



**c'è in gioco
la povertà**

c'è in gioco la povertà

percorsi di riflessione e strumenti di azione
sulla lotta alla povertà dall'Italia verso l'Europa

draft, marzo 2011

C'è in Gioco la Povertà

Percorsi di riflessione e strumenti di azione sulla lotta alla povertà dall'Italia verso l'Europa

INDICE

Parte prima:

Homelessness: una nuova concettualizzazione del fenomeno

Parte seconda:

European Consensus Conferente on Homelessness: Raccomandazioni politiche della Giuria

draft, marzo 2011

Homelessness: una nuova concettualizzazione del fenomeno

Introduzione

Apriamo questo primo capitolo con una descrizione delle diverse, contrastanti spiegazioni che si sono sviluppate intorno al fenomeno della homelessness e di come queste si siano conseguentemente trasformate in direzione di una 'nuova ortodossia'.

Questo tipo di approccio, che è comunemente accettato dai ricercatori, vede il fenomeno della homelessness come risultato di una complessa interazione fra eventi avversi tanto su un piano strutturale quanto su quello personale. Vengono poi discussi i percorsi d'approccio emergenti, seguiti da un breve riferimento ad alcune problematiche legate alla misurazione del fenomeno. Infine, consideriamo alcune questioni metodologiche, legate principalmente ai limiti della ricerca interdisciplinare.

A partire dai primi anni novanta, la ricerca su tutti gli aspetti del fenomeno della homelessness si è diffusa enormemente nella maggior parte dei paesi europei (Avramov, 1995 a e b). Questa tendenza rispecchiava in parte, in quegli stessi paesi, la crescita di una homelessness visibile e il carattere progressivamente omogeneo delle persone senza dimora in quegli anni. Non sorprende il fatto che buona parte del lavoro di ricerca fosse concentrato soprattutto sull'enumerazione della popolazione senza dimora e sulle proposte di possibili soluzioni normative volte a migliorarne le condizioni di vita, evidentemente caratterizzate da forte marginalizzazione.

Ad ogni modo, le definizioni di cosa costituissero la homelessness e le sue stesse cause diedero luogo a numerose contestazioni (Daly, 1992, 1993). Sono, queste, tematiche tuttora dibattute, ma sulle quali esiste una crescente condivisione a livello europeo rispetto alla definizione, enumerazione e interpretazione del fenomeno che in questo rapporto intendiamo analizzare.

Nel 1985, durante uno dei primi seminari sulla homelessness nella Comunità Europea, venne notato che al fine di facilitare la preparazione di programmi volti a migliorare le condizioni di coloro che stessero vivendo in uno stato di homelessness, era necessario diffondere informazioni circa:

- L'estensione e la natura della homelessness negli stati membri;
- Il numero delle persone senza dimora, elencate per sesso e età;
- L'esatta condizione legale del senza dimora nei singoli stati membri;
- Descrizione dettagliata di progetti pre-esistenti, soprattutto se innovativi, in tutti i settori (pubblico, privato, volontario);
- Informazioni su ricerche già avviate sul fenomeno della homelessness;
- Le cause della homelessness (Harvey, 1986)

Il seminario portò alla fondazione di FEANTSA e dell'osservatorio europeo sulla homelessness. Nel corso degli ultimi vent'anni, l'osservatorio ha lavorato per fornire le informazioni indicate come necessarie allo sviluppo di politiche consapevoli tanto a livello nazionale quanto europeo.

Questa panoramica sulla homelessness nel contesto dell'Unione Europea attinge ampiamente al lavoro intrapreso dall'Osservatorio fin dalla sua formazione nel 1991, qui integrato da ulteriore letteratura proveniente da diverse fonti. Un'informazione ragionevolmente dettagliata sulle questioni sopracitate è disponibile per un largo numero di stati membri, ma esistono ancora lacune sostanziali, in particolare per gli stati dell'area CEE (Centro e Est Europa), che emergono in modo evidente nella presente relazione (vedere anche Philippot *et al*, 2007 per un'analisi simile). Questo rapporto, prodotto in formato accessibile, mira a fornire una robusta base di riflessione sulle possibili politiche di contrasto alla homelessness, alla luce degli esempi forniti da politiche di prevenzione e di riduzione della durata e del danno potenziale sofferto da coloro che vivono tale condizione.

Spiegare la homelessness: strutturale e individuale

Le definizioni più comuni di homelessness possono essere divise in due macro categorie: strutturale e individuale (Neale, 1997). Le spiegazioni di tipo strutturale fanno risalire le ragioni del fenomeno a strutture sociali e economiche e citano tipicamente la povertà, un mercato del lavoro in tendenza negativa, un'inadeguata fornitura di servizi, tagli e restrizioni al sistema di previdenza sociale e la mancanza di abitazioni a prezzi accessibili come principali cause. La visione individualista, invece, si focalizza sulle caratteristiche e sui comportamenti dei senza dimora e suggerisce che la homelessness sia la conseguenza di problemi personali, come per esempio l'infermità mentale o la dipendenza. I ricercatori hanno raramente sostenuto posizioni che escludano l'una o l'altra prospettiva; più precisamente ci si è in

genere dedicati ad enfatizzarne una. Le spiegazioni per la homelessness hanno oscillato fra questi due estremi, assumendo rilevanza a seconda del momento e del paese e dando origine a una 'nuova ortodossia', che intende da homelessness come il risultato di un'interazione dinamica tra caratteristiche e azioni individuali e cambiamento strutturale (Pleace, 2000).

I primi studi: enfasi sull'interpretazione individualista

La ricerca sulla homelessness precedente agli anni settanta è relativamente limitata e rimane sostanzialmente una prerogativa del Nord America (es. Andersen, 1923; Wallace, 1965; Wiseman, 1970 and Spradley, 1970), con spunti minori nel Regno Unito (es. O'Connor, 1963; Cook, 1975; Digby, 1976). Gli studi si concentravano soprattutto sulle caratteristiche degli abitanti di 'Skid Row'; le aree urbane dove si radunavano i senza dimora. Il fenomeno della homelessness, in questo tipo di analisi, era largamente concepito come un processo di allontanamento dalla società causato da deficit individuali degli stessi senza dimora, nonostante secondo alcune prospettive più radicali fossero altrettanto decise nel sottolineare la relazione fra persone senza dimora e i rispettivi operatori di controllo sociale, come i fornitori di servizi per i senza dimora o la polizia (es. Archard, 1979a). Archard (1979b: 19) nella sua rilettura critica dell'esistente letteratura sul vagabondaggio, concludeva che:

“La nostra strategia d'indagine contemporanea è stata quella di studiare i vagabondi, non il vagabondaggio. L'obiettivo di ricerca è focalizzato sull'individuo, non sulle dimensioni sociali e politiche del problema. Lo studio sociologico della legislazione e delle politiche, sui due livelli ideologico e istituzionale, è stato tralasciato. Più significativamente, la relazione tra vagabondaggio, la reazione della società al fenomeno, e la struttura sociale e economica del capitalismo attuale, è assente dalla ricerca contemporanea.”

Ad ogni modo, dato il numero di persone senza dimora, in crescita durante gli anni ottanta, le interpretazioni individualiste che ne sottolineavano le patologie divennero sempre più difficili da sostenere. Nuove letture del fenomeno si fecero strada e rafforzarono l'idea dell'importante impatto dei cambiamenti nel mercato del lavoro e della casa, in aggiunta ai tagli alle spese sociali, come motivi trainanti dell'apparente crescita della homelessness, in altre parole, motivazioni strutturali. Le tendenze interpretative qui suggerite si muovono su un livello decisamente generico e le esperienze dei singoli stati membri variano in modo significativo. La concettualizzazione della homelessness nei vari stati è in parte definita dalla disciplina accademica in cui la ricerca si svolge, il tenore ideologico delle ONG e il ramo del governo cui pertiene la responsabilità di fornire e finanziare servizi per i senza dimora (vedere per un esempio, il saggio di Fitzpatrick and Christian (2006) in cui si esplorano le differenze fra la ricerca negli Stati Uniti e nel regno Unito e si sottolinea l'impatto delle varie discipline accademiche nella descrizione dell'homelessness).

A seguire il primo convegno in Irlanda, un secondo seminario a livello europeo si svolse nel settembre del 1986 a Vierset-Barse, Belgio, con l'obiettivo di esplorare i servizi a disposizione dei senza dimora in Europa. Il seminario identificò due categorie di homelessness, largamente in linea con le cause strutturali-individualiste del fenomeno: coloro che vivevano la condizione di homelessness a causa di una “mancanza di possibilità materiali, generalmente dovuta a una discrepanza fra la disponibilità di abitazioni e la domanda” e coloro che presentavano “incapacità psico-sociale ad assumersi la responsabilità di una abitazione, determinata dal fatto che, pur in presenza delle necessarie condizioni materiali, questa categoria d'individui risulterebbe incapace di stabilirsi in modo indipendente e/o permanente a causa di varie difficoltà psico-sociali” (Recontre Europeenne Humanie (1986: 23-34).

Verso una lettura strutturalista.

L'anno seguente, una relazione compilata su iniziativa del Comitato Occupazione e Affari Sociali del Parlamento Europeo sul tema *Riparo per i Senza Dimora nella Comunità Europea* enfatizzava fortemente le cause strutturali della homelessness. La relazione sosteneva chiaramente che:

Il fenomeno della homelessness risulta soprattutto dalla perdita dell'abitazione e i senza dimora sono principalmente nuclei familiari che nella maggioranza dei casi si trovano al di sotto o minimamente sopra al livello di prestazioni sociali di base, istituzionalmente riconosciuto come soglia di povertà...Le origini e ancor più il persistere della homelessness sono da una parte conseguenza della povertà, dall'altra si deve invece all'inadeguato, quando non completamente assente, impegno per sconfiggerla.” (1987: 11).

Alcuni anni dopo, il Consiglio d'Europa, in una panoramica sulla homelessness, supportava questa ampia interpretazione del fenomeno sostenendo che "la homelessness rappresenta una forma estrema di povertà e marginalizzazione" (1993: 44). In un dettagliato studio delle ricerche sulla homelessness nell'Unione Europea, basata sulle relazioni compilate dall'Osservatorio Europeo sulla homelessness nella prima metà degli anni novanta, Avramov (1995: 80) diede una breve spiegazione del fenomeno che avrebbe largamente dominato il pensiero sulla homelessness a livello europeo per i successivi quindici anni. La Avramov sosteneva che le radici della homelessness erano "connesse con un reddito insufficiente e con la mancanza di accesso ad alloggi a basso costo e la condizione precipita generalmente a causa di uno o più eventi traumatici nella vita del singolo individuo". Ad ogni modo l'interpretazione della Avramov non venne condivisa in modo unanime. Ciò fu sottolineato da Fitzpatrick (1998) in una revisione delle relazioni nazionali sulla homelessness prodotte dai membri dell'Osservatorio Europeo nei primi anni novanta, che mostrava il differente peso conferito alle interpretazioni di natura strutturale e individualista attribuite al fenomeno. Ciononostante, mentre alcune letture della homelessness continuavano a sottolineare un aspetto a fronte dell'altro, la visione strutturalista cresceva di spessore e l'interpretazione fornita dalla Avramov acquisiva peso e autorevolezza.

I "nuovi senza dimora" e la "nuova ortodossia"

Stava diventando sempre più evidente che la natura e la diffusione della homelessness variava a seconda dei vari stati membri dell'Unione Europea (Daly, 1995), sebbene il reperimento di dati fosse e continui ad essere problematico (vedere Harvey, 1999 per una panoramica sulle difficoltà nella definizione e misurazione della homelessness nei paesi dell'Unione Europea durante gli anni novanta). Verso la fine degli anni novanta, Marsh e Kennett (1999: 1) iniziarono a parlare dei "nuovi homeless", generati da "la fine della piena occupazione, l'erosione della rete di sicurezza sociale e dalla mercificazione e riduzione dei sussidi statali." Pur concentrandosi principalmente sulla realtà del Regno Unito, gli autori affermavano che questo tipo di senza dimora poteva essere riconosciuto anche in altri paesi europei, nonostante i cambiamenti nell'ambito della previdenza sociale non fossero uniformi nell'intero continente. L'idea che le modifiche nei sistemi di previdenza sociale stessero accrescendo il rischio di perdere la casa per un numero sempre più alto di persone, portò alla dicitura di "nuovi homeless" che rappresentava un nuovo modo di intendere la homelessness. Se la homelessness potesse essere intesa come il risultato di questi vasti cambiamenti strutturali e se le variazioni fossero evidenti nel modo in cui la ristrutturazione dello stato sociale si andava sviluppando, questo suggerirebbe che i governi potrebbero, attraverso precise politiche di intervento, controllare i percorsi della fenomeno riducendone l'incidenza e la durata.

Nonostante la diversa enfasi posta sulle cause strutturali e individualistiche della homelessness, una più ampia intesa iniziò ad emergere fra i ricercatori e i politici che non ritenevano la sola spiegazione strutturale sufficiente né adeguata. Infatti, se da un lato questo tipo di lettura rappresentava una buona risposta alle teorie basate sulle patologie individuali, dall'altro non spiegava in modo esaustivo perché solo alcuni dei nuclei familiari esposti ad una crescente disoccupazione, povertà e mancanza di abitazioni accessibili, diventavano effettivamente homeless.

La polarità delle posizioni relative alle cause della homelessness – spesso, bisogna riconoscerlo, esagerata dai polemici - venne gradualmente sostituita dalla convinzione che eventi avversi nella vita di un individuo, se in concomitanza con determinati fattori strutturali, come il limitato accesso ad abitazioni a basso costo dovuto a cambiamenti nella predisposizione di edilizia sociale, possono risultare in una condizione di homelessness per l'individuo stesso. In altre parole, il confluire di circostanze avverse, strutturali e individuali, rendono più probabile l'innescarsi di una situazione di homelessness. Eventi avversi nella vita di una persona non sono necessariamente causa della homelessness, così come non lo sono di per sé cambiamenti strutturali come quelli riguardanti il mercato immobiliare.

Secondo Fitzpatrick (2005: 4; Pleace, 2000; Fitzpatrick, Quilgars e Pleace, 2009), la distinzione tra cause individualistiche e strutturali che aveva dominato il dibattito sulla homelessness a partire dai primi anni ottanta, venne gradualmente sostituito da una "nuova ortodossia" che sosteneva quanto segue:

I fattori strutturali creano le condizioni nell'ambito delle quali il fenomeno della homelessness si andrà a sviluppare; le persone afflitte da problemi personali sono più vulnerabili a tali tendenze sociali ed economiche di altre, per questo l'alta concentrazione di individui con problemi personali nell'ambito della popolazione senza dimora può essere spiegata dalla suscettibilità di tali individui rispetto alle forze macro-strutturali, piuttosto che generare una lettura individualista sull'intero fenomeno della homelessness.

