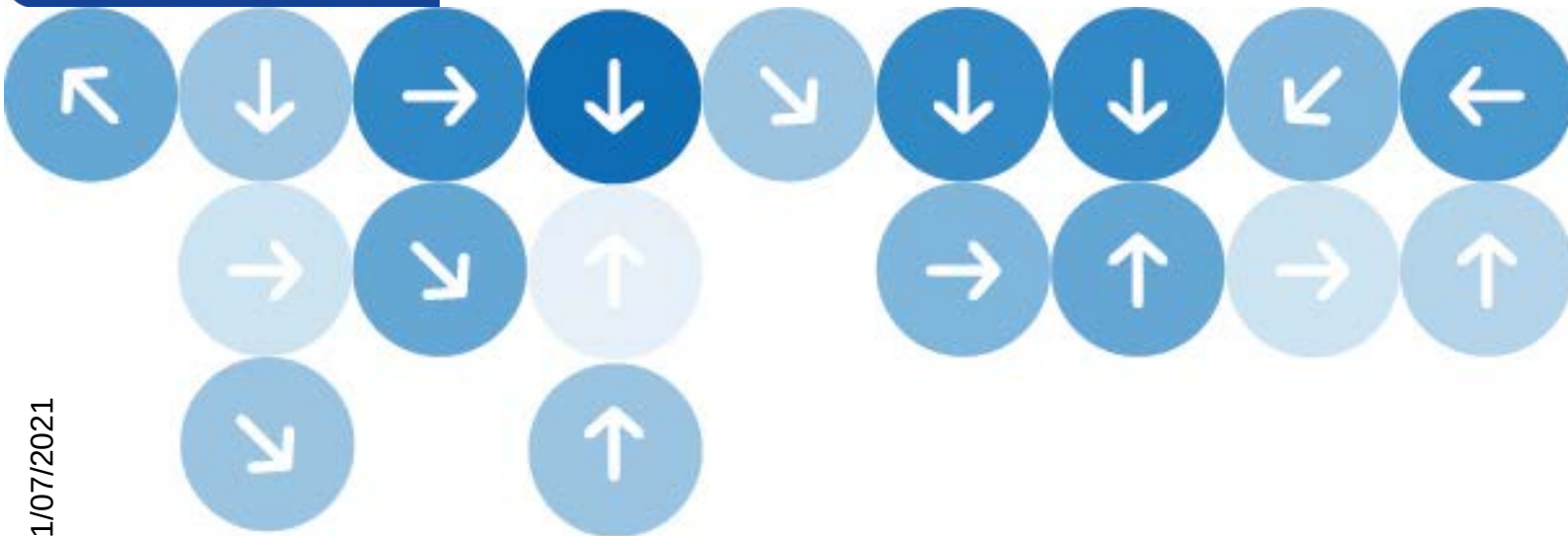




fondo  
sociale europeo



CONTRIBUTO DI RICERCA 321/2021

## I PROGETTI FINANZIATI DALL'AVVISO 4/2016 IN PIEMONTE.

Arrivo: AOO A1500A, N. Prot. 00088424 del 21/07/2021



per una crescita intelligente,  
sostenibile ed inclusiva  
[www.regione.piemonte.it/europa2020](http://www.regione.piemonte.it/europa2020)  
INIZIATIVA CO-FINANZIATA CON FSE

L'IREs PIEMONTE è un ente di ricerca della Regione Piemonte disciplinato dalla Legge Regionale 43/91 e s.m.i. Pubblica una relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

#### CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Michele Rosboch, Presidente  
Mauro Durbano, Vicepresidente  
Alessandro Carriero, Mario Viano, Gianpaolo Zanetta

#### COLLEGIO DEI REVISORI

Alessandro Rossi, Presidente  
Maria Carmela Ceravolo, Silvio Tosi, Membri effettivi  
Stefano Barreri, Luca Franco, Membri supplenti

#### COMITATO SCIENTIFICO

Irma Dianzani, Presidente  
Filippo Brun, Anna Cugno, Roberta Lombardi, Ludovico Monforte, Chiara Pronzato, Pietro Terna

#### DIRETTORE

Vittorio Ferrero

#### STAFF

Marco Adamo, Stefano Aimone, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cagno, Alessandro Cunsolo, Luisa Donato, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlino, Vittorio Ferrero, Claudia Galetto, Anna Gallice, Lorenzo Giordano, Martino Grande, Simone Landini, Federica Laudisa, Sara Macagno, Eugenia Madonia, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Daniela Musto, Carla Nanni, Daniela Nepote, Gianfranco Pomatto, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Martina Sabbadini, Lucrezia Scalzotto, Bibiana Scelfo, Luisa Sileno, Alberto Stanchi, Filomena Tallarico, Guido Tresalli, Stefania Tron, Roberta Valetti, Giorgio Vernoni.

#### COLLABORANO

Ilario Abate Daga, Niccolò Aimo, Filomena Berardi, Debora Boaglio, Cristiana Cabodi, Chiara Campanale, Silvia Caristia, Paola Cavagnino, Stefano Cavaletto, Elisabetta Cibini, Salvatore Cominu, Lucilla Conte, Giovanni Cuttica, Elide Delponte, Paolo Feletig, Lorenzo Fruttero, Silvia Genetti, Massimiliano Granceri Bradaschia, Giulia Henry, Ilaria Ippolito, Veronica Ivanov, Ludovica Lella, Daniela Leonardi, Stefania Medeot, Luigi Nava, Sylvie Occelli, Serena Pecchio, Valerio V. Pelligra, Ilaria Perino, Samuele Poy, Laura Ruggiero, Paolo Saracco, Alessandro Sciullo, Antonio Soggia, Anda Tarbuna, Valentina Toppo, Nicoletta Torchio, Elisa Tursi, Silvia Venturelli, Paola Versino, Gabriella Viberti, Augusto Vio.

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito

[www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)

La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

© 2020 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte

Via Nizza 18 – 10125 Torino [www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)

# I PROGETTI FINANZIATI DALL'AVVISO 4/2016 IN PIEMONTE.

Arrivo: AOO A1500A, N. Prot. 00088424 del 21/07/2021

© 2021 IRES

Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte  
Via Nizza 18 -10125 Torino  
[www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)

## GLI AUTORI

Daniela Leonardi

# INDICE

|                                                                                                      |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| INTRODUZIONE .....                                                                                   | 1         |
| <b>CAPITOLO 1 .....</b>                                                                              | <b>3</b>  |
| LA RILEVANZA DELL'HOMELESSNESS E GLI INTERVENTI DI CONTRASTO .....                                   | 3         |
| <b>CAPITOLO 2 .....</b>                                                                              | <b>7</b>  |
| IN COSA CONSISTE L'INTERVENTO .....                                                                  | 7         |
| <b>CAPITOLO 3 .....</b>                                                                              | <b>9</b>  |
| COME È STATO VALUTATO .....                                                                          | 9         |
| <b>CAPITOLO 4 .....</b>                                                                              | <b>11</b> |
| «PER PICCOLA CHE SIA, È SEMPRE CASA MIA». I BENEFICIARI: TRA PRESA DI PAROLA E RAPPRESENTAZIONI..... | 11        |
| <b>CAPITOLO 5 .....</b>                                                                              | <b>15</b> |
| GLI ESITI DEL PROGRAMMA.....                                                                         | 15        |
| <b>CAPITOLO 6 .....</b>                                                                              | <b>21</b> |
| INDICAZIONI DI POLICY .....                                                                          | 21        |
| <b>CAPITOLO 7 .....</b>                                                                              | <b>23</b> |
| DIREZIONI FUTURE.....                                                                                | 23        |
| BIBLIOGRAFIA .....                                                                                   | 25        |

## INTRODUZIONE

L'Avviso 4/2016 ha costituito un'importante sfida per i territori coinvolti. A livello nazionale ha rappresentato un'opportunità per innovare, diversificare e ampliare il ventaglio dei servizi rivolti alle persone senza dimora. Un'occasione per promuovere, inoltre, un cambio di paradigma, ribadendo l'importanza di superare un tipo di accoglienza basata su interventi emergenziali, a favore di modelli operativi (Housing First e Housing Led) che, seppur non sovrapponibili tra loro, intendono la possibilità di disporre di un alloggio come imprescindibile punto di partenza per il lavoro con le persone homeless.

