

# Porre fine all'homelessness: Un manuale per gli operatori politici



**2010**  
Année européenne  
de lutte contre  
la pauvreté  
et l'exclusion sociale

2010 CONSTRUONS UNE  
EUROPE POUR TOUS  
[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

ABOLISSONS  
LA PAUVRETÉ



# Sommario

Capitolo 1   <b>Introduzione</b> .....	2
Obiettivi del manuale.....	2
Dalla fase della gestione a quella dell'eliminazione dell'homelessness in Europa.....	2
Esempi di strategie nazionali di contrasto all'homelessness esistenti in Europa.....	3
Il contesto europeo.....	5
Cinque obiettivi per porre termine all'homelessness.....	5
Capitolo 2   <b>Realizzare i Cinque obiettivi: esempi di approcci efficaci</b> .....	6
Obiettivo 1 : Nessuno dovrà dormire per strada.....	6
Obiettivo 2 : Nessuno dovrà restare in una sistemazione di emergenza oltre il termine dell'emergenza.....	9
Obiettivo 3 : Nessuno dovrà restare in un alloggio di transizione più del tempo necessario.....	9
Obiettivo 4 : Nessuno dovrà lasciare una struttura senza disporre di un'altra opportunità di alloggio.....	12
Obiettivo 5 : Nessun giovane dovrà essere senza dimora come conseguenza di transizione alla vita indipendente.....	13
Capitolo 3   <b>Esperienze di sviluppo delle strategie nazionali di contrasto all'homelessness: testimonianze delle persone coinvolte</b> .....	16
Il ruolo del gruppo di lavoro sull'homelessness (Homelessness Task Force) nello sviluppo della legislazione scozzese sul fenomeno, a cura di Robert Aldridge, membro del gruppo di lavoro sull'homelessness.....	16
Programma finlandese per ridurre il fenomeno dell'homelessness di lunga durata: il «gruppo dei saggi» a cura di Peter Fredriksson, Ministero de l' Ambiente, Finlandia.....	17
Lo sviluppo della strategia nazionale portoghese: le opportunità offerte nel quadro del processo europeo per l'inclusione sociale, a cura di Teresa Caeiro, responsabile per l'homelessness del ministero del Lavoro e degli Affari sociali, Portogallo.....	18
Lo sviluppo del «piano strategico nazionale per il sostegno sociale» in Olanda, di Walter Kamp, municipio di Amsterdam, Olanda.....	19
L'esperienza francese della Conferenza nazionale di consenso sulle persone senza dimora, di Hervé de Ruggiero, direttore FNARS (Fed. Naz.le delle Ass.ni di Reinclusione sociale),France.....	20
Capitolo 4   <b>Linee-guida</b> FEANTSA per l'elaborazione di una strategia integrata di contrasto all'homelessness.....	21



## Introduzione

### Obiettivi del manuale

---

Questo manuale è destinato ai decisori politici e a tutti coloro che cercano di contrastare il fenomeno dell'*homelessness* in Europa. Abbiamo la necessità di adottare delle strategie ambiziose, il cui scopo è quello di porre un termine a tale fenomeno. Vogliamo precisare le priorità e gli elementi essenziali che devono essere inclusi in queste strategie.

Più concretamente, vi presentiamo cinque obiettivi, verso cui le strategie di contrasto devono tendere, per offrirvi alcuni esempi circa gli approcci utilizzati per il loro raggiungimento:

1. Nessuno dovrà dormire per strada.
2. Nessuno dovrà restare in una sistemazione di emergenza oltre il termine dell'emergenza.
3. Nessuno dovrà restare in un alloggio di transizione più del tempo necessario.
4. Nessuno dovrà lasciare una struttura senza disporre di un'altra opportunità di alloggio.
5. Nessun giovane dovrà essere senza dimora come conseguenza della transizione alla vita indipendente.

Il primo capitolo del manuale illustra il cambiamento di approccio all'*homelessness*, passando dalla gestione del fenomeno all'eliminazione dello stesso, dando il quadro del contesto europeo prima di esplicitare i cinque obiettivi.

La seconda parte presenta il modo in cui è possibile realizzare dei progressi, diretti a centrare ciascuno dei cinque obiettivi secondo un quadro strategico di intervento. Occorre notare, che gli obiettivi sono strettamente collegati tra di loro e che, in molti casi, le prassi descritte nei differenti interventi potrebbero essere applicate a più di un obiettivo. Gli esempi proposti non rappresentano delle soluzioni valide per tutti i casi, ma vogliono dimostrare che è possibile realizzare dei progressi efficaci, adottando degli approcci ambiziosi e strategici.

Il terzo capitolo descrive cinque esperienze differenti di altrettanti attori-chiave, coinvolti nello sviluppo di interventi strategici per il contrasto della grave esclusione sociale.

Infine, la quarta parte presenta le linee-guida di FEANTSA per l'elaborazione di una strategia integrata di contrasto al fenomeno. Tale strumento presenta i 10 approcci che, secondo FEANTSA, dovrebbero essere inclusi nelle politiche di contrasto.

### Dalla fase della gestione a quella dell'eliminazione dell'*homelessness* in Europa

2

Sollecitati dal fenomeno della povertà estrema e da quello della grave esclusione sociale delle persone, un gran numero di attori europei hanno tentato di sviluppare delle risposte al problema. Spesso, queste proposte sono di ordine reattivo e piuttosto precise. Gli attori hanno tentato di gestire il problema, piuttosto che di risolverlo o di apporvi un termine. D'altro canto, si sono sviluppate delle costellazioni di servizi dirette a soddisfare i bisogni immediati delle persone senza dimora – dalle strutture abitative per fornire dei posti letto, notte dopo notte, alla distribuzione di viveri, all'accesso alle cure sanitarie all'interno di presidi di emergenza. Il lavoro di questi servizi è molto importante e, in numerosi casi, non si limita affatto alle sole risposte ai bisogni urgenti di cibo o di accoglienza notturna. L'offerta di sostegno è molto spesso più ampia. Queste risposte ai bisogni immediati delle persone senza dimora sono, senza alcun dubbio, molto efficaci nel trattamento dei sintomi più gravi e svolgono un ruolo importante quali soluzioni a breve termine. Ciononostante, dopo molti decenni di interventi di emergenza a favore dell'*homelessness* in Europa, è giunto il momento di arrestare la gestione del problema e porre, invece, un termine al fenomeno.

La grave esclusione sociale è un diniego dei diritti fondamentali dell'uomo. La gestione dell'*homelessness* rappresenta un costo troppo elevato per la società. Difatti, i servizi di sostegno alle persone senza dimora e di altri servizi, come quelli sanitari, impegnano delle risorse enormi per fare fronte al fenomeno. In alcuni casi, le risposte nei confronti dell'*homelessness* sono, nei fatti, diventate parte del problema. Per esempio, le strutture di accoglienza, realizzate come sistemazioni temporanee, sono divenute dei luoghi ove le persone soggiornano per lunghi periodi, si sono trasformate in luoghi che rafforzano l'*homelessness*, anziché contrastarla. I centri di accoglienza si riempiono di utenti e cessano di svolgere la loro funzione originale di alloggio temporaneo, conducendo alla necessità di trovare nuove strutture da adibire allo scopo. Esistono, quindi, delle grosse lacune nei servizi offerti, dovuti alla mancanza o all'assenza di strategie complessive. Abbiamo, per esempio, ancora molte persone che dormono per la strada in Europa, perché le strutture di emergenza esistenti non considerano i bisogni specifici di queste persone. Sebbene si avverta il bisogno di risposte di emergenza al fenomeno, esiste anche, e in modo molto chiaro, l'urgenza di adottare delle scelte strategiche di lungo periodo, che pongano finalmente un termine all'*homelessness*. Continuare a gestire il problema non è né accettabile né sostenibile nell'Europa di oggi. Un numero crescente di decisori politici lo riconoscono e cercano di sviluppare una visione di lungo periodo, come quella di realizzare degli approcci strategici che vadano al di là della gestione del fenomeno. Ciò necessita lo sviluppo di strategie integrate, complete, durevoli, dotate di obiettivi realistici e il cui obiettivo finale consista nella sua eliminazione progressiva.

FEANTSA ha sviluppato alcune linee-guida valide per l'elaborazione di una strategia integrata di contrasto all'*homelessness* che trovate allegata al presente manuale<sup>1</sup>.

Porre un termine alla grave esclusione sociale rappresenta, senza alcun dubbio, una tappa ambiziosa e difficile. Tuttavia, molti Paesi europei, hanno già preso delle misure significative per giungere a questo obiettivo. All'interno del presente manuale, vogliamo presentarvi alcuni esempi (provenienti da tutta Europa) che rilevano la mancanza dell'apposizione di un termine all'*homelessness*. L'obiettivo è quello di dimostrare come può essere possibile realizzare concreti progressi. L'accento è posto sui risultati, raggiungibili dai Paesi, qualora allochino delle risorse allo sviluppo di strategie integrate e coordinate per contrastare il fenomeno.

Irlanda, Inghilterra, Scozia, Galles, Finlandia, Portogallo, Danimarca, Svezia, Norvegia, Olanda, Francia e Ungheria, hanno sviluppato alcune di tali strategie. Nel quadro dell'impegno politico e normativo di contrasto all'*homelessness*, tali strategie sono considerate quale specifico intervento degli organi politici, dove vengono precisati gli elementi concreti e necessari per combatterla. Tali strategie sono essenziali per porre un termine alla grave esclusione sociale e possono essere scaricate dal sito di FEANTSA, dalla sezione «stratégies pour combattre le sans-abrisme»<sup>2</sup>

## Esempi di strategie nazionali di contrasto all'*homelessness* in Europa

### Danimarca

La Danimarca ha realizzato alcuni interventi ambiziosi di contrasto all'*homelessness* fin dagli anni '90, sostenuti da risorse finanziarie considerevoli. Per il periodo 2009-2012, circa 500 milioni di corone danesi (pressapoco 67 milioni di Euro), sono stati concessi alla strategia, che si basa su un approccio di tipo «*housing first*». I principali obiettivi dell'attuale strategia si concentrano sul contrasto all'*homelessness* di strada, alle alternative ai centri di accoglienza per i giovani, la limitazione del soggiorno nelle strutture di emergenza e la ricerca di soluzioni alternative per le persone che lasciano un ospedale o un'altra struttura.

### Finlandia

La Finlandia realizza delle strategie di contrasto all'*homelessness* fin dal 1987, realizzando considerevoli progressi. La strategia attuale tende a ridurre, di circa la metà, il numero delle persone senza dimora da lungo termine per il 2011. Il contributo al piano 2009-2011 è stato pari a 100 milioni di Euro. Tra i primi Paesi a privilegiare l'approccio «*housing first*», la Finlandia ha fissato l'obiettivo di eliminare completamente le strutture di accoglienza, per sostituirle con delle soluzioni abitative più stabili nel tempo.

### Francia

Soluzioni abitative e *homelessness* sono state poste tra le priorità dell'agenda sociale francese, per il periodo 2008 - 2012. Nel novembre 2009, la Francia ha posto in essere un'ampia strategia di contrasto al fenomeno. I principali obiettivi di questa strategia possono riassumersi nella considerevole riduzione del numero di persone che vivono per la strada e nella realizzazione di servizi pubblici maggiormente individualizzati e fondati sui diritti della persona senza dimora. Un elemento chiave di questo approccio è la realizzazione dell'opponibilità del diritto all'alloggio, che in Francia è giuridicamente efficace dal 2007. La strategia si basa sull'approccio «*housing first*».

### Irlanda

L'Irlanda ha realizzato una strategia molto ambiziosa, per il periodo 2008 - 2013, intitolata «*The Way Home*» (la strada per la casa). Fondata sui progressi realizzati grazie alle strategie precedenti, quest'intervento si basa su sei obiettivi strategici – prevenzione del fenomeno, eliminazione della necessità di dormire per la strada, eliminazione dell'*homelessness* di lunga durata, soddisfazione dei bisogni abitativi a lungo termine, garanzia dell'efficacia dei servizi per le persone senza dimora e migliore coordinamento delle fonti di finanziamento.

### Olanda

L'attuale strategia nazionale di contrasto all'*homelessness* in Olanda riguarda la popolazione senza dimora delle quattro maggiori città olandesi. Il primo obiettivo è quello teso a migliorare la situazione di vita delle persone senza dimora, mentre il secondo è quello di prevenire l'*homelessness*, fornendo un sostegno a queste persone. Lo scopo è di porre un termine al fenomeno entro il 2013. Si tratta di una strategia ben finanziata e basata su servizi concertati e individualizzati. Sebbene l'accento sia stato posto sulle quattro maggiori città, altri centri urbani sono stati coinvolti nella politica nazionale.

### Portogallo

La «strategia nazionale portoghese per l'integrazione delle persone senza dimora – prevenzione e intervento» è stata annunciata nel Marzo 2009. Il periodo coperto, 2009 – 2015, è piuttosto lungo, ma occorre sottolineare che è la prima strategia nazionale sull'*homelessness* elaborata da questo Paese.

Sempre in termini di primati, diciamo anche che il Portogallo è il primo Paese del Sud Europa a confrontarsi con un intervento di tal genere.

<sup>1</sup> <http://www.feantsa.org/code/fr/pg.asp?Page=1175>

<sup>2</sup> <http://www.feantsa.org/code/fr/pg.asp?Page=1177>

**Svezia**

La Svezia sviluppa delle strategie nazionali di contrasto all'*homelessness* da circa 20 anni. La strategia nazionale per il biennio 2007 - 2009 si concentra sulla riduzione degli sfratti (e l'eliminazione di questi in presenza di minori), facilitando l'accesso al mercato primario delle locazioni, per le persone che si trovano in sistemazioni di emergenza fornite dai servizi sociali o da altri soggetti, e riducendo il numero di persone che non hanno alcuna opportunità di trovare una sistemazione (ex detenuti, persone dimesse da strutture di presa in carico ecc.) Secondo tale strategia, tutti dovrebbero accedere a un tetto e vedersi proposta un'azione coordinata basata sui propri bisogni individuali.

**Regno Unito**

Nel Regno Unito esistono delle strategie distinte, a seconda delle regioni (Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord), per il contrasto dell'*homelessness* :

**Inghilterra:**

Si è giunti a una riduzione importante dell'*homelessness*, a cominciare dalle persone che dormivano per la strada, durante gli anni '90. Nel 1998, il Governo si è impegnato a ridurre di due terzi il numero delle persone senza dimora in grave situazione. Questo obiettivo è stato raggiunto e perseguito dall'attuale strategia di contrasto contro la grave esclusione sociale (nel 2008) che tende a eliminare l'*homelessness* di strada entro il 2012. La realizzazione della strategia è finanziata da una sovvenzione di 230 milioni di euro a favore delle collettività locali e gli operatori sociali, suddivisa in un triennio. L'Inghilterra mira a ridurre della metà il numero delle famiglie che vivono in alloggi temporanei entro il 2010. La strategia generale di contrasto si concentra sulla prevenzione dell'*homelessness*: fornire un aiuto alle persone maggiormente vulnerabili, contrastare le cause e le sindromi provocate dal fenomeno, sostenere le persone nel percorso di uscita dalla spirale della strada e offrire delle sistemazioni sicure.

**Scozia:**

Le prime leggi scozzesi sull'alloggio, del 2001 e del 2003, hanno introdotto l'accesso all'abitazione per le persone senza dimora.

Entro il 2012, tutte le famiglie che, involontariamente, si ritrovano senza un tetto, dovranno poter accedere a una sistemazione più stabile. Un gruppo di lavoro congiunto, formato dal Governo Scozzese e dalle collettività locali, sta riprendendo in questo momento il lavoro. Riunitosi per la prima volta nell'ottobre 2009, ha sviluppato un approccio congiunto relativo alla prevenzione dell'*homelessness*, all'accesso all'abitazione (grazie ad accordi tra associazioni di *housing* e il settore privato del mercato delle locazioni) e l'investimento pubblico in alcune zone per soddisfare l'obiettivo del 2012.

