
- Cohen S., Syme S.L. (Eds.) (1985), *Social Support and Health*, Academic Press, New York.
- Coleman J.S. (1990), *Foundations of social Theory*, Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass. (tr. it. *Fondamenti di teoria sociale*, il Mulino, Bologna, 2005).
- Collins S.E. *et al.* (2012), “When harm reduction meets Housing First: Exploring alcohol’s role in a Communal Housing First Setting”, *International of Drug Policy*, 23(2), 111-119.
- Collins S.E., Malone D.K., Clifasefi S.L. (2013), “Housing Retention in Single-Site Housing First for Chronically Homeless Individuals With Severe Alcohol Problems”, *Am J Public Health*, December, 103(Suppl 2), S269-S274.
- Commissione di Indagine sull’Esclusione Sociale (CIES) (2012), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale. Anni 2011-2012*, Roma.
- Cortese C. (2016), *Scenari e pratiche dell’Housing First. Una nuova via dell’accoglienza per la grave marginalità in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- Cortese C., Pascucci R. (2019), *Report di Monitoraggio dei progetti del Network Housing First Italia (biennio 2017-2019)*, fio.PSD disponibile on line alla pagina [www.fiopsd.org/report-osservatorio/](http://www.fiopsd.org/report-osservatorio/).
- Crenshaw K. (1991), “Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of colour”, *Stanford Law Review*, 43, 1241-1299.
- Crepaldi C. (2019), Peer Review on “Access to social assistance and rights for homeless people” Thematic Discussion Paper, UE – Directorate General for Employment, *Social Affairs and Inclusion*.
- Creswell J.W., Plano Clark V.L. (2011), *Designing and Conducting Mixed Methods Research*, Thousand Oaks, CA, Sage, 2<sup>nd</sup> ed.
- Culhane D.P. (2008), “The Cost of Homelessness: A Perspective from the United States”, *European Journal of Homelessness*, 2.1, 97-114.
- D’Emilione M., Giuliano G., Ranieri C. (2018), “L’integrazione tra servizi nelle misure di contrasto alla povertà. Teoria e pratica di un concetto complesso”, *Sinapsi*, 8(3), 50-68.
- Daly M. (1992), *European Homelessness. The rising tide*, FEANTSA, Bruxelles.
- Davis K. (2008), “Intersectionality as Buzzword: A Sociology of Science Perspective on What Makes a Feminist Theory Successful”, *Feminist Theory*, 9(1), 67-85.
- De Grauwe P. (2014), *De limiten van der markt*, Lannoo Publishers, Tielt (tr. it. *I limiti del mercato. Da che parte oscilla il pendolo dell’economia?*, il Mulino, Bologna, 2018).
- De Luise D., Bergamaschi M. (a cura di) (2021), *Operare con le persone senza dimora: Emarginazione urbana grave e lavoro sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- Deaton A. (2013), *The Great Escape. Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Princeton University Press, Princeton (tr. it. *La grande fuga. Salute, ricchezza e origini della disegualianza*, il Mulino, Bologna, 2015).
- Di Censi L. (2013), *Metodologie applicate per la misurazione della povertà urbana*, FrancoAngeli, Milano.

- Due P., Holstein B., Lund R., Modvig J., Avlund K. (1999), “Social relations: network, support and relational strain”, *Social Science & Medicine*, 48(5), 661-673.
- Dworkin R. (1977), *Taking rights seriously*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) (tr. it. *I diritti presi sul serio*, il Mulino, Bologna, 1982).
- Dworkin R. (2000), *Sovereign Virtue*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) (tr. it. *Virtù sovrana. Teoria dell'uguaglianza*, Feltrinelli, Milano, 2002).
- Edgar B., Doherty J. (2001), *Women and Homelessness in Europe: Pathways, Services and Experiences*, Polity Press, Bristol.
- FEANTSA (2005), *Ethos: European Typology of Homelessness and Housing Exclusion*, FEANTSA, Brussels.
- FEANTSA (2007), *Homelessness and domestic violence: Tailoring services to meet the needs of women who are homeless and fleeing domestic violence*, FEANTSA Policy Statement, Brussels.
- FEANTSA (2016), *Housing First Guide*, Brussels.
- FEANTSA (2019), *Women experiencing violence and homelessness: interlinked and unaddressed gender specific needs*, FEANTSA Background Paper on Women's Homelessness and Gender Based Violence, Brussels.
- FEANTSA (2021), *Guide for developing effective gender-responsive support and solutions for women experiencing homelessness*, Brussels.
- FEANTSA (2022), *Housing First & Women, Case studies form across Europe*, Brussels.
- FEANTSA, Fondation Abbé Pierre (2023), *Eighth overview of housing exclusion in Europe*, Brussels.
- Ferragina E. (2013), *Chi troppo chi niente*, RCS Libri, Milano.
- Ferrera M. (2023), *La razionalità di piano l'errore all'origine del PNRR*, 8 aprile, <https://maurizioferrera.wordpress.com/2023/04/08/>.
- Ferrera M. (2019), *Le Politiche Sociali*, il Mulino, Bologna.
- fio.PSD (2022), “I servizi per la grave marginalità adulta in Italia. Organizzazioni, persone e buone pratiche della rete nazionale fio.PSD”, *Report dell'Osservatorio fio.PSD*, n. 3, [www.fiopsd.org/report-osservatorio](http://www.fiopsd.org/report-osservatorio).
- fio.PSD (2023), *I servizi per la grave marginalità adulta in Italia. Organizzazioni, persone e buone pratiche della rete nazionale fio.PSD*, Roma.
- Fisher P.J., Shapiro S., Breakey W.R., Anthony J.C., Kramer M. (1986), “Mental health and social characteristics of the homeless. A survey of mission user”, *American Journal of Public Health*, 76, 519-523.
- Fondazione Emanuela Zancan (2012), *Vincere la povertà con un Welfare generativo*, il Mulino, Bologna.
- Fondazione Emanuela Zancan (2013), *Rigenerare capacità e risorse*, il Mulino, Bologna.
- Fondazione Emanuela Zancan (2014), *Welfare generativo Responsabilizzare, rendere, rigenerare*, il Mulino, Bologna.
- Fondazione Emanuela Zancan (2017), *Poveri e così non sia*, il Mulino, Bologna.
- Fondazione Emanuela Zancan (2018), *Se questo è Welfare*, il Mulino, Bologna.
- Francesconi C. (2003), “*Segni*” di impoverimento. Una riflessione socio-antropologica sulla vulnerabilità, FrancoAngeli, Milano.