Le riflessioni, i vissuti degli enti territoriali piemontesi rispetto a questa opportunità, le azioni implementate, le difficoltà incontrate, le rappresentazioni dei beneficiari, i nuovi strumenti formativi acquisiti, le reti ampliate, le nuove prassi e i nuovi assetti di governance sono oggetto del presente report.

Gli ambiti territoriali finanziati dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali al fine della realizzazione dei progetti per il contrasto alla grave emarginazione e alla condizione di senza dimora protagonisti del presente affondo qualitativo sono cinque: Asti, Alessandria, Biella, Cuneo, Novara. La Regione ha assicurato il coordinamento dei progetti e interventi formativi e di accompagnamento per gli operatori dei servizi.

Il periodo di riferimento della presente indagine copre un arco temporale di un anno, è iniziato ad aprile 2020 ed è terminato a marzo 2021. Ha coinciso con la pandemia da COVID-19. Non è, dunque, sempre stato facile contattare i nominativi di riferimento sui diversi territori e la pandemia ci ha costretti a ridimensionare parzialmente il lavoro con i beneficiari; allo stesso tempo è un lavoro estremamente prezioso perché ci consente di riflettere sull'importanza, ancora maggiore, che ha assunto l'implementazione dell'Avviso 4/2016 nel contesto pandemico. Le risorse stanziare, gli interventi attuati, i kit distribuiti, i momenti di scambio, formazione e confronto tra i territori sono stati aiuti preziosi di cui ha beneficiato direttamente o indirettamente una popolazione molto esposta ai rischi derivanti dalla pandemia.

Per i territori di riferimento ha rappresentato una sfida, in un anno difficile, che ci consegna una rinnovata attenzione per il tema della salute pubblica e una riscoperta della centralità del ruolo dei sistemi di welfare locale. La popolazione senza dimora, troppo spesso resa invisibile più che invisibile, è stata oggetto di insolita attenzione nel dibattito pubblico. L'indicazione di restare a casa ha posto enfasi su quanti si trovano sprovvisti di un'abitazione e di condizioni abitative dignitose. La pandemia ha amplificato disuguaglianze già esistenti e il ruolo dei servizi è stato ed è centrale ai fini di mitigarne gli effetti e garantire la possibilità di godere dei diritti di cittadinanza, e di non vedere la salute della popolazione in condizione di grave emarginazione sociale in pericolo. L'Avviso 4/2016 è stato una risorsa preziosa in tale senso.



## CAPITOLO 1

## LA RILEVANZA DELL'HOMELESSNESS E GLI INTERVENTI DI CONTRASTO

Con l'avvento della pandemia da Covid-19, il tema dell'*homelessness* si è imposto nel dibattito pubblico e ha visto un'attenzione inedita da parte dei media. Le persone senza dimora, solitamente descritte come invisibili, sono risultate più che mai visibili nelle città deserte e con molti dei servizi dedicati a questa popolazione chiusi o coinvolti in importanti e urgenti processi di trasformazione.

La mancanza di dimora è un fenomeno sociale presente in tutte le città, in aumento nella dimensione quantitativa «Dal punto di vista quantitativo, le indagini europee registrano, nei limiti della loro comparabilità, un aumento significativo del numero di persone in strada a partire dal 2009» (Consoli, 2020, p. 233).

Per quel che riguarda il panorama nazionale, le due indagini ISTAT di riferimento sono quelle realizzate nel 2011<sup>1</sup> e, successivamente, nel 2014<sup>2</sup>. La prima ricerca stima la presenza delle persone senza dimora che hanno frequentato almeno un servizio di accoglienza nel periodo di riferimento in 47648 mentre «si stimano in 50724 le persone senza dimora che, nei mesi di novembre e dicembre 2014, hanno utilizzato almeno un servizio di mensa o accoglienza notturna nei 158 comuni italiani in cui è stata condotta l'indagine». Di seguito in tabella i dati rilevati nelle indagini 2011 e 2014 relativi al Piemonte e alla città di Torino.

**Tab. 1 Dati rilevati persone senza dimora**

| Regione/capoluogo | Persone senza dimora 2011<br>(Valori assoluti) | Persone senza dimora 2014<br>(Valori assoluti) |
|-------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Piemonte          | 2112                                           | 2259                                           |
| Torino            | 1424                                           | 1729                                           |

Fonte: Rilevazioni ISTAT 2011/2014, rielaborazione a cura degli autori

Il fenomeno presenta nuove specificità: persone straniere in uscita da percorsi di accoglienza (es. Sprar) senza ulteriori alternative, persone con dipendenze o comportamenti patologici, donne vittime di violenza domestica con figli minorenni, badanti che hanno perso lavoro e abitazione, persone colpite da una repentina caduta in povertà. La mancanza o la perdita dell'abitazione spesso finisce per condurre all'emarginazione ed esclusione sociale.

Tra le risposte più diffuse prevale una logica emergenziale, basata sul ricovero notturno in dormitori solitamente distinti per genere da lasciare il mattino seguente, sulla distribuzione di pasti e bevande calde durante il giorno e la notte, sulle cure sanitarie fornite nei servizi di pronto soccorso o da volontari in ambulatori dedicati. Molte risposte sono fornite da organismi del

<sup>1</sup>Cfr., <http://www4.istat.it/it/archivio/72163>.

<sup>2</sup> Cfr., [https://www.istat.it/it/files//2014/06/17915\\_Senza\\_dimora.pdf](https://www.istat.it/it/files//2014/06/17915_Senza_dimora.pdf)



terzo settore. Risposte chiaramente non adeguate a tutti i bisogni. Tra i servizi esistenti come risposta ad alcune esigenze della popolazione senza dimora, troviamo un incremento degli spazi d'accoglienza nel periodo invernale.

Al fine di garantire appieno la possibilità di godere dei diritti di cittadinanza è necessaria la residenza: la gran parte dei comuni offre, quindi, la possibilità di disporre di una residenza fittizia, che però nella pratica spesso non è facile da ottenere. La residenza è fondamentale poiché consente alla persona di formulare domande di misure di sostegno al reddito, bonus, alloggi ERP, di avere un medico di base o un conto corrente, di ricevere comunicazioni.

Il paradigma di intervento prevalente è denominato *staircase approach* “approccio a gradini”<sup>3</sup>, un percorso progressivo di reinserimento in cui la casa rappresenta l'ambita meta finale. A fronte della varietà della popolazione che presenta, dunque, necessità differenti (nuclei familiari, donne con minori, i cosiddetti “nuovi poveri”, migranti, giovani con dipendenze), alcune persone sono ospitate in gruppi appartamento, alloggi di transizione che prevedono ospitalità temporanea, alcune esperienze di cohousing, casi di affidamento tra adulti. Le soluzioni abitative di altro tipo rispetto a dormitori e strutture a carattere comunitario non sono, però, molto diffuse e, a fronte di bisogni diversi da parte dei beneficiari, risultano piuttosto standardizzate.