**Galles:**

Nel 2009, il Galles ha lanciato un piano decennale di contrasto all'*homelessness*, che identifica sei obiettivi strategici.

Tali obiettivi possono essere distinti in: prevenzione del fenomeno (per quanto possibile), lavoro, posizione centrale degli utenti dei servizi, garanzia dell'inclusione sociale collegata alla pari opportunità di accesso ai servizi e migliore utilizzazione possibile delle risorse.

**Irlanda del Nord:**

La prima strategia di contrasto all'*homelessness* è stata realizzata nel 2002. Tale strumento è basato su tre obiettivi: prevenzione dell'*homelessness*, presa in carico delle persone che tentano di uscirne e sostegno a coloro che trovano un alloggio.

**Norvegia:**

La strategia norvegese per il contrasto all'*homelessness* è stata lanciata a livello di strategia nazionale nel 2004, sotto il titolo «The Pathway to a Permanent Home» (il percorso verso una sistemazione permanente). La strategia stabilisce il raggiungimento degli obiettivi per la fine del 2007: riduzione del 50% delle pratiche di sfratto, e del 30% per quelli esecutivi; nessun ex detenuto dovrà accedere a una sistemazione temporanea al momento della sua liberazione e nessuno dovrà cercare una sistemazione temporanea al momento delle dimissioni da un'istituzione.

Da quel momento, nessuno dovrà accedere a un centro di accoglienza privo della certificazione di qualità e nessuno dovrà restare in una sistemazione temporanea per più di tre mesi. Dal 2009, la Norvegia partecipa attivamente al contrasto dell'*homelessness* giovanile.

**Ungheria:**

il Ministero degli affari sociali ungherese ha sviluppato una politica nazionale nel 2008, e l'Ungheria è stato il primo Paese dell'Europa Centrale ad averne elaborato e sviluppato una propria. Tuttavia, la strategia non è ancora stata finalizzata o realizzata e il suo futuro sembra piuttosto incerto, dato lo stato della politica interna del momento.

## Il contesto europeo

---

Grazie al suo lavoro in materia di inclusione sociale, l'UE è diventata un'area importante, all'interno della quale avvengono scambi transnazionali sulle strategie di contrasto all'*homelessness*, le buone prassi possono essere condivise e i progressi sono seguiti. L'UE può, quindi, ben rappresentare un'importante fonte di proposte politiche per porre fine all'*homelessness*. Porre un termine a questo fenomeno è parte integrante delle priorità politiche, chiaramente precisate ed inserite nell'agenda dell'UE. Il rapporto congiunto su protezione e inclusione sociale del 2009 afferma che «è necessario il sostegno al lavoro che si sta eseguendo per contrastare l'*homelessness*, intesa quale forma estremamente grave di esclusione sociale». Il rapporto congiunto del 2010 chiede agli Stati dell'Unione di sviluppare delle politiche integrate per contrastare il fenomeno.

Nel 2008, il Parlamento europeo ha adottato una Dichiarazione scritta allo scopo di porre fine alle più gravi forme dell'*homelessness*<sup>3</sup>. La dichiarazione invita il Consiglio ad accordarsi su un impegno europeo che ponga fine alla grave esclusione sociale entro il 2015; invita la Commissione a fornire degli aggiornamenti annuali sulle azioni intraprese e sui progressi ottenuti negli Stati aderenti, relativi al raggiungimento dell'obiettivo di porre termine al fenomeno, e domanda agli Stati dell'UE di realizzare dei «piani per l'emergenza invernale» nel quadro di una più vasta strategia di contrasto all'*homelessness*.

## Cinque obiettivi per porre termine all'*homelessness*

---

FEANTSA considera i seguenti obiettivi alla stregua di elementi essenziali, al fine di realizzare delle strategie che eliminino il fenomeno dell'*homelessness*:

- Nessuno dovrà dormire per strada.
- Nessuno dovrà restare in una sistemazione di emergenza oltre il termine dell'emergenza.
- Nessuno dovrà restare in un alloggio di transito più del tempo necessario.
- Nessuno dovrà lasciare una struttura senza disporre di un'altra opportunità di alloggio.
- Nessun giovane dovrà essere senza dimora come conseguenza della transizione alla vita indipendente.

Si tratta di 5 obiettivi che sono collegati strettamente agli aspetti dell'*homelessness*. Aspetti che trovano una trattazione migliore da parte dell'area per le politiche specifiche di contrasto, piuttosto che da parte di singoli settori (come le politiche abitative, della sanità o del lavoro). Ovviamente, essi sono collegati ad una popolazione visibile, reale e individuabile, che facilita l'elaborazione di strategie fondate su dati concreti. Si tratta di priorità logiche di intervento, nella misura in cui rappresentano delle persone, siano esse utenti oppure che si trovino abbastanza vicine ai servizi per le persone senza dimora, e per le quali possono essere sviluppati degli interventi specifici in modo molto agevole. In sostanza rappresentano gruppi che, in molti Paesi, corrispondono a un'alta percentuale di persone considerate come senza dimora.

Sebbene questi obiettivi servano a centrare le strategie su obiettivi pragmatici, le politiche di contrasto all'*homelessness* devono essere caratterizzate anche da una comprensione più vasta possibile del fenomeno. FEANTSA, nella classificazione europea (ETHOS)<sup>4</sup> sull'esclusione sociale, ne ha stabilito una definizione larga ed integrata che include le persone che sono senza dimora, senza alloggio e le persone che vivono in alloggi precari e inadeguati. Gli obiettivi elencati in questo documento rappresentano gli elementi essenziali delle strategie per porre fine all'*homelessness*. Per poter essere efficaci, queste strategie devono essere adattate ed estese per corrispondere alle singole realtà dei contesti nazionali e locali e devono essere sostenute da una prevenzione sistematica grazie alle politiche generali sull'abitazione, sull'impiego, sulla sanità, sull'educazione, ecc.

<sup>3</sup> <http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=963>

<sup>4</sup> <http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=484>



## Realizzare i cinque obiettivi: esempi di approcci efficaci

### Obiettivo 1: Nessuno dovrà dormire per strada

Nessuno dovrà essere costretto a dormire per strada a causa della mancanza di servizi di qualità, adeguati ai propri bisogni e aspirazioni.

Nell'Europa odierna, è inaccettabile che delle persone debbano mettere a repentaglio la propria sicurezza personale, la loro salute e la loro dignità, dormendo per strada. Numerosi Paesi europei tentano di contrastare l'*homelessness* in modo concertato e ambizioso; in alcuni Paesi, sono stati realizzati notevoli progressi, in altri sono stati presi degli impegni ambiziosi per l'avvenire. In tutti i casi, si tratta di servizi di grande qualità, adeguati ai bisogni e che rappresentano un'alternativa al fenomeno della vita di strada.

#### Obiettivi ambiziosi

Numerosi Paesi hanno stabilito degli obiettivi ambiziosi per eliminare la più grave forma di *homelessness* (la cd vita di strada), e ciò ha portato a risultati considerevoli ed incoraggianti. L'Inghilterra è un esempio positivo in materia. Nel 1998, il Governo ha fissato l'obiettivo di ridurre di **due terzi** il numero delle persone che dormono per strada. Questo obiettivo è stato perseguito grazie all'attuale strategia di contrasto all'*homelessness*, «*No-one Left Out*» (nessuno deve vivere per strada), che tende ad eliminare il fenomeno entro il 2012.

L'accento è stato posto sulla garanzia che l'accoglienza e gli altri servizi di sostegno siano disponibili ed adeguati, in modo da eliminare la necessità di dormire per strada. La realizzazione della strategia è stata finanziata con una dotazione pari a 230 milioni di Euro, erogati in tre anni, destinati alle collettività locali e alle associazioni di volontariato. La metodologia, diretta a valutare i diversi livelli di *homelessness*, era stata concertata sulla base di un conteggio delle persone che dormono per strada nel corso di una notte e utilizzata per seguire i progressi ottenuti. Tale rilevazione, condotta nel 1998, aveva fornito un dato pari a 1850 persone. Successivamente, la *National Rough Sleeping Estimate* (stima nazionale del numero delle persone che dormono per strada) per il 2009, ha effettivamente confermato la riduzione del 75% di tale numero dopo il 1998.

#### Alternative adeguate

Porre un termine alla forma più grave di esclusione sociale richiede l'offerta di alternative adeguate per le persone. Ovviamente queste alternative includono le sistemazioni di emergenza e opportunità di alloggi di lunga durata. Le strategie e/o gli approcci coordinati per porre fine all'*homelessness* forniscono un quadro e dei meccanismi per la prestazione di questi servizi – identificando gli obiettivi, le responsabilità e le risorse. Per esempio, Scozia e Francia, hanno introdotto entrambe una legislazione sul diritto alla casa. La opponibilità del diritto alla casa ha acquistato una forte base giuridica in Francia con la legge del 5 marzo 2007. Con questo intervento normativo, noto sotto l'acronimo DALO, si cerca di garantire il diritto alla casa a tutte le

persone che risiedono in maniera stabile e regolare sul territorio francese. La legge riconosce, alle persone che soggiornano in strutture di emergenza, il diritto di permanervi fino a quando non si proponga loro una soluzione abitativa permanente o un'altra sistemazione, sempre di carattere stabile, adeguata alla loro situazione. In virtù di questa legge, i centri di emergenza non possono più dimettere gli utenti senza garantire loro un letto per la notte seguente. In più, a chiunque si presenti in un centro di accoglienza di emergenza deve essere proposta una soluzione a lungo termine e adeguata ai propri bisogni in materia abitativa. La legislazione scozzese prevede, per le Autorità locali, l'obbligo di garantire una sistemazione alle persone senza dimora. Entro il 2012, tutte le persone che, involontariamente, si ritrovano ad essere senza dimora avranno diritto a una sistemazione permanente. Coloro che «volontariamente» si trovano nella condizione di essere senza dimora, avranno diritto a misure di sostegno e a una sistemazione temporanea garantita, all'interno di una locazione di breve durata. Dopo 12 mesi, la locazione verrà trasformata in un contratto regolare e permanente.

Contrariamente a tutti gli altri, gli approcci strategici coinvolgono tutti gli attori nel concepimento di alternative più coerenti e integrate rispetto al dormire per strada.

In Irlanda, per esempio, è stato costituito, da ciascuna autorità locale, un forum di attori coinvolti nel contrasto all'*homelessness* affinché concertino un piano di azione di contrasto. Ciascun piano di azione locale deve comprendere delle misure che tendano a contrastare e a prevenire l'*homelessness*, e garantire un'offerta adeguata di sistemazioni di emergenza e di altri interventi. Grazie al lavoro realizzato nel quadro dell'approccio nazionale, è stata constatata la necessità di disporre di servizi di prossimità e di centri di accoglienza in numerose regioni, ed è stato erogato un finanziamento al riguardo. L'offerta di sistemazioni di emergenza è stata attivata nella maggioranza delle zone urbane e l'*homelessness* è stata effettivamente ridotta in modo significativo. Nel 2008, circa 110 adulti hanno affermato di aver dormito per strada a Dublino, mentre nel 2005 queste persone erano pari a 185. Ciò rappresenta un calo del 41%<sup>5</sup>.

Va da sé che l'adeguatezza delle risorse rappresenta un elemento importante per l'efficacia del contrasto alla grave esclusione sociale.

In Irlanda, l'approccio strategico è stato accompagnato da notevoli aumenti dei finanziamenti destinati alla fornitura di servizi di assistenza ai senzatetto. Nel 2007, sono stati spesi poco più di 90 milioni di euro per i servizi di sostegno a favore delle persone senza fissa dimora (52,9 milioni di euro da parte del Ministero dell'ambiente, del patrimonio e del governo locale, 5,3 milioni di euro dalle comunità locali e 32,6 milioni di euro da parte del Ministero della Salute e dei Minori).

<sup>5</sup> Homeless Agency (2008): *Counted In: A Report on the Extent of Homelessness in Dublin*, [www.homelessagency.ie/getdoc/10ba727c-4a3f-4450-9478-15c083b899de/Counted-In,-2008.aspx](http://www.homelessagency.ie/getdoc/10ba727c-4a3f-4450-9478-15c083b899de/Counted-In,-2008.aspx)

Fra il 2000 e il 2007, circa 540 milioni di euro di finanziamenti statali sono stati messi a disposizione dei servizi di sostegno alle persone senza dimora, ovvero una media di 67 milioni di euro all'anno, una cifra che occorre comparare con i 12 milioni allocati nel 1995.

Di conseguenza, il numero di servizi risulta aumentato in maniera considerevole. A metà degli anni '80, esistevano poco più di cinquanta progetti di sostegno all'*homelessness* sul piano nazionale, principalmente sotto forma di sistemazioni di urgenza o temporanee, e dirette principalmente da organizzazioni di volontariato. Nel 2004, invece, tali progetti erano 140, diretti da 57 organizzazioni che impegnavano in totale 800 persone. Solo un quarto di questi progetti erano basati sull'urgenza, per cui almeno il 50% di questi riguardava sistemazioni transitorie o permanenti, che andavano a diminuire il numero delle persone "blocate" all'interno di sistemazioni di emergenza<sup>6</sup>.

### Servizi adeguati ai bisogni

Una causa importante dell'*homelessness* è relativa al fatto che un buon numero di sistemazioni di emergenza o di transizione non risultano adeguate ai bisogni specifici di alcun gruppo di persone senza dimora, in particolare di coloro che presentano bisogni multipli e complessi. I numerosi approcci, che si sono dimostrati efficaci per ridurre il numero delle persone che dormivano sulla strada, si sono assicurati che i servizi destinati alle persone senza dimora non escludessero coloro che ne avevano più bisogno.

L'Irlanda, per esempio, è giunta a ridurre il numero delle persone che dormivano per strada, grazie allo sviluppo di sistemazioni temporanee dedicate a i bisogni specifici delle coppie, degli alcolisti e dei tossicomani che parevano essere esclusi dai centri di accoglienza. Può essere che alcune persone senza un'opportunità di alloggio si siano viste rifiutare l'accesso a un servizio, a causa dei loro comportamenti. La strategia irlandese aiuta i Comuni a stabilire se le persone siano già note ai centri di accoglienza o siano state escluse da questi ultimi, riversando la responsabilità della soluzione sui Comuni e i servizi per trovare loro una soluzione adeguata.

Disposizioni particolari sono state elaborate per le persone più anziane, quelle affette da patologie mentali e fisiche, le persone con handicap, le persone con degli animali domestici e altri gruppi. In Scozia, l'«*Hostel Reprovisioning Programme*» (programma di adeguamento dei centri di accoglienza) di Glasgow è un esempio importante della differenza che possono fare i servizi adeguati ai bisogni. I tre centri di accoglienza riservati agli uomini della città, dove le persone sono state inserite con o senza sostegno, sono stati chiusi e rimpiazzati da un ventaglio di nuovi ambienti, più piccoli, ma adeguati a rispondere ai bisogni specifici delle persone.

Il risultato ha permesso un'offerta più vasta in tema di alloggi di emergenza e accompagnati, che consentono di fare fronte ai bisogni delle persone che soffrono di dipendenza, di problemi di salute mentali, di handicap, oppure anziane e affette da danni cerebrali dovuti al consumo di alcool. Circa 620 posti letto sono, al momento, a disposizione di queste persone in piccoli centri e 4100 nuclei familiari sono oggetto di una misura di accompagnamento, grazie al personale disponibile in caso di bisogno (24 persone). Inoltre, il numero di appartamenti temporanei è triplicato, passando da 600 a 1800. Questo programma è l'oggetto di un bilancio specifico di circa 26 milioni di lire sterline (circa 29 milioni di euro).

Gli stranieri clandestini o i migranti irregolari possono ritrovarsi per strada, per la grande difficoltà ad accedere a una sistemazione a causa della loro situazione. La strategia nazionale della Francia prevede un sistema di rifugi dove l'accesso è incondizionato, partendo dal principio che tutti devono poter accedere alle strutture per l'emergenza e restarci fino al momento in cui non si riesca a trovare un'altra soluzione, di carattere più permanente al problema abitativo. Questi centri ad accesso incondizionato propongono un servizio anonimo che permette alle persone di accedere ai servizi senza rivelare alcuna informazione personale.

