

un'incapacità o un rifiuto di accedere ai servizi e ai circuiti di aiuto disponibili, pubblici o privati. Come hanno segnalato alcune ricerche su questa popolazione, la condizione di senza dimora, per essere "retta" richiede paradossalmente delle capacità di raccogliere informazioni, di stare in circuiti di relazioni ancorché minimi, di sorvegliare il proprio ambiente e così via<sup>7</sup>.

La questione dell'alloggio è, chiaramente, di importanza centrale per capire le condizioni di vita delle persone senza dimora: a seconda del tipo di soluzione al problema di passare la notte possiamo supporre corrispondano condizioni di vita, soggettive e oggettive, diverse. Le possibili soluzioni a questa esigenza sono molto diversificate, andando da sistemazioni soddisfacenti a sistemazioni del tutto precarie e inadeguate. Anche in questo caso, la chiave di lettura più efficace è quella che distingue tra italiani e stranieri.

**Tabella II.35 – Sistemazioni notturne per cittadinanza**

	Italiani		Stranieri		Totale	
	Valori assoluti	Valori percentuali	Valori assoluti	Valori percentuali	Valori assoluti	Valori percentuali
Dormitorio, ostello, casa accoglienza	275	34,5	200	29,4	475	32,1
Casa disabitata, baracca	62	7,8	134	19,7	196	13,3
Alloggio provvisorio di emergenza	28	3,5	34	5,0	62	4,2
Stazione, vagone, automobile	193	24,2	105	15,4	298	20,2
Strada, parco	196	24,6	163	23,9	359	24,3
Altro	43	5,4	45	6,6	88	5,9
<b>Totale</b>	<b>797</b>	<b>100,0</b>	<b>681</b>	<b>100,0</b>	<b>1478</b>	<b>100,0</b>

1190 mancate risposte

Circa un terzo degli intervistati, con una maggiore frequenza tra gli italiani, alloggia in strutture, pubbliche o private, di accoglienza, probabilmente la migliore soluzione in termini di continuità e qualità della sistemazione. Stante le caratteristiche del campione, si tratta di strutture a bassa soglia, che quindi consentono solo un ricovero notturno e che possono essere utilizzate solo per periodi limitati. Ciò può anche dare luogo a fenomeni di rotazione pianificata (da parte delle singole persone), soprattutto nei mesi invernali. Una parte consistente – circa un quarto, senza significative differenze tra italiani e stranieri – al momento dell'intervista dormiva invece all'aperto<sup>8</sup>, in strade, portici, parchi o giardini. Per quanto riguarda le sistemazioni intermedie, gli stranieri privilegiano l'occupazione di case disabitate e baracche, che probabilmente condividono con connazionali, mentre un quarto degli italiani si sistema nelle stazioni ferroviarie e sui vagoni dei treni o in automobili. È forse interessante sottolineare che quasi la metà (48,8%) dei senza dimora italiani ricorre a sistemazioni notturne di estrema precarietà – stazioni ferroviarie e all'aperto – segnalando quindi, come indicato in precedenza, una più grave compromissione del quadro di vita soggettivo. Nel caso degli stranieri quelle due soluzioni coinvolgono "solo" meno del 40%, mentre quasi un quarto di essi (contro

<sup>7</sup> Si veda ad esempio A. Meo, *Vite in bilico. Sociologia della reazione a eventi spiazzanti*, Napoli, Liguori, 2000.

<sup>8</sup> La rilevazione è stata effettuata nel mese marzo 2000, quindi non in un periodo estivo.

l'11,3% degli italiani) si è rivolto a soluzioni abitative autonome e con un minimo livello di stabilità (case abbandonate e alloggi di emergenza).