Da due decenni, dapprima all'estero più recentemente anche in Italia, si è iniziato a sperimentare un approccio diverso (Housing First<sup>4</sup>, HF).

### Box 1. Approccio Housing First

Housing first prevede la possibilità del passaggio diretto dalla strada ad un alloggio autonomo, con un accompagnamento, da parte del servizio sociale, per tutto il tempo necessario a recuperare uno stato di benessere e di integrazione, senza trattamenti coercitivi ma basato sull'auto-determinazione della persona. La persona partecipa con il proprio reddito alle spese di affitto, e riceve visite periodiche dell'équipe dei servizi che lo sostiene nel recupero di relazioni, spazi, senso di appartenenza nella comunità. L'approccio può rivolgersi a un target differenziato e ampio, nella sua formulazione originale si rivolge prevalentemente proprio agli individui che presentano condizioni psicofisiche maggiormente compromesse dalla vita in strada. Ha sviluppato varianti e alcune differenti modalità di attuazione in base ai contesti; in genere è richiesto un sistema di servizi sociali articolato, e la presenza di un regime di reddito minimo affinché il programma sia sostenibile dal punto di vista economico.

A livello generale, nel dibattito italiano spesso l'attenzione è concentrata sulle persone senza dimora qualificandole come casi di grave emarginazione sociale, e trattandole perlopiù con **misure emergenziali** (sanitarie, contrasto del freddo e della deprivazione alimentare). Tuttavia «Guardare all'homelessness come *issue* pubblica significa guardare anche alla dinamica di interazione fra gli attori. [...] Le politiche di welfare incorporano criteri di giudizio, valori, definizioni di problemi e delle opzioni possibili» (Meo, 2020, p. 13). I servizi e le iniziative organizzate per la

<sup>3</sup> Passaggio dalla permanenza in strada, al dormitorio, alle strutture di accoglienza temporanee di secondo livello, ai gruppi appartamento, fino all'esito finale che prevede un alloggio autonomo, un percorso vincolato al raggiungimento di risultati comportamentali da parte della persona (Cfr., Edgar, Edgar, Doherty, & Mina-Coull, 1999; Sahlin, 2005). Per il contesto nazionale vedi (Porcellana, 2016; De Albertis, 2016).

<sup>4</sup> Cfr., Padgett, Henwood & Tsemberis, 2016; Busch-Geertsema, 2013; Tsemberis, 2011; Tsemberis, 2010). Riguardo il contesto nazionale Cortese, C. (a cura di), 2016; Lancione et al., 2018.

popolazione senza dimora riflettono anche le modalità con cui la problematica viene rappresentata e costruita concretamente sui territori. Ci si concentra in misura minore sul fenomeno, sui processi di impoverimento. Si parla quasi sempre di *homeless* invece che di *homelessness* e, se esistono varie espressioni per riferirsi alle *persone senza dimora*, mancano i termini per riferirsi a una dimensione più processuale del tema. Questo aspetto è rilevante in questa sede perché se anche nel processo di *policymaking* si inquadra il tema in questo modo, gli interventi che ne conseguono avranno quel tipo di approccio. In aggiunta gli interventi tradizionalmente previsti per questa popolazione hanno un orizzonte temporale molto breve e sono per lo più interventi di contenimento che spesso portano a una situazione di cronicizzazione.

In questo panorama, l'**Avviso 4/2016**, promuovendo relazioni e scambi tra i territori interessati dalla sperimentazione e stimolando interventi che invece di essere emergenziali si basano su principi che accordano un ruolo di primo piano alla questione abitativa - non come esito finale di un percorso bensì come punto di partenza - ha rappresentato un'importante **cornice culturale** rispetto al fenomeno di interesse.

Proprio la relazione tra le due componenti costitutive del fenomeno, ovvero la **questione abitativa** e la **questione del disagio sociale** rappresenta **uno dei nodi più rilevanti del dibattito scientifico e del processo di policymaking** ed è uno degli aspetti con cui si sono confrontati dirigenti delle amministrazioni locali, operatori e assistenti sociali, formatori, esponenti del privato sociale, volontari, attivi sui territori interessati dal processo di valutazione oggetto del presente report.

Un altro nodo rilevante riguarda la questione della **definizione** di cosa si intende per **homelessness** e, di conseguenza, di quali sono, dunque, le persone che vengono incluse tra coloro che sperimentano tale condizione e di quali sono le destinatarie degli interventi di contrasto.

La popolazione senza dimora è estremamente variegata al proprio interno e assume caratteristiche diverse nei differenti territori, pensiamo, per esempio, alla presenza di migranti stagionali, al tema dell'aumento degli sfratti, alla presenza di famiglie, alla dipendenza da gioco d'azzardo, raccontate da alcuni degli ambiti territoriali piemontesi coinvolti nella sperimentazione. La complessità che caratterizza le società odierne, compresi i territori più piccoli, richiede interventi che siano all'altezza di bisogni diversificati, tali per cui un medesimo territorio può essere interessato dalla cosiddetta *povertà grigia*, che può sfociare nella condizione di grave emarginazione, da flussi migratori importanti, da un aumento sensibile dei tassi di disoccupazione. Con la pandemia in corso, inoltre, al netto di provvedimenti quali il temporaneo blocco degli sfratti, il rischio che una popolazione già in crescita ovunque, veda le proprie fila aumentare considerevolmente è un rischio concreto. Da qui l'attenzione per questa problematica ribadita dai programmi europei agli interventi locali.



## CAPITOLO 2

### IN COSA CONSISTE L'INTERVENTO

L'Avviso pubblico 4/2016<sup>5</sup> intende supportare gli enti territoriali nell'attuazione degli interventi di competenza in materia di servizi rivolti alle persone senza dimora. Nel testo del bando è esplicitato che il documento di riferimento che deve ispirare le azioni di programmazione è rappresentato dalle "Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia"<sup>6</sup> (2015) in cui è ribadita la volontà di superare una concezione degli interventi improntata a un'ottica emergenziale.

*Con il metodo Housing First, si propone alla persona senza dimora un alloggio in affitto. Il metodo richiede la disponibilità di abitazioni individuali, ed è sostenibile se la persona ospitata ha risorse per pagare l'affitto. Il beneficiario viene accompagnato ad ampio raggio in un percorso di inserimento sociale e lavorativo. L'approccio richiede: presa in carico integrale; coordinamento tra servizi abitativi, sociali, per il lavoro, sanitari.*

Le risorse rese disponibili per i 5 progetti sono pari a 767.500 euro, 50% sul PON "Inclusione" e altrettanto sul PO I FEAD. Le risorse possono essere impiegate rispettivamente per:

- misure di sostegno alle persone nel percorso verso l'autonomia (metodo HF/HL) e interventi di pronto intervento sociale e rafforzamento dei servizi a bassa soglia;
- distribuzione di beni di prima necessità (viveri, coperte, sacchi a pelo, kit igiene personale) e altri beni materiali. Per una quota ridotta delle risorse FEAD anche misure di accompagnamento, come supporto all'accesso ai servizi e per pratiche burocratiche.

La possibilità di perseguire due tipologie di azioni complementari -da una parte il rafforzamento di servizi territoriali, dall'altra l'acquisto di beni materiali, a valere sul Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti (FEAD), come evidenziato dal monitoraggio nazionale<sup>7</sup> condotto da fio.PSD e dall'Università di Bologna, ha carattere di innovatività) (Fio.PSD, 2020).