Il lavoro in collaborazione con i servizi di aiuto alle persone con problemi di dipendenza o di salute mentale, è un obiettivo fondamentale per un approccio di contrasto all'*homelessness* che possa dirsi efficace, in particolare per le persone con problemi multipli e complessi. Gli approcci strategici facilitano questo tipo di collaborazione con la creazione di servizi intersettoriali. In alcune zone dell'Inghilterra, come in quella di Bristol, sono stati sviluppati degli approcci promettenti, che prevedono la collaborazione tra i servizi di prossimità e i soggetti operanti con i tossicomani, oppure fra infermieri e quanti lavorano con le patologie mentali. Questi approcci sono diretti da diversi soggetti che operano con gli utenti esclusi dagli altri centri di accoglienza a causa del consumo di alcool.

Approcci che mirano alla gestione dell'offerta di servizi elaborati ed erogati a titolo individuale, possono risultare estremamente efficaci per le persone con bisogni complessi. Per esempio, un trattamento individuale sulla base di un programma costruito su misura, e per tappe, con un trainer personale per l'utente, a cui viene proposto un sostegno complessivo, che comprenda l'alloggio, il lavoro, la formazione e i bisogni per benessere psicofisico, è la base dell'approccio olandese odierno. Tale strategia è dedicata a un gruppo di persone, indicato in modo molto preciso all'interno dei quattro più grandi centri urbani del Paese. Qui, l'accento è posto sulla cooperazione continua fra gli attori, allo scopo di approssimarsi ai bisogni personali degli utenti in modo olistico. Nelle quattro maggiori città olandesi, metodi ed obiettivi sono stati presentati all'interno di una «bussola municipale» (cioè una specie di guida comunale che offre delle direttive per le politiche di sostegno alle persone senza dimora). Questo strumento tende ad essere un approccio per l'aiuto individualizzato, attraverso il quale concludere degli accordi fra i diversi soggetti attori, allo scopo di soddisfare i bisogni individuali.

La prima fase della strategia è destinata alle 10.150 persone che dormono per le strade dei quattro centri urbani, mentre la seconda fase includerà le 21.800 persone registrate come inquilini delle strutture abitative del servizio sociale. Tale approccio olistico, e centrato sugli utenti, dovrebbe rendere più difficile per le persone senza dimora riuscire a infilarsi tra le maglie della rete e scomparire.

### Sistemazioni di emergenza di qualità

La bassa qualità delle sistemazioni esistenti può essere un elemento che perpetua l'*homelessness*. La mancanza di intimità, i problemi di sicurezza, l'assenza di pulizia e di igiene, talvolta impediscono l'utilizzo di questi servizi alle persone. Gli approcci efficaci, per porre un termine alla grave esclusione sociale, riconoscono il problema e incoraggiano lo sviluppo di servizi di qualità adeguati ai bisogni degli utenti. Un esempio di approccio innovativo, diretto a gestire la domanda di qualità dei centri di accoglienza, è l'utilizzazione di accordi di qualità previsti nel contratto di servizio, come è il caso della Norvegia. La strategia nazionale norvegese è basata sul fatto che non si possano proporre

<sup>6</sup>O'Sullivan E (2008) 'Sustainable Solutions to Homelessness: the Irish Case' *European Journal of Homelessness*, Volume 2, pg 205 – 235 <http://eohw.horus.be/code/EN/pg.asp?Page=1122>

sistemazioni temporanee a chiunque, senza che sia stato siglato un accordo tra il fornitore del servizio e il Comune. Il Governo ha fornito istruzioni alle Autorità locali, sull'utilizzo di questi accordi, allo scopo di garantire un'adeguata qualità all'interno della sistemazione temporanea che viene utilizzata. Gli elementi principali dell'accordo di qualità riguardano il soddisfacimento delle norme minime relative all'attrezzatura della camera, la pulizia, i livelli di vigilanza, nonché, della privacy e della sicurezza dell'utente.

Le camere singole sono quindi diventate la norma. Le competenze professionali del personale rappresentano un altro elemento importante dei servizi di qualità. In Inghilterra, le competenze del personale dei servizi di sostegno alle persone senza dimora sono state definite del «*Leading Places of Change*»<sup>7</sup>, un programma di leadership per il settore dell'*homelessness*. Nel giugno del 2008, i primi 120 diplomati hanno acquisito un nuovo titolo di studio superiore, relativo alla gestione dei servizi di sostegno efficace alle persone senza dimora.

La qualità dei servizi può concernere la partecipazione e l'integrazione degli utenti, e proprio quest'ultima gode sempre più di un maggior riconoscimento negli approcci strategici di contrasto all'*homelessness*.

Un esempio è il St Mungo's di Londra<sup>8</sup>, che fornisce servizi di aiuto alle persone senza dimora, e che ha costituito un gruppo di utenti<sup>9</sup>, detto «*Outside In*», che si riunisce con i direttori e i membri del Consiglio ogni sei settimane, in rappresentanza degli ospiti – e portando i loro problemi e idee, e contribuendo alla costruzione dell'agenda per gli sviluppi futuri.

#### Percorsi relativi ai servizi di sostegno per le persone senza dimora

I punti di accesso, ove è possibile stabilire il bisogno di sostegno, sono estremamente importanti per contrastare l'*homelessness*. I servizi di Drop-in e gli stessi servizi di bassa soglia, possono rappresentare un facile accesso agli strumenti di sostegno per le persone senza dimora. Le Autorità della città di Stoccolma hanno realizzato un centro di urgenza aperto tutti i giorni, anche al di fuori delle ore di lavoro. In questo centro, i servizi sociali propongono un sostegno individuale alle persone, affinché escano dall'*homelessness* per avviarsi verso delle soluzioni caratterizzate da condizioni di vita più stabili.

A questo progetto sono stati assegnati circa 200.000 €. Tutti coloro che hanno bisogno di un posto dove dormire possono contattare il centro, che determina la necessità del sostegno e, se il bisogno è provato, la persona viene indirizzata a uno dei rifugi nella città. Il centro ha sostituito il sistema non regolamentato di accoglienza diretta, che non facilitava i controlli. Il Centro Servizi di aiuto alle persone senza dimora fa parte del programma comunale di servizio sociale ed è situato in uno dei centri di accoglienza della città. Il lavoro del centro è diretto da una responsabile di progetto ed è svolto da operatori sociali.

I servizi di prossimità sono anch'essi un primo punto di contatto importante con i servizi sociali e facilitano il percorso di uscita dall'*homelessness*. La strategia nazionale francese per il periodo 2009 – 2012 pone l'accento sulla necessità di realizzare servizi regionali integrati per l'accoglienza e l'orientamento delle persone senza dimora in ciascun dipartimento. Ciò prevede l'utilizzo di unità mobili di strada, la sistemazione di emergenza, il

centro di accoglienza e altri servizi di alloggiamento. L'obiettivo è quello di poter coordinare al meglio l'offerta e la domanda di servizi di accoglienza e di garantire che le persone beneficino di un percorso di sostegno adeguato ai loro bisogni, che sia il più continuo ed efficace possibile.

Il segretario di Stato all'Abitazione e allo sviluppo urbano ha concesso un finanziamento di circa 6 milioni di euro, per finanziare questa riorganizzazione diretta a un approccio maggiormente strategico.

L'offerta di un accoglienza transitoria e accessibile, contemporanea a un accompagnamento adeguato, sono gli strumenti essenziali per garantire che nessuno dorma per strada. D'altra parte, quando esiste un'offerta di sistemazioni adeguate, queste possono risultare inaccessibili alle persone in situazione di crisi se altre persone le occupano per troppo tempo. Più tempo le persone dormono all'addiaccio, più è difficile riuscire a inserirle in un alloggio. Per questo motivo, occorre mettere a disposizione delle persone, alcune soluzioni abitative adeguate e, possibilmente, a lungo termine. Per le persone che dormono per strada e che necessitano di un sostegno leggero, può essere utile un alloggio indipendente, mentre per quelle che hanno bisogno di un sostegno maggiore, si può contare su un alloggio protetto e accompagnato. Di tale questione si occupano nel dettaglio gli obiettivi 2 e 3, cioè «Nessuno deve restare in una sistemazione di emergenza oltre il termine dell'emergenza stessa» e «Nessuno deve restare in una sistemazione transitoria per più del tempo necessario».

#### Prevenzione mirata

Le misure di prevenzione generale sono quelle prese allo scopo di ridurre il rischio dell'*homelessness*, più o meno grave, tra la popolazione generale o della gran parte di essa, grazie a scelte di politiche abitative globali o sistemi di sostegno sociale. La prevenzione mirata si concentra sulle persone che presentano un rischio elevato di *homelessness*, cioè coloro che sono in situazioni di crisi, come, ad esempio, le persone dimesse da Istituzioni o quelle che vanno incontro a fratture relazionali, o coloro che hanno già fatto esperienza di forme di grave esclusione sociale e che necessitano di un sostegno, allo scopo di non ricadere in queste situazioni. La prevenzione mirata può realizzarsi in modo molto efficace per ridurre il numero di persone che dormono per la strada, ed è un elemento chiave degli approcci strategici per il contrasto all'*homelessness*.

In Inghilterra, l'*Homelessness Act* del 2002, obbliga i Comuni a elaborare una strategia che tenda a prevenire e a ridurre il fenomeno nella loro regione, ed è stato deliberato un importante finanziamento del Governo centrale, allo scopo di sostenere le attività di prevenzione locali. Queste misure di prevenzione includono un servizio di consulenza abitativa e degli strumenti di garanzia per permettere l'accesso alle locazioni da parte delle famiglie. In questi servizi è inclusa la mediazione familiare e il sostegno alle vittime della violenza domestica. D'altro canto, il sostegno locativo aiuta gli inquilini più vulnerabili a mantenere la propria dimora. Questo aiuto è finanziato principalmente dal progetto «*Supporting People*» (Programma di sostegno alle persone)<sup>10</sup>, un'organizzazione di finanziamento che sostiene le spese per l'abitazione a più di un milione di persone vulnerabili ogni anno, sostegno che viene erogato a decine di migliaia di persone che rischiano di ritrovarsi senza dimora o di dover dormire per strada.

Un'altra parte dell'approccio strategico in Inghilterra consiste in

<sup>7</sup> <http://www.cih.org/training/placesofchange/>

<sup>8</sup> <http://www.mungos.org/>

<sup>9</sup> [http://www.mungos.org/about/clients/outside\\_in/](http://www.mungos.org/about/clients/outside_in/)

<sup>10</sup> <http://www.spkweb.org.uk/>

una guida alla prevenzione intitolata PrOMPT<sup>11</sup>, che è stata realizzata allo scopo di sostenere le regioni nell'identificare le cause dell'*homelessness* e a realizzare migliori servizi di prevenzione del problema. Questo strumento coinvolge tutte quelle persone che hanno fatto esperienza diretta dell'*homelessness*, in qualità di esperti del problema, al fine di identificare le cause del fenomeno e i momenti in cui gli interventi più efficaci hanno avuto maggior successo.

L'intervento precoce, utilizzato quando le famiglie rischiano lo sfratto, è parte essenziale di numerosi approcci strategici di contrasto all'*homelessness*. La strategia olandese aveva fissato, quale obiettivo per il triennio 2005 – 2008, la riduzione degli sfratti nella misura del 30%. Ad Amsterdam, sono stati introdotti dei servizi di prevenzione organizzati all'uopo. Undici società immobiliari hanno accettato di informare i fornitori di servizi sui potenziali sfratti. Allo stesso modo, i proprietari informano i servizi sulle locazioni non onorate e in ritardo di due mesi. Dal canto proprio, un operatore sociale, in collaborazione con uno specialista finanziario, si reca nell'alloggio a visitare il nucleo, allo scopo di esaminare la sua situazione sociale e finanziaria, e proporre contemporaneamente un sostegno economico e una gestione del risparmio familiare. Questo intervento di prossimità, che tende a prevenire gli sfratti, ha conosciuto un tasso di successo pari all'80% dei casi. Secondo le statistiche, un aiuto è stato proposto a circa 600 persone con degli arretrati da onorare, mentre per 480 di essi, lo stesso intervento ha permesso di evitare lo sfratto e di mantenere la propria abitazione.

Questo progetto di prossimità è finanziato dal Comune con le associazioni per l'alloggio sociale.

**Obiettivo 2 : Nessuno dovrà restare in una sistemazione di emergenza oltre il termine dell'emergenza e**

**Obiettivo 3 : Nessuno dovrà restare in una sistemazione temporanea più del tempo necessario**

Secondo la tipologia ETHOS<sup>12</sup>, elaborata da FEANTSA sul tema della grave esclusione sociale, le sistemazioni di emergenza dovrebbero essere utilizzate per soggiorni molto brevi (una notte o più) dalle persone senza dimora. Fra le sistemazioni di emergenza e quelle temporanee può essere fatta una distinzione in base allo scopo, cioè quello di permettere alle persone senza dimora di recuperare motivazioni sufficienti per passare a una sistemazione più indipendente. Le sistemazioni temporanee tendono ad offrire una tappa intermedia verso un alloggio permanente e sono concepite per il breve e medio termine. Sfortunatamente, le sistemazioni di emergenza e quelle temporanee possono divenire "più permanenti" di quanto lo siano nella realtà. Ciò significa che, al loro interno, le persone vivono per un lungo periodo di tempo in ambienti inadeguati, invece di affrancarsi dalla grave esclusione sociale in maniera progressiva. Tale situazione causa degli ostacoli a livello di sistema, vale a dire che altre persone, in stato di crisi o che hanno bisogno di una sistemazione transitoria, non hanno modo di accedere a queste strutture. Restare in questi posti per lunghi periodi può condurre all'istituzionalizzazione delle persone senza dimora e rendere il loro percorso molto più difficile. E' dimostrato che la permanenza

protratta per lunghi periodi in sistemazioni di emergenza o temporanee, risulta molto più costosa in confronto alle soluzioni abitative più durature.

**Limitare la durata del soggiorno nelle strutture di emergenza**

Un numero sempre maggiore di Paesi si sono impegnati a ridurre i tempi di permanenza delle persone nelle strutture di emergenza, riconoscendo che le persone senza dimora dovrebbero essere indirizzate verso soluzioni abitative più permanenti. La strategia irlandese, per esempio, insiste sul fatto che nessuno dovrebbe restare in una struttura di emergenza per più di 6 mesi, mentre l'obiettivo della Danimarca è quello di limitare il soggiorno a non più di 3-4 mesi in tali strutture. In Norvegia, questi periodi non dovrebbero eccedere i tre mesi.

**L'approccio «Housing first»**

La trasformazione progressiva dei centri di accoglienza in sistemazioni permanenti, che promuovano una vita indipendente mediante gli strumenti dell'accompagnamento e la supervisione, è un approccio innovativo per porre fine all'utilizzo di lungo periodo delle sistemazioni temporanee. Questi modelli si basano sull'approccio detto «*housing first*». Anziché far progredire le persone senza dimora per tappe, ove ciascuna di esse rappresenta un passo verso la stabilità dell'alloggio (per esempio il passaggio dalla strada a una struttura di emergenza, seguito dall'accesso a una sistemazione temporanea e da qui, infine, verso un alloggio permanente), l'approccio «*housing first*» prevede che le persone senza dimora passino direttamente dalla strada, o da una sistemazione di emergenza, verso un alloggio indipendente e permanente. Tale approccio è basato sui diritti e considera l'alloggio stabile, privato e adeguato, come una condizione preliminare del contrasto a problemi di tipo mentale o di dipendenza da sostanze.