Possiamo quindi concludere, in base alle informazioni raccolte, che per una parte significativa di stranieri lo sviluppo del percorso migratorio e di inserimento nella società italiana conduce a fasi di inadeguata sistemazione abitativa. Si tratta certamente di situazioni contrassegnate dall'impossibilità di soddisfare bisogni fondamentali della persona, primo fra tutti quello abitativo, ma che non sono conseguenti ad una perdita di capacità fondamentali da parte dei soggetti. La situazione degli italiani, invece, appare caratterizzata dalla presenza di una ampia quota di persone in condizioni di grave allontanamento dai modelli di vita più diffusi. Come abbiamo visto, i senza dimora italiani sono in tale condizione mediamente da molti più anni degli stranieri, adattandosi per di più a soluzioni abitative estremamente precarie. O forse, proprio perché gli italiani che diventano senza dimora sono più spesso all'interno di un percorso di progressivo isolamento e degrado delle capacità personali e delle reti sociali di quanto non accada agli immigrati stranieri, è più probabile trovarli tra coloro che non sono più in grado di trovare un riparo, per quanto precario. Viceversa tra gli stranieri è più probabile trovare strategie di stabilizzazione abitativa, ove ciò che manca non è tanto la capacità o volontà di stare in una abitazione, quanto l'abitazione stessa, o il denaro per affittarla. Non solo, tra gli stranieri la condizione "provvisoria" di senza dimora può essere consapevolmente accettata, se non "scelta", per contenere i costi nella prima fase di stabilizzazione in Italia<sup>9</sup>. Ove il rischio è che, se tale fase si prolunga troppo a lungo, si compromette non solo la salute e quindi le chances di vita normale ad essa connessa, ma le stesse opportunità di inserirsi in reti di relazioni e di opportunità che consentono l'uscita dalla condizione di senza dimora.

Esistono quindi diverse modalità per giungere alla condizione di senza dimora e per adattarsi a essa, come cercheremo di mostrare ricorrendo alle testimonianze raccolte durante la ricerca.

### *Come si diventa e come si vive da senza dimora in Italia*

L'analisi condotta nel paragrafo precedente ci ha consentito di descrivere l'insieme della popolazione di senza dimora in Italia individuandone gli aspetti più caratteristici. Sappiamo quindi che si tratta di un universo composto per metà da italiani e per metà da stranieri, che è prevalentemente maschile, che gli italiani hanno mediamente una decina d'anni in più degli stranieri, che le reti di sostegno sono debolissime, e così via. Si tratta, però, di una visione statica del fenomeno, molto distante dalle persone che effettivamente vivono in una condizione di senza dimora. Al fine di meglio comprendere i modi e le circostanze con le quali si diventa senza dimora, le modalità e le strategie soggettive messe in atto per affrontare la situazione, accanto alla rilevazione quantitativa è stata condotta una rilevazione qualitativa tramite colloqui focalizzati con 75 persone senza dimora.

<sup>9</sup> Ad esempio, una tesi di laurea su un dormitorio femminile a Torino frequentato prevalentemente da donne di mezza età, coniugate, dell'Est Europeo, ha rilevato come la maggior parte delle immigrate arrivino già con l'indirizzo del dormitorio e lo usino come base durante la ricerca di lavoro e tra un lavoro e l'altro.

Le interviste in profondità confermano che esistono numerose figure diverse di senza dimora per storie, identità, culture, mentalità, nessuna corrispondente alla figura romantica del *clochard* un po' poeta e un po' ribelle. Nella eterogeneità di tutte queste storie, l'unico punto condiviso è la comune matrice di sofferenza che accompagna la vita delle persone senza dimora. Nella ricerca di un senso, di una spiegazione della propria condizione si rimanda alla crudeltà del destino, alle colpe proprie o di altri, all'incapacità delle istituzioni, ma in nessun caso si afferma la propria libera scelta. A parte questo, non sembrano esserci altri tratti in comune, come questi tre profili lasciano intendere.

Italiano, di età matura, ha insegnato per molti anni, fino ad abbandonare famiglia e lavoro per gravi contrasti familiari. Ha optato per la condizione di senza dimora come male minore. Dotato di ottima proprietà di linguaggio e capacità comunicativa, mantiene numerose relazioni e dimostra una spiccata progettualità.

Italiano, molto anziano, non ha mai svolto un lavoro regolare. A causa dell'età e di una precaria condizione di salute si muove poco e fatica a ottenere ciò di cui ha bisogno, anche perché appare sprovvisto di relazioni sociali potenzialmente utili.

Rumeno quarantenne, ha una buona istruzione e conosce quattro lingue. Immigrato in Italia per trovare lavoro, la condizione di senza dimora è consapevolmente assunta come un rischio, o un costo, del suo progetto migratorio: vivere anche in condizioni di grave disagio pur di inviare denaro alla famiglia, con la quale mantiene stabili contatti ("bastano 600mila lire al mese da inviare in Romania per far stare bene la famiglia").