Pur conferendo rilevanza alle cause strutturali della homelessness, questa nuova ortodossia riconobbe l'importanza dei fattori personali e tentò di inserire tali componenti all'interno della cornice strutturale. In realtà però, Fitzpatrick (2005: 5) sostiene che la "nuova ortodossia" non ha esattamente a che vedere con la questione causale e pone l'interrogativo, "cos'è di questi 'fattori' strutturali e individuali che genera la homelessness?". Uno studio delle motivazioni positiviste, interpretative, femministe e strutturali della homelessness la portarono a concludere che ognuna di queste motivazioni presentava una sostanziale debolezza. Pur riconoscendo che una definizione coerente di "homelessness", che differenzi per esempio gli individui residenti in Bed and Breakfast o in ostelli da coloro che vivono per strada, aiuterebbe a spiegare meglio il fenomeno, la Fitzpatrick ritenne comunque di stimolare una comune metodologia di teorizzazione delle cause della homelessness. È riconosciuto che il meccanismo casuale che può generare la homelessness esiste su quattro livelli, ma significativamente, questi non sono regolati da alcuna gerarchia interna. Questi livelli sono:

Strutture economiche – una classe sociale interagisce con altri processi di stratificazione e politiche sociali fino a generare la povertà e a determinare il (non-) accesso degli individui e dei nuclei familiari poveri alle risorse materiali come l'abitazione, il reddito, l'impiego e articoli casalinghi.

Strutture abitative – un'inadeguata fornitura di abitazioni e il deteriorarsi dell'accessibilità possono determinare serie difficoltà per gli individui a basso reddito; le politiche che regolano la proprietà e l'assegnazione, associate all'impatto sulla collettività delle scelte di privati, possono portare alla segregazione residenziale e a una concentrazione geografica dei gruppi più avvantaggiati.

Strutture patriarcali e interpersonali – possono portare all'emergere di violenza domestica, maltrattamento o abuso di minori, sostegno sociale debole, distruzione di relazioni interpersonali, etc.

Attributi individuali – la resilienza personale può essere pregiudicata da infermità mentale, uso di sostanze, mancanza di auto-stima e/o sicurezza (Fitzpatrick, 2005: 13)

Negli ultimi anni si è discusso sul fatto che il ruolo degli "agenti" debba essere maggiormente incorporato nella discussione sulle cause della homelessness. Per esempio, Cloke et al (2010: 18) sostengono che dovremmo evitare di presentare "i senza dimora come vittime passive di forze al di sopra del loro controllo", e dare "una voce adeguata alle emozioni, esperienze e azioni complesse e spesso contraddittorie che le persone compiono e che si articolano nelle vite dei senza dimora." McNaughton Nicholls (2009) in una prospettiva simile sostiene che pur non volendo sottostimare il ruolo delle strutture sociali nel determinare condizioni di homelessness, altri fattori e in particolare gli "agenti" devono essere inclusi, pur nello sforzo di evitare di rendere patologica la figura del senza dimora.

Nonostante negli ultimi vent'anni una maggiore chiarezza e consenso sulle cause della homelessness si siano sviluppati tra i ricercatori, questo consenso si riscontra più a livello ideologico che non empirico. Restano considerevoli difficoltà nel dimostrare empiricamente come il confluire di fattori avversi, tanto strutturali quanto individuali, possa determinare una situazione di homelessness e quanto una gamma di possibili variabili d'intervento contribuiscano ai percorsi della homelessness nei paesi dell'Unione Europea. Questi mutevoli e differenti approcci, tanto teorici quanto metodologici, sono risultati in diverse letture del fenomeno della homelessness. Per fare un esempio, spiegazioni della homelessness negli Stati Uniti, in particolare riguardo a famiglie con bambini, evidenziano fattori strutturali, più precisamente sul ruolo del mercato immobiliare e la mancanza di accessibilità e elevati costi degli affitti, come prevalente sulle spiegazioni di tipo individualista. In Europa invece, è evidente una crescente necessità di supporto individuale da parte delle persone senza dimora, nella ricerca di una sistemazione auto-sufficiente (Stephens, 2010).

La strategia dei percorsi

Oltre alle più sfumate spiegazioni teoriche sulle cause della homelessness, negli ultimi anni si è affermata una comprensione più ricca e complessa dei percorsi che portano al verificarsi del fenomeno e dallo stesso sono generati, sostenuti dal concetto di una "carriera" del senza dimora (Clapham, 2003). La nozione di carriera contrasta l'immagine del senza dimora come entità statica (Minnery e Greenhalgh, 2007:644). Questo concetto, emerso quando i metodi di ricerca hanno iniziato ad essere maggiormente sofisticati, si discosta dai sondaggi istantanei o trasversali per concentrarsi su un approccio di tipo longitudinale. In questo modo, gli studiosi si sono progressivamente resi conto di come diversi nuclei familiari si muovessero dentro e fuori da situazioni di homelessness con una frequenza decisamente più

elevata di quanto non fosse stato rilevato dalle indagini a carattere trasversale.

Negli ultimi anni da un focus quasi esclusivo sulle cause e i percorsi che conducono alla homelessness, si è passati ad analizzare anche le strade che possono essere intraprese per uscirne, poiché la ricerca a carattere longitudinale ha evidenziato come la condizione di senza dimora abbia più probabilità di essere temporanea, che non permanente. La straordinaria diversità di coloro che vengono comunemente classificati come homeless determina inoltre che le due esperienze di approdo e di uscita da tale condizione siano strutturate per età, sesso, appartenenza etnica, fattori geografici etc. Oltre a comprendere la diversità dell'esperienza dei senza dimora, Pleace (2005: 5) suggerisce che per una comprensione utile della homelessness, l'analisi deve essere disgregata "in gruppi di persone significativi e controllabili che abbiano esperienze comuni rispetto alla propria condizione di homeless". Questo tipo di approccio prevede l'identificazione di sotto-gruppi di popolazione distinti fra il totale di persone senza tetto, che eviti un esame del fenomeno come una categoria autosufficiente o onnicomprensiva. Le descrizioni della homelessness inoltre, non possono essere direttamente dedotte dalle caratteristiche individuali degli individui sotto osservazione. In altre parole, per ogni persona senza dimora che presenti fattori di rischio come necessità di assistenza medica, rotture famigliari, abuso fisico o sessuale, comportamento aggressivo, mancanza di reti di assistenza sociale, esiste un numero non quantificabile, ma sostanziale, di persone che presentano alcune o ognuna di queste caratteristiche e che *non* sono senza dimora. Questo punto sarà maggiormente approfondito nel capitolo 5.

Misurare la homelessness

L'eterogeneità della popolazione senza dimora ha contribuito a generare difficoltà metodologiche nello stimare la diffusione del fenomeno. Una difficoltà nel processo di calcolo è dovuta al fatto che difficilmente è stata raggiunta una posizione comune rispetto alla definizione di homelessness. O'Connell (2003) sostiene il punto di vista cruciale che, nonostante l'enorme volume di studi condotti sulla homelessness tanto negli Stati Uniti quanto in Gran Bretagna, la quantificazione del fenomeno rimane indefinita. I senza dimora costituiscono una fetta di popolazione eterogenea con una molteplicità di storie e esperienze e gli studiosi si sono affidati a uno spettro di definizioni basate sugli obiettivi e la natura della ricerca (Anderson and Christian, 2003; Third, 2000). La transitorietà della popolazione senza dimora inasprisce la sfida di darne una definizione unica e onnicomprensiva nonché quella di misurarla. Le persone che non abbiano una sistemazione sicura tendono a cambiare luogo, status e stile di vita il che rende difficile delineare le loro differenti e mutevoli quotidianità. La più ovvia definizione di homelessness, che prevale fra le percezioni dell'opinione pubblica, è quella di "homelessness di strada" o "senza tetto", espressioni utilizzate per riferirsi a coloro che non abbiano alcun tipo di riparo. È questa inoltre la più ristretta definizione di homelessness, limitata a coloro che dormono per strada, gli immigranti appena arrivati, le vittime di incendi o inondazioni e tutti coloro che guardano alla prospettiva o sono già in condizioni di vivere in strada. È stato ad ogni modo riconosciuto che il dormire per strada rappresenta l'esperienza di un gruppo limitato di e minoritario di homeless ed è più precisamente associato a gruppi specifici in luoghi determinati, generalmente uomini in spazi pubblici. Di conseguenza, tale definizione potrebbe prevenirci dal riconoscere "altre forme di homelessness (meno estreme) che si verificano nell'ambito di 'altri' gruppi e in 'altri' luoghi" (Cloke et al., 2001: 275). In più, la comune associazione della homelessness con la vita di strada può contribuire a conservare una visione della homelessness come devianza individuale (Pleace, 2000).

All'estremo opposto dello spettro – e considerando una visione più ampia – troviamo una definizione che include tutti coloro che vivano in "alloggi inadeguati" e quelli che si trovino "a rischio" di homelessness. Fra i due estremi, uno in cui la condizione di homelessness è chiaramente visibile, l'altro in cui è relativamente nascosta, si collocano le persone in condizioni di emergenza e che vivano in sistemazioni a carattere temporaneo come centri di accoglienza notturni, ostelli e rifugi d'altro tipo, così come le persone che godano di sistemazione insicura o non permanente (es. ospiti a casa di amici o parenti, in case occupate). È dunque utile considerare la homelessness in tutti i suoi aspetti a partire dalle persone a rischio, attraverso coloro che si trovano in una condizione di momentanea o episodica mancanza di dimora (o in alloggio temporaneo), fino a coloro che sono permanentemente senza rifugio.

Per affrontare queste continue misurazioni e necessità di definizione, L'Osservatorio Europeo sulla Homelessness e FEANTSA hanno sviluppato una classificazione o definizione concettuale di homelessness, chiamata ETHOS che comprende quattro diverse situazioni abitative: senza tetto, senza dimora, alloggi temporanei o insicuri e alloggi inadeguati (vedere il Capitolo 2 per un esame più dettagliato del sistema di classificazione ETHOS). Questa definizione a quattro riflette l'idea di un continuum della homelessness. Come ulteriore elaborazione, definizioni operative vengono fornite per ognuna delle condizioni abitative così da assicurare che ogni categoria sia mutualmente esclusiva e non ambigua. L'uso di definizioni operative dovrebbe permettere la misurazione dei diversi elementi di homelessness in

qualunque paese europeo.

Il fenomeno della homelessness è dunque meglio comprensibile se inteso come un processo che segue diversi percorsi e porta a esiti distinti per esempio nel caso di diversi sotto-gruppi di popolazione. La presentazione populista che vuole i senza dimora come uomini giovani, affetti da varie infermità e dipendenze, rappresenta solo un sotto-gruppo, spesso ristretto, della popolazione di senza dimora. Una ragione chiave per la persistenza di questa visione collettiva deriva dai metodi di ricerca usati per studiare la homelessness attraverso l'Europa.

Questioni metodologiche

Il metodo di ricerca più diffuso per gli studi sulla homelessness in ambito europeo tende ad avere carattere trasversale e implica pertanto un approccio istantaneo. Gli studi trasversali, che utilizzano prevalentemente interviste faccia a faccia, forniscono informazioni dettagliate sulle caratteristiche – le 'demografiche e sulla disabilità' (Snow *et al*, 1994: 462) – dei senza dimora, ma nel processo possono distorcere la realtà complessiva della homelessness. Queste distorsioni possono essere generate da diverse tendenze metodologiche e interpretative della ricerca stessa e includono:

- le limitazioni proprie degli studi trasversali
- lo studio inappropriato di strumenti di valutazione psichiatrica e la medicalizzazione del problema
- l'assenza di una cornice di contesto

I limiti della ricerca trasversale

Gli studi trasversali o istantanei portano a sovrastimare le 'disabilità' dei senza dimora poiché in qualunque momento, coloro che si trovino in condizione di homelessness per un arco di tempo prolungato, risulterebbero sostanzialmente sovra rappresentati. Una ricerca di questo tipo non aiuterebbe a descrivere il continuo evolversi delle condizioni di homelessness nel tempo. Soltanto uno studio a carattere longitudinale è in grado di catturare la natura dinamica della homelessness. Benjaminsen *et al* (2005: 13), nella loro panoramica sulla ricerca quantitativa sulla homelessness, sostengono che "è cruciale condurre studi a carattere longitudinale nonostante gli elevati costi e le difficoltà, poiché questi forniscono informazioni essenziali sulle cause e le possibili vie d'uscita che caratterizzano la homelessness, nonché su una molteplicità di episodi e sullo sviluppo delle condizioni di vita dei singoli individui". Ad ogni modo, sostanziali studi longitudinali sono piuttosto rari fra i membri dell'EU e riflettono in parte metodi di ricerca tradizionalmente differenti nell'ambito della homelessness. Per fare un esempio, Fitzpatrick e Christian (2006) riportano che gli studiosi della homelessness in Gran Bretagna tendono ad avere una formazione accademica nel campo delle politiche sociali e del settore immobiliare mentre, negli Stati Uniti, prevale la formazione sociologica o medica. Dal punto di vista metodologico, questa situazione è generalmente risultata in una dominanza di metodi quantitativi nel panorama Americano (per esteso, le scienze sociali negli USA fanno più largo uso di metodi quantitativi di quanto non accada negli stati membri della EU) mentre la ricerca in Gran Bretagna si vede maggiormente caratterizzata dall'impiego di metodi qualitativi. Questa distinzione riflette inoltre diversi contesti di finanziamento considerato che la ricerca quantitativa, in particolare se di natura longitudinale, è ad alta intensità di risorse.

Gli studi longitudinali negli US hanno chiaramente evidenziato la natura dinamica della homelessness vedendo la maggioranza degli interessati entrare e uscire dalla condizione di senza dimora con relativa rapidità. In termini più generici, nell'ambito della popolazione homeless sono stati identificati tre sotto-gruppi: i transitori, che superano rapidamente la condizione di homelessness e non tornano a viverla; coloro che vivono un periodo episodico di homelessness e i casi cronici, utenti a lungo termine dei servizi di emergenza e/o i *rough sleepers*, coloro che vivono in strada. Circa l'80 per cento dei senza casa sono stati nella prima categoria. I risultati di questa ricerca, che probabilmente si riferiscono tanto a singoli individui quanto a interi nuclei famigliari, sebbene con alcune importanti differenze, hanno dimostrato che la maggior parte delle persone e delle famiglie, riescono a superare la condizione di homelessness. Così l'analisi delle condizioni per un definitivo abbandono della homelessness è diventata una priorità degli studiosi e un punto fondamentale nelle agende politiche (Culhane e Metraux, 2008). Questa analisi verrà ulteriormente approfondita nel Capitolo 7.