- Franzini M. (2010), *Ricchi e poveri. L'Italia e le diseguaglianze (in)accettabili*, Egea, Milano.
- Gallegati M. (2021), *Il mercato rende liberi e altre bugie del neoliberismo*, Luiss University Press, Roma.
- García-Vélez D., Nuñez Velazquez J.J. (2021), “A network analysis approach in multidimensional poverty”, *Poverty Public Policy*, 13, 59-69, <https://doi.org/10.1002/pop4.302>.
- Gazso A., McDaniel S., Waldron I. (2016), “Networks of Social Support to Manage Poverty: More Changeable than Durable”, *Journal of Poverty*, 20(4), 441-463, doi: 10.1080/10875549.2015.1112869.
- Geremek B. (1986), *Litość i szubienica. Dzieje nędzy i miłosierdzia w Europie*, Czytelnik, Warszawa (tr. it. *La Pietà e la Forca. Storia della miseria e della carità in Europa*, Laterza, Bari, 1986).
- Gilmer T.P. et al. (2010), “Effect of Full-Service Partnership on Homelessness, Use and Costs of Mental Services and Quality of Life among Adults with Serious Mental Illness”, *Archive of General Psychiatric*, 67(6), 645-652.
- Giovanola B. (2018), *Giustizia Sociale. Eguaglianza e rispetto nelle società diseguali*, il Mulino, Bologna.
- Gnocchi R. (2009), *Homelessness e dialogo interdisciplinare*, Carocci, Roma.
- Goering P., Tsemberis S. (2014), “Housing First and system community transformation”, in Nelson G., Kloos B., Ornelas J. (Eds), *Community psychology and community mental health: Toward a transformative change*, Oxford University Press, New York.
- Gori C. (Ed.) (2022), *Le politiche del Welfare sociale*, Mondadori Università, Milano.
- Grigsby N. (2003), ““Why doesn't she just leave?”. A descriptive study of victim reported impediments to her safety”, *Journal of Family Violence*, 18(3), 151-155.
- Gui L. (a cura di) (1995), *L'utente che non c'è. Emarginazione grave, persone senza dimora e servizi sociali*, FrancoAngeli, Milano.
- Guidicini P., Pieretti G., Bergamaschi M. (a cura di) (1997), *Gli esclusi dal territorio*, FrancoAngeli, Milano.
- Gulcur L. et al. (2003), “Housing, Hospitalization, and Cost Outcomes for Homeless Individuals with Psychiatric Disabilities Participating in Continuum of Care and Housing First Programmes”, *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 13(2), March 2003.
- Holden C. (1986), “Counting the homeless”, *Science*, 234.
- Honneth A. (2002), *La lotta per il riconoscimento*, Il Saggiatore, Milano.
- Hopper K. (1995), “Definitional quandaries and other hazards in counting the homeless: An Invited Commentary”, *American Journal of Orthopsychiatry*, 65, 340-354.
- House J.S., Kahn R.L. (1985), “Measures and concepts of social support”, in Cohen S., Syme S.L. (Eds.), *Social Support and Health*, Academic Press, New York.
- Human Rights Council (2012), *Guiding principles on extreme poverty and human rights*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/176/77/PDF/G1217677.pdf?OpenElement> (ultima visita 14 dicembre 2023).
- Hutchinson S., Page A., Sample E. (2014), *Rebuilding shattered lives*, St Mungos, London.