Lo studio e la ricerca sulla povertà hanno dimostrato come nella maggior parte dei casi la condizione di disagio socio-economico sia l'esito di un processo durante il quale avviene una concatenazione di eventi. Progressivamente, tali eventi richiedono l'uso di risorse sempre maggiori fino all'esaurimento della capacità individuale o familiare di soddisfare i propri bisogni. In generale, insomma, la condizione di povertà non è imputabile ad una circostanza specifica, ma ad un progressivo peggioramento del quadro di vita. Nel caso delle persone senza dimora, però, è spesso rintracciabile un "evento precipitante" che segna una frattura netta nella loro biografia. Di solito, è la circostanza nella quale è stata persa la casa. Si tratta però, nella gran parte dei casi, di eventi che si scaricano su situazioni - individuali o familiari - già indebolite, nelle quali cioè le risorse o le capacità sono già scarse, sia per una fragilità intrinseca - famiglie atipiche, scarse risorse culturali, scarse disponibilità economiche - sia per una precedente successione di eventi destabilizzanti - malattie, lutti, problemi psicologici, disoccupazione. All'origine della condizione di senza dimora, quindi, vi sono spesso degli "eventi-catastrofi" che si scaricano su una molteplicità di fattori, producendo così circoli viziosi dai quali è estremamente difficile uscire. Le sfere più ricorrenti nelle quali tali eventi accadono sono quella del lavoro e quella delle relazioni familiari.

A 16 anni ho cominciato a lavorare come cuoco. Nel 1990 mi sono trasferito a Mantova come responsabile della mensa. Di punto in bianco la mensa è stata chiusa, la ditta con cui lavoravo è stata chiusa: ho perso parte dello stipendio, la liquidazione. Tornare nella mia città è stato difficile, perché avevo perso tutti i contatti. Finché ho avuto soldi ho potuto gestire la cosa, ma poi pagando l'affitto e le altre spese mi sono trovato sulla strada.

Lavoravo come bracciante, poi sono andato a lavorare in un'azienda che produceva calce. La ditta ha licenziato e mi sono messo per conto mio come imbianchino. Ho avuto un incidente sul lavoro. Le cose invece di migliorare peggioravano sempre più. Ho avuto una malattia, ictus, paralisi al braccio e alla gamba, sono andato in ospedale, ho avuto una grande depressione.

Mia madre è andata con un altro uomo e siccome mio padre era sempre molto nervoso per questa cosa, mi dava sempre legnate e io ho deciso di scappare, stavo troppo male.

Un presupposto caratteristico delle storie dei senza dimora italiani, come accennato, è la fragilità originaria del quadro di vita, l'elevata esposizione cioè a possibili traiettorie di impoverimento. Quando si ricostruisce retrospettivamente la biografia di queste persone si riscontra l'esistenza di vari fattori di fragilità che facilitano, per così dire, la loro progressiva marginalizzazione, per arrivare nei casi più gravi alla perdita quasi completa dei legami sociali. Non esiste una necessità causale, non è cioè detto che dati certi presupposti si otterranno sempre gli stessi risultati, è però possibile sostenere che alcuni elementi aumentano fortemente il rischio di intraprendere carriere di marginalità o di disagio sociale. Tra essi, quelli che originano nella sfera familiare sono probabilmente i più forti, soprattutto quando si riferiscono all'infanzia o all'adolescenza.

Sono entrato in collegio molto piccolo. Appena nato mia mamma, non aveva le possibilità di mantenermi, mi ha messo nell'istituto, una specie di orfanotrofio. Ho fatto 10 anni in collegio senza mai vedere mia madre. Sono uscito a 14 anni dal collegio. Mi hanno tenuto 2 anni in più. E mi hanno portato a casa: io non sapevo di avere una casa. Ma quando ho cominciato a vivere lì ho passato una vita d'inferno. Perché fin dalla prima volta che ho visto il mio padrino era sempre ubriaco, rompeva porte, finestre con un'accetta. Era manesco con tutta la famiglia, picchiava i suoi figli con il nervo del bo'.

Come questo passaggio da un'intervista mette chiaramente in evidenza, all'interno delle relazioni familiari possono crearsi tensioni estremamente forti, che certo non favoriscono lo sviluppo del bambino. Deprivazione materiale - difficoltà ad accedere ad alcuni consumi - deprivazione culturale - percorsi scolastici spesso accidentati - e deprivazione affettiva - conflitti familiari - contribuiscono a minare le possibilità e le capacità di socializzazione dell'individuo. Il passaggio a comportamenti devianti o socialmente molto penalizzanti è spesso breve: se il ricorso all'illegalità è abbastanza raro, le forme di dipendenza sono invece più frequenti, soprattutto l'alcolismo.