Risulta ad ogni modo difficile confrontare la situazione Statunitense con quella della maggior parte degli stati membri dell'Unione Europea, dove la homelessness è meno diffusa in termini di popolazione interessata, (in particolare nei paesi nordici e occidentali, ma spesso meno nei paesi meridionali e membri

della CEE), che non negli Stati Uniti. Inoltre, la mancanza di chiarezza su come la possibile fuoriuscita da una condizione di homelessness dovrebbe essere definita, presenta delle difficoltà per gli studi comparativi (v. Mayok et al, 2010 per una panoramica per i differenti metodi di misurazione della homelessness). Ciononostante, lo studio di Christensen e Vinther (2005) sulle possibili soluzioni alla homelessness per la popolazione adulta in Danimarca, dove per risolto s'intende che l'individuo in questione abbia raggiunto una condizione di 'normalità abitativa', per esempio 'alloggio con contratto permanente' (2005:13), si è trovato che in un arco di tempo di sette anni, dopo essere stati inizialmente registrati come alloggiati in un 'rifugio, centro d'accoglienza o istituzione familiare', la maggioranza dei soggetti aveva compiuto una transizione verso sistemazioni stabili con una prevalenza delle donne sugli uomini nel processo di stabilizzazione.

Uso inappropriato degli strumenti di valutazione psichiatrica

In relazione all'uso inappropriato di strumenti di valutazione psichiatrica, Fazel et al (2008), in una recensione degli studi sulla diffusione di disturbi mentali fra i senza dimora tra il 1966 e il 2007, furono in grado di individuare soltanto ventinove indagini fra gli Stati Uniti e l'Europa che definissero chiaramente il concetto di disturbo mentale e quello di homelessness. Anche nell'ambito ristretto di questi studi più dettagliati, i tassi di incidenza variano enormemente. Per esempio, i tassi di diffusione della dipendenza dall'alcol variava fra l'8.5 al 58.1 per cento, e la dipendenza da droghe fra il 4.7 e il 54.2, mentre le malattie psicotiche si attestavano fra il 2.8 e il 42.3 per cento. È evidente che per determinare la diffusione di disturbi mentali fra la popolazione di senza dimora, viene richiesto un alto grado di cautela. Inoltre, buona parte della ricerca in questo campo non può occuparsi delle possibili cause, ma è possibile che in alcuni casi vengano tratte conclusioni inappropriate. Esiste un consenso di opinioni, basato su ricerche trasversali, secondo cui gli individui senza dimora sarebbero maggiormente soggetti a disordini mentali di quanto non accada per la popolazione non-homeless (vedere Beijer e Andreasson, 2010 per uno studio recente su questo); che questo dato di fatto possa essere una causa aggiuntiva o una conseguenza della homelessness non risulta chiaro.

L'assenza di un quadro di contesto.

La ricerca sui senza dimora deve necessariamente riconoscere l'importanza del contesto, o come concisamente sottolineato da un gruppo di ricercatori, rispetto alla misurazione della diffusione di malattie mentali fra i senza dimora, i ricercatori devono essere consapevoli della 'Precarietà di Misurare l'Instabilità in un Contesto Instabile' (Snow et al, 1988). Per esempio, la ricerca ha costantemente sottolineato che i senza dimora sono presenti in alta percentuale sia nel tasso degli arresti che tra la popolazione carceraria. Questi dati potrebbero essere interpretati come la conferma di un'inclinazione dei senza dimora a compiere atti criminosi più di quanto non accada con la popolazione non-homeless. Dunque, in questa prospettiva, i senza dimora sono visti come inerentemente devianti e sarebbe questa devianza intrinseca a condurli all'arresto e, in alcuni casi, all'incarcerazione. Ad ogni modo, più che il ritenere l'incarcerazione dei senza dimora indicativa della criminalità dell'intera categoria, è la criminalizzazione alcune azioni associate alla homelessness che determina i tassi spropositati di arresti e incarcerazioni sopracitati. Fino a poco tempo fa, in alcuni stati membri dell'Unione Europea, la homelessness, o più comunemente il vagabondaggio, era in sé un'azione illegale che poteva condurre all'incarcerazione, in altre parole era un reato di status più che un reato criminale. Più recentemente, tanto a livello nazionale quanto cittadino, è stata introdotta una legislazione mirata a proibire o regolamentare le attività proprie del mondo della strada come il mendicare, il dormire per strada e il consumo di alcol (Doherty et al, 2007). Per questo, i tassi di arresto e di incarcerazione devono essere contestualizzati come conseguenza dei cambiamenti nelle varie forme di regolamentazione Statale. Non è possibile leggere nei numeri di arresti e incarcerazioni una predisposizione del senza dimora a delinquere, che sarebbe inoltre causa stessa della loro condizione. Piuttosto, la condizione di senza dimora in quanto tale viene resa criminosa attraverso le azioni dei legislatori.

La discussione di cui sopra sulle diverse concettualizzazioni di homelessness è interconnessa con gli strumenti metodologici utilizzati. La discussione sulle cause della homelessness nei vari stati membri dell'Unione Europea è stata in parte ostacolata dai metodi di ricerca impiegati e questo ha contribuito a generare un'immagine distorta della natura e diffusione, quindi delle cause, del fenomeno.

Conclusioni

La ricerca sulla homelessness in Europa soffre ancora una serie di debolezze, essendo in buona parte costituita da studi descrittivi e polemici più che empirici e valutativi. Per esempio, in una recente panoramica degli studi empirici sulle politiche d'intervento più efficaci per i giovani senza dimora, Altena et al (2010) non ne hanno individuato nessuno in Europa e molti invece negli Stati Uniti. Phillippot et al (2007:497) nella loro analisi della ricerca psicologica sulla homelessness in Europa dal 1970 al 2001, hanno schiettamente concluso che questa presenta due sostanziali punti deboli, che "i metodi utilizzati sono spesso mediocri e gli studi per lo più descrittivi e ateoretici."

Nonostante questi ammonimenti, è possibile estrarre una serie di conclusioni dalla ricerca sulla homelessness. I risultati di più di dieci anni di ricerca sui principi, gli sviluppi e le possibili vie d'uscita dalla homelessness, suggeriscono che il fenomeno, come condizione oggettiva, si verifica episodicamente per una considerevole minoranza della popolazione. La scarsità di studi longitudinali a disposizione dimostra che la maggioranza degli interessati abbandonano la condizione di homelessness in modo relativamente rapido e hanno maggiore probabilità di uscirne in modo permanente coloro che ottengono abitazioni accessibili nonché sostegno economico per il mantenimento delle abitazioni stesse. All'inizio del ventunesimo secolo era ormai chiaro come la homelessness fosse una condizione oggettiva che si poteva verificare per un numero di nuclei famigliari decisamente più elevato di quanto non si sarebbe previsto fino a vent'anni prima, se deficit individuali e cambiamenti strutturali avessero interagito in un dato modo. La maggioranza dei nuclei senza dimora riuscivano ad uscire da questo stato in modo relativamente veloce, ma in alcuni casi si trovavano invece a vivere una serie di brevi ma ripetuti episodi di homelessness. Altri rimanevano senza dimora per periodi più lunghi e questo appariva aggravato da deficit individuali, in particolare da salute mentale compromessa o storie personali di disoccupazione o, soprattutto per gli uomini, di interventi in negativo da parte dello stato come la carcerazione. La nozione che gli individui possono cambiare la propria condizione attraverso stadi di senza dimora, mal alloggiati e adeguatamente o ben alloggiati è un punto di partenza fondamentale per un'analisi completa e dinamica dei passaggi che compongono il fenomeno della homelessness. Dunque, il fenomeno stesso, viene sempre di più inteso come complesso, diversificato e multi-casuale.

Definire e misurare l'Homelessness

Introduzione

In questo capitolo analizziamo i punti fondamentali per il raggiungimento di una definizione condivisa di homelessness (e housing exclusion) e i fattori che devono essere considerati per un miglioramento nella raccolta e nell'analisi di dati. Lo sviluppo e il perfezionamento di politiche efficaci per la prevenzione e il trattamento della homelessness rientrano tra le competenze di diversi ministri del governo, autorità centrali e locali, così come in quelle di agenzie della società civile impegnate nel fornire servizi ai senza dimora. È quindi essenziale che esista un intendimento comune sulla natura della homelessness nonché un approccio condiviso alla raccolta di dati.

Il capitolo inizia con una descrizione della definizione concettuale di homelessness proposta da FEANTSA e conosciuta come ETHOS (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion). Si prosegue con una breve considerazione di alcune questioni operative di cui tenere conto per assicurare il reperimento di dati affidabili e accurati. Nella terza sezione viene considerato lo sviluppo di indicatori di homelessness e l'analisi si conclude con una riflessione sugli indicatori recentemente adottati dal Comitato Protezione Sociale sulla homelessness e housing exclusion. L'ultima sezione del capitolo riguarda la questioni di governance relative alla raccolta dati e descrive i differenti approcci adottati in Europa. Il capitolo si conclude con alcune osservazioni sull'approccio richiesto per assicurare la massima qualità nel processo di raccolta e analisi dei dati con l'obiettivo di migliorare la nostra comprensione del fenomeno e dei possibili metodi di prevenzione; per migliorare la valutazione dei diversi strumenti normativi e per facilitare l'apprendimento e la ricerca comparativa.

Definizioni Concettuali e Operative di Homelessness.

Nel primo capitolo si è discusso delle mutevoli concettualizzazioni del concetto di homelessness. Nel tentativo di quantificare il fenomeno, è necessario che vengano stabilite delle definizioni sia concettuali che operative che permettano alla popolazione interessata di essere esplicitamente identificata e di specificare le condizioni di vita in cui tale popolazione debba riconoscersi ed essere individuata.

FEANTSA ha affrontato questa incombenza servendosi di un dichiarato approccio concettuale, individuando tre fattori, che insieme costituiscono il concetto di casa: la disponibilità di una dimora (o spazio) decente adeguato a soddisfare i bisogni dell'individuo e della sua famiglia (*fattore personale*); la possibilità di mantenere la propria privacy e di intrattenere relazioni sociali (*fattore sociale*) e la garanzia di un'occupazione sicura, di una proprietà esclusiva e di un titolo legale (*fattore legale*).

Il modello concettuale sopra descritto, viene utilizzato per specificare sette tipologie di homelessness e housing exclusion (Figura 2.1). A partire da questo modello, FEANTSA ha adottato una definizione concettuale di homelessness e housing exclusion, illustrata nella figura 2.1, sviluppandola poi fino ad ottenere una definizione operativa, che forma le basi della tipologia di homelessness conosciuta come ETHOS.

Figura 2.1 I fattori della Homelessness e dell'Housing Exclusion.

Table 2.1 Sette campi teorici di applicazione per la definizione di homelessness

Categoria Concettuale	Fattore Fisico	Fattore Legale	Fattore Sociale		
<i>Homelessness</i>	1	Rooflessness	Nessun riparo (tetto)	Nessun titolo su uno spazio di proprietà esclusiva.	Nessuno spazio personale e sicuro atto all'intrattenimento di relazioni sociali.
	2	Houselessness	Ha un luogo dove vivere adeguato (fit?) alla funzione abitativa.	Nessun titolo su uno spazio di proprietà esclusiva.	Nessuno spazio personale e sicuro atto all'intrattenimento di relazioni sociali.
<i>Housing exclusion</i>	3	Abitazione insicura	Ha un luogo dove vivere	Nessuna sicurezza	Dispone di uno spazio atto

		inadeguata	(non sicuro e inadeguato alla funzione abitativa)	possesso (tenure?)	all'intrattenimento di relazioni sociali.
4		Abitazione inadeguata e isolamento sociale nell'ambito di una dimora (dwelling?) legalmente occupata	Abitazione inadeguata (inadatta alla funzione abitativa)	Detiene legal title e/o sicurezza di tenure-?	Nessuno spazio personale e sicuro atto all'intrattenimento di relazioni sociali.
5		Abitazione inadeguata (sicurezza di tenure?)	Abitazione inadeguata (inadatta alla funzione abitativa)	Has legal title and/or security of tenure	Dispone di uno spazio atto all'intrattenimento di relazioni sociali.
6		Abitazione sicura (adeguata)	Dispone di un luogo dove vivere	Nessuna sicurezza di tenure (?)	Dispone di uno spazio atto all'intrattenimento di relazioni sociali.
7		Isolamento sociale in un contesto sicuro e adeguato	Dispone di un luogo dove vivere	Has legal title and/or security of tenure	Nessuno spazio personale e sicuro atto all'intrattenimento di relazioni sociali.

La tipologia ETHOS deriva dall'approccio concettuale sopra descritto (vedere Appendice ZZZ) e mira a fornire una definizione operativa di homelessness e housing exclusion che possa essere adattata a diverse prospettive locali e nazionali. Questo permette inoltre di identificare e differenziare varie nomenclature di fornitura di servizi e modelli di policy (?).

Problemi Operativi (operational?) nel quantificare i fenomeni di homelessness e housing exclusion.

La tipologia ETHOS di homelessness e housing exclusion è stata sviluppata per riflettere i diversi percorsi che conducono alla homelessness e per enfatizzare la natura dinamica del processo. Questo tipo di approccio sottolinea l'importanza della dimensione temporale nel PROCESSO di quantificazione della homelessness. La natura episodica della homelessness, e i differenti periodi di durata nella vita dei singoli individui, indica come il lasso di tempo dedicato alla raccolta dei dati possa essere un elemento determinante nella definizione della natura e della portata del fenomeno registrato (Culhane, 2009). Nei metodi survey di raccolta dei dati, che sono essenzialmente surveys point-in-time, alcuni fattori stagionali così come la durata del periodo di survey (normalmente una notte o una settimana) possono condizionare il risultato della ricerca. Allo stesso modo, nei sistemi register-based, che utilizzano informazioni fornite da service providers e dai continui recording dei registri amministrativi possono fornire informazioni a diversi stadi del processo (ingresso e uscita) e per l'analisi dei dati è egualmente necessario determinare il periodo di recording adeguato. Possibili approcci alla raccolta dati vengono maggiormente discussi di seguito.

Nel processo di misurazione della homelessness, è importante specificare se l'oggetto in analisi sia the stock, the flow o la prevalenza del fenomeno. Evidentemente, quando confrontiamo dati che hanno fonti diverse è particolarmente importante riuscire a capire di quale tipo di informazioni ci stiamo servendo. Fitzpatrick *et al.*, (2000) danno una chiara descrizione di questo aspetto della problematicità della misurazione. Definiscono gli elementi in questione come segue:

- Lo stock si riferisce al numero di persone o di nuclei familiari che si trovano a vivere una condizione di homelessness in un qualunque lasso temporale. Survey data – per esempio il

numero di rough sleepers- è un dato point-in-time o stock; allo stesso modo, la definizione dello stock capacity in termini del numero di posti letto disponibili è una stock figure.