In Finlandia, la strategia di contrasto all'*homelessness* è la realizzazione di questo approccio. In virtù del Programma teso alla riduzione del fenomeno per il triennio 2008 e 2011, un totale di 1250 alloggi, tra unità abitative e luoghi di cura, sarà messo a disposizione delle persone cronicamente senza dimora in 10 città. La Finlandia si era già resa conto che le persone senza dimora, da troppo tempo sulla strada, non ricevevano alcun vantaggio dai modelli di reinserimento per tappe e che i rifugi non costituivano delle buone basi per il trattamento dei loro problemi complessi, pertanto ha dato avvio a un programma di trasformazione dei rifugi in unità abitative con accompagnamento a lungo termine. Tali unità costituiscono una forma di alloggiamento e sostegno integrati, concepite per le persone senza dimora di lunga data. I residenti sono locatari oppure hanno sottoscritto un contratto di presa in carico. Non ci si aspetta da parte loro che restino per un periodo limitato, trascorso il quale, passino a un'altra tappa e a un altro alloggio. Sebbene il sostegno attivo, in vista di un loro reinserimento, sia favorito da questo contesto, non c'è alcun obbligo a partecipare ai percorsi di reinserimento. Tuttavia, l'esperienza ha dimostrato che il reinserimento ha un tasso di successo elevato proprio negli alloggi accompagnati. Per tali alloggi, in Finlandia, è previsto che ci sia un dipendente, appositamente formato in materia di servizi sociali, per ogni due residenti. Si tratta di un livello di accompagnamento molto più elevato di quello che si trova presso gli altri centri di accoglienza. Il programma, che tende a ridurre l'*homelessness* di lunga durata, è frutto di un più grande accordo di partenariato, finanziato al 50% dal Governo centrale e al 50% dai Comuni locali. Il Governo ha concesso un budget di 80 milioni di euro per finanziare gli

<sup>11</sup> <http://www.homeless.org.uk/prompt>

<sup>12</sup> <http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=484>

investimenti edilizi e impiegare gli operatori dell'accompagnamento. D'altra parte, l'associazione finlandese delle slot machine ha messo a disposizione circa 18 milioni di euro per il restauro dei centri di accoglienza e la loro trasformazione in unità abitative accompagnate. La strategia francese di contrasto prevede, per il periodo 2009 – 2012, l'integrazione dei principi dell'approccio «housing first». La strategia riconosce che l'offerta esistente, non sempre risponde a degli standards di qualità, sia in termini di ambiente fisico, sia per quanto riguarda l'accompagnamento sociale, e che i centri di sistemazione non sono adeguati alle necessità dell'utenza, il cui bisogno primario è quello di avere un tetto. Una definizione coordinata dei bisogni in termini abitativi e di alloggiamento è un elemento importante della strategia, e quest'approccio tende a trovare per queste persone una sistemazione adeguata ai loro bisogni, che includa un accompagnamento appropriato e l'opportunità di vivere in modo indipendente.

#### Sistemazioni di emergenza appropriate

E' necessario, senza alcun dubbio, disporre di sistemazioni di emergenza allo scopo di rispondere temporaneamente alle crisi. L'esempio finlandese dimostra che la dismissione dei centri di accoglienza non significa l'abbandono totale dei servizi di emergenza. In Finlandia, i centri per le persone senza dimora rispondono all'esigenza di riceverle e ascoltarle, prima di avviare un progetto di sostegno, di indipendenza o di supervisione. Il Centro *Hietaniemenkatu* a Helsinki, per esempio, propone una sistemazione di emergenza gratuita 24 ore al giorno, 7 giorni su 7.

Nell'unità operativa, si trova un centro diurno che offre una mensa e una lavanderia. Il personale del centro è composto da professionisti della sanità e dell'assistenza sociale. La situazione delle persone senza dimora che giungono al centro è valutata e, se necessario, concordata attraverso un progetto personalizzato, che comprende una sistemazione permanente e, nel caso, cure sanitarie e accompagnamento.

Nessuno resta nel centro per un lungo periodo.

Le sistemazioni di emergenza dovrebbero rispettare il diritto alla privacy e alla sicurezza. La strategia francese prevede che questi centri siano trasformati allo scopo di adeguarsi a questi aspetti.

Gli alberghi o le camere ammobiliate private possono costituire, in qualche caso, delle sistemazioni di breve periodo per le persone maggiormente vulnerabili.

Sebbene queste soluzioni non rappresentino una sicurezza in materia abitativa e il loro costo non sia proprio economico, sono soluzioni che permettono di superare una crisi temporanea. Gli approcci che tendono al contrasto all'*homelessness* riconoscono, però, che si tratti di una soluzione inadeguata.

In molte delle strategie perseguite, si discute sull'effettiva opportunità per le persone senza dimora di usufruire di queste soluzioni, ovviamente limitandone la durata di utilizzo, o precisando che essi non rappresentino affatto un'opportunità per alcune categorie di persone senza dimora.

Nel Regno Unito, le camere in bed&breakfast sono considerate inadeguate per i minori, le donne in gravidanza o le persone senza dimora con bisogni prioritari. L'Irlanda si è impegnata a eliminare l'utilizzo di camere in bed&breakfast per le famiglie, fatti salvi i casi di emergenza e solamente per un periodo molto breve, che di solito non è superiore a un mese.

Facilitare il passaggio verso una sistemazione indipendente  
Sostenere le persone nel passaggio ad una sistemazione

indipendente rappresenta un superamento della logica dei soggiorni di lunga durata in soluzioni abitative temporanee. I servizi, che tendono ad incoraggiare la transizione dai centri di emergenza e dei programmi, che sostengono le persone nel mantenimento della propria dimora e quando esse passano a un alloggio più stabile, possono avere un impatto molto importante sul successo della transizione. La strategia nazionale francese presume che tutte le persone, che necessitano di un accompagnamento per accedere o mantenere il proprio alloggio dovrebbero beneficiare di tale sostegno. La strategia cerca di fornire agli utenti un punto di contatto e di stabilire le necessità di un adeguato accompagnamento sociale. Inoltre, per coloro che passano a un alloggio permanente, richiede la statuizione di criteri nazionali per lo sviluppo degli obiettivi e delle modalità dell'accompagnamento sociale, come, ad esempio, la chiarezza del ruolo di tutti gli attori locali coinvolti nel processo.

I servizi di presa in carico giocano un ruolo essenziale per assicurare che il passaggio, dai contesti transitori a quelli permanenti, abbia successo e sia duraturo nel tempo. I servizi che assicurano un seguito alla presa in carico possono apportare il loro contributo in molteplici modi e fornendo, per esempio, dei consigli e una valutazione circa la situazione abitativa, aiutando le persone a mantenere o sviluppare le loro abilità in termini di autonomia di vita, di servizi sanitari, di soluzione dei problemi abitativi, di attività sociali, di impiego e di sostegno alla formazione. Questi servizi aiutano le persone senza dimora a superare le difficoltà legate al passaggio a una vita autonoma più indipendente. In Norvegia, per esempio, il comune di Bergen ha creato un servizio di presa in carico in ciascun ufficio della sicurezza sociale. Le équipes, composte da 2 a 4 impiegati, offrono un aiuto a circa 20 persone, assicurando loro un sostegno individualizzato allo scopo di mantenere la propria abitazione e di migliorare la loro qualità di vita.

La parte prioritaria dell'approccio irlandese per porre termine all'*homelessness*, include il contrasto alla presa in carico a lungo termine, che genera solo dipendenza dai servizi. L'accento è posto su alloggi adeguati e sull'accompagnamento dei percorsi di reinserimento sociale. «*Pathway to Home*»<sup>13</sup> (Percorso verso una dimora) rappresenta un progetto concepito per migliorare l'efficacia dei servizi di sostegno alle persone senza dimora e migliorare l'accessibilità a un alloggio, allo scopo di porre fine all'*homelessness* di lunga durata a Dublino. Il modello implica una migliore accessibilità a una sistemazione sicura, adeguata ed economicamente sostenibile, rispetto al solo accompagnamento per accedere e mantenere una dimora permanente. Il modello implica una valutazione iniziale dei bisogni delle persone senza dimora e la loro sistemazione in una struttura temporanea adeguata. Durante il loro soggiorno in tali strutture, un operatore compie una valutazione olistica dei loro bisogni, mentre l'Autorità locale analizza e valuta le richieste di alloggio. La fase successiva comprende la contrattualizzazione di un percorso di accompagnamento. Prima di fornire una sistemazione permanente adeguata, vengono confermati gli aiuti necessari, affinché la persona possa passare da una sistemazione temporanea a una permanente in maniera progressiva.

Il programma di adeguamento dei centri di sistemazione di emergenza, in Inghilterra, fornisce un esempio utile a garantire la facilità del transito di ciascuna persona e la temporaneità stessa della sistemazione. Infatti, è precisato chiaramente che tali centri debbano essere luoghi dai quali le persone escono definitivamente.

L' «*Hostels Capital Improvement Programme*» (programma di adeguamento dei centri di accoglienza), che ha un budget di 90 milioni di sterline (100 milioni di euro), implica il rinnovamento e la riconfigurazione dei centri di emergenza per farne dei «*Places of Change*» (luoghi di cambiamento)<sup>14</sup>.

Questo programma è stato introdotto sulla base di alcuni elementi probanti. Tali verifiche hanno dimostrato che troppe persone restavano nei centri di accoglienza per troppo tempo, e che la bassa qualità dei locali e dei servizi rafforzava la spirale dell'esclusione. Numerose persone lasciano i centri di accoglienza per motivi negativi – come un'espulsione o per abbandono – piuttosto che per motivi positivi – come il fatto di aver trovato un lavoro e una sistemazione fissa.

Lo scopo del programma è di migliorare anche i risultati per gli utenti, aumentando il numero di persone che lasciano il centro per ragioni positive. Il programma sostiene l'innovazione all'interno dei centri di accoglienza, i centri diurni e altri progetti che propongono formazione ed esperienze lavorative per coloro che tentano la re-inclusione sociale. «*Places of Change*» propone delle sistemazioni in camere singole, piuttosto che in camerate, e ha l'obiettivo di integrare nell'offerta, servizi sanitari, per la musica, lo sport e per la formazione personale, allo scopo di rompere il ciclo dell'esclusione associata alla lunga permanenza nei centri di alloggiamento. Si sottolinea l'importanza dei servizi, della motivazione del personale e di locali accoglienti.

Nel contesto inglese, uno strumento supplementare, che facilita la transizione verso un alloggio permanente, è rappresentato da «*Move-on Plans Protocol*» (protocollo relativo ai programmi di transizione)<sup>15</sup>. Questo programma è stato realizzato per sostenere le comunità locali e i fornitori di servizi, ad aumentare i tassi di transizione dai centri temporanei e di emergenza verso sistemazioni più durature nel tempo, analizzando l'opportunità di azioni locali attraverso un approccio di partenariato.

L'obiettivo è quello di aiutare i Comuni e i fornitori di servizi nell'eliminazione degli ostacoli alla transizione stessa. Il protocollo copre gli accordi tra partner locali, lo sviluppo di piani di azione di transizione e l'analisi dei progressi e dei risultati.

#### Fornire delle opportunità abitative a lungo termine

A forza di constatare che la disponibilità di un alloggio è un elemento fondamentale, affinché le persone possano lasciare con successo la sistemazione transitoria, per garantire che ciò avvenga occorre anche dire che, bisogna disporre di alloggi accessibili e adeguati. L'accesso agli alloggi pubblici o sociali resta la principale soluzione a lungo termine per la soluzione del fenomeno della grave esclusione sociale in Europa. Un certo numero di Paesi pensa di nazionalizzare il settore delle locazioni private, allo scopo di aumentare il numero di sistemazioni disponibili.

Altri Paesi europei hanno sviluppato delle strategie specifiche di contrasto all'*homelessness* basate su politiche sociali in materia abitativa.

La Scozia ha introdotto una legislazione specifica, affinché le politiche abitative garantiscano il diritto a un alloggio permanente per tutte le famiglie involontariamente «senza dimora» entro la fine del 2012. Alcune misure importanti, all'interno del quadro, comprendono l'obbligo normativo per i Comuni, come per le associazioni, di esprimere una «preferenza ragionevole» nell'assegnazione di un alloggio in favore delle famiglie senza dimora e il dovere per le associazioni di accettare di alloggiare le famiglie inviate dai Comuni, a meno di avere una «buona ragione» per non ottemperarvi.

In Francia, la legge sull'opponibilità dell'alloggio è sostenuta da un sistema di assegnazione che accorda la priorità ai gruppi di persone vulnerabili e in particolare alle persone senza dimora. Grazie a questa legge, le persone vulnerabili che non hanno una sistemazione, possono portare il loro caso davanti a una Commissione locale di mediazione. Se la commissione non propone alcuna offerta abitativa, nonostante la domanda sia giustificata, la questione può essere portata davanti al Tribunale. La nuova strategia di contrasto all'*homelessness* stabilisce degli obiettivi diretti a definire, in maniera migliore, l'offerta e la domanda di sistemazioni e di servizi di sostegno alle persone senza dimora; comprendendo lo sviluppo di sistemi di informazione e un migliore coordinamento del processo di orientamento o di ammissione, che faciliterebbero l'accesso a un alloggio permanente. Ancora, essa prevede la rimozione degli ostacoli che rendono difficoltoso l'accesso all'abitazione.

Fornire un alloggio alle persone senza dimora è un obiettivo chiave di numerose strategie di contrasto alla grave esclusione sociale. Una caratteristica fondamentale, introdotta dalla Finlandia, riguarda l'utilizzo più efficace dei terreni situati nelle zone in via di sviluppo, allo scopo di permettere la costruzione di alloggi da locare a un prezzo accessibile. La strategia nazionale danese implica l'impegno di otto città, maggiormente colpite dal fenomeno dell'*homelessness*, per fornire dei nuovi alloggi alle persone senza dimora.

Differenti tipi di alloggi saranno costruiti nei Comuni e, in qualche caso, queste sistemazioni saranno destinate a gruppi portatori di bisogni specifici, come i giovani o i tossicomani. Al momento sono già stati edificati circa 373 alloggi.

L'approccio irlandese si concentra sull'assegnazione di alloggi adeguati nel settore privato e sociale, allo scopo di prevenire l'*homelessness*, di porre un termine al fenomeno ed eliminare la necessità di dormire per la strada. I Comuni devono realizzare una valutazione triennale dei bisogni abitativi e, su questa base, stabilire due piani di azione locale, uno per gli alloggi sociali e la loro accessibilità, un altro relativo al sostegno per le persone senza dimora. Uno dei principi centrali riguarda l'inserimento nella comunità, che dovrà essere una priorità assoluta, attraverso l'assegnazione di alloggi a lungo termine. Già nel giugno 2009, sono stati presentati dei progetti per l'iniziativa «*Support to Live Independently*» (sostegno a favore della vita indipendente). Questo programma non è ancora stato realizzato, ma l'approccio implica l'assegnazione delle unità attraverso la forma dell'alloggio sociale, con la garanzia che non saranno posti sul mercato.

La sistemazione sarà gestita dallo stesso Comune o da un fornitore di servizi appropriato, come ad esempio un'associazione. I canoni saranno uguali a quelli richiesti per gli alloggi sociali. Il programma sarà finanziato grazie alle economie realizzate sulle sistemazioni di emergenza e di transizione.

In Ungheria, la gravità del problema dell'*homelessness*, dopo la transizione politica, ha generato lo sviluppo di numerose associazioni che tentano di contrastarla.

L'assenza di alloggi sociali e/o di altre opportunità ha provocato una situazione di blocco nelle Istituzioni. Nel 2005, è stato sviluppato un programma di reinserimento sociale, con la formula del sostegno abitativo, in favore delle persone senza dimora. Lo strumento consiste in un contributo per i costi dell'alloggio. Il programma tende a facilitare l'integrazione in alloggi standard, sostenendone le spese. Infatti, uno dei grandi vantaggi del programma è la sua redditività: la reinclusione degli utenti ha dei costi più sostenibili rispetto al loro mantenimento nei centri di accoglienza. Tra il 2007 e il 2008, il costo annuale di un letto, in una sistemazione temporanea, era pari a 525.000 fiorini

<sup>14</sup> <http://www.communities.gov.uk/publications/housing/placeschange>

<sup>15</sup> <http://www.homeless.org.uk/mopp>

(corrispondenti a circa 2100 euro), mentre nel 2009 il montante era pari a 516.000 fiorini (circa 2060 euro).