[Bere] dà quella marcia in più, è come la macchina. È bello. Non che è bello bere, capiamoci. È come i marines. Loro fanno le missioni e sono bravissimi. Quando stanno in libera uscita, oppure stanno in caserma, 'na birra va e 'na birra viene, sono forti.

Certamente, come i senza dimora sanno benissimo, bere non è certo una soluzione: "il bere dei barboni è la solitudine", "poi il giorno dopo ti svegli e ti ritrovi lo stesso grigio".

La vita delle persone senza dimora, infatti, li porta a concentrare gran parte delle loro energie nella soddisfazione dei bisogni quotidiani di sostentamento: come anche altre

esperienze di ricerca hanno chiarito, l'orizzonte temporale è drammaticamente schiacciato sul presente, sui problemi immediati, lasciando pochissimo o nessuno spazio alla dimensione progettuale della propria esistenza. Si tratta, soprattutto nel caso degli italiani, di una situazione con qualche ambiguità perché se è difficile immaginare una vita che non si interroga sul proprio futuro, è anche vero che le esperienze da cui queste persone provengono sono così tragiche da far avvertire una sensazione di liberazione.

Quando ho riempito lo stomaco, è tutto. [...] Mangio quando ho fame, dormo quando ho sonno. L'importante è avere da mangiare e da fumare qualche sigaretta. A 60 anni che devo fare? È una liberazione. Naturalmente a casa sarei stato meglio, questo è chiaro, ma non si vive di solo pane, non si vive di sola televisione, e neanche di tutte queste cose sistemate insieme. Si vive anche psicologicamente e quando la vita psicologica diventa un inferno, allora anche la vita che ... così ... ho scelto io diventa qualcosa.

In linea di massima, come abbiamo visto, le persone senza dimora riescono a soddisfare le elementari esigenze di sussistenza, soprattutto il cibo e il vestiario, grazie all'esistenza di una rete abbastanza fitta di mense e servizi pubblici o gestiti dal privato sociale. Per quanto riguarda i bisogni sanitari, gli intervistati non dimostrano una particolare preoccupazione per il loro stato di salute, benché spesso si trovino in condizione precarie.

Il problema più pressante è naturalmente la mancanza di una dimora stabile e adatta, che costringe gli intervistati a soluzioni disparate e sempre assai precarie: strade, baracche, case abbandonate, giardini, campi in campagna, fabbriche dismesse, sottopassaggi, ponti, camion, roulotte, vagoni ferroviari. Naturalmente, con la casa si è privati di un insieme di altri "beni": "non c'ho l'acqua, non c'ho il gabinetto, non c'ho niente". Molto migliore è la condizioni di chi risiede stabilmente nei dormitori o nei centri di accoglienza, dove molti servizi sono presenti - igiene personale, custodia di effetti personali. Quasi tutti gli intervistati esprimono come loro massimo desiderio quello di tornare ad avere una casa propria. Ma spesso si ritrovano schiacciati da una contraddizione bene espressa da un intervistato: "non posso tener famiglia perché non ho casa, non posso tener casa perché non ho famiglia". Si vede qui come la compromissione del quadro di vita investe le diverse sfere dell'esistenza in un processo di cumulazione e aggravamento reciproco. Di conseguenza, risolvere un problema specifico è assai difficile proprio perché richiederebbe di aver già risolto un problema ad esso connesso.

Il lavoro è spesso visto come una strada verso il recupero di una condizione normale, ma il mercato del lavoro riserva ai senza dimora solo le proprie aree più marginali e precarie, spingendoli quasi tutti in una condizione irregolare e precaria. La gamma di lavori indicati dagli intervistati è estremamente ampia: addetto alle pulizie, posteggiatore abusivo, camionista, venditore ambulante di giornali, operaio agricolo, infermiere, lavamacchine, saldatore, meccanico, imbianchino, muratore, manovale, piastrellista, domestico, giardiniere, distributore di volantini, pastore, suonatore ambulante, traduttore, carbonaio, bambolaio, promotore teatrale, scaricatore ai mercati, gelataio, trasportatore di birra, .... Per molte persone senza dimora la capacità di svolgere un lavoro è parzialmente o completamente - anziani, malati - compromessa. Ma anche per coloro che sono in grado di lavorare è molto difficile trovare una buona occupazione,

spesso perché vengono licenziati quando il datore di lavoro scopre la loro condizione oppure perché sono costretti a sottostare a condizioni di lavoro e retribuzione molto precarie.