- Il flow si riferisce alle persone che hanno iniziato o viceversa hanno smesso di vivere la condizione di senza dimora, durante un qualunque periodo di tempo. Il numero di persone che in un dato periodo di tempo vengono accolte o che lasciano un centro di accoglienza per senza dimora costituisce un esempio di informazione flow.
- La prevalence si riferisce al numero di persone che hanno sperimentato la condizione di homelessness durante un periodo specifico della propria vita (prevalence periodica o lifetime). Il lasso temporale d'interesse rifletterà tanto i dati raccolti quanto le motivazioni e principali obiettivi alla base dell'indagine. Per questo motivo, per esempio, un modulo per senza dimora della EU-SILC potrebbe chiedere se il soggetto ha vissuto un episodio di homelessness nei dieci anni precedenti. Prevalence data possono anche essere ricavati dai registri dei servizi sociali rivolti agli homeless o da registri amministrativi (ad esempio il numero di detenuti rilasciati in un dato periodo di tempo che non hanno una residenza fissa alla quale tornare).

La homelessness è stata inoltre differenziata secondo criteri di broad durata del fenomeno. Quindi, per esempio, Statistics New Zealand (2009) fa riferimento ai senza dimora cronici (persone che vivono ai margini e che sono potenzialmente inclini a rimanere homeless per lunghi periodi di tempo), i senza dimora ciclici (persone che perdono la casa durante una fase di transizione della propria vita) e i senza dimora temporanei (che restano senza una sistemazione per periodi di tempo relativamente brevi). Culhane (2008) d'altro canto, basandosi su dati amministrativi dei servizi per i senza dimora, opera una distinzione fra homeless transitori (persone che rimangono senza dimora per un periodo di tempo relativamente breve durante una transizione nella propria situazione abitativa), homelessness episodica (persone che vivono ripetuti episodi di homelessness) e homelessness cronici (riguarda quelle persone che usufruiscono dei servizi per i senza dimora per periodi di tempo estesi). Dunque un'ulteriore questione operativa che si deve affrontare nel processo di raccolta dei dati è quella di stabilire una definizione di homelessness cronica e ripetuta ad uso della politica. La rilevanza di questo passaggio diventa evidente nel momento in cui consideriamo le diverse politiche di prevenzione esistenti: la strategia irlandese, per esempio, mira ad assicurarsi che alle persone venga assegnato un domicilio nell'arco di sei mesi; la strategia finlandese punta ad annullare la homelessness a lungo termine entro il 2015. Dal punto di vista della raccolta dei dati, la dimensione temporale richiede che le informazioni relative all'entrata e l'uscita dai servizi per senza dimora possano essere determinate così da permettere di calcolare la durata del fenomeno di homelessness per diversi utenti.

Un'altra importante questione operativa nella raccolta dei dati nasce dalla natura dinamica del processo di homelessness. Qualunque sia il metodo di ricerca impiegato, è necessario evitare la duplicazione o l'enumerazione dei dati e questo richiede un fattore d'identificazione che permetta distinguere un singolo individuo. Allo stesso tempo, il regolamento sulla protezione dei dati richiede che questo stesso fattore d'identificazione protegga l'anonimato del soggetto. Questo dilemma (la necessità di dati unici e non duplicabili per scopi normativi e di gestione ma proteggendo l'anonimato dell'individuo) è un elemento operativo chiave nel processo di enumerazione e definizione della homelessness in Europa. Mentre questo problema riesce ad essere affrontato e gestito in alcuni paesi, in altri rimane d'ostacolo all'efficacia della raccolta di dati su questo gruppo di popolazione tanto vulnerabile.

Indicatori di sviluppo della homelessness.

In Questo paragrafo consideriamo l'approccio a indicatori specifici che seguono le trasformazioni del fenomeno di homelessness (livello o natura della popolazione) e monitorano l'efficacia di attuazione delle relative politiche. Edgar *et al.*, (2007) descrivono la necessità di indicatori di immissione, di esito e di metodo. Descrivono una natura del metodo da gestire in relazione ai percorsi che portano alla homelessness (legati ai fattori di prevenzione), alloggio e servizi relativi (sistema di indicatori) e ai percorsi che aiutano a risolvere una situazione di homelessness (misure dell'esito e di uscita) – vedere Figura 2.2.

Figura 2.2 Il Sistema Homeless

Fonte: Edgar *et al.*, 2007

Con questo approccio è possibile individuare indicatori di immissione, metodo e di esito, per esempio:

Indicatori di immissione

- Minaccia di sfratto
- Persone che lasciano gli istituti
- Bambini che lasciano l'assistenza

Indicatori di sistema

- Numero di persone che usufruiscono dei servizi
- Tempo di permanenza all'interno del sistema homeless
- Circolazione di persone nel sistema

Indicatori di esito

- Persone risistemate in alloggio (con o senza aiuto)

Da una visione complessiva delle strategie sulla homelessness in Europa, risulta che la maggior parte di queste identificano target specifici legati agli obiettivi della strategia stessa, che possono essere monitorati attraverso l'uso di indicatori prestabiliti (per esempio il numero degli sfratti, o il numero delle persone che vivono in sistemazioni transitorie per più di un dato periodo di tempo) (vedere Edgar, 2009 per un approfondimento su questo tema).

Utilizzando variabili derivate dal EU-SILC (EU Survey on Income and Living Conditions), per il Sottogruppo degli Indicatori del Comitato Protezione Sociale sono stati adottati indicatori di qualità dell'alloggio e di perdita della dimora legati ad alcune delle categorie ETHOS (sulle abitazioni sovraffollate e inadeguate) – figura 2.3.

Figure 2.3 Indicatori Secondari sul Sovraffollamento e il Degrado della Dimora

<p>Tasso di sovraffollamento Percentuale delle persone che vivono in una condizione di sovraffollamento - Tutti i nuclei abitativi - A esclusione dei singoli nuclei abitativi</p>	<p>secco, età (0-17; 18-64; 65+); reddito, povero/non povero; status e proprietà (4 categorie: piena proprietà; proprietario con mutuo non ancora estinto; inquilini a prezzo di mercato; inquilini a prezzi sovvenzionati o affitti gratuiti); grado di urbanizzazione; tipo di nucleo</p>	<p>La condizione abitativa del soggetto viene considerata sovraffollata se il nucleo non ha a propria disposizione almeno:</p> <ul style="list-style-type: none"> • una stanza per il nucleo familiare • una stanza per coppia • una stanza per ogni individuo che abbia compiuto i 18 anni di età • una stanza per due individui dello stesso sesso di età compresa fra i 12 e i 17 anni • una stanza per ogni persona di diverso sesso in età compresa fra i 12 e i 17 anni • una stanza per due persone al disotto dei 12 anni d'età
<p>Degrado dell'abitazione per voce Percentuale della popolazione affetta da ogni singola voce di degrado della dimora, e per numero di voci</p>	<p>secco, età (0-17; 18-64; 65+); reddito, povero/non povero; status e proprietà (4 categorie: piena proprietà; proprietario con mutuo non ancora estinto; inquilini a prezzo di mercato; inquilini a prezzi sovvenzionati o affitti gratuiti); grado di urbanizzazione; tipo di nucleo</p>	<p>Vengono considerati le seguenti voci di degrado della dimora:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tetto con crepe, muri/pavimenti/fondamenta madidi, o umidità intorno alle finestre o sui pavimenti • mancanza di vasca o doccia nell'abitazione • mancanza di gabinetto con scarico all'interno dell'abitazione e ad uso esclusivo del nucleo abitativo • mancanza di illuminazione adeguata

Fonte: ISG July 2009

Misurare il numero di senza dimora e degli housing excluded

In questo paragrafo discutiamo gli scopi normativi che condizionano l'utilità dei metodi della raccolta dati e i fattori che condizionano l'affidabilità delle informazioni e consideriamo i vari approcci alla raccolta di dati nel campo della homelessness.

La raccolta dati e politiche sulla homelessness

Una semplice tipologia normativa di servizi d'emergenza, d'integrazione e di prevenzione fornisce indicazioni sulle informazioni necessarie alla gestione di un processo normativo (James, 1998). La mera conta dei senza dimora può essere utile a capire la necessità di servizi di emergenza. Le informazioni sul profilo demografico sono altrettanto utili poiché le necessità delle famiglie, degli individui adulti o giovani sono differenti. Un tipo d'informazione più complesso è invece richiesto per le politiche di risposta e di transizione, mirate ad assistere le persone nel percorso di abbandono della homelessness. Stime sulla diffusione annuale (il numero di senza dimora in un anno, senza casi duplicati) possono aiutare a determinare i numeri di individui e famiglie che richiedono servizi transitori durante un dato periodo di tempo. Le esigenze di informazione per servizi preventivi sono più complesse. La prevenzione richiede una conoscenza delle caratteristiche e dei bisogni della popolazione a rischio che per definizione sono o istituzionalizzati o alloggiati in un dato momento.

Culhane (2008) suggerisce che alcune ricerche negli USA hanno dimostrato come gli individui che vivono una condizione di homelessness presentino spesso un alto tasso di coinvolgimento nel sistema di prima assistenza per l'infanzia nonché frequenti contatti con i tribunali e le strutture correttive. Ad ogni modo, sostiene Culhane, poiché gran parte delle ricerche citate non include paragoni con gruppi di popolazione domiciliata, non sempre risulta chiaro lo scarto di richiesta per questi stessi servizi tra la popolazione homeless e i domiciliati indigenti più in generale. La disponibilità di dati amministrativi, in particolare quelli che tracciano l'utilizzazione dei programmi per senza dimora, ha aiutato a superare questi limiti negli USA. Secondo Culhane (2008), questo sistema di informazioni di gestione (MIS: Management Information System) crea sostanzialmente un archivio di dati su tutti gli utenti del sistema d'accoglienza pubblico. Questi dati amministrativi forniscono i numeri delle utenze durante ogni giurisdizione, creando così il primo conteggio basato su un "periodo di prevalenza" dell'uso di ricoveri da parte dei senza dimora negli USA (Culhane et al., 1994). La disponibilità di dati MIS ha reso possibili conteggi annuali e pluriennali, così come stime d'uso dei ricoveri calibrati sulla popolazione (Culhane & Metraux, 1999). Significativamente, i dati amministrativi hanno anche permesso ai ricercatori di identificare diversi modelli di utilizzo dei ricoveri stessi. Culhane sostiene che questo tipo di dati ha fornito inoltre particolari benefici per la valutazione delle strategie di prevenzione.

Approcci alla raccolta di dati sulla homelessness

La base legislativa e il controllo della raccolta di dati sulla homelessness sono sviluppati a un livello molto debole nella maggior parte dei paesi. Come primo risultato, la responsabilità per la raccolta dei dati è spesso poco chiara o non coordinata. Solo una minoranza di paesi possono vantare strategie nazionali sulla homelessness che stabiliscano chiare responsabilità per il monitoraggio e lo sviluppo (Edgar, 2009 per una descrizione dettagliata). Un numero significativo di paesi, compresa la maggioranza dei membri EU, non dispongono di risorse ufficiali o coordinate per la raccolta di dati sulla homelessness. I paesi con struttura governativa federale (Austria, Belgio, Germania e Spagna) non dispongono di un approccio nazionale coordinato nonostante alcune regioni presentino sistemi di documentazione molto avanzati.

In questo paragrafo descriviamo una panoramica generale dei diversi approcci alla raccolta di dati sulla homelessness. Principalmente illustriamo tre tipi di approccio e fonti di informazione: l'uso di metodi di ricerca mirati al conteggio dei senza dimora; approcci basati su informazioni ricavate dai registri dei fornitori di servizi e delle amministrazioni e quelli che utilizzano invece censimenti complessivi della popolazione e relativi sondaggi ufficiali (per esempio sugli alloggi e i nuclei familiari) – figura 2.4.

Ognuno di questi approcci si basa su diverse componenti della popolazione homeless così come definita dalle tipologie ETHOS. Presentano inoltre vantaggi e svantaggi in relazione al tipo di informazione che forniscono (dati sulla diffusione o istantanei) e alla frequenza e ai costi di preparazione. Per una discussione più dettagliata dei vari approcci, vedere Edgar and Meert (2006).

Figura 2.4 Riassunto dei principali approcci adottati per la raccolta di dati sulla homelessness e l'housing exclusion.

TIPOLOGIA D' APPROCCIO	METODO	FOCUS
Sondaggio (CONTEGGIO)	Conteggi Nazionali	<i>ETHOS categorie 1,2(3)</i> <i>Senza dimora</i> <i>Dati estemporanei</i> <i>(d'inventario)</i>
	Conteggi nelle capitali	
	Sondaggi delle Autorità Locali (nazionali / regionali)	
REGISTRI	Municipali (basati sulle utenze)	<i>Serizi indirizzati ai Senza Dimora</i> <i>Servizi della previdenza sociale</i> <i>Dati Personali (del profilo)</i> <i>Diffusione, flusso</i> <i>(d'inventario)</i>
	Fornitori di Servizi	
	ONG (basati sulle utenze)	
	Censimento 2001 / 2011	<i>Categorie ETHOS</i> <i>Dati estemporanei</i> <i>(d'inventario)</i> <i>Rari</i>
	Indagini del Mercato Immobiliare	
	Stime sulla richiesta d'alloggi	
	Indagini sui senza dimora	

Ricerche, Conteggi Nazionali e Conteggi di Strada

Esistono due forme di indagine principali. La prima, studi dei senza dimora; la seconda, studi delle autorità locali e dei fornitori di servizi. Comunemente, gli studi dei senza dimora vengono adoperati per la realizzazione di stime estemporanee sul numero di persone che dormono in spazi pubblici o in rifugi notturni d'emergenza. Una distinzione può essere operata tra le ricerche che si basano su metodi statistici per stimare le dimensioni della popolazione di senza dimora a partire da un'indagine campione e quelli che mirano ad una conta dei singoli individui che in una data notte dormono in spazi pubblici (o in centri d'accoglienza temporanei per senza dimora). Approcci diversi possono essere individuati nei vari paesi europei.

La ricerca può anche essere finalizzata a quantificare diversi aspetti della homelessness compreso, per esempio, il numero di persone che vivono in sistemazioni temporanee presso amici e parenti. Questo tipo di metodo è poco comune e non viene generalmente impiegato fra gli approcci possibili per la raccolta di dati sulla portata della homelessness a scadenza regolare. Ciononostante esistono numerosi esempi di studi basati sull'indagine a livello locale di aspetti specifici della popolazione senza dimora.