Il costo di un alloggio accompagnato per la durata di anno è di circa 350.000-380.000 fiorini (corrispondenti a 1400-1500 euro). Inoltre, il programma può essere finanziato nella misura del 50%, e fino al 70%, del costo complessivo di un centro di accoglienza temporaneo. D'altra parte, il programma propone delle opportunità per alloggiare le persone senza dimora in zone ove non esistono organizzazioni che si occupino di questa categoria.

#### Forme specifiche di alloggio accompagnato

La creazione di forme specifiche di sistemazioni permanenti e accompagnate, destinate alle persone senza dimora, sono state realizzate in alcuni contesti. Gli «alloggi inabituali per stili di vita inabituali» sono strumenti di intervento diretti a proporre delle sistemazioni a favore di uno “zoccolo duro” di persone senza dimora da lungo tempo, che pongono in essere degli stili di vita alternativi (in genere legati a lunghi periodi di vita di strada), che implicano un rifiuto della società. Questi alloggi trovano la loro origine in Danimarca.

Con tali strutture abitative, si mira alle persone che non rispondono alle forme tradizionali di aiuto proposte nel quadro dei più classici servizi destinati alle persone senza dimora. Questi alloggi sono delle piccole residenze non convenzionali che non dispongono di spazi comuni.

Generalmente sono costruiti in zone caratterizzate da un elevato grado di tolleranza; luoghi in cui i residenti possono comportarsi diversamente (in opposizione al rapporto con la società, con problemi multipli o comportamenti difficili) senza causare problemi di vicinato. Questi alloggi vanno di pari passo con un accompagnamento sociale. I programmi possono essere di dimensioni diverse, ma sono concepiti per essere di piccola “taglia”.

Ciascun programma è sostenuto da un custode sociale, che assicura l'accompagnamento individuale ai residenti e che li aiuta a risolvere i problemi che si possono creare in seno al gruppo. Le persone che vivono in questi alloggi hanno dei classici contratti di locazione, che non sono condizionati dalla partecipazione o meno a progetti di reinserimento.

I residenti possono mantenere le loro abitudini in fatto di alcool o di sostanze stupefacenti, senza che ciò possa compromettere la loro permanenza nell'alloggio.

Le persone senza dimora, che hanno bisogni multipli o problemi complessi, provano delle difficoltà del tutto particolari a lasciare dei contesti transitori. Lo sviluppo di sistemazioni specializzate, a lungo termine, con un accompagnamento sociale o una supervisione e dotate di personale adeguatamente formato, rappresenta, per quanti non sono ancora in grado di vivere autonomamente, una modalità “indolore” per lasciare le sistemazioni di emergenza.

Nelle strategie di contrasto all'*homelessness*, per esempio, si riconosce sempre più la necessità di proporre opportunità di alloggi permanenti alle persone, che da molto tempo, hanno problemi di dipendenza, oppure soffrono di gravi patologie mentali. Un elemento centrale della strategia olandese mira a “trattare” i bisogni delle persone che soffrono da molto tempo di tossicodipendenza o di gravi problemi mentali. Ciò presuppone delle sistemazioni a lungo termine per queste persone. L'obiettivo è quello di proporre loro delle cure e un trattamento all'interno di una sistemazione abitativa di lungo termine, in cui l'accento è posto sul miglioramento della qualità della vita. In tale contesto viene proposto un piano di cura, il trattamento delle affezioni

somatiche, psichiche, psicologiche, di dipendenza, l'apprendimento di abilità sociali e l'opportunità di occupazioni diverse e costruttive.

#### **Obiettivo 4 : Nessuno dovrà lasciare una struttura senza disporre di altre opportunità di alloggio**

Chiunque si trovi all'interno di una qualsiasi istituzione – che si tratti di un ospedale, centri di cura o di un carcere – non dovrà lasciarla senza aver ricevuto un sostegno sufficiente e delle alternative adeguate in termini di alloggio.

Queste persone sono spesso vulnerabili e vanno aiutata allo scopo di evitare che si ritrovino nuovamente nella spirale dell'emarginazione.

Le persone che lasciano le istituzioni, spesso, non hanno accesso a una sistemazione abitativa. In Norvegia, una ricerca del 2004 ha rilevato che un terzo dei detenuti non aveva alcun posto dove andare dopo la liberazione. A Glasgow (1999) un'altra indagine ha dimostrato che il 44% delle persone senza dimora - che vivevano in centri di accoglienza o dormivano per la strada - avevano riportato almeno una condanna durante la loro esistenza. Le persone che vivono in istituzioni costituiscono un gruppo abbastanza facile da seguire attraverso politiche mirate di contrasto. Per tale popolazione, l'introduzione di prassi che garantiscano opportunità di alloggi e una transizione efficace verso servizi esterni all'istituzione, costituisce una tappa importante verso la fine dell'*homelessness*. La prevenzione della grave emarginazione nei confronti di questa categoria di persone, comporta ulteriori vantaggi molto più rilevanti per la collettività e ne riduce i costi sociali. Le persone che si trovano in un alloggio stabile hanno minori probabilità di ritrovarsi all'ospedale, perché la stabilità dell'alloggio permette di occuparsi meglio dei loro bisogni sanitari, mentre essi beneficeranno di una migliore presa in carico in termini di cure. Per quel che concerne gli ex -detenuti, si riconosce sempre più che la stabilità dell'alloggio rappresenta un elemento essenziale per il reinserimento e la prevenzione di recidive.

#### Riconoscere la vulnerabilità delle persone dimesse dalle Istituzioni

Molti Paesi hanno inserito - questo particolare gruppo di persone - nelle priorità delle strategie di contrasto all'esclusione sociale. La Norvegia ha fissato, nella propria strategia, un obiettivo specifico, volto ad evitare che le persone scarcerate o dimesse da strutture istituzionali, debbano trascorrere lunghi periodi in sistemazioni temporanee. Alcuni Paesi hanno introdotto una legislazione che accorda a tali persone la priorità in termini di sistemazione abitativa. La Scozia, in vista del suo obiettivo per il 2012, ha esteso la definizione di persone senza dimora (con «bisogni prioritari») allo scopo di includervi eventuali gruppi di persone vulnerabili, in procinto di essere dimesse (o congedate) da ospedali, istituti di detenzione e dall'esercito, nonché tutti coloro che hanno un'età compresa tra i 16 e i 17 anni e tra i 18 e i 20 presi in carico dai servizi sociali, al momento in cui lasciano la scuola. Tali categorie vulnerabili sono state recepite in modo simile nella legislazione inglese e gallese.

La Danimarca prevede che tutte le persone rimesse in libertà - o dimesse dagli ospedali o da altre istituzioni di presa in carico - debbano disporre di una soluzione abitativa. I sette Comuni maggiormente interessati dalla realtà dell'*homelessness*, lavorano per garantire che tale soluzione sia effettivamente disponibile al momento della dimissione. Nel quadro delle linee strategiche per

il triennio 2009 – 2012, tutti i Comuni hanno l'obiettivo di ridurre del 65% (da 122 a 43), il tasso di cittadini in procinto di lasciare un'istituzione e senza alcuna soluzione abitativa. Gli uffici avviano la ricerca di sistemazione almeno un mese prima della loro uscita.

#### Servizi di consulenza mirati

Le consulenze, sia in materia di grave esclusione sociale che in materia abitativa all'interno delle istituzioni, permettono di evitare, o di ridurre, il fenomeno dell'*homelessness*. Un numero sempre maggiore di Paesi è ormai consapevole di tale aspetto e, pertanto, lo integra nella propria politica di contrasto. Ad esempio, è precisato nella strategia attuale della Scozia che le persone prese in carico, i detenuti, i minori affidati, i pazienti ricoverati per un lungo periodo e i militari, devono poter sviluppare delle competenze e ottenere consulenza in materia abitativa. Il Governo scozzese ha condotto una valutazione completa dei differenti modelli di consulenza in materia abitativa, anche all'interno degli istituti penitenziari<sup>16</sup>.

I centri di consulenza esterna possono agire come supporto ai servizi interni alle strutture, in particolare quando sono dedicati ai bisogni delle persone che lasciano un'istituzione.

#### Valutazione dei bisogni

Realizzare una valutazione al momento dell'ingresso in un'istituzione, può contribuire a risolvere i problemi legati all'assegnazione di un alloggio, al riscatto di un debito o al mantenimento di una locazione.

Dall'aprile del 2005, tutti gli istituti di pena locali dell'Inghilterra, devono realizzare delle valutazioni dei bisogni in materia abitativa per ogni nuovo detenuto, compresi coloro che devono scontare una pena breve.

Questa valutazione ha permesso di identificare le persone che avevano bisogno di assistenza per chiudere, mantenere o trasferire i loro contratti di affitto e/o le domande per i sussidi, e coloro che avevano bisogno di sostegno per trovare una sistemazione dopo la scarcerazione.

#### Sostegno e presa in carico

Il sostegno continuato e la presa in carico su base individuale possono avere un impatto enorme sulla probabilità, o meno, di ritrovarsi in situazioni di esclusione sociale una volta dimessi dalle strutture istituzionali. La strategia scozzese prevede per gli istituti di cura, l'obbligo di continuare a prestarle nei confronti di tutti i minori che abbiano trascorso sei mesi o più, sotto la tutela delle autorità locali fra il loro dodicesimo compleanno e l'età in cui hanno lasciato la scuola.

L'approccio caso per caso può essere molto efficace per garantire una continuità del percorso. In Svezia, nel quadro della strategia di contrasto all'*homelessness*, vengono finanziati dei *case manager* che sostengono le persone affette da handicap psichiatrici e che coordinano le azioni del progetto stipulato con questi utenti. Il loro ruolo comprende la garanzia che le persone con handicap psichiatrici gravi, ricevano le cure e il sostegno necessario, all'interno di un quadro di intervento coordinato.

In Inghilterra, il «*Supporting People Programme*» (Programma di supporto alle persone) ha per obiettivo la prevenzione di problemi che possono condurre all'ospedalizzazione, a cure istituzionalizzate, o all'*homelessness* e a facilitare la transizione verso una vita indipendente ed autonoma per quanti vengono dimessi da un ambiente istituzionale.

#### Protocolli di uscita

La realizzazione di un protocollo e di una procedura efficace di ingresso e di uscita, sono elementi essenziali per ridurre l'*homelessness* presso le persone che vengono dimesse da istituzioni. La formalizzazione e la realizzazione di tali protocolli negli ospedali possono avere un impatto importante sul numero di persone che lasciano l'ospedale senza avere alcuna alternativa.

La strategia di contrasto alla grave esclusione sociale dell'Olanda, prevede una serie di misure specifiche di sostegno agli ex-detenuti, nel momento della rimessa in libertà. Nelle 8 settimane precedenti la liberazione (o dall'ingresso in carcere se la pena è inferiore a 6 mesi), i detenuti sono seguiti da un operatore sociale. Questi deve individuare i problemi, intervenire in situazioni di crisi, fornire un sostegno materiale e psicologico in quattro aree di base: documenti di identità, redditi, abitazione e cure sanitarie. L'operatore sociale collabora strettamente con il Comune per assicurare un passaggio scevro di problemi al periodo che segue la messa in libertà.

Alcune prassi garantiscono un'uscita sicura, alla quale viene affiancato un sostegno adeguato, che possono ridurre i tempi di ricovero, di uscita e di reingresso.

Esse permettono agli ospedali di facilitare la condivisione delle informazioni, garantire che l'alloggio non venga perduto e di lavorare in rete con le agenzie esterne che garantiscono una sistemazione. In Inghilterra, il ministero delle Collettività e dei Governi locali, il ministero della Sanità, *Homeless Link* (l'organizzazione per le associazioni di contrasto all'esclusione sociale), e la rete londinese degli infermieri e delle ostetriche hanno sviluppato delle linee direttive per i protocolli di ingresso e di dimissione dall'ospedale<sup>17</sup>.

L'obiettivo di questa scelta è quello di aiutare gli ospedali, le istituzioni di cure primarie, le autorità locali e il settore del volontariato ad operare in rete e a sviluppare delle prassi efficaci di ingresso e di uscita per le persone che non hanno un alloggio permanente; affinché nessuno si ritrovi per la strada o in una sistemazione temporanea dopo la dimissione ospedaliera. La città di Newcastle-Upon-Tyne<sup>18</sup> ha elaborato un protocollo di uscita in risposta alla situazione in cui le persone senza dimora (circa 50 all'anno) giungevano al Centro informazioni della città, dopo essere state dimesse senza altro indirizzo se non quello del centro stesso.

Il protocollo è stato realizzato in un'ottica di prevenzione. La prima tappa di sviluppo del protocollo è stata basata su un *workshop* interdisciplinare, che ha portato alla creazione dell'attuale protocollo in uso nei servizi medici, di pronto soccorso e psichiatrici. Sebbene il protocollo non abbia eliminato tutte le carenze del sistema, ha permesso una migliore collaborazione e ha stabilito una procedura fissa e completa.

#### Lavoro di rete

Il lavoro di rete e gli approcci multidimensionali sono essenziali per garantire la continuità delle cure fra le istituzioni e i servizi abitativi e di contrasto all'*homelessness*. Si tratta di un elemento essenziale per tutti gli approcci strategici. Nel quadro della legislazione sull'*homelessness*, le autorità sanitarie scozzesi hanno l'obbligo di elaborare un piano di azione sui rapporti tra salute e *homelessness*, diretto ad illustrare le modalità con cui garantiscono alla persona una sistemazione dopo la dimissione.

<sup>16</sup> <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2004/09/19833/41876>

<sup>17</sup> <http://www.communities.gov.uk/publications/housing/hospitaladmissionb>

<sup>18</sup> <http://www.newcastle.gov.uk/wwwfileroot/nhf/HospitalDischargeProtocolfinalMay07updatedFeb09.pdf>

In Norvegia, un accordo nazionale di rete è entrato in vigore fra l'Associazione delle Autorità locali e regionali e i Ministeri competenti allo scopo di prevenire e contrastare la grave esclusione tra i detenuti anziani. I partenariati sono stati organizzati anche a livello locale fra Comuni e Istituti di detenzione. Modelli di accordi sono stati realizzati a questo scopo e, dal 2006, tutti i Comuni hanno dovuto applicarli. Tutti gli ex detenuti presi in carico dal servizio devono disporre di un alloggio. E' richiesto alle Autorità locali di sorvegliare il percorso delle persone ex detenute e di redigere un rapporto sulla durata del soggiorno presso le strutture di alloggio temporanee.

### Alloggio mirato

Lo strumento degli alloggi mirati messi a disposizione per le persone dimesse dalle istituzioni e che hanno bisogno di una particolare sistemazione rappresentano un successo in alcuni Paesi. Tali progetti sono stati sviluppati, infatti, come reazione alle lunghe liste di attesa per un alloggio sociale cui devono confrontarsi gli ex detenuti norvegesi. Le autorità locali di Mehlund hanno sviluppato un progetto olistico attraverso il quale sono gli stessi detenuti che costruiscono la propria dimora – sviluppando così allo stesso tempo delle competenze lavorative. La delinquenza locale legata al traffico di stupefacenti è diminuita del 75% durante la durata del progetto.

Degli alloggi di transizione specifici e l'uscita di istituzione “per tappe”, possono costituire un percorso utile fra l'istituzione e l'alloggio permanente. Fin dal 2007, la Svezia ha messo a disposizione degli ex detenuti, alcune “dimore controllate” - sia da parte del penitenziario, sia da parte dei servizi sociali di affidamento. Tale strumento è stato concepito per offrire ai detenuti un sostegno e una supervisione specifica all'indomani della loro liberazione. Durante il soggiorno, i detenuti devono dedicarsi al lavoro o ad altre forme di attività utili, tese a costruire la loro vita e la propria rete sociale al di fuori del carcere. L'obiettivo è quello di facilitare la cooperazione fra le autorità competenti prima della loro liberazione. Il Comune di Oslo ha sviluppato un progetto dal nome “Abitazione Temporanea”, nella residenza Fredensborgveien. Principalmente, questo progetto è diretto ai detenuti che hanno mostrato poca motivazione nel partecipare ai programmi o ad elaborare progetti per il periodo successivo alla scarcerazione.