Una delle principali ragioni della forte precarietà dell'esistenza delle persone senza dimora risiede nell'impossibilità di fare affidamento su reti di sostegno sufficientemente solide: la solitudine è un tratto caratteristico per moltissimi senza dimora. Dai resoconti che gli intervistati fanno della propria vita quotidiana non emergono quasi mai né persone singole né istituzioni che svolgano un ruolo significativo o una funzione determinante. Il più delle volte si tratta di attori secondari che si muovono in uno scenario grigio e sfuocato. Questo dipende in larga misura dal fatto che, come abbiamo visto, spesso i rapporti con i familiari non sono più possibili, e a ciò si aggiunge il fatto che intrattenere relazioni di amicizia con persone non senza dimora è molto difficile. In genere il rapporto con le persone che hanno "fissa dimora" si limita a qualche elemosina. Del resto alcuni non si includono tra i senza dimora, o quanto meno cercano di differenziarsi: "cerco di non far vedere che sono un barbone, di non fare casino, di essere come le persone comuni". Questo fa sì che in alcuni casi siano difficili anche le relazioni di mutuo sostegno tra senza dimora: "non ci si aiuta, perché la situazione è brutta per tutti".

#### *Le risposte istituzionali ai bisogni delle persone senza dimora*

I profili ed i percorsi biografici delle persone senza dimora sono, come abbiamo visto, molto diversi tra loro. Da questo deriva che anche gli interventi a favore di queste persone devono, o dovrebbero, essere in grado di riconoscere e gestire tale diversità: in questo campo modelli standard di intervento non sono destinati ad avere successo. Il problema, nel caso italiano, è che l'assenza di indirizzi normativi<sup>10</sup> ha fatto sì che gli enti locali – soprattutto i comuni – definissero autonomamente il grado di copertura e la gamma di servizi a favore di questi soggetti. Invece di valorizzare l'autonomia degli interventi da parte degli enti locali per fronteggiare situazioni molto diversificate, questo campo è stato abbandonato all'iniziativa locale, favorendo diseguaglianze territoriali in merito all'offerta e alla gestione dei servizi per le persone senza dimora<sup>11</sup>.

La ricerca condotta da Antonella Meo per la Fondazione Bignaschi di Milano, su incarico della Commissione, è stata finalizzata al miglioramento della conoscenza delle politiche e delle iniziative messe in campo nel nostro paese a favore delle persone senza dimora. L'obiettivo era rilevare i diversi modelli di intervento attuati a livello locale, focalizzando l'attenzione, da un lato, sulla varietà e tipologia dei servizi erogati in diversi contesti territoriali e, dall'altro, sui soggetti che definiscono e attivano l'offerta di servizi e sui loro modelli di interazione. L'indagine è stata condotta in 20 città italiane<sup>12</sup> particolarmente interessanti per la tipologia di interventi realizzati e per la natura dei

<sup>10</sup> La legge di riforma dell'assistenza 328/2000, discussa in altra parte di questo rapporto, ha finalmente cominciato a tracciare alcune linee di indirizzo.

<sup>11</sup> In pratica, i diritti sociali dei senza dimora dipendono dal luogo in cui si vive. Questo aspetto era già stato messo in evidenza da una precedente ricerca della Commissione per quanto attiene alla situazione dei poveri in generale (*Le politiche locali contro l'esclusione sociale*, 1996).

<sup>12</sup> Torino, Genova, Milano, Bergamo, Brescia, Mantova, Padova, Venezia, Trento, Bologna, Firenze, Pisa, Ancona, Roma, Pescara, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Catania, Palermo.

rapporti di collaborazione fra i soggetti che programmano e gestiscono i servizi. Poiché non ci si proponeva di realizzare una mappatura completa di questi servizi,<sup>13</sup> sono state selezionate le istituzioni locali che soddisfacevano due criteri prioritari: il lavoro in rete e l'approccio integrato. Per lavoro in rete si intendono le modalità di scambio, collaborazione e integrazione con gli altri soggetti erogatori di servizi (pubblici, del volontariato e del privato sociale). È invece definito "integrato" un approccio di intervento che considera il carattere multidimensionale della condizione di senza dimora e cerca quindi di prendere in carico la persona nella sua globalità.