Figura 2.2 Metodi di raccolta dati basati sulla ricerca

<i>Ricerche</i>	<i>Esempi</i>	<i>Ente</i>
<i>Conteggio a livello nazionale delle persone che dormono in strada o in centri notturni</i>	Italia (2000) Francia (2001) Spagna (2004) Portogallo (2005)	Commissione Esclusione Sociale INSEE INED Istituto per la Sicurezza Sociale
<i>Conteggio nelle Capitali o a livello municipale delle persone che dormono in strada o in centri notturni (1)</i>	Dublino Inghilterra Paesi Bassi Portogallo (Lisbona; 2004)	Homeless Agency DCLG Homeless Monitor Città di Lisbona
<i>Conteggio a livello nazionale sulla base di sondaggi a opera delle autorità locali</i>	Finlandia Irlanda Svezia	Fondo Nazionale per le Politiche Abitative Ministero dell'Ambiente Dipartimento Nazionale per la Salute e le Politiche Sociali
<i>Conteggio a livello regionale sulla base di sondaggi a opera autorità locali</i>	Nord Reno-Westphalia (Germania)	Ufficio Statistiche

Nota (1) Condotta come parte ufficiale della raccolta di dati.

Censimenti, Sondaggi sull'Alloggiamento e Elenchi della Popolazione

I censimenti nazionali e le indagini sui nuclei familiari possono essere utilizzati come fonti d'informazione per alcune categorie di senza dimora. Possono fornire informazioni su quelle parti di popolazione che vivono in contesti istituzionali; quelli che vivono temporaneamente con amici o famigliari oppure in sistemazioni a disposizione dei senza dimora; e su quelli che vivono in condizioni di sovraffollamento o in alloggi inadeguati o non convenzionali.

Secondo la versione più attuale del Regolamento del Censo della UE, gli stati membri possono basare le proprie statistiche su diverse fonti. Tre approcci principali e due secondari possono essere descritti come rappresentato nella figura 2.5.

Figura 2.5 Approcci alla raccolta dati sul Censo per il 2011

Approccio al censimento 2011	COUNTRIES
Censimento convenzionale	Grecia, Italia, Portogallo, Irlanda, Regno Unito, Polonia, Repubblica Ceca, Estonia, Romania, Bulgaria, Ungheria, Lituania.
Censimento basato sugli elenchi di registrazione	Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia Germania, Austria
Combinazione di censimenti basati su elenchi di registrazione e censimento convenzionale	Lettonia, Lussemburgo, Slovenia, Spagna
Combinazione di censimenti basati su elenchi di registrazione e sondaggi campione	Belgio, Paesi Bassi
Censimento a rotazione	Francia

Il primo gruppo di paesi ha adottato un censimento di tipo tradizionale, utilizzando dati amministrativi e elenchi di registrazione solo come strumenti di supporto nell'organizzazione del lavoro sul campo e di raccolta dati, e senza progetti specifici di sostituire con un nuovo modello quello tradizionale. Il secondo gruppo di paesi ha optato per un censimento interamente o prevalentemente basato sugli elenchi di registrazione. Il terzo gruppo di paesi hanno deciso di adoperare un misto di modelli di censimento convenzionale e basato sugli elenchi di registrazione. I Paesi Bassi, il Belgio e la Francia hanno adottato approcci al censimento. I Paesi Bassi hanno sviluppato un modello di censimento proprio che consisterà in una combinazione delle informazioni ottenute tramite risorse dell'amministrazione e dai risultati di sondaggi campione. I dati raccolti saranno utilizzati per costruire, attraverso un processo di attribuzione, dei micro-file che

coprano l'intera popolazione. La Francia ha adottato un censimento a rotazione continua, che consiste in un conteggio complessivo a rotazione continua per periodi di cinque anni e mira a colmare eventuali lacune.

I diversi metodi di censimento e raccolta dati impiegati determinano inevitabilmente la natura delle strategie di enumerazione mirate ai senza dimora nella notte del censimento. I seguenti paragrafi analizzano le questioni che riguardano i metodi di enumerazione convenzionali e quelli che implicano approcci basati sugli elenchi di registrazione. Esistono due principali fonti d'informazione. In primo luogo, a seguito della pubblicazione del regolamento EU sul censimento, FEANTSA ha condotto una consultazione degli uffici nazionali di statistica sul conteggio dei senza dimora nella notte del censimento (FEANTSA, 2008). Inoltre, il progetto MPHASIS ha condotto una ricerca sulla raccolta dati sui senza dimora nei paesi che adottano un approccio di censimento basato su elenchi di registrazione, utilizzando la Germania e la Slovenia come casi di studio.

Il sondaggio condotto da FEANTSA (2008) suggerisce l'esistenza di tre macro-categorie d'approccio che includono i paesi che utilizzano approcci di enumerazione tradizionale in cooperazione con i servizi per i senza dimora, paesi che mirano a raccogliere le informazioni dai propri registri e paesi che mirano a usare i propri registri e il supporto dei servizi.

Figura 2.6 Approcci all'enumerazione dei senza dimora per il Censimento del 2011

L'enumerazione avviene secondo metodi tradizionali in cooperazione con i servizi per i senza dimora	I senza dimora vengono enumerati sulla base di elenchi di registrazione	I senza dimora vengono enumerati sulla base di elenchi di registrazione in cooperazione con i servizi per i senza dimora
Repubblica Ceca, Inghilterra Francia, Ungheria Irlanda, Italia Litania, Lussemburgo Polonia, Portogallo	Austria, Belgio Denimarca Finlandia Paesi Bassi Svezia	Estonia Spagna Lettonia Slovenia Germania

Fonte: sondaggio di FEANTSA sugli uffici del Censo.

Conclusione

La tipologia di ETHOS fornisce una robusta definizione concettuale di homelessness e di housing exclusion che permette specifiche definizioni operative da adottare per evidenziare le singole situazioni nazionali e le necessità normative. La necessità di poter disporre di diverse tipologie di dati (d'archivio, flusso e diffusione) ha delle implicazioni sui metodi operativi di raccolta dei dati. Dunque, per esempio, la necessità dei sistemi di fornitura dei servizi di registrare dati sugli ingressi e le uscite dal servizio stesso per permettere il calcolo di diverse misurazioni e il monitoraggio degli obiettivi normativi (per esempio la riduzione della quantità di tempo passato in alloggi temporanei). Al fine di monitorare gli obiettivi strategici e eliminare la homelessness a lungo termine è necessario adottare una definizione operativa condivisa della homelessness cronica e di quella ripetuta. Gli studi sulle strategie nazionali sulla homeless dimostrano che alcuni paesi riescono ad affrontare il fenomeno efficacemente utilizzando indicatori di target specifici per monitorare l'attuazione e i risultati delle normative (per esempio il tasso di diffusione degli sfratti, il numero di persone che passano più tempo del previsto in alloggi temporanei). L'adozione, da parte del Comitato per la Protezione Sociale, di indicatori secondari sul sovrappopolamento e il degrado dell'abitazione fornisce le basi per analisi maggiormente comparative di alcune categorie ETHOS che utilizzano EU-SILC e il censimento del 2011. I diversi approcci esistenti in Europa per la raccolta di dati sono stati qui brevemente descritti. Questa panoramica e l'evidenza prodotta dal progetto MPHASIS, danno dimostrazione di diverse questioni fondamentali. In primo luogo, è necessario utilizzare una combinazione di sondaggi e di fonti amministrative nel processo di raccolta dati, per disporre le basi necessarie agli scopi delle varie politiche. Inoltre, la maggior parte dei paesi coinvolti devono assicurarsi una gestione adeguata dei dati sulla homelessness e sulla housing exclusion fornendo indicazioni precise sulla strategia e sui finanziamenti per la raccolta dati nell'ambito della strategia complessiva sulla homelessness (v. Edgar et al, 2007).

Il Censimento del 2011 fornisce a tutti i paesi europei l'occasione di compilare una base d'informazioni sulla maggior parte delle categorie ETHOS.

Capitolo 3: Strategie normative e homelessness

Introduzione

Questo capitolo fornisce una panoramica sulle strutture e sulle normative che sembrano influenzare le dimensioni e la natura della homelessness nei paesi europei. Poniamo un focus specifico sulla serie di politiche e pratiche atte a proteggere i nuclei abitativi dallo sperimentare la homelessness e che mirano a fornire, nel più breve tempo possibile, sistemazioni adeguate per coloro che vivono una condizione di homelessness.

Il principale intervento dei diversi paesi per proteggere gli individui da circostanze avverse generate da vicissitudini del mercato o famigliari, consiste nella disposizione di una gamma di servizi sociali o di assistenza che generalmente includono la fornitura, diretta o indiretta di sostegno al reddito, assistenza sanitaria, assistenza all'infanzia, alloggi, oltre all'attuazione di politiche incisive sul mercato del lavoro ecc. Ad ogni modo, il grado di assistenza fornita da ogni stato direttamente (a livello nazionale, regionale o locale) o attraverso ulteriori fornitori di servizi (famiglie, ONG, privati) varia considerevolmente così come cambia l'enfasi o la priorità che gli stati attribuiscono al singolo servizio.

Gli strumenti di inclusione sociale, che costituiscono lo stato d'assistenza sociale, così come l'estensione e gli scopi dei servizi predisposti non sono uguali in tutta Europa. Riconoscendo la diversità e le molteplici configurazioni di assistenza sociale presenti in tutta Europa, gli studiosi hanno individuato una serie di gruppi dello stato sociale, o diverse "famiglie di nazioni". Il rapporto cercherà di dimostrare come le diverse configurazioni dello stato sociale diano forma alla natura stessa della homelessness e proveremo a determinare quali fra queste sembrano avere maggiore successo nel proteggere i nuclei abitativi dalla condizione di senza dimora.

Mentre lo stato sociale è pensato per promuovere l'inclusione sociale, i sistemi di giustizia penale possono, a lungo termine, avere effetti di esclusione su quei cittadini che vengono puniti dallo stato. Gli strumenti formali dell'esclusione sociale passano dall'allontanamento degli individui da specifici luoghi e spazi, fino all'esclusione dalla partecipazione alla vita sociale del paese attraverso la carcerazione in istituti penali. In molti casi, la istituzioni dello 'stato sociale' e lo 'stato punitivo' vengono affrontate come regni diversi con popolazioni profondamente differenti, ma nel caso della homelessness, dimostreremo l'esistenza di un 'circuito istituzionale' che racchiude gli individui in uno spettro di istituzioni dai rifugi per senza dimora, agli stabilimenti penitenziari.

Altri servizi, di cui l'assistenza infantile è un esempio, vengono percepiti come positivi, ma alla lunga possono produrre effetti negativi, infatti l'affidamento di un bambino all'assistenza sociale può essere utile a proteggere il bambino da situazioni di avversità, ma a meno che adeguate forme di assistenza non vengano impiegate a seguito dell'assistenza infantile, il bambino in questione sarà fortemente vulnerabile alla homelessness.

I regimi del Welfare in Europa

Lo stato d'assistenza sociale di qualunque paese non consiste semplicemente nella somma delle varie politiche sociali; si tratta piuttosto di una riflessione sulla relazione storica fra Stato, religione, classe sociale e economia. In questo senso, il sistema di welfare è molto diverso da paese a paese poiché si basa su elementi culturali, politici e storici che nei singoli stati hanno subito specifiche variazioni. Esaminando i cambiamenti nello stato dei diritti sociali, delle stratificazioni del welfare e le diverse organizzazioni delle tre entità possibili fornitrici di servizi, ad esempio lo stato, il mercato e la famiglia, Espin-Andersen (1990, 1999) hanno determinato tre diversi gruppi di welfare nel sistema capitalista, basandosi sul grado di demercificazione e stratificazione. Espin-Andersen (1990) sostenevano che i sistemi di stato sociale sono raggruppati in tre tipologie ideali; la liberale, la socialdemocratica e la corporativa. Fin dalla pubblicazione, nel 1990, dei tre mondi dello stato sociale capitalista, gli accademici hanno dibattuto sull'esistenza di ulteriori tipologie. Questi dibattiti sono stati principalmente centrati sulla posizione di determinati paesi rispetto alle divisioni proposte da Espin-Andersen e secondariamente su come incorporare i nuovi stati membri del centro e est Europa nelle varie caratterizzazioni. Visti gli scopi di questo rapporto, è possibile identificare sei tipologie di stato sociale in Europa:

- La socialdemocrazia, che assegna allo stato d'assistenza sociale sostanzialmente un ruolo di redistribuzione. Un alto livello di flessibilità d'impiego viene coniugato con una forte sicurezza data da un generoso stato sociale e benefici sulla disoccupazione per garantire risorse economiche adeguate indipendentemente dalla dipendenza dal mercato o dalla famiglia. Esempi di questo tipo sono rappresentati da Svezia, Finlandia, Norvegia, Danimarca.

- Il regime corporativo attribuisce minore enfasi alla redistribuzione e vede il sistema d'assistenza sociale primariamente come uno strumento di mediazione, di aiuto reciproco e condivisione del rischio, che concede accesso ai diritti a condizione di un'appartenenza al mercato del lavoro. Esempi di questo tipo sono rappresentati da Germania, Austria, Francia.
- Il regime liberale riconosce una prevalenza del mercato e confina lo stato a un ruolo residuale d'assistenza, i benefici sociali sono generalmente soggetti ad accertamenti delle fonti di reddito e vengono indirizzati a coloro che falliscono sul mercato. Esempi di questo tipo sono rappresentati da Regno Unito e Irlanda.
- Il regime sud-europeo o mediterraneo si distingue per il ruolo fondamentale dei sistemi di supporto famigliari. Le politiche lavorative sono scarsamente sviluppate e molto selettive. Il sistema di benefici è impari e di natura minimalista e manca di un reddito minimo garantito. Esempi di questo tipo sono rappresentati da Spagna, Portogallo, Grecia, Italia.
- Gli stati del tipo conservatore post-socialista sono i paesi del centro Europa, con un mercato del lavoro prevalentemente orientato al trasferimento e un moderato livello di tutela dell'occupazione. Esempi di questo tipo sono rappresentati da Repubblica Ceca, Slovenia, Ungheria.
- Gli stati di tipo liberale post-socialista sono i paesi baltici, caratterizzati da un mercato del lavoro più flessibile, con impiegati, specialmente nel settore privato, poco inclini a rispettare la regolamentazione legale del mercato. Esempi di questo tipo sono rappresentati da Lettonia, Estonia, Lituania.

(Adattato da Whelan e Maitre, 2010:93; vedere anche Draxler e Van Vliet, 2010 per una simile classificazione).