- Iannone R. (2006), *Il capitale sociale. Origine, significati e funzioni*, FrancoAngeli, Milano.
- Immordino D. (2023), “Ecco come i poteri locali frenano lo sviluppo. L’occasione PNRR”, in *Ecopoly*, Il Sole 24 Ore, 28 dicembre 2023, [www.econopoly.ilsole24ore.com/2023/12/28/enti-locali-sviluppo-pnrr/](http://www.econopoly.ilsole24ore.com/2023/12/28/enti-locali-sviluppo-pnrr/).
- Istat (2009), *La misura della povertà assoluta*, Roma.
- Istat (2011), *I servizi alle persone senza dimora*, [www.istat.it](http://www.istat.it).
- Istat (2011), *Le Persone senza Dimora*, Roma.
- Istat (2015), *Le Persone senza Dimora in Italia. Anno 2014*, Roma, Istat.
- Istat (2020), *La domanda e l’offerta di servizi sociali e socio-sanitari*, Roma.
- Istat (2022), *Popolazione residente e dinamica demografica. Anno 2021*, Roma.
- Istat (2023), *Le statistiche dell’Istat sulla povertà. Anno 2022*, consultabile online sul sito: [www.istat.it](http://www.istat.it).
- Johnson G., Ribar D.C., Zhu A. (2017), *Women’s Homelessness: International Evidence on Causes, Consequences, Coping and Policies*, IZA Discussion Paper No. 10614.
- Landuzzi C., Pieretti G. (2006), *Servizio sociale e povertà estreme. Accompagnamento sociale e persone senza dimora*, FrancoAngeli, Milano.
- LaPorte R., McCarty D.J., Tull E.S., Tajima N. (1992), “Counting birds, bees and NCDs”, *Lancet*, 339, 494-5.
- Lavanco G., Santinello M. (2009), *I senza fissa dimora. Analisi psicologica del fenomeno e ipotesi di intervento*, Edizioni Paoline, Roma.
- Leisering L., Leibfried S. (1999), *Time and poverty in western welfare states. United Germany in perspective*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lenoir R. (1974), *Les Exclus. Un Français sur Dix*, Edition de Seuil, Paris.
- Lewin K., Cartwright D. (Ed.) (1951), *Field Theory in Social Science: Selected Theoretical Papers*, Harper torchbooks.
- Liebow E. (1993), *Tell Them Who I Am: The Lives of Homeless Women*, Penguin Books, New York.
- Life Off the Streets Women’s Workstream (2022), *London Women’s Census: Improving understanding of women’s rough sleeping*, London.
- Lizzi R., Righettini M.S. (2022), “Collaborative Governance in Italian Urban Food Policies: Towards an Analytical Framework for Differentiated Governance Arrangements”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, Rivista quadrimestrale, 3, 301-317, doi: 10.1483/105510.
- Löfstrand C.H., Quilgars D. (2016), “Cultural Images and Definitions of Homeless Women: Implications for Policy and Practice at the European Level”, in Mayock P., Bretherton J. (Eds.), *Women’s Homelessness in Europe*, Palgrave Macmillan, London, pp. 41-74.
- Maino F., De Tommaso C.V. (2022), “Le reti locali multiattore nel contrasto alla povertà alimentare minorile: i casi di Milano e Bergamo”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 349-374, doi: 10.1483/105512.
- Mascioli F., Rossi C. (2006), “Il Metodo della Cattura-Ricattura: un esperimento didattico tra Matematica e Scienze naturali”, *Induzioni*, 33(2), 31-49.
- Mauceri S. (2019), *Qualità nella quantità. La survey research nell’era dei Mixed Methods*, FrancoAngeli, Milano.