Il programma è stato avviato nel 2018 con chiusura inizialmente prevista per **dicembre 2020**. I progetti prevedono l'avvio di sperimentazione HF per alcune decine di beneficiari e il potenziamento degli altri servizi, a favore del complesso delle persone senza dimora presenti sui territori, circa 1000.

Questi progetti e risorse si affiancano a quelli di tutti i capoluoghi provinciali della regione finanziati dalla cd quota servizi del Fondo Povertà del PON inclusione - FSE, quota esplicitamente rivolta alla presa in carico alle persone senza dimora. I due filoni di finanziamento - ex Avviso 4 e Fondo Povertà- sono autonomi, ma vengono gestiti dai medesimi soggetti istituzionali.

<sup>5</sup> Cfr., <https://poninclusione.lavoro.gov.it/progetti/gestione-progetti/avviso4>.

<sup>6</sup> Cfr., <https://www.fiopsd.org/linee-di-indirizzo-per-il-contrasto-alla-grave-emarginazione-adulta-in-italia/>.

<sup>7</sup> Il periodo di ricerca che ha portato al monitoraggio nazionale cui si fa riferimento è iniziato a ottobre 2018 e terminato a dicembre 2019.

Sul territorio piemontese sono stati finanziati i progetti predisposti da **5 città capoluogo**, coordinate dalla Regione, presentato ai sensi dell'Avviso 4 del 2016 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nell'ambito del PON "Inclusione"<sup>8</sup> e del PO I FEAD<sup>9</sup>. I progetti coinvolgono l'ente pubblico e le diverse realtà presenti e promuovono un maggior coordinamento da parte delle amministrazioni locali e in termini di governance orizzontale, tra i diversi territori coinvolti. La Regione ha anche assicurato interventi formativi e di accompagnamento per gli operatori dei servizi.

---

<sup>8</sup> PON "Inclusione": Programma Operativo Nazionale FSE a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, riguardante interventi finalizzati al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, approvato con Decisione della Commissione C (2014) 10130 del 17 dicembre 2014.

<sup>9</sup> PO I FEAD: il Programma Operativo per la fornitura di prodotti alimentari e assistenza materiale di base a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali riguardante interventi finalizzati a ridurre le forme più gravi di povertà e a promuovere l'inclusione sociale delle persone in condizioni di grave deprivazione, approvato con Decisione della Commissione europea C (2014)9679 dell'11 dicembre 2014.

## CAPITOLO 3

### COME È STATO VALUTATO

Con la consapevolezza che in molti studi valutativi la fase implementativa non viene inclusa e che il contesto territoriale, con le sue peculiarità, è spesso omesso nella presentazione dei risultati (Lemire e Christie, 2018), il processo di valutazione dell'Avviso 4 è stato **focalizzato sul livello dell'attuazione**. L'attenzione per il livello dell'implementazione delle politiche - da intendere non come una mera possibile distorsione da quanto previsto a monte, bensì come una fase con le sue dinamiche e attori da analizzare al fine di comprendere appieno il funzionamento di un Programma - è messa in evidenza dalla *Street-level Bureaucracy Theory* (Lipsky, 1980).

La scelta metodologica è stata, dunque, improntata alla realizzazione di un **affondo qualitativo** dando voce ai **soggetti direttamente coinvolti** sui territori e, laddove possibile, per via delle restrizioni agli spostamenti dovuti dalle misure di contenimento del Covid, ai **beneficiari** degli interventi. In accordo con la prospettiva presentata da Celardi e Mazzeo Rinaldi (2020), il presente lavoro di ricerca privilegia **l'analisi dei meccanismi che si attivano in determinati contesti** grazie a un intervento, poiché non è detto che a un determinato input beneficiari e territori reagiscano nello stesso modo. «*L'accento cade su ciò che è stato ottenuto (che fosse atteso o meno) dalla combinazione tra il meccanismo innescato dal programma e il contesto*» (Celardi e Mazzeo Rinaldi 2020, p. 221).

Ires Piemonte ha condotto, dunque, un'analisi sull'impatto dei progetti per l'Avviso 4. È stata data enfasi soprattutto ai **processi di cambiamento innescati sui territori**, in particolare sugli enti locali, sugli operatori e le loro équipes: l'approccio HF richiede, infatti, una modalità di intervento fortemente personalizzata, non stigmatizzante, e basata sulla flessibilità. Richiede altresì disponibilità e coordinamento tra vari servizi in ambito comunale, sociale, sanitario, del lavoro.

L'indagine ha cercato di cogliere, inoltre, i **cambiamenti per i beneficiari**, rilevati attraverso le rappresentazioni degli operatori intervistati e alcune interviste con gli stessi beneficiari; una valutazione dell'impatto sui percorsi di vita delle persone richiederebbe molti anni ma sarebbe senza dubbio auspicabile.

L'analisi è partita dall'**esame della documentazione** relativa all'Avviso 4; in maniera circolare si è poi proceduto con l'analisi documentale del monitoraggio nazionale, dei progetti presentati dai 5 territori, con la **partecipazione a seminari** inerenti ai temi di interesse e la **realizzazione di interviste**. Sono state raccolte 15 video-interviste in profondità con dirigenti dei servizi, educatori e assistenti sociali del pubblico e del privato sociale, della durata di un'ora, un'ora e mezza circa l'una, trascritte integralmente e analizzate anche mediante utilizzo del software MAXQDA. Con alcuni degli intervistati sono stati realizzati dei follow-up, a distanza di 6 mesi. Il lavoro di ricerca è stato arricchito, inoltre, dalle interviste realizzate con alcuni testimoni privilegiati: responsabili della Regione Piemonte, responsabili e formatori della Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora (fio.PSD).

Tra i focus dell'analisi, l'**implementazione degli interventi nel contesto segnato dalla pandemia** da Covid-19 e l'**individuazione di fattori agevolanti e ostacolanti** nell'implementazione dei progetti presentati. L'attenzione si è soffermata, inoltre, sulle **caratteristiche dei differenti contesti** e sugli **atteggiamenti degli operatori e decisori rispetto alla fase di attuazione**, nella discrezionalità che caratterizza le tante scelte che sono tenuti a compiere.

Particolare attenzione è stata dedicata, inoltre, alla **presa in carico**, secondo il metodo HF, tra gli aspetti più innovativi del programma. Si è fatto poi un approfondimento sul **caso studio di Biella**, per alcune condizioni preesistenti di contesto che hanno concorso a stimolare il buon esito dell'intervento, e che ha permesso di approfondire con quali modalità e per quali motivazioni il programma sta funzionando.

## CAPITOLO 4

### «PER PICCOLA CHE SIA, È SEMPRE CASA MIA». I BENEFICIARI: TRA PRESA DI PAROLA E RAPPRESENTAZIONI

I beneficiari e le beneficiarie sul territorio biellese raccontano come aspetto positivo dell'accoglienza in HF, la possibilità di riallacciare rapporti familiari e/o amicali mentre come aspetto critico le difficoltà legate alla convivenza nei casi in cui l'appartamento è condiviso. Una delle intervistate alla domanda rispetto al rapporto con la sua coinquilina risponde con una battuta: «Non ce l'ha una domanda di riserva?». Le difficoltà raccontate riguardano i classici temi della convivenza: dalla gestione delle pulizie, agli orari ed esigenze diversi; in questi casi gli operatori intervengono esercitando un ruolo di mediazione.