La tabella che segue fornisce un riassunto dei dati sugli indicatori utilizzati per i raggruppamenti descritti. La spesa pubblica lorda per il sociale è un buon indicatore dello stato di assistenza sociale e della generosità dei vari regimi di welfare. Ad ogni modo, la spesa lorda non tiene conto di come i sistemi fiscali influiscono sulla spesa pubblica e privata sulla protezione sociale, dunque quello che si ottiene è un risultato amplificato dell'impegno nello stato sociale. Poiché il risultato finale può essere considerevole e variare di paese in paese, questo influenza i confronti cross-nazionali sulla spesa sociale e accorcia le distanze fra i vari paesi.

I dati che seguono sostengono la classificazione dei vari sistemi di welfare sopra descritta e identificano i modelli socialdemocratico e corporativo come i più generosi rispetto all'assistenza sociale e più sicuri rispetto al rischio di povertà, insieme alla tipologia degli stati post-socialisti conservatori.

	Spesa Pubblica Lorda per il Sociale 2005 € million	Totale al netto della spesa per il sociale 2005 € million	Popolazione e carceraria per 100,000 abitanti 2008	Tasso di entrate degli istituti carcerari per 100,000 abitanti, 2007	A rischio di povertà in seguito ai trasferimenti sociali, 2008 %	Percentuale di popolazione residente in alloggi sovvenzionati o in sistemazioni senza canone d'affitto	Percentuale di quintili a basso reddito risiedenti in alloggi sovvenzionati o in sistemazioni senza canone d'affitto
Liberale	23	27	119	419	18	16	35
Socialdemocratico	30	25	69	243	12	14	12
Conservatore	29	28	105	188	13	8	14
Mediterraneo	23	18	119	138	18	12	19
Post-Socialista Conservatore	22	19	157	169	12	16	14
Post-socialista liberale	13	n/a	263	172	22	9	17

Fonti: Adema, W. and M. Ladaique (2009), "How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 92; OECD Publishing. Aebi, M.F. and Degrande, N. (2010) Council of Europe Annual Penal Statistics. Survey 2008. Strasbourg: Council of Europe; Eurostat (2010) Combating Poverty and Social

Exclusion: A Statistical Portrait of the European Union 2010. Belgium: European Commission; Ozdemir, E. and Ward, T. (2009) Housing and Social Inclusion. Research Note No. 1. European Commission: Directorate-General "Employment, Social Affairs and Equal Opportunities."

Strategie per la homelessness

Uno degli sviluppi fondamentali nella recente evoluzione delle politiche sulla homelessness è rappresentato dall'adozione, in una serie di paesi, di approcci alla fornitura di servizi per i senza dimora coordinati e globali e alla prevenzione della homelessness attraverso strategie nazionali. Queste strategie stabiliscono generalmente l'ampiezza del fenomeno e definiscono una serie di obiettivi che, in molti casi, mirano all'eliminazione della homelessness, in particolare della necessità di dormire in strada o in alloggi d'emergenza per più di un limitato periodo di tempo. I paesi che fanno parte del gruppo di sistemi welfare Socialdemocratico e Liberale hanno tutti pubblicato strategie sulla homelessness così come una strategia è stata pubblicata anche da un paese dell'area mediterranea, il Portogallo e uno membro del gruppo dei paesi corporativi, la Francia (Anderson *et al*, 2008; Benjaminsen *et al*, 2009; Baptista, 2009; Edgar, 2009; République Française, 2010). Inoltre, una serie di città hanno adottato strategie sulla homelessness. Queste strategie non sono mere riflessioni sulle filosofie di welfare dominanti nei singoli paesi, ma riflettono piuttosto diverse configurazioni nella fornitura di alloggi, sistemi penali, politiche sulle dipendenze e relazioni centro-periferia. Benjaminsen *et al* (2009: 45-46) nel loro studio sulle strategie mirate alla homelessness, nei paesi con stati sociali liberali o socialdemocratici, hanno concluso che:

"Nei regimi liberali sembra essere predominante un focus sulle politiche abitative e un approccio basato sul sistema dei diritti in termini di definizione legale della homelessness e interventi corrispondenti sembrano essere predominanti nei regimi liberali, mentre un focus sui gruppi più marginali e lo sforzo a estendere l'assistenza sociale e gli interventi per questi determinati gruppi di popolazione sembra essere più presente nei paesi a carattere socialdemocratico. Esistono peraltro chiari elementi di convergenza come per esempio l'approccio housing-first che viene considerato dalla maggioranza dei paesi, indipendentemente dalla tipologia di welfare esistente, mentre la prevenzione e interventi mirati, costruiti a misura sull'individuo sono obiettivi chiave per le varie strategie nazionali sulla homelessness".

Negli ultimi anni una serie di paesi hanno registrato livelli di homelessness in riduzione. Fra questi la Germania, Inghilterra e Wales, Scozia, Irlanda, Austria i Paesi Bassi e la Finlandia (Busch-Geertsema e Fitzpatrick, 2008; Anderson, 2007; O'Sullivan, 2008; Tainion e Fredrikson, 2009). Le spiegazioni per questa apparente riduzione del fenomeno sono molteplici, ma nella loro analisi su Germania e Inghilterra, Busch-Geertsema e Fitzpatrick (2008: 90) giungono alla significativa conclusione che

"sembra che sia possibile raggiungere risultati positivi anche indipendentemente da tendenze strutturali avverse (il peggioramento nell'accessibilità degli alloggi in Inghilterra; la crescente disoccupazione e povertà in Germania). Le politiche preventive di successo (ai livelli secondario e terziario) devono essere attentamente mirate ai fattori scatenanti della homelessness, che potrebbero presentare delle differenze da paese a paese, nonostante il rapporto di ripartizione e sfratto sembri spesso prominente."

Dunque, mentre condizioni strutturali avverse possono causare una crescita del numero di nuclei abitativi in condizioni di homelessness, o a rischio di homelessness, politiche specificamente indirizzate potrebbero migliorare questo rischio e addirittura ridurre la popolazione attualmente senza dimora.

Strategie d'inclusione

I ricercatori hanno a lungo dibattuto sulla relazione fra la questione abitativa e lo stato d'assistenza sociale (v. Malpass, 2008 e Stephens *et al*, 2010, per un approfondimento sul dibattito), ma è evidente che le tipologie di alloggiamento non possono essere interpretate partendo dalla prospettiva delle tipologie di welfare. Per fare un esempio, Bengtsson *et al*. (2006) nel loro vasto studio dei sistemi abitativi in cinque paesi con welfare di tipo Nordico, hanno evidenziato le diversità nei vari sistemi abitativi che vanno dai paesi con un'alta maggioranza di proprietari di casa (Finlandia, Norvegia e Islanda) alla Danimarca e la Svezia che presentano un importante settore d'affittuari sia pubblici che privati. I sistemi abitativi di questi cinque paesi si sono sviluppati seguendo percorsi differenti e dando origine a un numero di risultati che non trovano corrispondenza nei rispettivi sistemi di welfare. Se quello dell'alloggio è un fattore cruciale e determinante nella lotta alla homelessness, la natura del sistema della proprietà, in particolare per quanto

riguarda gli affitti, ha una considerevole importanza ed è chiaro, in particolare per quanto riguarda i paesi del gruppo socialdemocratico, che i sistemi d'affitto non possono essere interpretati partendo dalla tipologia di welfare d'appartenenza. Così come per le variazioni tra i diversi sistemi di welfare, l'analisi fin qui condotta ci porta a ritenere che esiste un margine di diversità anche nell'ambito di una stessa tipologia di stati.

Secondo Fitzpatrick e Stephens (2007a), mentre i dati sulla homelessness di stati appartenenti a diverse tipologie di welfare non sono direttamente confrontabili, il significato delle diverse configurazioni del welfare rispetto alla homelessness è il seguente:

“La natura, così come la gamma, del fenomeno della homelessness è facilmente riconducibile alle tipologie di welfare e alla (contingente) interazione di queste con il sistema abitativo. Le tipologie di welfare che producono alti livelli di povertà e disuguaglianza non solo danno origine a elevati livelli di homelessness, ma la popolazione di senza dimora che ne risulta, è sostanzialmente costituita da nuclei famigliari che si trovano ad affrontare problemi di accessibilità, piuttosto che particolari necessità personali dovute per esempio alla dipendenza da alcol o droghe, o a infermità mentali. Al contrario, quei paesi in cui il tipo di organizzazione del welfare produce bassi livelli di povertà e disuguaglianza tendono ad avere livelli di homelessness più bassi, mentre una porzione maggiore della loro popolazione di senza dimora presenta generalmente necessità di tipo individuale, come quelle legate alla dipendenza o all'infermità mentale”. (Stephens and Fitzpatrick, 2007: 209-210).

Stephens e Fitzpatrick (2007b: 208) sostengono inoltre che “i sistemi abitativi possono causare influenze fortemente de-mercificanti che potrebbero risultare opposte all'influenza dei sistemi di welfare di riferimento. La disposizione di sussidi per la casa tarati sui nuclei abitativi a più basso reddito, come l'indennità sulla casa, e la disponibilità di case con affitti agevolati può ulteriormente contribuire a ridurre il livello di homelessness.”

Il target del social housing sembra essere un fattore di fondamentale importanza come qui suggerito da Stephens e Fitzpatrick, più ancora dell'offerta stessa di social housing. Come dimostrato dalla tabella riportata sopra, il trentacinque per cento del quintile a basso reddito vive in alloggi gratuiti o con affitti agevolati nei welfare di tipo liberale con il sedici per cento della popolazione che vive in alloggi gratuiti o con affitti agevolati, mentre il corrispettivo nei paesi a welfare socialdemocratico è del dodici e del quattordici per cento. In altre parole, la disponibilità di alloggi di questo tipo non è sempre propria dei sistemi con il tasso più elevato di difficoltà nell'ottenere tali sistemazioni.

Mentre a causa di una mancanza di dati sulle variabili degli utenti (v. capitolo 2 per maggiori dettagli) non è possibile testare regolarmente la relazione tra diversi regimi di welfare, le politiche sulla casa e i livelli di homelessness nei vari stati membri dell'Unione Europea, una recente ricerca utilizzando una serie di studi campione di diversi paesi ha concluso che:

“I regimi di welfare erano chiaramente rilevanti per i risultati sulle persone senza dimora – la più forte tradizione di protezione per le persone a rischio di homelessness è stata riscontrata nei paesi del tipo socialdemocratico/ibrido che abbiamo studiato (Svezia e Paesi Bassi), e la protezione più debole si ha invece nei regimi mediterranei (Portogallo) e più ancora nei regimi di transizione (Ungheria)” (Stephens et al, 2010:257).

Ciononostante questi macro-modelli generali potrebbero nascondere cambiamenti considerevoli a livello locale. Per esempio, Benjaminsen e Busch-Geertsema (2009) hanno sottolineato il potenziale impatto delle riforma del mercato del lavoro in Danimarca e Germania sul peggioramento della homelessness, con Hansen Lofstrand (2010) che ha evidenziato un numero di influenze locali che potrebbero determinare le politiche sulla homelessness e non semplicemente la struttura dominante del regime di welfare.

Dunque, oltre alla necessità di dati più consistenti che ci permettano di esplorare la relazione tra i regimi di welfare e la homelessness a livello macroscopico, c'è bisogno di un'analisi più sfumata su come i servizi previsti dal sistema d'assistenza sociale vengono effettivamente trasmessi a determinati gruppi e chi ne abbia la responsabilità. La Svezia, per esempio, viene spesso considerata un modello esemplare di assistenza pubblica universale. Tuttavia, i servizi per i senza dimora, in particolare i servizi d'emergenza, vengono forniti da enti religiosi tradizionalmente legati al mondo della beneficenza o da agenzie private (Olsson and Nordfeldt, 2008; Hansen Lofstrand, 2010).

I casi citati non vogliono necessariamente invalidare le ipotesi sulle possibili relazioni tra sistemi di welfare, l'abitare e la homelessness, ma mirano piuttosto a funzionare come promemoria di cautela che deve essere impiegata nel dimostrare come le più generiche strategie di welfare vengono poi rese operative, filtrate e interpretate nei singoli contesti dalla burocrazia locale.

Si potrebbe sostenere, a questo punto, che la nostra conoscenza della relazione che intercorre fra

regimi di welfare e la homelessness in termini di promozione delle politiche d'inclusione sociale, resti relativamente limitata, allo stesso tempo però possiamo confermare che i regimi di welfare maggiormente inclusivi presentano una gamma di protezioni per i senza dimora o per gli individui a rischio decisamente più sviluppate rispetto ai paesi con reti di sicurezza più instabili. Ad ogni modo, gli studi dei singoli paesi restano la principale fonte di analisi in mancanza di dati sostanziali che possano mettere a confronto i vari paesi europei e questo restringe la nostra capacità di testare una gamma di ipotesi sulla relazione fra regimi di welfare e homelessness. Inoltre, considerato che spesso negli stati membri la fornitura di servizi per i senza dimora è responsabilità di enti locali o regionali, è importante capire come tali servizi possono essere distribuiti e il grado di compimento delle aspettative che gli stessi servizi riescono a raggiungere nel quadro complessivo del regime di welfare.

Politiche d'esclusione e homelessness

Uno dei fondamentali strumenti istituzionali d'esclusione, che è stato lungamente associato alla regolamentazione dei senza dimora (Beier and Ocobock, 2008) e, più in generale, a quella della marginalità sociale (Beckett and Western, 2001) è la prigione.

Il tasso di reclusioni per 100,000 abitanti varia considerevolmente per tipologia di welfare, con il tipo socialdemocratico al livello minimo e il post-socialismo al livello più alto, in particolare il post-socialismo liberale (Walmsley, 2009). Tuttavia, i regimi liberale e socialdemocratico hanno il più alto flusso, più che numero di detenuti, e questo implica che un considerevole numero di individui ricevono condanne relativamente brevi. Tanto la carcerazione a lungo come quella a breve termine hanno alte probabilità di produrre risultati particolari, infatti, le condanne brevi possono contribuire alla homelessness se incidono sull'abitazione o sul lavoro, senza attuare adeguate politiche di reinserimento. Downes e Hansen (2006) in un'analisi comparativa della relazione fra la spesa per il welfare e il tasso di carcerazione hanno sostenuto che i paesi che investono una maggiore percentuale del PIL per il welfare hanno tassi di carcerazione più bassi, relazione che si è rafforzata negli ultimi 20 anni. Allo stesso modo, Lappi-Seppälä (2009) ha dichiarato che tra i maggiori esempi di moderazione nelle politiche e nelle pratiche penali figurano gli stati con forti sistemi di welfare. Dyb (2009) in uno dei pochi studi completi sui legami fra la homelessness e il tasso di carcerazione in un contesto europeo descrive la reclusione penale come una via preferenziale verso la homelessness. Nel suo studio sui carcerati in Norvegia, sottolinea che mentre un terzo dei detenuti intervistati erano senza dimora al momento dell'arresto, due terzi sono diventati senza dimora al momento del rilascio, a dimostrazione del fatto che 'il tasso di homelessness cresce durante il periodo della pena' (2009:821).