- Mauceri S., Faggiano L. Di Censi (2020), “Survey 2.0. L’indagine con questionario nell’era digitale”, *Sociologia e Ricerca Sociale*, 41(21), 25-48.
- Mayock P., Bretherton J, Baptista I. (2016), “Women’s Homelessness and Domestic Violence – (In)visible Interactions”, in Mayock P., Bretherton J. (Eds.), *Women’s Homelessness in Europe*, Palgrave Macmillan, London, pp. 127-154.
- Mayock P., Bretherton J. (2016), *Women’s Homelessness in Europe*, Palgrave Macmillan, London.
- Mayock P., Parker S., Sheridan S. (2015a), *Women, homelessness and service provision*, Simon Communities of Ireland, Dublin.
- Mayock P., Parker S., Sheridan S. (2015b), “It’s just like we’re going around in circles and going back to the same thing...: The dynamics of women’s unresolved homelessness”, *Housing Studies*, 30(6), 877-900.
- Mayock P., Sheridan S. (2012), *Women’s “Journeys” to homelessness: Key findings from a biographical study of homeless women in Ireland*, Women and Homelessness in Ireland, Research Paper 1, School of Social Work, Dublin.
- Mazzeo Rinaldi F. (2012), *Il monitoraggio per la valutazione. Concetti, metodi, strumenti*, FrancoAngeli, Milano.
- Mazzeo Rinaldi F., Mudanò A. (2018), “Valutare le risorse dei programmi Housing First: il sistema OsValdo”, in Molinari P., Zenarolla A. (a cura di), *Prima la casa. La sperimentazione Housing First in Italia*, FrancoAngeli, Milano, pp. 111-126.
- Milanovic B. (2016), *Global Inequality: a new approach for the age of globalization*, Cambridge Mass., Belknap (tr. it. *Ingiustizia globale: migrazioni, disegualianze e il futuro della classe media*, Luiss, Roma, 2017).
- Mingione E. (1996), *Urban Poverty and the Underclass. A Reader*, Blackwell, Cambridge.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale (2022), *Decreto 9 maggio 2022, m\_pls.41. REGISTRO DECRETI.R. 000098.09.05.2022*.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2015), *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, Roma.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2023), [www.lavoro.gov.it/](http://www.lavoro.gov.it/).
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2023), *Attuazione Interventi PNRR*, [www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Attuazione-Interventi-PNRR/](http://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Attuazione-Interventi-PNRR/), [www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Attuazione-Interventi-PNRR/](http://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Attuazione-Interventi-PNRR/).
- Mitlin D. (2001), “Poverty alleviation or poverty reduction: the contribution of civil society”, *Journal of International Development*, Chichester, 13(7), 1003-1008.
- Molinari P., Zenarolla A. (2018), *Prima la casa. La sperimentazione Housing First in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- Mollat M. (1978), *Les pauvres au Moyen Age. Etude sociale*, Hachette, Paris (tr. it. *I poveri nel Medioevo*, Laterza, Roma-Bari, 1983).
- Morlicchio E. (2012), *Sociologia della Povertà*, il Mulino, Bologna.
- Moss K., Singh P. (2015), *Women rough sleepers in Europe: Homelessness and victims of domestic abuse*, Policy Press, Bristol.
- Mutti A. (1998), *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, il Mulino, Bologna.

- Myrdal G. (1957), *Economic Theory and underdeveloped region*, Duckworth, London.
- Negri N. (2006), “La vulnerabilità sociale. I fragili orizzonti delle vite contemporanee”, *Animazione Sociale*, agosto/settembre, pp. 14-19.
- Negri N., Saraceno C. (2000), “Povertà, disoccupazione ed esclusione sociale”, *Stato e Mercato*, 59, 175-210.
- Newman M.E.J. (2006), “Modularity and community structure in networks”, *PNAS*, 103(23), 8577-8582, doi: <https://doi.org/10.1073/pnas.0601602103>.
- Nonna Roma (2022), *Dalla strada alla casa. Un rapporto sui senza dimora a Roma*, [https://nonnaroma.it/wp-content/uploads/2022/02/DSaC\\_digitale.pdf](https://nonnaroma.it/wp-content/uploads/2022/02/DSaC_digitale.pdf).
- Nunan C., Johns L. (1996), *Raising the roof on women's homelessness – A framework for policy development*, WESNET, Canberra.
- O'Sullivan E. (2008), “Pathways through homelessness: theoretical constructions and policy implications”, in Doherty J., Edgar B. (Eds.), *In My Caravan, I Feel Like Superman: Essays in Honour of Henk Meert*, FEANTSA, Brussels, pp. 1963-2006.
- Ornelas J., Duarte T. (2016), “Dalla strada alla casa. Progettare un programma Housing First”, in Cortese C. (a cura di), *Scenari e pratiche dell'Housing First. Una nuova via dell'accoglienza per la grave emarginazione adulta in Italia*, pp. 109-125.
- Oxfam (2019), *Non rubateci il futuro. I giovani e le diseguglianze in Italia*, [peoplehavethepower.oxfamitalia.org](http://peoplehavethepower.oxfamitalia.org).
- Padgett S. (2007), “There's No Place Like (a) Home: Ontological Security Among Persons with Serious Mental Illness in the United States”, *Soc Sci Med*, 64(9), 1925-1936.
- Paglia V. (1994), *Storia dei poveri in Occidente*, Rizzoli, Milano.
- Paglia V. (2014), *Storia della povertà. La rivoluzione della carità dalle radici del cristianesimo alla Chiesa di papa Francesco*, Rizzoli, Milano.
- Paglia V. (1994), *Storia dei poveri in occidente. Indigenza e carità*, BUR, Milano.
- Paugam S. (2005), *Les forms élémentaires de la pauvreté*, Presses Universitaires de France, Paris (tr. it. *Le forme elementari della povertà*, il Mulino, Bologna, 2013).
- Pellegrino M., Verzieri V. (a cura di) (1991), *Né tetto né legge*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Pendenza M. (2008), *Teorie del capitale sociale*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).
- Pieretti G. (2004), *Per una cultura dell'essenzialità*, FrancoAngeli, Milano.
- Piketty T. (2013), *Le Capital au XXIe siècle*, Paris, Éditions du Seuil (tr. it. *Il Capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano, 2014).
- Pleace N. (2016), *Guida europea all'Housing First, Housing First Hub*, giugno 2016, disponibile nella versione italiana alla pagina [www.fiopd.org/housing-first/](http://www.fiopd.org/housing-first/).
- Pleace N., Bretherton J. (2013), “The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness”, *The European Journal of Homelessness*, 7, 21-41.
- Pleace N. et al. (2013), “The Costs of Homelessness in Europe, An Assessment of the Current Evidence Base”, *EOH Comparative Studies on Homelessness*, Brussels, December 2013.