## **Obiettivo 5 : Nessun giovane dovrà essere *homelessness* come conseguenza del passaggio a una vita indipendente**

Il periodo di transizione verso la vita autonoma è un momento in cui la persona è maggiormente vulnerabile e può essere vittima della grave esclusione sociale. Nessun giovane dovrà fare l'esperienza dell'*homelessness* a causa delle carenze di opportunità in materia abitativa, o dell'assenza di servizi e il non riconoscimento di diritti all'alloggio durante la fase di transizione alla vita autonoma.

Si può fare molto di più per sostenere i giovani a vivere in modo indipendente e ad avere accesso a delle adeguate opportunità abitative; sul modo in cui ciò può essere realizzato esiste una grande varietà di esempi.

### Riconoscere la vulnerabilità dei giovani

La vulnerabilità specifica dei giovani senza dimora è riconosciuta in numerosi approcci strategici nazionali di contrasto all'*homelessness*, come dimostrano gli interventi specifici che

sono stati realizzati in questo campo. Come detto in precedenza, nel Regno Unito, si considera che le persone di 16 -17 anni abbiano dei bisogni prioritari, e nello specifico, i giovani che lasciano le strutture di accoglienza per minori.

L'Irlanda ha sviluppato una strategia dedicata ai giovani senza dimora<sup>19</sup>, diretta a ridurre e, possibilmente, eliminare l'*homelessness* giovanile attraverso delle strategie preventive, e, qualora sia un minore a fare questa esperienza, nel garantire che possa beneficiare di una vasta gamma di servizi per un più rapido reinserimento nella propria comunità. La strategia si basa sulla legge per la presa in carico dei minori (*Child Care Act*) del 1991, che obbliga le istituzioni sanitarie a promuovere il benessere dei minori che non beneficiano di cure adeguate, di modo che ogni organizzazione sanitaria locale deve preparare un piano strategico biennale per il contrasto dell'*homelessness* giovanile, consultando gli organismi con cui abitualmente coopera a livello istituzionale ed associativo. Dodici obiettivi sono stati fissati nell'ambito della prevenzione, della rapidità dei servizi e del sostegno amministrativo.

L'Inghilterra ha sviluppato un programma nazionale di contrasto all'*homelessness* fra i giovani<sup>20</sup>, che ha per obiettivo, il sostegno delle collettività locali nel fornire servizi efficaci di prevenzione e contrasto tra i giovani di sedici anni e più. Questo progetto include, per le Autonomie locali e i loro partner, la conoscenza di base del fenomeno, al fine di prevenirlo e contrastarlo.

L'Inghilterra ha, anche, sviluppato un piano di azione per i giovani che fuggono da casa<sup>21</sup>, diretto ad identificare ed appropiare i bisogni dei minori e degli infra-diciottenni fuggiti da casa o da una struttura di accoglienza, o per coloro che avvertono il bisogno di lasciare tutto.

Una parte del progetto si concentra sulla prevenzione, mentre l'altra si concentra sulle risposte più appropriate destinate ai giovani che fuggono da casa propria.

Nel quadro della strategia nazionale, l'approccio danese riconosce che i giovani, che vivono all'interno di strutture di presa in carico o di accoglienza per minori, rischiano nel lungo termine di ritrovarsi in un percorso di marginalizzazione. Di conseguenza, uno dei principali obiettivi della strategia è quello di evitare tali situazioni e garantire che ai giovani vengano offerte delle alternative, che facilitino loro l'accesso a un alloggio, all'istruzione e a un impiego. I sei comuni che si concentrano sul contrasto dell'*homelessness* giovanile, hanno per scopo la riduzione del 75% del numero dei giovani residenti nei centri di presa in carico o di accoglienza fra il 2009 e il 2012.

### Intervento precoce

Si è rilevato come l'intervento precoce possa essere uno strumento efficace per prevenire il fenomeno tra la popolazione più giovane. Un'educazione mirata all'alloggio, può essere utile ed efficace per prevenire l'*homelessness* giovanile. La Scozia ha introdotto nelle scuole un programma dedicato all'abitazione. Può inoltre essere molto utile un servizio di informazione che si rivolga ai bisogni specifici dei giovani. Il sito web [www.leavinghome.info](http://www.leavinghome.info) è un esempio di informazione mirata. Esso offre ai giovani dei consigli su diritti e opportunità offerte al momento in cui lasciano il loro domicilio, compreso ciò che si deve fare in caso di urgenza.

<sup>19</sup> [http://www.omb.gov.ie/viewtxt.asp?fn=%2Fdocuments2FChild\\_Welfare\\_Protection%2Fyouthhomelessness.htm](http://www.omb.gov.ie/viewtxt.asp?fn=%2Fdocuments2FChild_Welfare_Protection%2Fyouthhomelessness.htm)

<sup>20</sup> <http://www.communities.gov.uk/youthhomelessness/>

<sup>21</sup> <http://publications.dcsf.gov.uk/default.aspx?PageFunction=productdetails&PageMode=publications&ProductId=RUNAWAYS08>

La grave esclusione sociale diffusa tra i giovani è molto spesso collegata a una frattura familiare. Alcune strategie di intervento precoce permettono di risolvere i problemi prima che essi si sviluppino e creino una situazione di crisi. Nel Regno Unito, un numero crescente di autorità locali utilizza dei servizi di mediazione come strumenti di prevenzione dell'*homelessness*. Questo tipo di servizio è in generale, fornito da agenzie del terzo settore e utilizza la metodologia dei focus group tra i giovani e i membri del proprio gruppo familiare, passando in rivista i problemi e le soluzioni esistenti. La mediazione, quando è possibile, sicura e adeguata, può essere utile anche dopo che il giovane abbia abbandonato la propria casa. Assicurando il sostegno familiare, una mediazione di questo tipo può aiutare il giovane a compiere ciò che è necessario per accedere a un alloggio. La strategia irlandese di contrasto all'*homelessness* giovanile, facilita, ugualmente, il sostegno familiare e gli altri servizi di prevenzione. Ciò comporta, soprattutto, la disponibilità, da parte delle équipe multidisciplinari, che seguono i minori a rischio, ad eseguire un intervento di crisi anche al di fuori dell'orario di lavoro.

I giovani che lasciano le strutture di accoglienza, sono particolarmente esposti all'*homelessness*. Prevedere una presa in carico dopo un periodo di accoglienza è, di conseguenza, un intervento importante. La strategia irlandese di contrasto all'esclusione sociale giovanile offre agli organismi sanitari locali e ai loro partner, particolari strumenti allo scopo di elaborare strategie complete sul proseguimento della presa in carico. Tutto ciò all'interno di progetti biennali volti a contrastare il fenomeno tra i giovani. Secondo il protocollo adottato per la strategia, relativa al proseguimento del sostegno post-accoglienza, un operatore dovrà essere designato per fornire un sostegno a ogni giovane che viene dimesso o che lascia una struttura di accoglienza.

#### Aiutare i giovani ad accedere a un alloggio adeguato

Spesso, i giovani trovano delle difficoltà ad accedere a un alloggio. L'accesso alle indennità di alloggio, l'opportunità di concorrere per un alloggio sociale e le esigenze in termini di età possono costituire altrettanti impedimenti.

La Finlandia ha previsto, nel programma di contrasto all'*homelessness* per il periodo 2008 – 2011, un Progetto Nazionale di accompagnamento abitativo per i giovani, volto a costruire 600 appartamenti da affittare e a sostenere 500 giovani in un percorso di autonomia tramite il lavoro. Il programma sottolinea che i giovani, con un'età minore di 25 anni, rappresentano attualmente la fascia maggiormente esposta. Le statistiche (2009) hanno rilevato, nella regione metropolitana di Helsinki, la presenza di 662 giovani senza dimora. L'obiettivo della cooperazione fra le differenti agenzie è teso all'aumento dei progetti dedicati al sostegno abitativo per i giovani in questa regione metropolitana. Nuovi tipi di modelli cooperativi sono stati elaborati per realizzare degli ulteriori progetti.

Per esempio, lo strumento del deposito cauzionale di garanzia per la locazione, può aiutare i giovani ad accedere a un alloggio. Esempi di tal genere si trovano generalmente in Scozia.

Lo strumento tende a ridurre il numero di cauzioni mal gestite, velocizzarne la restituzione e garantire che i fondi siano disponibili al termine del contratto, e, in caso di conflitto tra le parti, garantire che la somma da restituire sia determinata in modo equo.

Anche l'arredamento dell'appartamento può creare problemi specifici ai giovani che vi si confrontano per la prima volta. In Scozia, il Governo ha realizzato un programma quinquennale per arredare 1000 abitazioni all'anno. Sempre in Scozia è stata

realizzata un'iniziativa di riciclaggio di arredi per gli inquilini, compresi quelli giovani, attraverso una rete di organizzazioni che li aiutano nel procurarsi l'arredamento. Grazie a un buono di cambio per arredi, sostenuto finanziariamente dal progetto di contrasto all'*homelessness*, il progetto Fife<sup>22</sup> valuta i bisogni dei nuovi inquilini e, se hanno necessità di arredi, si accorda loro un buono che può arrivare fino ad un massimo di 250 sterline (277 Euro) da spendere presso Furniture Plus.

Spesso, i giovani, pur riuscendo ad accedere a un alloggio, non sono sempre in grado di vivere in modo indipendente. In tal caso, un alloggio mirato, adeguato ai bisogni specifici può rappresentare una soluzione efficace. In Inghilterra, il Governo ha lanciato un programma di sviluppo relativo agli alloggi accompagnati<sup>23</sup> dove, oltre all'alloggio, vengono offerti dei consigli e dei servizi di mediazione ai giovani che non possono più rimanere nell'alloggio di famiglia. I servizi di alloggio accompagnato rappresentano una possibilità per i giovani di avere una camera propria all'interno di una casa privata, i cui abitanti non si aspettano che essi diventino parte della famiglia. Il proprietario offre loro un ambiente sicuro e che rappresenta un sostegno, collaborando (al tempo stesso) con i servizi professionali per aiutare e sostenere il giovane nell'acquisizione delle abilità sociali utili alla vita indipendente.

#### Aiutare i giovani a mantenere il loro alloggio

Nel quadro degli alloggi accompagnati, in casi precisi, il sostegno individuale sembra essere una strategia essenziale per aiutare i giovani a mantenere il proprio alloggio. I servizi di presa in carico, di prossimità e di consulenza su misura, possono avere un impatto sostanziale.

Per alcuni giovani, è necessario un sostegno più intensivo.

A Tampere (Finlandia), nel quadro del progetto *Titu*, ad alcuni giovani adulti senza dimora viene proposta la formula dell'alloggio accompagnato in modo intensivo.

Il progetto comprende sette appartamenti e un locale supplementare attrezzato per le riunioni e il lavoro di gruppo. I giovani senza dimora che vivono in questi appartamenti hanno accesso ai servizi dalle 8 alle 20 dal lunedì al sabato. Durante la domenica il servizio è assicurato per telefono. I residenti imparano a mangiare in modo sano, a sbrigare i lavori domestici, a trovare un lavoro e a gestire il loro bilancio. Dopo un periodo da 6 a 12 mesi, i giovani possono traslocare in un nuovo appartamento in cui vivere in modo totalmente indipendente.

A Helsinki, nel quadro del progetto *Vamos*, si utilizza un modello cooperativo per aiutare i giovani ad ottenere un appartamento in affitto. I giovani vengono avvicinati attraverso un lavoro di prossimità, e li si aiuta a trovare un appartamento adeguato da affittare. In seguito si offrono loro servizi di consulenza in materia abitativa e l'assistente del progetto è disponibile ad incontrarli regolarmente (quasi quotidianamente). Due impiegati di un servizio sanitario locale sono a loro disposizione per fornire consigli sanitari. I giovani presi in carico devono solo passare dal servizio. Il progetto è un successo, almeno nel prevenire gli sfratti e favorire la stabilità giovanile. Dei 198 giovani coinvolti nel progetto, in un anno, 10 hanno trovato un lavoro, un'attività di reinserimento oppure seguono dei corsi di formazione.

Le opportunità per accedere alla formazione o a un lavoro sono molto importanti per un giovane, ed esistono molti esempi di approcci innovativi in questo campo. Il Comune di Meland in Norvegia ha sviluppato un progetto di auto-costruzione per giovani, compresi coloro che hanno problemi di dipendenza e per

<sup>22</sup> <http://www.furnitureplus.org.uk/>

<sup>23</sup> <http://www.communities.gov.uk/publications/housing/makingadifference>

chi ha problemi ad accedere a un alloggio. I giovani partecipano alla totalità del processo di costruzione, dalla pianificazione alla presentazione delle domande per la costruzione. I partecipanti acquisiscono competenze specialistiche in materia edilizia e sono sostenuti per la prima volta nell'edificazione di un alloggio.

In Olanda, il progetto 'Take Off Youth' è un altro esempio di sostegno olistico che aiuta i giovani a uscire definitivamente dall'*homelessness*.

Questa iniziativa è stata sviluppata grazie alla federazione nazionale dei Centri di accoglienza (*Federatie Opvang*<sup>24</sup>), l'associazione nazionale degli alloggi sociali e la fondazione dei giovani senza dimora (SZN). Il progetto è sostenuto dal Ministero della Sanità, del Benessere e dello Sport. L'idea del progetto è che le associazioni per l'alloggio realizzino dei progetti abitativi su piccola scala, destinati ai giovani senza dimora e collegati a un programma di formazione professionale. La formazione può essere organizzata nella stessa associazione o attraverso un altro fornitore. I centri di accoglienza fanno parte di questo programma e offrono servizi di consulenza e di mediazione ai giovani che partecipano al progetto. L'obiettivo è quello di poter vivere in modo indipendente e di ottenere un diploma e un lavoro nel giro di due anni.

All'interno della propria politica di contrasto all'*homelessness*, la città di Rotterdam ha lanciato una specifica strategia sui giovani senza dimora. La città ha dapprima realizzato uno studio sul numero e sul profilo dei giovani senza dimora della città, nonché uno dedicato ai gruppi a rischio *homelessness*.

In seguito è stato creato un ufficio centrale per i giovani senza diploma e reddito, che non hanno alloggio o che necessitano di aiuto e consulenza in materia abitativa, di reddito, di indebitamento, di educazione e di formazione professionale.

Nel quadro della strategia di contrasto all'*homelessness* tra i giovani, la città ha deciso (nel 2008) di creare 50 posti in più, in alloggi accompagnati per giovani con problemi di dipendenza, di salute mentale e difficoltà di apprendimento, e 125 posti per coloro che hanno necessità di un sostegno meno impegnativo.

Nel 2009, la città si è impegnata a creare circa 300 posti nel progetto "Kamers Met Kansen"<sup>25</sup> (o «camere con opportunità»). Questi progetti di prevenzione in materia di alloggio sono destinati ai giovani che rischiano di fare esperienza dell'*homelessness*, a quanti abbiano abbandonato la scuola e per i giovani più vulnerabili sul piano sociale.

Questi progetti abitativi si basano spesso sull'approccio del campus o delle sistemazioni per studenti. I giovani hanno la propria camera e condividono spazi e dispositivi comuni, mentre devono andare a scuola o partecipare a un programma di formazione. I giovani beneficiano di un accompagnamento individuale condotto da consulenti e operatori sociali. Al livello nazionale, sono stati realizzati 27 progetti abitativi, che adottano questo approccio, mentre altri 15 sono attualmente in via di realizzazione.

<sup>24</sup> <http://www.opvang.nl/leo/layout/meer.asp?id=1&Reset=1>

<sup>25</sup> [www.kamersmetkansen.nl](http://www.kamersmetkansen.nl)

## Esperienze di sviluppo delle strategie nazionali di contrasto all'*homelessness*: testimonianze delle persone coinvolte

### Il ruolo del gruppo di lavoro sull'esclusione sociale (*Homelessness Task Force*) nello sviluppo della legislazione scozzese sul fenomeno

A cura di Robert Aldridge, membro della *task force* sull'*homelessness*, Scozia

17

La Scozia ha adottato una strategia ambiziosa per contrastare la grave esclusione sociale; infatti intende offrire a ciascuna persona involontariamente senza domicilio il diritto di disporre di una sistemazione stabile entro la fine del 2012. Le autorità locali hanno lo obbligo di garantire che le persone senza dimora siano alloggiate.