Negli ultimi anni, tanto a livello nazionale quanto cittadino in Europa, sono stati fatti diversi tentativi di regolamentazione del comportamento negli spazi pubblici, iniziando in particolare dal dormire per strada e il consumo di alcol (v. Belina, 2007; Eick, 2003; Meert et al, 2006). Queste iniziative hanno generato un considerevole dibattito che non analizzeremo in modo approfondito in questa sede (v. Johnsen e Fitzpatrick, 2010; DeVerteuil *et al*, 2009 per rassegne recenti), ma ce ne serviremo per capire come le iniziative stesse sono state presentate e come si relazionano con i capitoli precedenti. L'idea che la regolamentazione degli spazi pubblici, attraverso una serie di ordinanze che proibiscono determinati comportamenti o escludono individui da specifiche zone della città, ha costituito un attacco ai senza dimora, generato soprattutto negli Stati Uniti (Mitchell, 2003). In Europa il dibattito si è incentrato non solo sull'uso che i senza dimora fanno dello spazio pubblico e semi-pubblico come i centri commerciali e le stazioni ferroviarie (Bonnet, 2009; Doherty et al, 2007), ma anche sugli immigrati, in particolare Roma (Adriaensses and Hendrickx, 2010; Tosi, 2007). Una parte del dibattito suggerisce che la regolamentazione degli spazi pubblici punisce, criminalizza o esclude i senza dimora (Doherty *et al*, 2006); un'altro filone di pensiero sostiene invece che tale regolamentazione serva a proteggere i senza dimora (Huey, 2010). Questi dibattiti pongono un interrogativo sui confini del welfare nel campo della homelessness.

La regolamentazione degli spazi pubblici e le restrizioni di determinate attività come il mendicare, il dormire all'addiaccio, il consumo di alcol e narcotici e l'occhio pervasivo della videosorveglianza possono essere state interpretate come strumenti di una "assistenza coercitiva" e protezione dei senza dimora, nonostante possano rappresentare "strategie ad alto rischio" (sul caso del Regno Unito vedere Johnsen and Fitzpatrick, 2008 e su Rotterdam, Barendregt and van de Mheen, 2009). Possono quindi essere interpretate come istanze di circuiti di inclusione, tanto quanto d'esclusione. L'esclusione di alcuni immigrati dai servizi d'assistenza di base che caratterizza i sistemi di welfare ci ha oltre si indotti a ripensare i confini del welfare. Si deve considerare il contesto di ristrutturazione urbana per cui luoghi originariamente marginali acquisiscono o potrebbero acquisire un potenziale di rivalutazione e attrattiva per le masse di partecipanti a convention e conferenze che le grandi città sempre di più cercano di attirare.

Il fenomeno della homelessness e i senza dimora non vengono astrattamente percepiti come una minaccia all'ordine pubblico; nella maggior parte dei casi, al contrario, suscitano reazioni compassionevoli,

come sostenuto da Wardhaugh (1996: 706) "la homelessness viene percepita come pericolosa in quanto (e solo se) visibile nei luoghi pubblici. È questa visibilità che rappresenta un pericolo per la sicurezza e il senso dei luoghi di cui godono i cittadini residenti. Pertanto, non è la marginalità di per sé ad essere considerata pericolosa: è piuttosto la presenza visibile di individui marginalizzati all'interno di spazi primari a rappresentare un pericolo per il senso di ordine pubblico e sistematicità".

In aggiunta a questi divieti espliciti, esistono una serie di proibizioni più implicite come le restrizioni d'accesso agli alloggi per i senza dimora, ex-carcerati, immigrati sulla base del loro basso status socioeconomico. Inoltre, in alcuni casi le necessità d'assistenza e il comportamento dell'individuo possono essere vissute come un rischio per la coesione comunitaria da parte delle autorità locali, o possono essere bloccate su una base meno formale dalle preoccupazioni della classi sociali medio-alte.

L'assistenza sostitutiva.

Una recente e considerevole scoperta riguardo i bambini che vengono allontanati dalle famiglie è che questi sono maggiormente soggetti al rischio di diventare dei senza dimora di quanto non accada ai loro coetanei cresciuti nelle famiglie d'origine. Chi lascia la famiglia deve affrontare la transizione verso l'indipendenza in età decisamente prematura rispetto agli altri giovani che a non andare via di casa per più tempo. Questo tipo di problemi vengono amplificati dal livello d'istruzione generalmente basso e le scarse opportunità di carriera che contraddistinguono i ragazzi che vanno via di casa in età prematura. Come sottolineato da Stein (2006: 273) in un'analisi delle ricerche compiute in questo campo, i bambini che non crescono con la propria famiglia:

"Hanno più probabilità degli altri di avere risultati scolastici meno soddisfacenti, di abbandonare gli studi dopo la scuola dell'obbligo, di diventare genitori molto presto, di diventare senza dimora, di essere disoccupati, di avere atteggiamenti aggressivi e problemi di salute mentale."

Mentre secondo Stein sostiene le proprie affermazioni su un piano generale, i ragazzi che lasciano le strutture d'assistenza possono essere a loro volta divisi in tre categorie: coloro che con successo hanno "superato" la propria necessità d'assistenza; coloro che si possono definire dei "sopravvissuti" del sistema d'assistenza e coloro che vengono considerati "vittime" del sistema. Gli ultimi due gruppi sono spesso caratterizzati da casi di interruzioni e instabilità nei percorsi di assistenza che accrescono le possibilità di homelessness. In particolare, tra le "vittime" si trovano coloro che hanno "le peggiori esperienze famigliari alle spalle che, nella maggior parte dei casi, l'assistenza sociale non riesce a recuperare" di conseguenza, "dopo aver lasciato le strutture di assistenza questi ragazzi hanno alte probabilità di vivere condizioni di homelessness, essere disoccupati e avere grandi difficoltà a mantenere il proprio alloggio" (Stein, 2006: 277). Tuttavia, non tutte le giurisdizioni prevedono una raccolta dei dati relativi alle percentuali di minori affidati all'assistenza sociale e quelle che lo fanno presentano diversità considerevoli.

Eurochild (2010) ha stimato che nel 2009, circa l'uno per cento di bambini sono stati affidati all'assistenza sociale, ma questo dato varia dal 2,2 per cento in Lettonia allo 0,6 per cento in Svezia. Un dato dalla Francia testimonia come il 23 per cento dei senza dimora intervistati avessero alle spalle esperienze d'affidamento, mentre nel paragone lo stesso vale solo per il 2 per cento della popolazione totale (Firdion, 2009).

I regimi di welfare e la fornitura di servizi d'assistenza per i senza dimora.

È evidente che i regimi di welfare non rappresentano strumenti di previsione affidabili sulla tipologia di servizi forniti ai senza dimora. Per esempio, l'approccio dell' "housing first" (vedere il capitolo 7 per una discussione più approfondita) è il modello dominante tanto nel modello di regime welfare liberale quanto in quello socialdemocratico (Benjaminsen et al, 2009). Un altro esempio riguarda i diritti legali all'alloggio. Alcuni osservatori hanno suggerito che i diritti legali applicabili all'abitare dovrebbero costituire la base delle politiche pensate per i senza dimora (Kenna, 2005); tuttavia Frazer e Marlier (2009: 4) sostengono che tali diritti non costituiscono una precondizione per azioni efficaci contro la homelessness e l'housing exclusion. Infatti, in molti dei paesi dove sono state applicate strategie sulla homelessness che hanno portato a una effettiva riduzione del numero di senza dimora, i suddetti diritti non sono in vigore (Benjaminsen et al, 2009). Solo in Francia e nel Regno Unito, in Europa, il diritto alla casa è riconosciuto dalla legge e in Francia tale disposizione è stata introdotta come risposta alla percezione di una crisi della homelessness (Loison-Leruste e Quilgars, 2009).

A livello macroscopico, i sistemi di assistenza sociale possono presentare tratti generici che ne consentono la classificazione come onnicomprensivi o restrittivi, come universali o selettivi, o come inclusivi o esclusivi. Tuttavia, la relativa generosità economica o la gamma di servizi di un paese non è necessariamente indicativa del tenore ideologico di determinati interventi. Per esempio, in relazione al consumo di alcol, i regimi di welfare di tipo socialdemocratico tendono ad adottare politiche basate

sull'astinenza o la moderazione piuttosto che attivare politiche mirate alla riduzione dei consumi, in particolare in relazione all'uso problematico (Peel, 2010; Marlatt, G.A. and Witkiewitz, K, 2010). Prevedibilmente, e come esemplificato dal modello a scalini adottato dalla Svezia, perché l'assegnazione di un alloggio possa essere attuata, viene richiesto un trattamento preventivo delle dipendenze, da alcool o altre sostanze (vedere Blid and Gerdner, 2006; Blid, 2008 and Sahlin, 2005). Nonostante la crescente adesione a modelli come quello dell'housing first venga regolata secondo precise pianificazioni normative, radicati convincimenti culturali sulla dipendenza possono limitare l'abilità dei legislatori di sviluppare programmi di successo basati sull'evidenza. Inoltre, i regimi di welfare più generosi sono basati, tanto eticamente quanto a livello fiscale, sul presupposto che i cittadini siano occupati e per quelli che non lo sono, esiste un'intera gamma di politiche d'attivazione.

Conclusioni

Nonostante i notevoli progressi compiuti negli ultimi anni, i dati sulla diffusione e la natura della homelessness in Europa rimangono frammentari, inconsistenti e circoscritti. Mentre le prove qualitative evidenziate per i singoli paesi dimostrano che i regimi di welfare generano modelli di homelessness particolari, l'assenza di dati dettagliati, solidi e confrontabili tra i vari stati membri, rende particolarmente complicato il compito di testare i meccanismi attraverso i quali quelli stessi modelli vengono prodotti.

Tuttavia, i casi dei singoli paesi permettono il graduale sviluppo di teorie sulla relazione esistente tra i diversi regimi di welfare e la homelessness e potrebbe essere costruttivo lavorare sulle metodologie indicate da Stephens et (2010) e incorporare una gamma di paesi più vasta. Indicativa risulta la scarsità di informazioni di cui disponiamo rispetto alla questione di genere nei vari regimi di welfare che può contribuire a generare particolari modelli di homelessness. Mentre la spesa per il welfare non è diminuita, in media, nei vari paesi europei durante gli ultimi dieci anni, i meccanismi per limitare l'accesso ai servizi d'assistenza sono aumentati, in particolare quelli che colpiscono gli individui che mancano di piena cittadinanza. Una questione fondamentale in questa prospettiva è capire come concettualizzare il confine instabile tra inclusione e esclusione per le popolazioni fortemente marginalizzate e come questi confini influiscano sulla diffusione e la natura della homelessness.

Nei regimi di welfare socialdemocratici, la homelessness sembra essere il destino di una piccola minoranza, ma per i senza dimora, le norme e le procedure da seguire sono restrittive e, nel caso della Svezia, portano alla retrocessione a un mercato immobiliare secondario e inferiore per coloro che non rispettano gli obiettivi di astinenza e conformità con altre norme sociali, in particolare quella dell'occupazione. Gli stati con sistemi di welfare meno generosi tendono a presentare tassi di homelessness più alti, sebbene molti tra coloro che vivono un periodo da senza dimora tendono a stabilizzarsi in tempi relativamente brevi.

Una migliore comprensione della relazione tra regimi di welfare e modelli di homelessness richiede una conoscenza più dettagliata di una gamma di variabili intermedie. Oltre alle informazioni sulla struttura di fornitura degli alloggi (specialmente le facilitazioni d'accesso agli affitti) e sui mercati del lavoro, è necessario, per esempio, conoscere dettagliatamente i principi su cui si basa il trattamento delle dipendenze (se procedono con la riduzione o l'astinenza), il livello punitivo, i criteri di selezione per l'accesso ai servizi per immigrati, le strutture a disposizione degli immigrati etc. Questo capitolo sostiene che tali livelli intermedi d'intervento, per il singolo paese, non possono essere dedotti o supposti sulla base del regime di welfare a cui il paese stesso corrisponde.

Nondimeno però, è possibile ipotizzare una serie di generalizzazioni. I paesi con sistemi di welfare più generosi hanno più capacità di prevenire i cittadini dalla condizione di homelessness in virtù di una gamma di servizi che mirano formalmente a favorire l'inclusione sociale. Questi sistemi sono inoltre meno inclini a usare il sistema penale, in particolare la reclusione, come strumento di gestione dei nuclei marginalizzati. L'uscita di prigione, così come lo sfratto e la rottura familiare sono elementi scatenanti della homelessness. Un periodo di reclusione infatti può portare allo sfratto e alla rottura di una relazione. La fornitura di edilizia sociale, o fuori dal mercato degli affitti è un ottimo strumento di per sé, ma non necessariamente esercita un ruolo nel determinare la diffusione della homelessness. Politiche mirate potrebbero essere più efficaci in questo senso, ma potrebbero d'altra parte produrre un aumento artificiale del numero di senza dimora per beneficiare di un bene scarso. Lo sviluppo di strategie mirate in alcuni paesi ha dato prova di essere sufficientemente efficace nel fornire risposte coordinate alla homelessness, così da sovrastare il problema. Fondamentale per molte di queste strategie è assicurare che coloro che lasciano le strutture istituzionali abbiano a disposizione una sistemazione adeguata.

Garantire una transizione quanto più graduale possibile dall'assistenza sociale alla vita indipendente può aiutare a proteggere un numero elevato di giovani dalla homelessness e molti paesi hanno sviluppato sistemi di sostegno, che però sono ancora limitati a un numero esiguo di giurisdizioni.

Capitolo 4: Servizi e misure adottate per i senza dimora.

Introduzione.

Questo capitolo inizia con una sorta di riassunto (per quanto possibile data l'informazione disponibile a livello europeo) delle normative stabilite e del livello di coinvolgimento dei singoli stati nella diretta fornitura di servizi per i senza dimora. Ci concentreremo poi sui fornitori di servizi a livello non governativo (ONG) che, rispetto alla fornitura di servizi per i senza dimora, giocano un ruolo fortemente significativo nella maggior parte dei paesi europei. Dopo aver presentato i diversi attori della fornitura di servizi, analizzeremo il tipo di servizi offerti. Infine, prenderemo in considerazione gli elementi chiave dello sviluppo di sistemi di assistenza in Europa, prima di concludere con l'identificazione delle maggiori difficoltà nella fornitura di servizi.