- Pleace N. (2016), “Exclusion by Definition: The Under-representation of Women in European Homelessness Statistics”, in Mayock P., Bretherton J., *Women’s Homelessness in Europe*, Palgrave Macmillan, London, pp. 105-126.
- Pleace N. (2019), *Family homelessness in Europe*, in *FEANTSA magazine Homelessness in Europe, Autumn 2019*, FEANTSA, Brussels.
- Pleace N., Fitzpatrick S. Johnson S., Quilgars D., Sanderson D. (2008), *Statutory Homelessness in England: The Experience of Families and 16-17 Year Olds*, Department of Community and Local Government, London.
- Porcellana V., Campagnaro C. (2013), “Il bello che cura: benessere e spazi di accoglienza notturna per persone senza dimora”, *Cambio. Rivista sulle Trasformazioni Sociali*, 3(5), 35-44.
- Putnam R.D. (2000), *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, Touchstone-Simon & Schuster, New York (tr. it. *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, il Mulino, Bologna, 2004).
- Quaranta G., Quinti G. con Cacace M., Marta F. (2005), *Esclusione sociale e povertà. Contributo per la conoscenza e la misurazione dei rischi sociali e ambientali nel contesto internazionale*, CERFE, Roma.
- Quilgars D. Bretherton J., Pleace N. (2021), *Threshold Housing First for Women*, University of York.
- Quilgars D., Pleace N. (2010), *Meeting the needs of households at risk of domestic violence in England: The role of accommodation and housing-related support services*, Communities and Local Government, London.
- Ranci C. (2002), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ranci C. (2008), “Vulnerabilità sociale e nuove disuguaglianze sociali”, *Sociologia del Lavoro*, 110, 161-171.
- Rauty R. (1995), *Homeless. Povertà e solitudini contemporanee*, Costa & Nolan, Genova.
- Ravaillon M., Chen S., Sangraula P. (2007), *New Evidence on the Urbanization of Global Poverty – Poverty and Inequality Research*, The World Bank, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/371511468314708097/pdf/wps419901updatel.pdf>.
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) (tr. it. *Una Teoria della Giustizia*, Feltrinelli, Milano, 1982).
- Reeve K., Casey R., Goudie R. (2006), *Homeless women: still being failed yet striving to survive*, Crisis, London.
- Rein M. (1970), “Problems in the definition and measurement of poverty”, in Townsend P. (Ed.), *The concept of poverty*, Heinemann, London.
- Rhodes R.A.W. (2000), “Governance and Public Administration”, in J. Pierre (Eds.), *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 54-90.
- Ricolfi L. (2019), *La società signorile di massa*, La Nave di Teseo, Milano.
- Robeyns I. (2005), “The Capability Approach: a theoretical survey”, *Journal of Human Development*, 6, 93-117.
- Rosenthal R. (1994), “Parametric Measures of Effect Size”, in H. Cooper, L.V. Hedges, J.C. Valentine (Eds.), *The Handbook of Research Synthesis* (pp. 231-244), Russell Sage Foundation, New York.