Un altro signore intervistato mette a tema la difficoltà di riabituarsi a vivere in appartamento dopo tanti anni:

*«È una fatica, eh, è una fatica. Un personaggio che ha vissuto trent'anni nella vita, inserirsi di nuovo non è facile, non è facile per davvero [...] Io non sono abituato, carissima [rivolto alla ricercatrice], non sono abituato a queste storie qua. Io era una vita che non sapevo che cos'era una bolletta, cos'era la banca, cos'era questo. Intanto sono inserito e comincio a capire di nuovo... Adesso sono molto, molto, molto più tranquillo nella mia vita».*

Nelle interviste realizzate con operatori, formatori, policymakers, le persone senza dimora vengono spesso definite in relazione agli homeless che vivono nelle città più grandi; paragonati a questi ultimi, vengono descritti come *differenti*. Di seguito riportiamo alcuni esempi in cui vengono raccontati come meno compromessi rispetto alla popolazione dei centri più grossi.

*«I senza dimora di Asti non sono i senza dimora di Torino. [...] Sono persone con una cronicità, ma paradossalmente con una rete sociale e alcuni anche familiare – magari sorelle, ex mogli, alcuni anche figli che però non potevano farsene carico – presenti dentro il territorio. Quindi persone un po' con una discrepanza, non totalmente perdute, ma con una capacità, ancora con una buona funzionalità» (Dirigente).*

*«Sono tutte persone che bene o male hanno sempre lavorato, che hanno famiglie, che avevano una vita che rientra nel canone della normalità, ma che ad un certo punto si è trasformata e tutto quello che avevano si è sgretolato», (operatore sociale).*



*«La provincia, per esempio, in generale ha risposto con delle soluzioni che non hanno mirato così tanto verso la grave emarginazione, verso l'homelessness tipica, da manuale, ma anche perché forse hanno da rispondere ad esigenze diverse nel loro territorio. Sono Comuni magari sparsi. Magari il grande centro è Cuneo, no? Magari deve rispondere ad un territorio molto vasto, fatto di paesini, fatto di storie di emarginazione, sì, ma molto sfumato rispetto al fenomeno classico da manuale» (formatore fio.PSD).*

*«Nella piccola realtà anche le storie delle persone spesso sono conosciute ed è più facile anche capire qual è la tipologia delle persone che sono in strada. [...] Questo aiuta a intercettare meglio anche quale tipo di aiuti, programmi, progetti e azioni attivare» (responsabile rapporti con enti locali e regioni, fio.PSD).*

Un'intervistata della "Cooperativa sociale Momo" di Cuneo tratteggia alcune caratteristiche dell'utenza sul territorio di competenza:

*«Abbiamo migranti della frutta, persone con dipendenze fondamentalmente da alcool, persone con patologie psichiatriche, persone che hanno avuto problemi di dipendenze e che sono usciti dal problema, ma fanno fatica a reinserirsi. Non abbiamo tantissimi giovani, le persone giovani che abbiamo e che sono in strada sono veramente complessissime, spesso c'è un abbinamento tra patologia psichiatrica e dipendenza. Abbiamo anche senza dimora usciti dai CAS, quindi che sono ancora un altro target rispetto ai migranti della frutta e che poi nel loro incrocio con la strada cominciano anche ad avere dipendenze da alcool, quindi non una dipendenza lunga, ma che frequentando la strada...».*

L'intervistata evidenzia, inoltre, alcune differenze di genere e sottolinea un importante aspetto positivo dell'Avviso 4/2016 rispetto alla popolazione maschile senza dimora.

*«Abbiamo poche donne, ma questo non so se è una virtuosità del servizio sociale, che comunque si occupa maggiormente del target donne e quindi noi ci abbiamo meno a che fare... Anche nei dormitori dove ci sono dei posti, anche un numero di posti piccolo, c'è una presa in carico dei servizi più incisiva. Gli uomini senza dimora sono stati sempre un po' dati in consegna al mondo del volontariato, quindi in questo senso direi che l'azione 4 è una novità grossa, perché rimette in maniera molto forte in gioco la responsabilità pubblica dei territori sul target uomini. Questo ecco è un punto di forza grosso».*

Anche il territorio di Biella è interessato da flussi migratori i cui protagonisti spesso si ritrovano senza dimora

*«Nel 2019 sono transitate dal dormitorio 139 persone. Nella stragrande maggioranza parliamo di uomini. Tra il 2014 e il 2016 noi abbiamo avuto, e forse è anche uno dei motivi che ci hanno portato*

*a aderire all'Avviso 4, un flusso di pakistani provenienti dalla rotta balcanica assolutamente abnorme. Nel 2015 parliamo di 200 persone transitate. Di tutto questo grande flusso di persone, in questo momento posso dirti che sono rimaste ai servizi le situazioni più fragili».*

Anche in questo caso viene evidenziata dall'intervistata una differenziazione interna alla popolazione senza dimora, con esigenze diverse.

*«Allora, una cartina tornasole importantissima è stata l'emergenza freddo. Nel 2012-2013, c'erano le persone multiproblematiche del nostro territorio, con il 2014-2015 l'utenza si è completamente stravolta, abbiamo visto l'impatto di questi flussi di stranieri che arrivavano [...] Abbiamo proprio avuto un'impennata di budget, perché erano persone che avevano delle necessità completamente diverse».*

In conclusione, la popolazione senza dimora nei territori di interesse è una **popolazione estremamente variegata al proprio interno**, riguardo a questo tratto non rappresenta un'eccezione se paragonata alle caratteristiche della popolazione a livello nazionale. Tra le persone intervistate, molte riferiscono che le persone homeless nei territori di interesse **non sono i clochard classici**, questo probabilmente dipende dalle tipologie di persone che si affacciano ai servizi di accoglienza, non esattamente sovrapponibili alle caratteristiche dell'intera popolazione senza dimora sui territori. I servizi di accoglienza, infatti, riescono a intercettare le persone che presentano determinate condizioni mentre non possono intervenire con altre, ad esempio le persone sprovviste di documenti, oppure con documenti non in regola. A volte, inoltre, le persone che presentano condizioni maggiormente compromesse non riescono a stare nelle strutture e spesso non riescono ad accedere alla residenza fittizia come dichiarato da un'intervistata «lo percepisco ed evidenzio che c'è un sommerso, che non ha neanche potuto avere accesso all'iscrizione anagrafica... Fittizia!». Anche con le persone che presentano importanti **problematiche di tipo psichiatrico** è spesso difficile intervenire adeguatamente e in rete con i servizi sanitari.

**Le modalità di gestione dei flussi migratori**, che in alcuni casi accentuano la condizione di irregolarità delle persone o che non riescono a prospettare possibilità alternative, mettono alla prova l'accoglienza, così come una grossa **sfida** è rappresentata dalla **pandemia** che ha funzionato da lente di ingrandimento e da acceleratore per alcune trasformazioni dei servizi di accoglienza, e dai **processi di impoverimento** amplificati dalla pandemia.

Queste sono solo alcune delle sfide a cui è sottoposta l'accoglienza: **esigenze diversificate per un'utenza composita** e importanza di garantire a tutte le persone sul territorio la possibilità di godere dei diritti essenziali.



## CAPITOLO 5

### GLI ESITI DEL PROGRAMMA

Alla luce dell'approccio teorico e metodologico seguito per la valutazione dell'Avviso 4/2016, intendiamo con **esiti, i processi di cambiamento innescati sui territori**.