Il quadro che emerge dalle città analizzate mostra la coesistenza nel nostro paese di modelli di intervento molto eterogenei a livello locale. La differenziazione è elevata sia per quanto riguarda gli interventi pubblici che per quanto riguarda quelli del volontariato e del privato sociale. Naturalmente, gli stessi contesti messi a confronto sono molto eterogenei dal punto di vista della struttura economica e sociale, oltre che dal punto di vista demografico. Grandi città come Roma, Milano o Napoli hanno problemi diversi, in termini di dinamiche del mercato del lavoro e delle abitazioni o di ampiezza del fenomeno della marginalità, rispetto a città come Brescia, Pisa o Ancona. Tuttavia, i sistemi locali delle politiche e degli interventi a favore dei senza dimora presentano un elevato grado di eterogeneità che non risulta riconducibile né alla distinzione tra città grandi e città piccole e medie, né a modelli di welfare regionali. L'assenza, fino all'approvazione della legge 328/2000, di riferimenti normativi unitari che stabiliscano standard minimi di sostegno omogenei sul territorio nazionale, ha posto gli individui in condizione di emarginazione grave e di povertà estrema di fronte a una sostanziale disuguaglianza di trattamento. Pertanto il quadro che emerge dalle venti città analizzate mostra la frammentazione delle politiche sociali e l'estrema variabilità delle iniziative di volontariato a livello locale. Le differenze riguardano sia il grado di copertura dei bisogni che i criteri di accesso ai servizi e alle strutture di accoglienza.

Nel complesso, l'impostazione prevalente dei servizi per senza dimora, pubblici e del nonprofit, è di tipo "assistenziale": viene data risposta a bisogni primari, attraverso l'erogazione immediata di risorse di sopravvivenza, allo scopo di attenuare il disagio. Tuttavia, si riscontrano anche esperienze di intervento molto avanzate, che integrano risorse diverse in modo da aiutare il soggetto a sviluppare anche capacità di reinserimento sociale.

Emerge al riguardo una forte differenziazione fra il Nord e il Sud del paese. Nelle città del Nord e del Centro l'offerta di servizi è generalmente più articolata e comprende anche interventi di tipo riabilitativo, volti al recupero graduale delle capacità perse lungo il percorso di impoverimento. Nei contesti più innovativi i servizi attivati sono differenziati per tipologia di utenza e si configurano secondo un modello a rete, che tiene conto delle varie risorse presenti sul territorio. In essi l'amministrazione comunale assume un ruolo più attivo di progettazione delle politiche e di promozione di forme di coordinamento con le cooperative sociali e il volontariato. Alcune città (Torino, Roma, Bologna, Brescia,

<sup>13</sup> Nel 2000, il Dipartimento Affari Sociali ha promosso un censimento ed una mappatura di tutti i servizi operanti in favore delle persone senza dimora in ogni capoluogo di Provincia italiana, affidandolo alla FIO.psd - Federazione Italiana Organismi per le persone senza dimora; una sintesi di questo censimento è stata pubblicata sul *Rapporto Biennale del Volontariato in Italia 2000*.

ma anche Genova e Milano nell'ambito del privato sociale) si sono dotate di strutture di accoglienza diversificate per andare incontro in maniera più adeguata alle esigenze di un'utenza molto eterogenea. In particolare, sono stati sperimentati percorsi di riabilitazione che prevedono passaggi successivi verso servizi residenziali di più piccole dimensioni e di più lungo periodo con margini crescenti di autogestione, insieme a iniziative di rieducazione al lavoro.

Nel Sud, invece, gli enti locali sono in genere poco attrezzati con strutture di accoglienza e servizi adeguati e non hanno stabilito rapporti organici con il terzo settore. Piuttosto delegano l'offerta di servizi, talvolta interamente, alle istituzioni religiose e alle associazioni di volontariato. Raramente assumono un ruolo di programmazione delle politiche o di verifica delle iniziative esistenti. Inoltre, le prestazioni erogate sono per lo più finalizzate al soddisfacimento di bisogni primari (sostegno materiale) e si rivolgono tendenzialmente a un'utenza indifferenziata.