- Rossi C. (1995), "Evaluating world drug policies: towards a costeffectiveness analysis of initiatives undertaken", *International Journal of Drug Policy*, 6-4.
- Rossi C. (2001), "Using available data with dynamic models to estimate the extent of problem drug use, in Modelling drug use: methods to quantify and understand hidden processes", *EMCDDA Scientific Monograph Series*, 6, 67- 90.
- Rossi P.H. (1989), *Down and Out in America. The Origin of Homelessness*, University of Chicago Press, Chicago.
- Roversi A., Bondi C. (1996), "Senza fissa dimora a Bologna", *Quaderni di città sicure*, 6.
- Rowntree B.S. (1901), *Poverty: a study of town life*, Macmillian and Co., London.
- Ryan M.K., Haslam S.A. (2005), "The Glass Cliff: Evidence that Women are Over-Represented in Precarious Leadership Positions", *British Journal of Management*, 16, 81-90.
- Salmieri L. (2022), *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Teorie, pratiche e strumenti per gli assistenti sociali*, FrancoAngeli, Milano.
- Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta*, Feltrinelli, Milano.
- Saraceno C. (2002), "Prefazione", in Ranci C., *Le nuove disuguaglianza sociali*, il Mulino, Bologna.
- Saraceno C. (2003), "Vulnerabilità, povertà, disuguaglianza", in Negri N., Saraceno C. (a cura di), *Povertà e vulnerabilità in aree sviluppate*, Carocci, Roma.
- Savage M. (2016), "Gendering women's homelessness", *Irish Journal of Applied Social Studies*, 16(2), 167.
- Sbrana F. (2022), "Risorse del PNRR e progettualità sociale innovativa. Housing First a Roma", *Welfare oggi*, 1, 38-42.
- Scott S., McManus S. (2016), *Hidden hurt: Violence, abuse and disadvantage in the lives of women*, Agenda.
- Sen A.K. (1992), *Inequality Reexamined*, Oxford University Press, Oxford, tr. it. *La disuguaglianza. Un riesame critico*, il Mulino, Bologna, 1994.
- Serpellon, in Pellegrino M., Verzieri V. (a cura di) (1991), *Né tetto né legge*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Sgritta G.B. (2011), "Nuove poveri, vecchie povertà", *Rivista delle politiche sociali*, 3, 33-59.
- Shinn M., Greer A.L., Bainbridge J., Kwon J. Zuiderveen S. (2013), "Efficient Targeting of Homelessness Prevention Services for Families", *American Journal of Public Health*, 103(S2), 324-330.
- Shlay A., Rossi P.H. (1992), "Social science research and contemporary studies of homelessness", *Annual Review of Sociology*, 18, 129-160, doi: 10.1146/annurev.so.18.080192.001021,
- Spicker P. (2020), *The poverty of nations. A Relational Perspective*, Bristol University Press, Bristol.
- Stiglitz J.E. (2015), *The Great Divide. Unequal Societies and What We Can Do About Them*, Penguin, London (tr. it. *La Grande Frattura. La disuguaglianza e i modi per sconfiggerla*, Giulio Einaudi, Torino, 2016).
- Stranges M. (2007), "Sui concetti di povertà ed esclusione sociale: una rassegna bibliografica", *Dedalus. Quaderni di Storia e Scienze Sociali*, 1, 145-165.

- Straw R.B. (1995), "Looking behind the numbers in counting the homeless: An Invited Commentary", *American Journal of Orthopsychiatry*, 65, 330-333.
- Torfin J. (2012), "Governance Networks", in D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 99-112.
- Tosi A., Ranci C. (1995), *Senza dimora ed esclusione abitativa. Rapporto italiano 1994 per l'Osservatorio Europeo sui senza-dimora*, FEANTSA, Bruxelles.
- Toso S. (2016), *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, il Mulino, Bologna.
- Townsend P. (1962), "The Meaning of Poverty", *The British Journal of Sociology*, 13(3), 210-227.
- Tsemberis S. (2010), *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction Manual*, Hazelden Publishing Center City, Minnesota.
- Tufo M. (2020), "I working poor in Italia", *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 1, 185-214.
- Tuorto D. (2017), *Esclusione sociale. Uno sguardo sociologico*, Pearson Italia, Milano.
- United Nations Office on Drugs and Crime: *World Drug Report 2017*, United Nations publication.
- Van den Dries L., Mayock P., Gerull S., van Loenen T., van Hulst B., Wolf J. (2016), "Mothers who experience homelessness", in Mayock P., Bretherton J. (Eds.), *Women's Homelessness in Europe*, Palgrave Macmillan, London, 179-208.
- Van Parijs P., Vanderborough Y. (2017), *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. - London (tr. it. *Il reddito di base. Una proposta radicale*, il Mulino, Bologna, 2017).
- Vázquez J.J., Panadero S. Pascual I. (2019), "The particularly vulnerable situation of women living homeless in Madrid (Spain)", *The Spanish Journal of Psychology*, 22, e52, 1-9.
- Walzer M. (1983), *Spheres of justice: a defense of pluralism and equity*, Basic Books, New York (tr. it. *Sfere di giustizia*, Laterza, Roma-Bari, 2008).
- Wardhaugh J. (1999), "The unaccommodated woman: Home, homelessness and identity", *The Sociological Review*, 47(1), 91-109.
- Watson J. (2011), "Understanding survival sex: Young women, homelessness and intimate relationships", *Journal of Youth Studies*, 14(6), 639-655.
- Watson S. (1984), "Definitions of homelessness: A feminist perspective", *Critical Social Policy*, 4(60), 60-73.
- Williamson E. (2010), "Living in the world of the domestic violence perpetrator: Negotiating the unreality of coercive control", *Violence Against Women*, 16(12), 1412-1423.
- World Health Organization (2002), *World report on violence and health*, World Health Organization, Geneva.
- Wright J.D. (1989), *Address unknown. The Homeless in America*, Aldine de Gruyter, New York.
- Wright J.D., Devine J.A. (1995), "Housing dynamics of the homeless: Implications for a Count", *American Journal of Orthopsychiatry*, 65, 320-329.

- Zelterman D. (1988), “Robust estimation in truncated discrete distributions with application to capture-recapture experiments”, *Journal of Statistical Planning and Inference*, 18, 225-237.
- Zhuang M. (2009), “The Social Support Network for Rural Migrant Workers in Chengdu, China: Local Governance and Civil Society in the Fight Against Poverty and Exclusion”, *IDS Bulletin*, 40, 41-49.
- Zuccari F. (2007), *Senza dimora: un popolo di invisibili. Una sfida per il servizio sociale*, Carocci, Roma.