La strategia è stata sviluppata in risposta alle raccomandazioni del gruppo di lavoro sull'*homelessness*, creato nel 1999, al momento in cui è stato creato il parlamento scozzese. Questo gruppo di lavoro multidisciplinare era presieduto dal ministro competente e il suo mandato era di esaminare le cause e la natura del fenomeno in Scozia, analizzare le pratiche di contrasto e fornire delle raccomandazioni per prevenirlo o contrastarlo efficacemente.

Il gruppo di lavoro era basato su un lavoro di collaborazione allargata, che si è rivelato fondamentale per decretarne il successo. Implicava una vasta gamma di attori, come il ministro, il capo dei servizi abitativi del ministero, un rappresentante dell'Agenzia Nazionale per l'alloggio, un responsabile per gli alloggi, un consigliere eletto in una comunità locale, un rappresentante della Federazione delle Associazioni di *housing*, tre rappresentanti di ONG operanti con le persone senza dimora, un rappresentante di un giornale di strada, un ricercatore universitario e due rappresentanti scelti tra il servizio sociale e quello sanitario.

Il gruppo di lavoro ha suddiviso il suo compito in due tappe ed ha ottenuto il recepimento nella legislazione nazionale, delle raccomandazioni elaborate.

La prima tappa mirava ad apportare rapide migliorie in due settori :

- vincolare le autorità locali ad elaborare una strategia di contrasto dell'*homelessness*,
- offrire a tutti i candidati senza dimora un insieme basilare di diritti (tra cui quello all'alloggio temporaneo per un «periodo ragionevole»).

La seconda fase era più radicale e si concentrava sull'evoluzione della cultura alla base del contrasto all'*homelessness*. Essa stabiliva raccomandazioni relative all'adozione di un approccio olistico in rapporto al fenomeno e alla realizzazione di soluzioni individuali.

Il tutto era basato su 13 ricerche universitarie sponsorizzate attorno a due temi: la comprensione del fenomeno e i metodi efficaci di contrasto.

Un primo rapporto ha evidenziato ciò che era già noto sulla base di ricerche esistenti per far sì che i nuovi studi si focalizzassero su nuove aree. Sono state elaborate delle raccomandazioni relative alle indennità sociali, l'impiegabilità, l'accesso a un percorso accompagnato, e lo sviluppo di reti sociali e altre raccomandazioni specifiche relative alla sanità, alla tossicodipendenza e all'alloggio.

Circa la legislazione sull'*homelessness* – relativamente al diritto a una sistemazione più stabile per tutti coloro che, involontariamente, diventano senza dimora – è stato richiesto alle amministrazioni sanitarie locali di redigere dei piani di azione su salute e *homelessness* e tenere costantemente aggiornato il ministero della sanità riguardo al progresso di tali piani di azione.

Un punto essenziale è stato il sostegno, da parte di tutti gli attori, all'approccio all'*homelessness*. Questo approccio beneficia ovviamente di un sostegno politico importante. Malgrado un cambio di governo, avvenuto posteriormente alla creazione del gruppo di lavoro, l'*homelessness* rientra sempre nelle 45 fondamentali priorità nazionali.

Si è rivelato essenziale disporre di un decennio per realizzare il nuovo quadro, tenendo aggiornato regolarmente il Parlamento sui progressi raggiunti. Le autorità locali hanno stabilito un obiettivo provvisorio per valutare i progressi relativi, secondo cui tutte le famiglie involontariamente senza dimora avranno accesso a una sistemazione stabile entro il 2012. Nel 2009, 14 autorità locali su 32 avevano già superato, o si erano avvicinate di molto, a questo obiettivo. Questo gruppo di lavoro ambizioso, sostenuto anche economicamente, e basato su un largo partenariato ha permesso di garantire alla legislazione un appoggio di base, fondato su raccomandazioni consensuali e adeguate.

## Programma finlandese per ridurre il fenomeno dell'*homelessness* di lunga durata: il «gruppo dei saggi»

---

A cura di Peter Fredriksson, Ministero dell'Ambiente, Finlandia

Nel Febbraio 2008, il governo finlandese ha approvato un programma per ridurre della metà il numero di persone senza dimora di lunga durata nel triennio 2008-2011.

Il programma si basa sul rapporto di un gruppo di lavoro creato dal Ministero, allo scopo di concepire un programma di attività, che ha coinvolto gli attori chiave nell'area in considerazione. Il lavoro si è fondato sul rapporto di un «gruppo di saggi» nominati dal Ministero. La creazione di questo gruppo, come nuovo strumento politico, e il rapporto redatto dal gruppo stesso, conteneva degli elementi essenziali per la realizzazione di una nuova strategia. L'obiettivo del gruppo consisteva nell'affrontare a questione *homeless* di lunga durata che, nonostante una flessione generale nel corso degli ultimi 20 anni, non era assolutamente diminuita. Era chiaro agli occhi di tutti che le strategie che avevano permesso di ridurre il fenomeno, non avevano minimamente intaccato la grave esclusione sociale di lunga durata, e che nuovi approcci si rendevano necessari per contrastare questo specifico problema. Il «gruppo dei saggi» era composto da quattro esperti in materia di *homelessness* – il responsabile dei servizi sociali di Helsinki, l'arcivescovo di Helsinki, un anziano politico che aveva militato nel sociale e il direttore di “Y Foundation”, una grande organizzazione che fornisce alloggi per le persone senza dimora in Finlandia.

Il programma rappresenta, per la Finlandia, un cambiamento radicale nell'approccio all'*homelessness*. E' stato il rapporto del «gruppo dei saggi» che ha raccomandato per la prima volta l'utilizzo del principio dell'*housing first*, quale nuova soluzione all'*homelessness* di lunga durata. In Finlandia, il fenomeno è considerato tale, se la situazione di queste persone dura da almeno un anno o se hanno fatto tale esperienza per più volte nel corso degli ultimi tre anni. Queste persone soffrono generalmente di gravi problemi sociali e di salute, soprattutto legati all'abuso di sostanze e alla salute mentale, e necessitano di servizi e di accompagnamento per accedere a una sistemazione abitativa. Prima di tale programma, l'approccio principale all'*homelessness* di lunga durata, era basato su un «modello a gradini», in cui le persone senza dimora passano attraverso varie tappe prima di accedere a un alloggio stabile. Secondo tale approccio, la persona senza dimora deve essere “pronta” ad affrontare i propri problemi sociali e quelli sanitari, prima di accedere a un alloggio permanente. Per contro, l'approccio basato sul principio dell'*housing first* considera, quale punto di partenza, e come condizione preliminare, la presenza di un alloggio adeguato per risolvere gli altri problemi sociali e sanitari.

Il «gruppo dei saggi» ha perciò proposto la realizzazione di un programma di finanziamento, attraverso cui il finanziamento pubblico per le persone è stato combinato al finanziamento per la costruzione di alloggi. Nel quadro di tale programma, la responsabilità finanziaria è condivisa tra Stato ed autorità locali, e ciascuna parte contribuisce per il 50% del fabbisogno. Lo Stato ha messo a disposizione 80 milioni di euro per investimenti strutturali per il programma e 10,3 milioni di euro per l'assunzione di personale di accompagnamento. L'associazione finlandese del gioco d'azzardo ha contribuito per circa 18 milioni di euro, erogati per i restauri necessari dei centri di accoglienza per trasformarli in alloggi protetti. Il programma di finanziamento ha suscitato l'interesse dei Comuni e ha creato la dinamica per la nuova strategia. Il programma è stato realizzato, con il concorso tra le autorità pubbliche e i Comuni delle dieci città maggiormente interessate dall'*homelessness*. Le nuove opportunità di finanziamento hanno permesso di garantire che le città si impegnassero totalmente fin dall'inizio. Attualmente, le città sono molto ambiziose e cercano di mantenere i risultati ottenuti fino ad oggi.

Nel caso del programma finlandese per ridurre l'*homelessness* di lunga durata, il «gruppo dei saggi» ha agito in qualità di elemento catalizzatore e ha elaborato un nuovo approccio molto ambizioso. Un altro fattore importante è stato l'impegno politico forte, sostenuto da risorse finanziarie adeguate. I risultati raggiunti dimostrano che la strategia è efficace e il ministero confida nel conseguimento degli obiettivi previsti.

## Lo sviluppo della strategia nazionale portoghese: le opportunità offerte nel quadro del processo europeo per l'inclusione sociale

---

A cura di Teresa Caeiro, responsabile per l'*homelessness* del Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali, Portogallo

Fin dall'inizio degli anni '90, non esistevano affatto delle misure o politiche specifiche per il contrasto alla povertà in Portogallo. Nonostante siano state elaborate grandi riforme nel corso dell'ultimo decennio, nei campi della sicurezza sociale, della sanità e dell'educazione, le politiche di contrasto all'*homelessness* hanno goduto di uno scarso interesse da parte degli organi preposti. La situazione è mutata nel momento in cui la Commissione europea ha chiesto agli Stati membri di dare priorità al fenomeno e di includere nei piani d'azione nazionali (ora detti piani strategici nazionali) degli strumenti specifici. Questi piani sono stati elaborati nel contesto della strategia europea sulla protezione e sull'inclusione sociale, diretta a fornire un quadro per lo sviluppo di strategie nazionali e per il coordinamento politico fra gli Stati aderenti su temi relativi alla povertà e all'esclusione sociale. Tale strategia europea è in atto dal 2000. L'aumento dell'*homelessness* nelle città come Lisbona e Oporto, e la difficoltà di comprendere il fenomeno nella sua portata, a causa dei numerosi approcci messi in atto dalle diverse organizzazioni che operano con le persone senza dimora, hanno evidenziato l'urgente necessità di studiare e di sviluppare delle misure dirette alla prevenzione e alla riduzione del fenomeno. Questi fattori hanno permesso al Ministero del Lavoro e della Solidarietà sociale di intraprendere delle azioni più strategiche. È stato possibile realizzare un processo, che si è trasformato in partenariato che ha visto coinvolti tutti gli attori, e che è all'origine della strategia nazionale per il periodo 2009-2015.

La prima tappa è stata quella di comprendere la realtà e l'estensione del fenomeno in Portogallo. Nel 2004, è stato inviato un questionario a tutti i Comuni e ai servizi sociali locali, allo scopo di raccogliere informazioni sui servizi offerti alle persone senza dimora. Il questionario è stato seguito da uno studio più dettagliato nel 2005. Una delle principali conclusioni dello studio è stata quella di elaborare una strategia nazionale diretta alla prevenzione del fenomeno, di realizzare degli interventi per contrastare l'*homelessness* attraverso percorsi progettuali per le persone senza dimora. Chiaramente tutti gli attori del settore pubblico e di quello privato dovevano essere coinvolti, poiché non esisteva alcun coordinamento dei servizi.

Nel marzo 2007, è stata indetta una riunione dei rappresentanti degli enti pubblici e privati, coinvolti nel contrasto all'*homelessness*. Si è convenuta la necessità di sviluppare un piano nazionale, ed è stato creato un gruppo operativo per definire il fenomeno ed elaborare una strategia d'azione. Il gruppo operativo era composto da un rappresentante per ciascun organismo coinvolto. Tale processo si è rivelato essenziale per il successo dell'iniziativa, poiché tutti i partner si sono sentiti impegnati e coinvolti. La strategia e la definizione sono state accettate da tutti gli attori, elemento rilevante nella misura in cui la strategia finale si basa su obiettivi strategici relativi all'impegno specifico delle diverse organizzazioni coinvolte, così come sulla condivisione degli obiettivi comuni.

La fase di realizzazione è stata avviata nel 2009. La prima fase implicava lo sviluppo di strumenti operativi (un manuale di formazione per il personale e strumenti informativi), oltre ad alcuni strumenti di valutazione. Un accento è stato posto sul coinvolgimento continuo degli attori attraverso regolari riunioni del gruppo operativo, formato da professionisti, e dalla rete sociale locale, incaricata di realizzare la strategia al proprio livello. La raccolta continua dei dati sulla caratterizzazione delle situazioni delle persone senza dimora rappresenta, ovviamente, un elemento chiave della strategia. Un'analisi precoce suggerisce che il coinvolgimento attivo di tutti gli attori rappresenti un elemento molto importante per il successo della strategia.

L'elemento fondamentale per lo sviluppo di quest'ultima è stata la necessità di includere, all'interno del Piano nazionale, delle misure a favore dell'*homelessness*. Ciò ha permesso di iscrivere il fenomeno nell'agenda dei lavori, da cui abbiamo potuto trarre un certo profitto. Abbiamo assistito al chiaro riconoscimento della necessità di sviluppare una base dati concreta e questo ha favorito lo sviluppo di una strategia ambiziosa. Le opportunità per gli operatori politici di scambiare informazioni, esperienze e buone prassi di intervento a livello europeo sono state molto importanti nel contribuire allo sviluppo della strategia.

## Lo sviluppo del «piano strategico nazionale per il sostegno sociale» in Olanda

A cura di Walter Kamp, comune di Amsterdam, Paesi Bassi

Nel 2006, quattro grandi città dei Paesi Bassi (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht e La Haye, note sotto il nome di «G4») hanno siglato un accordo con il governo per il contrasto dell'*homelessness*. Nel quadro dell'accordo, le parti si sono impegnate a porre fine al fenomeno entro un periodo di otto anni.

Lo sviluppo del programma è in opera da tempo: i comuni del G4 e il Governo hanno collaborato per vari anni determinare dei metodi efficaci allo scopo di contrastare il fenomeno. Essi avevano notato la necessità di servizi di sostegno alle persone senza dimora, presenti in modo sproporzionalmente elevato nelle quattro grandi città. Era chiaro che i centri di accoglienza avevano superato la capacità massima e disponevano di poco personale e di risorse finanziarie estremamente scarse. D'altra parte le persone che si recavano presso questi centri, dovevano confrontarsi con una moltitudine di problemi, quali la dipendenza o le patologie psichiatriche. Queste persone avevano, in teoria, il diritto di essere accolte e prese in carico, ma di fatto l'assistenza non veniva fornita, da parte delle istituzioni responsabili.

Tutti questi elementi risultavano in un quadro che apparteneva al passato: le persone continuavano a vivere e a sopravvivere sulla strada. E' decisamente una vergogna che questa situazione si possa essere protratta per così tanto tempo.

Ecco di seguito gli elementi essenziali dell'approccio del G4:

- Un approccio personalizzato gestito dal Comune. Tutte le persone senza dimora devono essere note al Comune responsabile incaricato di dirigere le operazioni.
- Un approccio integrale con un'offerta adeguata in cinque campi differenti: alloggio, sanità, salute mentale, reddito e attività quotidiana.
- Servizi congiunti. Le città propongono un'identificazione efficace dei centri di accoglienza e di cura, un livello adeguato di sostegno, un'assicurazione collettiva relativa alle cure sanitarie e progetti di aiuto in caso di indebitamento; le cooperative immobiliari devono fornire un alloggio e gli organismi della presa in carico sono responsabili delle cure convenute con il Comune e il Governo.

Numerosi fattori hanno giocato un ruolo nello sviluppo della strategia. Il primo di questi fattori è stato quello di considerare l'*homelessness* quale priorità politica sia a livello governativo, che a quello delle autorità locali del G4. I numerosi attori chiave erano, per delle ragioni del tutto personali, molto coinvolti nel progetto e ne hanno indicato la direzione. Il finanziamento della strategia rappresenta un ulteriore elemento del suo successo. Non solo i Comuni hanno accordato un budget supplementare, ma le risorse sono state egualmente allocate dalla legge generale sulle spese sanitarie straordinarie (note sotto il nome di AWBZ). Una risorsa supplementare pari a 170.000.000 € è stata concessa al G4. Questi fondi hanno permesso ai Comuni di proporre numerosi nuovi servizi.