Con le parole di due degli intervistati:

«L'Avviso 4 ha permesso in generale di mettere una cornice di senso in termini di lettura del fenomeno. Altra cosa che ha permesso è di dare agli enti la possibilità di istituire dei tavoli di discussione sul tema e di rafforzare la regia pubblica» (Formatore fio.PSD).

«Questa modalità di accompagnarli verso l'autonomia era una già un'attività sposata, ma vincolata comunque ad un transito dentro il servizio di bassa soglia., con questa filosofia abbiamo invertito la rotta della lettura del bisogno del cittadino in povertà estrema. "Perché devono per forza transitare dentro un servizio di bassa soglia?» (Dirigente).

Un primo esito positivo riguarda la **tenuta dei percorsi di HF avviati**. Dalle 65 persone previste nei progetti inizialmente presentati per percorsi HF, oggi risultano attivi 88 casi. Si tratta di numeri che, sul totale delle persone senza dimora stimate sui territori di riferimento, risultano significativi. Celardi e Mazzeo Rinaldi (2020, p. 213), a proposito dell'approccio HF nel contesto nazionale, affermano che i progetti che accolgono il maggior numero di persone sono quelli che ne accolgono oltre 20. Il dato sui territori sconta alcune – poche - cadute intervenute, dovute ad abbandoni spontanei, trasferimenti. Altro esito estremamente significativo è la **tutela della salute dei beneficiari** degli interventi nell'attuale contesto pandemico. Rispetto al rischio sanitario che in altre tipologie di servizi ha riguardato beneficiari e operatori, l'accoglienza in HF è risultata estremamente tutelante.

**Tab. 4 Destinatari di progetti di HF e HL (dati aggiornati al 31/12/2020)**

| Ambito territoriale | Destinatari<br>Previsti inizialmente | Destinatari inseriti<br>al 31/12/2020 |
|---------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| Asti                | 12                                   | 12                                    |
| Alessandria         | 15                                   | 19                                    |
| Biella              | 11                                   | 38                                    |
| Cuneo               | 15                                   | 15                                    |
| Novara              | 12                                   | 4                                     |

Fonte: Valutazione IRES

Diversi intervistati evidenziano come il disporre di una residenza ha consentito ai beneficiari di ristabilire dei legami interrotti (vedere i figli, ospitare amici), di riprendere percorsi di autonomia (alcuni beneficiari svolgono attività retribuite e pagano l'affitto stabilito).

Vi sono anche sperimentazioni di cohousing: ad esempio di coabitazione volontaria tra persone proprietarie di immobili ma senza reddito per mantenerle e persone senza casa ma con attività e reddito.

In tutti i territori emerge che i progetti attuati hanno modificato negli enti il **modo di affrontare il bisogno**: hanno facilitato la costruzione di equipe integrate, la stesura di patti di collaborazione e, in generale, la creazione di legami tra attori pubblici e di Terzo Settore. Evidenziamo, inoltre, la possibilità di **mettere a sistema**, di **dotarsi sui territori di un orientamento che recepisce le Linee di Indirizzo** e di **incentivare la regia pubblica degli interventi** garantendo maggiore uniformità. La **governance**, tra gli enti e attori coinvolti a vario titolo, è stata **rafforzata**.

Di seguito, a titolo esemplificativo, alcuni stralci delle dichiarazioni di alcuni tra gli intervistati:

*«Il coordinamento si è rafforzato, ha permesso l'organizzazione dei vari soggetti sul territorio in modo più strutturato» (Dirigente ente locale).*

*«L'avviso 4 ha permesso in generale di mettere una cornice di senso in termini di lettura del fenomeno. Altra cosa che ha permesso è di dare agli enti la possibilità di istituire dei tavoli di discussione sul tema e di promuovere una regia pubblica» (fio.PSD).*

Nei territori analizzati, la scelta della **prudenza** riscontrata rispetto alla tipologia di persone da inserire nei progetti è una scelta dovuta al fatto che si tratta nella maggior parte dei casi delle prime sperimentazioni volte a lavorare con questo approccio e dunque una scelta più prudente probabilmente è risultata essere più rassicurante rispetto a problemi di convivenza, di buona riuscita, di tenuta della persona, di integrazione nel condominio e nel quartiere.

Oltre alla sperimentazione degli approcci HF/HL, i progetti hanno portato a sinergie tra vari servizi e all'aumento e **messa a sistema di servizi a bassa soglia** che hanno avuto l'opportunità di **diventare strutturali**, a tutti gli effetti parte integrante delle risorse disponibili su un territorio. Un esempio è dato dalle unità di strada che consentono una miglior **conoscenza del fenomeno**, la possibilità di monitoraggio. Consentono, inoltre, di intercettare chi non accede ad altri servizi, come dormitori e mense.

Il programma ha previsto la **formazione per operatori e volontari**, anche per i comuni più piccoli, ha promosso il confronto e lo scambio di buone prassi tra gli ambiti territoriali. Dalle interviste è emerso il gradimento rispetto al **percorso di formazione** intrapreso e alle **possibilità di confronto con gli altri territori**, entrambi esiti positivi dell'Avviso 4/2016. La formazione ha rappresentato un momento di **riflessività** molto importante rispetto al ruolo di primo piano giocato dai servizi di accoglienza nella definizione delle identità delle persone senza dimora e parallelamente nella possibilità di favorire l'esigibilità da parte loro dei diritti di cittadinanza (Leonardi, 2020). Ha rappresentato, inoltre, la possibilità di andare nella direzione di una maggiore **uniformità di linguaggi** e di **interventi** nei diversi ambiti territoriali come evidenziato dal responsabile della regione Piemonte

«La Regione Piemonte ha colto l'occasione per far arrivare nel territorio delle risorse per affrontare un problema che non in tutte le province era molto sentito [...] Per aiutare le città il primo passaggio che noi abbiamo fatto è stato quello di ampliare l'alleanza con fio.PSD per fare in modo che le loro conoscenze e capacità potessero essere in qualche modo spalmate sul territorio. Questo per due motivi: il primo era creare in qualche modo una omogeneità di intervento, almeno come filosofia; il secondo era dare degli elementi in più rispetto alla nuova modalità di intervento, promuovere le Linee guida generali del Ministero. Con fio.PSD abbiamo cercato di omogeneizzare sui territori – non omologare! – la tipologia di interventi».

Di seguito sono riassunti i principali **fattori agevolanti e ostacolanti** emersi dall'analisi dei dati raccolti:

#### Box 2. Fattori agevolanti rispetto al buon esito dell'Avviso 4/2016

Il lavoro in rete sui territori

Il Reddito di Cittadinanza, misura nazionale di contrasto alla povertà.

Adeguate formazione rispetto ai paradigmi di intervento: principi ispiratori e modalità di traduzione in pratica.

Condizioni di contesto preesistenti anche in termini di servizi già esistenti e di assetti di governance.

Di seguito alcuni stralci a commento dei fattori menzionati

«Il progetto si è innestato su un terreno che era già un po' proiettato e aveva già un po' degli strumenti operativi pronti, perché nel 2019 lo Sportello casa per noi era già cinque anni che lavorava con i proprietari» (Dirigente).