## **Sitografia**

[www.binario95.it/binario-95/](http://www.binario95.it/binario-95/) (accesso: 12 dicembre 2023)  
[www.villaggio95.it/chi-siamo/](http://www.villaggio95.it/chi-siamo/) (accesso: 12 dicembre 2023)  
<https://books.google.it/books?id=8R4YAAAAIAAJ>  
[https://doi.org/10.1016/S0277-9536\(98\)00381-5](https://doi.org/10.1016/S0277-9536(98)00381-5)  
<https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2009.00083.x>  
<https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/428>  
<https://play.google.com/store/apps/details?id=com.segidio.solidarieta&pli=1>

## *Gli Autori*

**Carmelo Bruni**, PhD, è professore associato presso il Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche della Sapienza Università di Roma, dove insegna Politica sociale e Progettazione dei servizi sociali.

E-mail: [carmelo.bruni@uniroma1.it](mailto:carmelo.bruni@uniroma1.it)

**Caterina Cortese**, sociologa con Dottorato di ricerca in Sistemi sociali, Organizzazione e Analisi delle Politiche. È responsabile dell'Osservatorio fio.PSD, dove porta avanti attività di analisi, studio e ricerca sulla condizione delle persone senza dimora in Italia, sul sistema di intervento per il contrasto alla grave emarginazione adulta e il disagio abitativo.

E-mail: [caterina.cortese@fiopds.org](mailto:caterina.cortese@fiopds.org)

**Fiorenza Deriu**, PhD, è professoressa associata di Sociologia generale presso il Dipartimento di Scienze statistiche della Sapienza Università di Roma, dove insegna Sociologia generale, Social Network Analysis e conduce un Laboratorio di Ricerca sociale. Dirige un Master di II livello in Big Data. Metodi statistici per la Società della conoscenza”.

E-mail: [fiorenza.deriu@uniroma1.it](mailto:fiorenza.deriu@uniroma1.it)

**Luca Di Censi**, sociologo, è Scientific Advisor presso Human Foundation Do & Think tank per l'innovazione sociale e collabora con le attività didattiche e di ricerca del Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale della Sapienza Università di Roma.

E-mail: [luca.dicensi@uniroma1.it](mailto:luca.dicensi@uniroma1.it)

**Lucia Fiorillo**, laureata in Studi Europei presso l'Università Roma Tre, ha conseguito un Master in Gender equality. Dopo aver lavorato nel settore dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche, si è specializzata nell'ambito delle politiche sociali e per il contrasto alla povertà. Dal 2022 lavora nell'area Analisi e Ricerca di fio.PSD, seguendo le attività dell'Osservatorio e del Network europeo.

E-mail: [luca.fiorillo@fiopds.org](mailto:luca.fiorillo@fiopds.org)

**Raffaella Gallo**, PhD, è ricercatrice presso il Dipartimento di Scienze Statistiche della Sapienza Università di Roma, dove insegna Metodologia e tecnica della ricerca sociale e tiene un Laboratorio di Network Analysis con Gephi.  
E-mail: raffaella.gallo@uniroma1.it

**Vera Kopsaj**, PhD, è docente di Sociologia generale presso l'Universitas Mercatorum e collaboratrice presso il Dipartimento di Scienze statistiche della Sapienza Università di Roma per lo svolgimento di attività di supporto al Progetto "Erasmus for All".  
E-mail: vera.kopsaj@uniroma1.it

**Sergio Mauceri**, PhD, è professore ordinario di Sociologia generale presso il Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale della Sapienza Università di Roma, dove insegna Metodologia della ricerca sociale e Strategie delle ricerche di opinione e data analysis e dirige il Master interuniversitario di II livello in Metodologia e Tecniche Avanzate di Ricerca Sociale (MeTARS).  
E-mail: sergio.mauceri@uniroma1.it

**Alessandro Radicchi**, dottore in matematica astronomica, è fondatore di Binario 95 e presidente di Europe Consulting Onlus, una cooperativa sociale che ha ideato e sviluppato Anthology, la piattaforma che connette i servizi per le persone migranti o senza dimora di Roma. È coordinatore dell'Osservatorio Cittadino sulle Marginalità Sociali per conto di Roma Capitale e direttore dell'Osservatorio Nazionale della Solidarietà nelle Stazioni per conto di Ferrovie dello Stato Italiane.  
E-mail: a.radicchi@europeconsulting.it

**Filippo Sbrana** è professore associato di Storia economica all'Università per Stranieri di Perugia. Nei suoi studi ha spesso indagato le connessioni tra fatti economici, scelte politiche e conseguenze sociali. Da molti anni è impegnato con la Comunità di Sant'Egidio ed è responsabile del Progetto Housing First Roma.  
E-mail: filipposbrana2@gmail.com