Quattro anni dopo il lancio della strategia, 10.000 persone senza dimora sono state prese in carico dal G4. Il numero dei servizi è ora più elevato, soprattutto per la categoria degli utenti maggiormente vulnerabili. Il numero di persone che utilizzano i centri di accoglienza è calato del 30%. In buona sostanza, grazie a questo impegno, non si vedono più persone senza dimora che dormono per strada. D'altra parte, anche il numero dei piccoli reati commessi dalle persone senza dimora è diminuito di più della metà.

Il G4 e il Governo centrale sono attualmente impegnati nella consultazione sulla seconda fase del progetto. Quattro anni fa, l'elemento motore era costituito dall'indignazione legittima provocata dal fatto che le persone senza dimora dormissero per strada senza ricevere le cure necessarie. Adesso l'obiettivo è quello di garantire i risultati della strategia e di prevenire l'emergenza di una nuova generazione di persone senza dimora. Inoltre, il G4 realizza che è inammissibile che delle persone siano talmente emarginate da dover dormire per la strada. L'obiettivo finale deve essere quello secondo cui, nessuno deve più "finire sulla strada".

## L'esperienza francese della Conferenza nazionale di consenso sulle persone senza dimora

A cura di Hervé de Ruggiero, direttore FNARS (Federazione Nazionale delle Associazioni di accoglienza e di reinserimento sociale), Francia

La prima conferenza di consenso sulle persone senza dimora è stata organizzata e promossa dalla FNARS, con il finanziamento del Ministero della Coesione sociale, e si è tenuta a Parigi nel novembre del 2007.

La metodologia della conferenza di consenso è diretta a sviluppare la comune comprensione di un tema controverso, basandosi sui contributi degli esperti e sulla conoscenza esistente del fenomeno, mentre il consenso finale è sancito da una giuria indipendente.

La FNARS ha proposto la conferenza di consenso allo scopo di definire una base consensuale a favore di politiche pubbliche sull'*homelessness*.

Il contesto politico è stato segnato da una mancanza di coerenza percepita largamente, per cui l'azione politica includeva vari progetti, pratiche, attori e misure che non facilitavano la realizzazione di un'azione coerente, adeguata e rispondente ai bisogni delle persone senza dimora. La trasposizione della metodologia di una conferenza di consenso, che è una metodologia scientifica derivata dal settore medico, ha rappresentato l'opportunità per gli attori, di identificare le sfide e di sviluppare un approccio basato su dati fattuali. Era evidente insomma, che una politica coordinata, basata sull'analisi concreta della situazione e dei bisogni delle persone senza dimora era ormai indispensabile. E' stato ugualmente chiaro che le politiche pubbliche sull'*homelessness* e la grave esclusione sociale, necessitavano di un approccio integrato e intergovernativo e dovevano essere articolate attorno ad obiettivi consensuali, a una valutazione approfondita e risorse finanziarie congrue.

Situazione abitativa e *homelessness* hanno occupato i titoli dei quotidiani francesi per i due anni precedenti la conferenza di consenso, e questo è stato un elemento importante per il contesto della stessa conferenza. Durante l'inverno 2005-2006, l'associazione Medici del Mondo ha offerto delle tende alle persone senza dimora. Quando le tende sono diventate permanenti, i residenti locali hanno cominciato a protestare. A quel punto un'altra associazione, *les Enfants de Don Quichotte* ("i Figli di Don Chisciotte"), hanno deciso che era venuto il momento di agire e piantarono 200 tende rosse lungo il canale di Saint Martin a Parigi. E' stato in questo momento che il fenomeno dell'*homelessness* ha riscosso maggiore attenzione da parte dell'opinione pubblica, e ciò ha facilitato la presentazione del disegno di legge sull'opponibilità del diritto all'alloggio (2007), proprio durante la campagna per l'elezione presidenziale. La maggiore attenzione dell'opinione pubblica ha sicuramente giocato a favore della conferenza di consenso.

La metodologia della conferenza di consenso ha implicato un comitato organizzativo, composto da professori universitari, volontari e operatori del Governo centrale e locale. Questo comitato è stato incaricato di preparare la conferenza di consenso, raccogliere i dati, selezionare le domande fondamentali e nominare degli esperti, così come i membri della giuria, incaricata di formulare le raccomandazioni. Nel novembre 2007, circa 350 persone hanno partecipato all'udienza pubblica durante la quale la giuria e il pubblico presente hanno ascoltato e interrogato gli esperti.

Durante una sessione di due giorni, tenutasi a porte chiuse dopo l'udienza pubblica, la giuria ha redatto un proprio rapporto di cinquanta pagine che includeva le seguenti raccomandazioni e pareri. Secondo il rapporto, la politica sull'*homelessness* in Francia, era frammentaria e inefficace, e necessitava di un coordinamento strategico nazionale. Il rapporto ha proposto le seguenti raccomandazioni generali:

1. La necessità del rispetto per le persone senza dimora.
2. La necessità di riconoscere la varietà delle situazioni delle persone senza dimora.
3. La necessità di unificare ed integrare gli interventi politici.
4. La necessità di una concreta applicazione del principio di aiuto «incondizionato», ovvero il dovere di aiutare le persone in stato di disagio.
5. Applicazione a livello regionale degli strumenti politici, ovvero realizzazione di una vasta gamma di servizi ordinati sulla base della valutazione dei bisogni. Le strategie vanno essere valutate e aggiornate in vista degli obiettivi e delle risorse.

La conferenza di consenso ha sicuramente prodotto un impatto. Si è trattato di un approccio innovativo e intersettoriale, che ha permesso di unire differenti attori e che ha indotto a cercare ed ottenere delle raccomandazioni utili allo sviluppo coerente delle politiche pubbliche e delle strategie, ritenute necessarie da tutti i soggetti interessati. Queste raccomandazioni sono state largamente adottate da un deputato dell'Assemblea Nazionale, Etienne Pinte, nominato dal Primo ministro per «*stabilire un metodo e un'agenda di lavoro diretta alla realizzazione di una politica interministeriale*». In seguito al rapporto, è stato iniziato un lavoro comune fra Stato e altri soggetti, basato sulle raccomandazioni fornite dalla Conferenza di consenso. Le raccomandazioni e il prosieguo del lavoro hanno condotto all'annuncio, da parte del Segretario di Stato per l'alloggio e lo sviluppo urbano, di 20 proposte, dirette a stabilire un servizio pubblico di accoglienza e l'accesso all'alloggio per le persone maggiormente bisognose. Inoltre, la metodologia sarà ripresa a livello europeo, per stabilire una base comune per un'azione europea di contrasto all'*homelessness* nel dicembre 2010.

## Linee-guida FEANTSA per l'elaborazione di una strategia integrata di contrasto all'*homelessness*

Nel corso degli ultimi 20 anni, la FEANTSA ha promosso e incoraggiato gli scambi transnazionali fra i servizi di sostegno alle persone senza dimora in tutta Europa. Analisi e revisioni delle politiche di sostegno alle persone senza dimora hanno rivelato che esiste una molteplicità di approcci per contrastare l'*homelessness*. La gran parte dei Paesi sono riusciti a integrare tra loro più approcci fra i 10 che abbiamo elencato di seguito.

La FEANTSA pensa che le politiche più efficaci nel contrasto all'*homelessness* dovrebbero includere questi 10 approcci, ma è necessario trovare un equilibrio, in rapporto al contesto politico, all'interno del quale le Autorità devono realizzare le proprie politiche.

Migliorare le politiche di contrasto all'*homelessness* è possibile, e la FEANTSA pensa che i 10 approcci sottoelencati potrebbero costituire una interessante guida per gli operatori politici, le ONG e gli altri attori coinvolti nel contrasto alla grave esclusione sociale.

### L'approccio fondato sui dati

Una buona comprensione del fenomeno dell'*homelessness* è elemento fondamentale per la realizzazione di efficaci politiche di contrasto alla grave esclusione sociale. Queste possono essere sviluppate attraverso:

- Lo studio e la documentazione delle tendenze del fenomeno, del numero delle persone senza dimora e lo sviluppo di adeguati indicatori.
- La ricerca e l'analisi delle cause e delle possibili soluzioni all'*homelessness* dirette a completarne lo studio e la sistematica documentazione.
- La revisione periodica delle politiche più efficaci, costantemente accompagnata da una buona comprensione di questa realtà.

### L'approccio globale

Un approccio globale per contrastare la grave esclusione sociale deve comprendere delle politiche di assistenza di emergenza per le persone senza dimora, il loro reinserimento nel tessuto sociale e la prevenzione dell'*homelessness*.

- I servizi di urgenza sono una tappa importante per evitare i periodi di lunga permanenza in strada.
- L'integrazione dovrebbe costituire l'obiettivo primario per tutte le persone senza dimora e dovrebbe essere adeguato ai bisogni della persona.
- La prevenzione – soprattutto quella mirata (sfratti e uscita dalle strutture istituzionali) e la prevenzione sistemica (attraverso politiche generali per l'alloggio, per l'impiego e l'educazione) sono necessarie.

### L'approccio multidimensionale

La grave esclusione sociale è riconosciuta come fenomeno che esige delle soluzioni fondate su approcci multidimensionali, che comprendono:

- L'integrazione abitativa, sanitaria, occupazionale, educativa e formativa, dato che il percorso dell'*homelessness* può rivelarsi molto vario da persona a persona.
- La collaborazione fra le diverse agenzie, e la cooperazione tra i vari settori, rappresenta un elemento fondamentale di ogni strategia efficace, poiché l'*homelessness* non può essere indirizzata in modo permanente da un solo settore

- La collaborazione fra i servizi dei ministeri del lavoro, dell'alloggio, della sanità e gli altri, è molto importante per motivi di efficacia e per prevenire, allo stesso tempo, le ripercussioni negative di politiche elaborate da differenti settori.

### L'approccio fondato sui diritti

Un approccio fondato sui diritti per contrastare l'*homelessness*, deve promuovere l'accesso a un alloggio stabile e adeguato, come condizione indispensabile per l'esercizio della maggior parte dei diritti fondamentali attraverso:

- L'applicazione dei trattati internazionali sul diritto all'alloggio, quale punto di partenza per lo sviluppo di una strategia di contrasto al fenomeno.
- L'importanza di focalizzarsi sul diritto all'alloggio opponibile per assicurarne l'esercizio effettivo.
- Il riconoscimento dell'interdipendenza fra il diritto all'alloggio e gli altri diritti fondamentali (alla dignità, alla salute)

### L'approccio partecipativo

La grave esclusione sociale è un ambito in cui la cooperazione tra le organizzazioni che prestano servizi alle persone senza dimora, è fondamentale, data la loro esperienza in questo campo, e ciò richiede l'applicazione dei seguenti metodi sulla partecipazione:

- La partecipazione di tutti gli attori interessati (compresi i fornitori dei servizi, gli utenti e i poteri pubblici) nell'elaborazione e nella valutazione delle politiche, è un modo importante di raccogliere il *know-how* e le risorse per il contrasto all'*homelessness*.
- Il coinvolgimento di tutti gli attori interessati nella realizzazione delle politiche è uno strumento essenziale al buon funzionamento della strategia di contrasto alla grave esclusione sociale.
- La partecipazione delle persone che conoscono il fenomeno dell'*homelessness* dovrebbe servire a migliorare la qualità dei servizi offerti e delle stesse politiche di contrasto. La realizzazione di adeguati organi consultivi favorirebbe una migliore considerazione delle esperienze di esclusione subite dalla persona.

### L'approccio normativo

Un approccio normativo tende ad appoggiare una strategia di contrasto all'*homelessness* attraverso delle leggi che forniscono:

- Un quadro giuridico a livello nazionale e/o regionale, che rafforzi la coerenza e la responsabilità nella realizzazione di politiche efficaci.
- Obiettivi e scopi vincolanti, diretti alla supervisione e al controllo dell'evoluzione della politica.

### L'approccio sostenibile

Sono tre gli elementi che generano un approccio veramente sostenibile nel contrasto alla grave esclusione sociale e che conducono a soluzioni permanenti:

- l'adeguatezza delle risorse finanziarie è importante per ciascuna strategia di lungo termine diretta a sradicare il fenomeno dell'*homelessness*.

- L'impegno politico a tutti i livelli (nazionale, regionale, locale)
- Il sostegno dell'opinione pubblica attraverso campagne di informazione e di sensibilizzazione al problema

### **L'approccio fondato sui bisogni**

Questo approccio parte dal principio che le politiche devono essere sviluppate in rapporto ai bisogni dell'individuo e non in ragione delle esigenze strutturali delle organizzazioni, per tanto:

- L'elaborazione delle politiche si basa sui bisogni dell'individuo, sulla base di indagini effettuate e dei progetti individuali di reinserimento.
- Revisioni regolari e adeguate delle politiche e delle strutture dirette alle persone senza dimora, rappresentano un elemento imprescindibile.

### **L'approccio pragmatico**

L'approccio pragmatico consiste di due elementi:

- Obiettivi realistici e realizzabili sono necessari e possibili, se accompagnati da ricerche sulla natura e sull'estensione del fenomeno, sui bisogni delle persone senza dimora, sull'evoluzione del mercato immobiliare e del lavoro, e sugli altri settori collegati
- La congruità degli elementi temporali e della definizione degli intermediari con gli obiettivi a lungo termine.

### **L'approccio *bottom-up* (ascendente)**

Un approccio *bottom up* concerne lo sviluppo di politiche da parte delle autorità locali (all'interno di un quadro regionale o centrale preciso) fondate su due elementi:

- L'importanza delle Autorità locali nella realizzazione delle strategie di contrasto attraverso la partecipazione rafforzata, l'aumento di competenze e dei diversi obblighi vincolanti a livello locale.
- La prestazione di servizi di prossimità alle persone senza dimora in collaborazione con tutti gli attori per coordinare il lavoro di rete fra tutti gli attori in gioco nel contrasto alla grave esclusione sociale.

Per maggiori informazioni, non esitate  
a contattare la segreteria di FEANTSA:

FEANTSA  
194 Chaussée de Louvain  
1210 Bruxelles  
Belgio

Tel. : +32 2 538 66 69  
Fax: +32 2 539 41 74

Email: [information@feantsa.org](mailto:information@feantsa.org)  
Site web: [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org)



La presente pubblicazione è stata realizzata all'interno del quadro del programma comunitario per l'impiego e la solidarietà sociale (2007-2013).

Questo programma è gestito dalla Direzione Generale dell'impiego, degli Affari sociali e delle pari opportunità della Commissione Europea. È stato realizzato per sostenere finanziariamente il conseguimento degli obiettivi dell'Unione Europea nel settore dell'Impiego e degli Affari sociali, come riportati dall'Agenda Sociale, e contribuire alla realizzazione degli obiettivi della strategia di Lisbona in questi campi.

Il programma, che si estende su sette anni, è rivolto a tutte le parti interessate suscettibili di contribuire all'evoluzione adeguata ed efficace di una legislazione e delle politiche sociali e dell'impiego nell'insieme dell'UE-27, dei Paesi dell'area AELE-EEE così come i Paesi candidati e pre-candidati all'ingresso nell'UE.

PROGRESS ha come mission il rafforzamento della contribuzione all'UE e di sostenere tutti gli Stati aderenti a rispettare il loro impegno e a condurre le loro azioni in modo da creare sempre più opportunità di lavoro e di migliore qualità costruendo una società più solidale. Da parte propria, contribuirà nel:

- Fornire un'analisi e dei consigli politici sul lavoro, la solidarietà sociale e le pari opportunità tra i sessi;
- Controllare la realizzazione della legislazione e delle politiche europee a livello dell'impiego, della solidarietà sociale e dell'uguaglianza tra i sessi;
- Promuovere lo scambio di politiche, dell'apprendimento e del sostegno fra gli Stati aderenti sugli obiettivi europei;
- Riportare le opinioni degli attori e della società in generale.

**Per maggiori informazioni, vogliate consultare : <http://ec.europa.eu/progress>**