«L'altro elemento importante è stato di sicuro l'introduzione del reddito di cittadinanza, con la quota B, quota del reddito di cittadinanza che non va direttamente alla persona, ma che serve per pagare l'affitto...è una grandissima cosa [...] Senza è impossibile, non difficile. A livello italiano in questo momento noi come servizi sociali, e in generale, non c'è un posto dove dici: "Ah, ho una persona che non può pagare, ce la metto lì" No. Questa cosa qua non è riconosciuta. Anche le case dell'edilizia sociale non sono una risorsa in questi termini, perché tra il momento in cui si presenta la necessità della persona che non ha un reddito sufficiente per pagare e il momento in cui la persona può accedere effettivamente alla casa di edilizia sociale passano anche quattro o cinque anni. E cosa facciamo nel frattempo? Poi ci sono tutte le persone che magari già nelle case di edilizia sociale ci sono state, ma non sono riusciti a tenerle, perché c'è stato per tanto tempo un problema di frammentazione tra politiche abitative e politiche sociali» (Dirigente).

### Box 3. Fattori ostacolanti rispetto al buon esito dell'Avviso 4/2016

Difficoltà di reperimento degli alloggi.

Le risorse abitative disponibili e le loro caratteristiche influenzano la selezione del target dei beneficiari.

Difficoltà di garantire la sostenibilità dei progetti HF/HL dal punto di vista economico (assenza di reddito da parte dei beneficiari, tirocini che non si trasformano in occupazioni stabili).

Difficoltà di coordinamento tra i settori sociale e sanitario (carenza di équipe multidisciplinari che lavorino insieme).

Difficoltà di rendicontazione rispetto ai fondi FEAD.

Condizioni di contesto preesistenti tra cui carenza alloggi ERP, difficoltà di collaborazione con il settore sanitario e altre aree di policy, difficoltà nella regia pubblica.

Di seguito alcuni stralci a commento dei fattori menzionati

*«É molto complicato questo Avviso 4, non tanto per la parte del format, quanto per la parte dei fondi FEAD, cioè hanno tutti dei meccanismi di vincoli e di rendicontazione e su questo mi sembra di capire che anche altre realtà territoriali si sono trovate in una certa difficoltà» (Coordinatore servizi territoriali).*

*«Se come speriamo l'avviso 4 dovesse essere rinnovato e rifinanziato, l'idea è di ampliare l'offerta dell'housing first, perché comunque troviamo che sia una soluzione buona per le persone, dignitosa, che porta a dei risultati, quindi stiamo già vedendo di reperire altre strutture. Certo, il punto è che nel nostro territorio non siamo riusciti a trovare nulla nel privato e quindi quello che stiamo facendo è di affidarci ed utilizzare strutture che sono sostanzialmente di proprietà della Chiesa» (Educatrice).*

Di seguito in tabella, alcune condizioni di contesto preesistenti che hanno favorito oppure ostacolato l'attuazione degli interventi.

**Tab. 5 condizioni di contesto preesistenti che hanno favorito oppure ostacolato l'attuazione degli interventi**

|                                                                    | agevolanti | ostacolanti |
|--------------------------------------------------------------------|------------|-------------|
| Difficoltà nella regia pubblica                                    |            | X           |
| Carenza alloggi ERP                                                |            | X           |
| Difficoltà di collaborazione con il settore sanitario              |            | X           |
| Insufficienza di personale dedicato alla rendicontazione dei fondi |            | X           |
| Esperienza rispetto a fenomeno homelessness                        | X          |             |
| Esperienze di segretariato sociale con persone straniere           | X          |             |
| Buona collaborazione con il privato sociale                        | X          |             |
| Buona collaborazione tra enti territoriali                         | X          |             |
| Facilità rispetto alle pratiche per la residenza fittizia          | X          |             |
| Esistenza di servizi di mediazione abitativa                       | X          |             |
| Esistenza di strategie di intervento in ottica preventiva          | X          |             |

Tra gli esiti, riportiamo anche, di seguito, le parole di una donna e un uomo rispetto alla loro esperienza positiva in qualità di beneficiari in progetti HF:

*«Sono stata contenta. Perché dopo 4 mesi di dormitorio... Almeno non stavo dalla mattina alla sera in giro. Ci sono quei momenti in cui tutto è perfetto... Ci sono delle situazioni nelle quali però quando ho bisogno, li chiamo e intervengono. [gli educatori]». (Beneficiaria)*

*«Io comincio a rispondere con il progetto che faccio e quello che c'è, se poi non va bene posso fare come gli altri, taglio la fune, che a forza di tirare la corda si rompe e vado via di nuovo... No [scuotendo la testa], sono arrivato ai miei anni e voglio vivere ancora. [...] questa casa, per piccola che sia, è sempre casa mia e non c'è nessuno che mi rompe». (Beneficiario).*





# CAPITOLO 6

## INDICAZIONI DI POLICY

### Box 4. Indicazioni di policy emerse dall'indagine

L'approccio HF/HL è risultato il più tutelante per quel che riguarda la salute di beneficiari e operatori; necessità di proseguire e implementare l'accoglienza secondo questi paradigmi.

Proseguire nella direzione di un maggior coordinamento tra settore pubblico e privato, la regia pubblica garantisce la tutela dei diritti di cittadinanza.

Ricerca una maggiore integrazione tra i settori sociale e sanitario.

Promuovere un tipo di accoglienza che sia diffusa sui territori e che comprenda una gamma diversificata di soluzioni abitative di cui disporre o a cui ricorrere in base alle esigenze dei beneficiari.

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, al fine di garantire la sostenibilità degli interventi e il pieno godimento dei diritti di cittadinanza delle persone senza dimora.

Incentivare lo scambio di informazioni e buone prassi tra gli ambiti territoriali e garantire livelli di prestazioni simili.

Proseguire nella formazione delle équipes professionali multidisciplinari.

L'analisi condotta ci mostra come il target dell'utenza e i numeri di persone inserite siano spesso stati definiti in base alle risorse abitative disponibili e alle caratteristiche di queste ultime. **Le risorse disponibili, dunque, hanno condizionato il target.** Le incertezze rispetto al garantire la continuità e la sostenibilità necessaria al mantenimento dell'abitazione, e le difficoltà al raggiungere l'obiettivo del (re)inserimento lavorativo mediante lo strumento del tirocinio hanno influenzato la selezione degli utenti da inserire nei progetti HF. Rispetto a questi aspetti, la maggior parte degli intervistati riferisce di aver avuto con il bando la possibilità di sperimentare l'approccio e se le politiche rivolte a questa popolazione avranno carattere continuativo, **uno dei primi aspetti su cui si lavorerà sui territori è legato all'ampliamento e diversificazione delle risorse abitative.** Si tratta di un elemento fondamentale e in alcuni casi probabilmente non è sembrato sufficientemente messo a tema come questo aspetto in sé potesse inficiare il buon esito del percorso per alcune delle persone inserite.

In conclusione, gli **esiti** di questa sperimentazione sono **molto positivi**, soprattutto dal punto di vista della tutela dei beneficiari. Sarà importante approfondire successivamente il significato di forme di accoglienza diverse soprattutto in occasione della pandemia, come rendere sostenibili dal punto di vista economico i progetti HF e HL, come lavorare maggiormente in rete con altri attori e servizi per affrontare le questioni abitative e sanitarie per arrivare a una maggior solidità che consenta di avvicinarsi ancor di più al modello HF originale che richiede un'équipe multidisciplinare adeguatamente formata a lavorare con questa metodologia. Necessario lavorare per una maggiore integrazione tra politiche abitative e sociale poiché con le parole di

una dirigente intervistata «la frammentazione tra politiche abitative e politiche sociali è una debolezza del sistema, non della persona».