**Stefano Scarcella Prandstraller** è professore associato di Sociologia dei fenomeni politici presso il Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale della Sapienza Università di Roma, dove insegna Relazioni pubbliche ed istituzionali per le organizzazioni e Sostenibilità e rendicontazione sociale.  
E-mail: stefano.scarcellaprandstraller@uniroma1.it

**Eleonora Schirmo**, sociologa con Master interuniversitario di II Livello in Metodologia e Tecniche Avanzate di Ricerca Sociale (MeTARS), lavora presso il Centro Studi della Caritas di Roma, dove cura il Rapporto Annuale sulla Povertà e conduce ricerche e indagini specifiche sui temi dell'esclusione sociale ed emarginazione nel territorio di Roma.  
E-mail: eleonora.schirmo@caritasroma.it

---

## Povert  e Percorsi di Innovazione Sociale

---

*Ultimi volumi pubblicati:*

### *Teoria e Ricerca*

CATERINA CORTESE (a cura di), *Scenari e pratiche dell'Housing First*. Una nuova via dell'accoglienza per la grave emarginazione adulta in Italia (disponibile anche in e-book).

STEFANO GHENO, MARCO IAZZOLINO, LAURA NURZIA (a cura di), *L'impatto sociale*. Dati di valore verso il bilancio sociale (disponibile anche in e-book).

TERESA CONSOLI, ANTONELLA MEO (a cura di), *Homelessness in Italia*. Biografie, territori, politiche (disponibile anche in e-book).

TIZIANA CIAMPOLINI (a cura di), *Comunit  che innovano*. Prospettive ed esperienze per territori inclusivi (disponibile anche in e-book).

VALENTINA PORCELLANA, *Dal bisogno al desiderio*. Antropologia dei servizi per adulti in difficolt  e senza dimora a Torino.

DEBORAH K. PADGETT, BENJAMIN F. HENWOOD, SAM J. TSEMBERIS, *Housing First*. Una storia che cambia le storie (disponibile anche in e-book).

### *Metodi e Strumenti*

PAOLO MOLINARI, ANNA ZENAROLLA (a cura di), *Prima la casa*. La sperimentazione Housing First in Italia (disponibile anche in e-book).

# Vi aspettiamo su:

[www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE  
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,  
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:  
teorie e tecniche

Didattica, scienze  
della formazione

Economia,  
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,  
territorio

Informatica, ingegneria

Scienze

Filosofia, letteratura,  
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,  
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche  
e servizi sociali



**FrancoAngeli**

La passione per le conoscenze

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835166054



Questo   
LIBRO

 ti è piaciuto?

---

**Comunicaci il tuo giudizio su:**  
[www.francoangeli.it/opinione](http://www.francoangeli.it/opinione)



VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI  
SULLE NOSTRE NOVITÀ  
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



**FrancoAngeli**

La passione per le conoscenze

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835166054

Il volume presenta e discute i risultati di un articolato progetto di ricerca, che ha analizzato approfonditamente - attraverso l'adozione congiunta di diverse prospettive e linee di ricerca - il sistema dei servizi per contrastare la grave marginalit  nella metropoli romana, esaminando la rete di organismi che operano a diversi livelli per affrontare il fenomeno della povert  urbana estrema, con il fine ultimo di restituire una conoscenza completa e aggiornata del sistema di accoglienza e sostegno alle persone senza dimora nella Capitale, evidenziandone i punti di forza e di debolezza, nonch  le sfide e le opportunit  future. L'analisi   arricchita da specifici approfondimenti tematici, tesi a riportare il sistema dei servizi ai bisogni specifici della popolazione delle persone senza dimora, nonch  ad approfondire strategie di intervento particolarmente innovative, come l'Housing First.

Contribuiti di: Carmelo Bruni, Caterina Cortese, Fiorenza Deriu, Luca Di Censi, Lucia Fiorillo, Raffaella Gallo, Vera Kopsaj, Sergio Mauceri, Alessandro Radicchi, Filippo Sbrana, Stefano Scarcella Prandstraller, Eleonora Schirmo.

**Sergio Mauceri**, Ph.D.,   professore ordinario di Sociologia generale presso il Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale della Sapienza Universit  di Roma, dove insegna Metodologia della ricerca sociale e dirige il Master interuniversitario di II livello in Metodologia e Tecniche Avanzate di Ricerca Sociale (MeTARS). Oltre a diverse monografie, ha pubblicato numerosi articoli scientifici, su riviste nazionali e internazionali, incentrati sulla metodologia della ricerca sociale e le tendenze sociali emergenti.

**Luca Di Censi**, sociologo, attualmente ricopre la posizione di Scientific Advisor presso Human Foundation Do & Think tank per l'innovazione sociale e collabora con le attivit  didattiche e di ricerca del Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale della Sapienza Universit  di Roma. Ha partecipato attivamente a numerose ricerche, focalizzandosi sulla valutazione dell'impatto sociale, il welfare, le dipendenze e le povert  urbane emergenti.