Nelle città dove l'ente pubblico ha un ruolo più attivo nella progettazione e nel coordinamento degli interventi (Torino, Bologna, Padova, Roma) è più frequente il ricorso a forme di integrazione dei servizi gestiti da terzi tramite gare d'appalto o convenzioni, invece della semplice erogazione di contributi. Il ricorso alle gare d'appalto o alle convenzioni costringe l'amministrazione ad un maggiore impegno programmatico, ad un maggiore controllo e a finanziamenti relativamente stabili. Nelle altre città, invece, l'attività del terzo settore è sostenuta con contributi più o meno stabili, ma senza che l'amministrazione assuma un ruolo centrale nella programmazione e nel controllo.

Il coordinamento tra enti pubblici ed organizzazioni del privato sociale che programmano ed erogano servizi per i senza dimora non è particolarmente diffuso, almeno a livello operativo. Se infatti 9 delle 20 città analizzate prevedono formalmente un tavolo di coordinamento, solo in 3 di esse (Brescia, Bologna e Roma) pare funzionare operativamente. L'esistenza di queste forme di coordinamento è essenziale per l'elaborazione di interventi di rete che valorizzino risorse e competenze diverse - sanitarie, abitative, psicologiche, economiche, ... - e per offrire alle persone senza dimora concrete possibilità non solo di sopravvivenza, ma anche di recupero delle capacità di condurre una vita autonoma.

Il panorama complessivo è dunque composito e poco si presta a un'analisi comparata. Tuttavia, la sua ricostruzione rende possibile l'individuazione di alcuni nodi critici ma anche di punti di forza. In altre parole, possiamo dedurre alcune indicazioni "operative" per delineare politiche più efficaci, o meglio per definire "buone prassi" di intervento. L'esperienza degli operatori sociali e le ricerche sul tema mettono in evidenza che quella di senza dimora è una condizione variegata, caratterizzata da una molteplicità di bisogni e da elementi di processualità. La perdita dell'abitazione è infatti l'esito di un percorso di emarginazione sociale e la vita "in strada" si connota, essa stessa, come un percorso di progressivo deterioramento delle risorse e delle capacità. Per affrontare la complessità e multidimensionalità del disagio di cui questi soggetti sono portatori è dunque necessario formulare interventi integrati (sanitari, psicologici e relazionali, economici, formativi, abitativi), che non si limitino ad assicurare la sopravvivenza fisica, ma che offrano anche la possibilità di avviare un percorso di recupero. In altre parole, si

tratta di adottare un approccio "globale" al fenomeno dell'esclusione sociale, che tenga conto del complesso di fattori sottostanti.

Dalla ricerca svolta si deduce che, oltre all'attuazione di interventi specificamente mirati ai senza dimora, occorre un lavoro di integrazione di queste persone nei servizi rivolti alla generalità della popolazione, in base al tipo di bisogno. Ciò richiede, a sua volta, un'azione di sensibilizzazione di tali servizi soprattutto rispetto al tema dell'accesso. Per fare un esempio, molte persone senza dimora non hanno - o hanno perso con la permanenza "in strada" - la capacità e/o la disponibilità ad adeguarsi al "codice d'uso" dei servizi sociali. Non riescono a seguire i tempi, le procedure e l'iter burocratico che ne caratterizzano il funzionamento. Si rivolgono invece con maggiore regolarità ai centri di accoglienza privati laddove l'accesso è diretto, senza mediazioni burocratiche e non richiede un impegno relazionale e progettuale.

Questo dato ha sollecitato gli "operatori del settore" a interrogarsi sulle soglie e i requisiti di accesso. Nei contesti più innovativi l'offerta di centri di accoglienza è infatti articolata e differenziata in strutture ad accesso diretto e senza filtro (che erogano interventi di breve durata e di prima necessità a un'utenza indifferenziata) e strutture a soglia più alta e con requisiti di accesso (che si rivolgono a categorie specifiche di utenza, inserite in un percorso di reinserimento, con obiettivi di riabilitazione).

Nell'indagine si sono riscontrate ancora molte difficoltà a coniugare o affiancare un orientamento di tipo riabilitativo e promozionale a interventi di bassa soglia, di erogazione di risorse di prima necessità, o di riduzione del danno e "aggancio" della persona. Il nodo cruciale è proprio questo per chi si trova a definire politiche e iniziative di contrasto della povertà estrema: come assicurare, oltre a prestazioni di cura e di sostegno materiale, opportunità di reinserimento sociale attraverso il recupero graduale di capacità di autonomia. Nell'esperienza di alcuni servizi e centri di accoglienza, in alcune città gestiti dal pubblico e in altre dal volontariato, promuovere autonomia significa attivare le risorse personali residue di chi vive in strada, attraverso progetti educativi individuali, azioni di accompagnamento sociale e interventi integrati.