## CAPITOLO 7

### DIREZIONI FUTURE

In termini di valutazione alcune importanti direzioni da seguire riguardano le **indagini longitudinali** al fine di monitorare i percorsi delle persone a distanza di tempo e acquisire una conoscenza maggiormente approfondita degli esiti sul medio e lungo periodo. Senza sottovalutare le difficoltà che questo comporta, sarebbe auspicabile dare sempre maggiore **voce ai beneficiari** degli interventi.

Un'altra possibilità riguarda l'**approfondimento delle diverse sfaccettature di cui si compone la popolazione homeless** in cui spesso il target uomo adulto solo è sovra rappresentato. Si tratta di un aspetto rilevante poiché dalle rappresentazioni dei potenziali destinatari dipendono le risposte in termini di policy, e gli interventi immaginati.

Negli stralci che seguono vengono messe in risalto, per esempio, la presenza sui territori di famiglie senza dimora, di migranti non in regola con i documenti, di nuovi poveri che sperimentano l'homelessness a causa dell'aumento degli sfratti. Tali presenze impongono necessariamente una ridefinizione in senso più ampio rispetto a chi sono le persone che vivono la condizione di homelessness.

*«Noi abbiamo, invece, tutta un'altra problematica di senzatetto, donne con bambini. Quindi abbiamo – in seguito ad una situazione di crisi abitative e sfratti da privati, una realtà molto forte qui a Novara – tutta una serie di cohousing che sono destinate a donne con bambini. In realtà sarebbero dei senza fissa dimora... La presenza delle famiglie al dormitorio è una presenza forte, problematica. Altre famiglie invece hanno avuto nel tempo questa possibilità di essere inserite in queste cohousing con i bambini, con dei costi molto elevati. Ecco, se ampliamo la percezione del senza fissa dimora a categorie più estese, per noi è molto rilevante questa categoria» (Assistente sociale).*

*«Nel periodo maggio-ottobre con l'arrivo dei migranti della frutta si verifica spesso tensione sociale nel quartiere» (Educatrice).*

*«Tra il 2014 e il 2016 noi abbiamo avuto, e forse è anche uno dei motivi che ci hanno portato a aderire all'avviso 4, un flusso di pakistani provenienti dalla rotta balcanica assolutamente abnorme. Tipo so soltanto dire che nel 2015 parliamo di 200 persone transitate. [...] noi abbiamo provato un po' ad organizzarci, anche perché se no questa gente dormiva nei giardini in centro a Biella» (Dirigente).*

A livello generale sarebbe necessario approfondire e ampliare il concetto di valutazione riflettendo in profondità su cosa si valuta, quali aspetti vengono presi in considerazione, cosa si considera come esito, come si considerano i contesti differenti e le condizioni di partenza dei territori, quali testimonianze vengono raccolte, e su come si sviluppa il processo.

Sarebbe necessario, inoltre, riflettere in maniera approfondita sugli approcci HF e HL come principi che orientano il sistema dei servizi e analizzare come si inseriscono e dialogano con l'offerta più articolata degli interventi e se e come l'homelessness viene effettivamente affrontata come questione (anche) abitativa, per mezzo di quali interventi, quali settori di politiche si coordinano.

## BIBLIOGRAFIA

Busch-Geertsema V. (2013). Housing First Europe. Final report. Housing First Europe. <https://socialstyrelsen.dk/housingfirsteurope>.

Celardi E., Mazzeo Rinaldi F., (2020), *Le strategie di contrasto alla homelessness in Italia: indirizzi valutativi per i nuovi piani di intervento*, in Consoli T., e Meo A. (a cura di), «Homelessness in Italia. Biografie, territori, politiche», Milano, FrancoAngeli, pp. 206- 230.

Consoli T., *Ripensare la dimensione “pubblica” dell’homelessness*, in Consoli, T., & Meo, A. (a cura di), (2020), *Homelessness in Italia: Biografie, territori, politiche*, Milano, FrancoAngeli, pp. 231- 250.

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

De Albertis, M. (2016), *Le pratiche di contrasto alla grave emarginazione abitativa: il modello a «gradini» (staircase approach)*, in R. Cardaci (a cura di), *Politiche Piemonte vol. 40*, pp. 9-13.

Edgar W. M., Edgar, B., Doherty, J., & Mina-Coull, A. (1999), *Services for homeless people: innovation and change in the European Union*, Policy Press.

Fio.PSD e Università di Bologna, Monitoraggio 4/2016 Il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora, [https://www.fiopsd.org/wp-content/uploads/2020/12/Report\\_Monitoraggio\\_Avviso\\_4.pdf](https://www.fiopsd.org/wp-content/uploads/2020/12/Report_Monitoraggio_Avviso_4.pdf).

Lancione M., Stefanizzi, A., & Gaboardi, M. (2018). Passive adaptation or active engagement? The challenges of Housing First internationally and in the Italian case, in «*Housing Studies*», 33(1), pp. 40-57.

Lemire, S., Christie, C. A. (2018), Building the house of evaluation: Reconsidering the blueprints and bricks for knowledge accumulation in evaluation, in «*Evaluation*», 24(2), pp. 185- 201.

Leonardi D. (2020), *Diventare homeless: quale ruolo assumono i servizi di accoglienza nella definizione delle identità?*, in Consoli T., e Meo A. (a cura di), «Homelessness in Italia. Biografie, territori, politiche», Milano, FrancoAngeli, pp. 29- 48.

Lipsky M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.

Meo A., (2020), *Homelessness: perché e come occuparsene*, in Consoli, T., & Meo, A. (a cura di), *Homelessness in Italia: Biografie, territori, politiche*, Milano, FrancoAngeli, pp. 7- 26.

Porcellana V. (2016), *Dal bisogno al desiderio. Antropologia dei servizi per adulti in difficoltà e senza dimora a Torino*, Milano, FrancoAngeli.

Sahlin I. (2005), The staircase of transition: Survival through failure, in «Innovation: The European Journal of Social Science Research», 18(2), pp. 115-136.

Tsemberis S. (2011), Housing first: The pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction manual, in «European Journal of Homelessness», 5(2), pp. 235-240.

Tsemberis S. (2010), *Housing First. The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Health and Substance Use Disorders*, Minnesota, Hazelden.

Riferimenti sitografici

<https://www.feantsa.org/en>

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

[https://www.istat.it/it/files//2011/11/senza\\_dimora\\_dati\\_2010.pdf](https://www.istat.it/it/files//2011/11/senza_dimora_dati_2010.pdf)

[https://www.istat.it/it/files/2015/12/Persone\\_senza\\_dimora.pdf?title=Le+persone+senza+dimora+-+10%2Fdic%2F2015+-+Testo+integrale.pdf](https://www.istat.it/it/files/2015/12/Persone_senza_dimora.pdf?title=Le+persone+senza+dimora+-+10%2Fdic%2F2015+-+Testo+integrale.pdf)

<https://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Trasparente/Bandi-gara-e-contratti/Documents/Avviso-n-4-2016-FEAD-PON.pdf>

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

<https://welforum.it/>

[https://housingfirsteurope.eu/assets/files/2017/03/HFG\\_IT.pdf](https://housingfirsteurope.eu/assets/files/2017/03/HFG_IT.pdf).

## NOTE EDITORIALI

### Editing

IRES Piemonte

### Ufficio Comunicazione

Maria Teresa Avato

© IRES

Giugno 2021

Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte

Via Nizza 18 -10125 Torino

[www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)

si autorizzano la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto con la citazione della fonte.



*Ambiente e Territorio*

*Cultura*

*Finanza locale*

*Immigrazione*

*Industria e Servizi*

***Istruzione e Lavoro***

*Popolazione*

*Salute*

*Sviluppo rurale*

*Trasporti*