Nel gennaio 2000, dopo una serie di morti per freddo di persone senza dimora che avevano trovato l'attenzione dei media, il governo stanziò fondi straordinari (30 miliardi) a favore di alcune città metropolitane<sup>14</sup> per promuovere sia servizi di prima accoglienza che servizi di accompagnamento e di re-inserimento, segnalando esplicitamente l'opportunità di sviluppare collaborazioni tra i diversi attori e agenzie operanti in questo campo. La disponibilità di finanziamenti notevoli, rispetto al consueto se non rispetto al bisogno, ha certamente messo in moto, o comunque sostenuto con maggiore efficacia, processi di cambiamento nelle diverse realtà locali, incluse quelle analizzate in questa ricerca. Per questo è stata effettuata una seconda discesa sul campo, per una prima valutazione di impatto della iniziativa governativa sul modo di operare a livello locale. Sono state preziose, a questo scopo, le iniziative seminariali, promosse dalla FIO.psd - Federazione Italiana Organismi per le persone senza dimora in collaborazione col Dipartimento Affari Sociali, ed indirizzate ai Comuni capoluoghi di aree metropolitane sedi del finanziamento.

<sup>14</sup> Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Trieste, Cagliari, Palermo, Catania, Messina.

I Comuni destinatari dei finanziamenti hanno elaborato prevalentemente interventi di tipo assistenziale, finalizzati cioè all'erogazione immediata di risorse di prima necessità in risposta all'emergenza che aveva determinato l'intervento del Governo. Tuttavia, alcune amministrazioni hanno incominciato a sperimentare e a sottoporre a verifica modalità di intervento più strutturate e continuative, differenziando l'offerta in funzione delle caratteristiche dell'utenza. Dal punto di vista della programmazione e della gestione degli interventi, il provvedimento governativo ha stimolato il dialogo tra le amministrazioni comunali e il privato sociale, il volontariato e le istituzioni religiose. In alcuni Comuni sono stati istituiti tavoli di concertazione che hanno coinvolto il terzo settore nella progettazione dei servizi, oltre che nella gestione.

Nelle città con una più lunga e consolidata tradizione di intervento a favore dei senza dimora (Torino, Bologna e Roma), i fondi straordinari sono stati utilizzati per completare o potenziare un sistema di politiche già esistente. Nelle altre città del Nord e del Centro Italia (Milano, Firenze, Genova e Venezia) gli interventi per i senza dimora sono gestiti prevalentemente da organizzazioni religiose e del volontariato, in molti casi impegnate da molto tempo in questo settore. In queste città, le risorse hanno stimolato le amministrazioni comunali ad assumere un ruolo più rilevante sia nella programmazione degli interventi sia nell'attivazione di tavoli di concertazione con le altre agenzie. Nelle città del Sud, dove storicamente gli enti locali hanno delegato al terzo settore l'offerta di servizi, la linea adottata è stata quella di erogare contributi economici alle associazioni e alle istituzioni religiose per le attività svolte<sup>15</sup>.

L'articolo 28 della Legge di riforma dell'assistenza destina venti miliardi per ciascuno degli anni 2001 e 2002, che si aggiungono al Fondo nazionale per le politiche sociali, per incrementare i servizi destinati alle persone che versano in situazioni di povertà estrema e alle persone senza fissa dimora. Le risorse economiche messe a disposizione possono rappresentare un buon volano per predisporre interventi che garantiscano il sostegno, ma che producano anche affrancamento dalla dipendenza dal circuito assistenziale. Del resto, come abbiamo mostrato, l'intervento straordinario del gennaio 2000 ha stimolato le città metropolitane a progettare nuovi servizi ed a potenziare quelli esistenti, oltre che a cercare nuove forme di collaborazione con le organizzazioni del terzo settore. Si tratta quindi di un'esperienza da proseguire con le risorse previste dalla legge di riforma dell'assistenza.

---

<sup>15</sup> Le amministrazioni di Bari e Catania si sono caratterizzate per un ruolo più attivo nella programmazione e nella gestione degli interventi.