Le informazioni sulla fornitura di servizi per gli homeless in Europa è frammentaria e incompleta, ciononostante un gruppo di lavoro di FEANTSA ha svolto un lavoro di analisi su questi temi per quattro anni consecutivi e in sette paesi europei (Austria, Danimarca, Finlandia, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo e Regno Unito; see Edgar *et al* 2003, 2004 and Anderson *et al* 2005 and 2006). Fitzpatrick e Stephens (2007) forniscono informazioni su Repubblica Ceca, Francia, Germania, Ungheria, Polonia e Spagna mentre ulteriori dati su altri paesi europei possono essere ricavati da articoli di riviste e relazioni nazionali, un esempio è costituito dal rapporto per il progetto MPHASIS (vedi capitolo 2) fondato dalla Commissione Europea.

Alcune tendenze della fornitura di servizi per senza dimora, inoltre, sono state analizzate nella relazione trans-nazionale dell'Osservatorio Europeo sulla Homelessness del 1999 (Edgar *et al* 1999). Nonostante tale rapporto non mirasse a catalogare i servizi già esistenti, ma al contrario si concentrava sull'emergere di nuovi progetti e programmi, i capitoli introduttivi forniscono comunque un'analisi generale dello sviluppo dei vari servizi.

Il ruolo dello Stato nel Fornire e Finanziare i Servizi per i Senza Dimora. La Legislazione

In molti paesi, esiste un obbligo da parte delle autorità pubbliche di fornire un alloggio decente alla parte di popolazione che non sia autosufficiente. Tale obbligo può essere espressamente citato nel testo costituzionale o nella legislazione relativa alla regolazione delle politiche abitative. Nella maggior parte dei paesi membri dell'Unione Europea, la cornice legislativa non implica per l'individuo alcun diritto abitativo permanente, con le sole eccezioni di Francia (a partire dal 2007) e Regno Unito (a partire dal 1977), (Loison-Leruste and Quilgars 2009).

Nella maggior parte dei paesi europei, inoltre, nel caso in cui sia prevista una responsabilità statale di finanziamento e fornitura dei servizi per i senza dimora, questa viene regolamentata dalla legislazione relativa allo stato d'assistenza sociale. Solo in un numero ristretto di paesi la cornice normativa s'inserisce nell'ambito delle politiche per la casa o per la homelessness (come nel Regno Unito, dove la troviamo sotto la legislazione sulla homelessness). Ma anche in questi paesi, gli elementi legati agli obblighi vengono regolati da legislazione. Di nuovo, solo in pochi paesi dell'Unione Europea esistono normative che prevedono un diritto opponibile, per i senza dimora, all'assistenza sociale (per esempio in Germania dove gli homeless possono richiedere assistenza per superare 'specifiche difficoltà sociali'); in altri paesi la creazione di servizi (o lo sviluppo di strategie sulla homelessness) è competenza delle autorità statali; in altri casi ancora la fornitura di servizi viene gestita su base interamente volontaria. Ovviamente un diritto sancito per legge costituisce una base importante per la creazione di un servizio e di infrastrutture adeguate e per rafforzare la posizione di coloro che ne hanno necessità, ma la qualità e l'adeguatezza di tali servizi dipende anche in buona parte dalle risorse che vengono rese disponibili e dall'organizzazione dei servizi stessi che devono rispondere alle esigenze (spesso molteplici) dei senza dimora.

Autorità centrale, regionale e locale.

Secondo Edgar *et al* (2003:7), "esistono forti differenze, in Europa, nella divisione fra le responsabilità di pianificazione, sviluppo e finanziamento dei servizi a livello centralizzato e locale."

Mentre nella maggior parte dei paesi europei le autorità locali sono responsabili della fornitura e del finanziamento dei servizi per i senza dimora (spesso in stretta collaborazione con le ONG, importanti attori nel settore; troviamo esempi di questo in paesi come l'Austria, la Finlandia, la Germania, i Paesi Bassi, la Polonia e molti altri), i governi centrali dominano la scena in alcuni altri stati (per esempio in Grecia-almeno

recentemente- o in Slovenia).

Intorno alla fine del secolo scorso è stata riscontrata in molti stati europei una tendenza generale a ridimensionare i poteri dello stato. Le responsabilità statali sono state, in alcuni casi, decentralizzate a favore delle amministrazioni municipali (autorità locali), portando spesso a una crescente autonomia dei municipi. Questo tipo di sviluppo "è stato spesso accompagnato da un cambiamento nella cultura di governance che può essere identificato come uno spostamento a favore di un ruolo attivo delle municipalità nel processo di pianificazione strategica e come autorità coordinatrici per le comunità locali." (Edgar *et al*, 1999, p. 50). Invece di produrre esse stesse i vari servizi (se mai lo hanno fatto) i municipi acquistano i servizi direttamente dalle ONG su base contrattuale.

Ad ogni modo, Fitzpatrick and Stephens (2007, pp. 63 ff) hanno individuato flussi di finanziamenti statali per servizi a favore dei senza dimora in sette dei nove paesi europei coperti dal loro studio. I municipi infatti nella maggioranza dei casi funzionavano da attivatori del servizio, ma alcuni municipi in Germania, Svezia, Inghilterra e Ungheria erano anche fornitori diretti di servizi per senza dimora. Soltanto in Francia e nei Paesi Bassi, inoltre, la fornitura diretta di servizi agli homeless è stata trovata irrilevante. In Spagna e nella Repubblica Ceca, i municipi non hanno alcun ruolo rilevante né come fornitori diretti di servizi, né come attivatori dei servizi stessi.

Mentre la decentralizzazione dei compiti del governo gioca un ruolo fondamentale in alcuni paesi CEE (Europa Centrale e dell'Est), dove il potere centralizzato era stato molto forte durante gli anni del socialismo di Stato, il quadro finale è comunque fortemente diversificato anche nell'ambito di questi stessi paesi. Come dimostrato da un recente confronto tra l'Ungheria (forte tendenza verso la decentralizzazione) e la Slovenia (dove ancora molti dei servizi vengono forniti dal governo centrale), (Filipovi Hrast *et al*, 2009).

I singoli distretti e i corpi finanziari/amministrativi a livello regionale possono anch'essi giocare un ruolo importante come autorità finanziatrici; questo avviene soprattutto in paesi a forte struttura federale (come l'Austria, il Belgio, la Germania o la Spagna e, in misura sempre maggiore data la devolution, il Regno Unito). Mentre viene spesso sostenuto che i municipi sono meglio attrezzati per organizzare e per "condurre" la fornitura di servizi e promuovere un lavoro coordinato fra più attori, quando necessario, le amministrazioni nazionali e regionali hanno l'importante compito di assicurare un equilibrio geografico nella fornitura dei servizi e uno standard (minimo) dei servizi forniti.

Il ruolo delle ONG e altre Organizzazioni nella fornitura di servizi.

Le organizzazioni non-governative (ONG), importante elemento della società civile, hanno una lunga tradizione di fornitura di servizi per i senza dimora e persone indigenti e rappresentano ancora (e in misura crescente) i principali fornitori di tali servizi nella maggior parte dei paesi europei. Le ONG sono i più importanti fornitori diretti di questo tipo di servizi in sette dei nove paesi investigati da Fitzpatrick e Stephens (2007). In alcuni paesi, le ONG dividono il proprio prominente ruolo con le autorità locali (rivolgendosi a gruppi d'utenti diversi, come in Germania o nel Regno Unito). Solo in una minoranza di paesi europei le ONG non ricoprono un ruolo tanto importante in questo campo, per esempio nei paesi scandinavi (v. Olsson and Nordfeldt, 2008, per la Svezia e Edgar *et al*, 2003, per la Finlandia) e in alcuni dei paesi CEE (vedere per esempio Hradecký, 2008, per un resoconto dettagliato sullo sviluppo dei servizi forniti dalle ONG ai senza dimora nella Repubblica Ceca).

Fra le ONG più importanti nell'assistenza ai senza dimora, ci sono le organizzazioni religiose. Alcune di queste sono attive in diversi paesi dell'Unione Europea come per esempio le organizzazioni affiliate a Diaconia, Caritas e le sezioni locali dell'Esercito della Salvezza. I servizi svolti dalle ONG vengono inoltre forniti da organizzazioni laiche e in alcuni paesi, dove le organizzazioni a base religiosa giocano ancora un ruolo preminente, la visibilità e la pratica della religione stanno diminuendo nel tempo e diventa sempre più difficile distinguere i servizi da loro forniti e quelli a carico delle ONG laiche (Johnson e Fitzpatrick, 2009, per il Regno Unito). Ma c'è una profonda differenza tra i paesi europei e all'interno degli stessi anche rispetto al ruolo dell'elemento "spirituale" nel contesto dell'assistenza sociale.

Si può considerare che la maggioranza delle ONG che forniscono servizi per senza dimora siano organizzazioni non-profit (a scopo benefico). I fornitori commerciali (a scopo di lucro) non hanno quindi acquisito una grande influenza nella fornitura di servizi per senza dimora, nonostante abbiano un ruolo specifico e in alcuni paesi la loro importanza stia crescendo grazie all'adozione di meccanismi del mercato privato come i "quasi markets", in cui le autorità locali o altre agenzie statali acquistano servizi per i senza dimora direttamente da organizzazioni non-profit e da fornitori commerciali. Alberghi turistici e altre sistemazioni provvisorie per i senza dimora rappresentano probabilmente le più importanti tipologie di servizi fornite a scopo di lucro.

Sul finanziamento dei fornitori di servizi e del personale.

Circa dieci anni fa, Edgar et al, (1999: 19) sostenevano che “nonostante servizi a carico dello stato esistano nella maggioranza dei paesi, lo schema dominante di fornitura d'assistenza è rappresentato dal settore del volontariato per l'attività e dai finanziamenti statali per quanto riguarda i finanziamenti.” Ad ogni modo, esistono profonde differenze non solo rispetto al ruolo delle ONG -come menzionato sopra-, ma anche rispetto all'ammontare dei fondi messi a disposizione da diversi livelli dell'apparato statale. Per esempio, in alcuni paesi del sud europa, le ONG forniscono servizi base ma possono contare su finanziamenti molto limitati sia a livello municipale che di altre fonti statali di finanziamento (per la Grecia vedere Edgar *et al* 2003), mentre in un paese come la Germania o i paesi scandinavi più del 90 per cento dei costi dei servizi per i senza dimora forniti dalle ONG vengono sostenuti dalle autorità locali e regionali. Di conseguenza, le donazioni dei privati, i fondi per la beneficenza e il lavoro dei volontari variano per importanza rispetto alla fornitura dei servizi a gruppi definiti di utenti, tanto in una prospettiva generale, tra i diversi paesi, ma anche tra diverse organizzazioni e per tipo di servizi offerti. Generalmente i servizi a bassa soglia e la distribuzione di cibo e vestiti farà maggiore affidamento sulle donazioni e sul lavoro volontario rispetto ai servizi specializzati.

Negli ultimi anni il settore pubblico, nella sua gestione, ha sviluppato modelli di di approccio propri del privato, incluse gare d'appalto e individuazione del target. I metodi orientati al profitto in questo campo potrebbero aumentare il “rapporto qualità/prezzo” in un momento di particolare ristrettezze finanziarie, ma potrebbe anche creare dei problemi, come per esempio la “scrematura” o la limitatezza dei dati raccolti da parte di utenti meno esigenti o una mancanza di continuità e di collegamenti locali con fornitori di servizi esterni. Tra le possibili implicazioni di un utilizzo dei servizi forniti dalle ONG su base contrattuale troviamo:

- Un maggiore controllo da parte delle autorità locali/regionali sulla fornitura dei servizi, poiché è possibile optare per contratti a breve e medio termine eventualmente rinnovabili;
- Innovazione e maggiore efficienza dei costi data dalla competizione delle varie ONG per i finanziamenti pubblici;
- Incertezza per l'impatto delle ONG sulla propria capacità di pianificare il futuro, sperimentare e attivare nuovi progetti pilota. L'incertezza può anche influenzare la gestione del personale;
- Maggiore necessità di controllo sulle attività delle ONG, per assicurare che il denaro pubblico venga impiegato debitamente e per prevenire abusi etc.; creando così un peso amministrativo per l'autorità commissionante e per i servizi stessi:
 - Crescono gli sforzi delle ONG nel promuovere le proprie attività;
 - Il lavoro comune e la condivisione delle conoscenze risultano potenzialmente minacciati dalla cultura della contrattazione poiché i servizi entrano in competizione e perché un servizio tende a non voler offendere e quindi a non mettere in discussione le politiche dell'ente commissionante;
 - La dipendenza dal contratto potrebbe indebolire le voci delle ONG al confronto con le attività lobbistiche che queste conducono con l'intenzione di attirare attenzione sui problemi di policy.

In un contesto di crescente competizione fra i provider e al fine di assicurare comparabilità e qualità del servizio, sono cresciuti d'importanza i metodi di misurazione delle performance e di garanzia della qualità (vedere Wolf e Edgar, 2007). Ad ogni modo, non è ancora esattamente chiaro quale sia l'impatto della EU sullo sviluppo di servizi di qualità nel campo dei servizi sociali. Nello sviluppare misure di garanzia della qualità per i servizi ai senza dimora, è essenziale includere la prospettiva degli utenti (questo vale per la maggior parte degli altri servizi d'assistenza esistenti) e assicurare che i criteri di qualità vengano sviluppati di pari passo alle strategie contro la homelessness e la distribuzione di risorse adeguate per la creazione di servizi di alta qualità.

Esiste poca ricerca disponibile sui dettagli delle modalità di finanziamento utilizzate per sostenere i servizi per i senza dimora in Europa. Alcuni esempi includono: fondi per progetti o sovvenzioni (calcolati sul costo annuale del servizio); l'acquisto di pacchetti d'assistenza per determinate categorie; o il pagamento di una quantità di “ore di servizio” da specificarsi per ogni individuo. Le ONG possono usufruire inoltre di fondi “puramente caritatevoli”, data la loro capacità di raccogliere fondi tramite donazioni di parrocchie, privati e del mondo dell'impresa. Diverse tradizioni nazionali determinano una forte influenza sui modi e i limiti entro cui tali donazioni e la stessa beneficenza possono essere utilizzate. Il dover far coincidere una vasta gamma di diverse risorse finanziarie e la raccolta dei fondi per il finanziamento di un servizio può ovviamente diventare a sua volta un problema necessitando per sé di una grande quantità di tempo e organizzazione.

Poiché l'Unione Europea non ha competenze nell'ambito della fornitura di servizi ai senza dimora, non si prevedono generalmente finanziamenti europei per questo tipo di attività, a eccezione delle aree in cui si finanzino progetti particolarmente innovativi. Ad ogni modo, è stato recentemente dimostrato che i fondi strutturali hanno avuto un'influenza significativa nello sviluppo di servizi per questi specifici gruppi di utenti, per esempio in Polonia, con programmi come EQUAL che promuovono l'inclusione dei senza dimora nel

mercato del lavoro (Wyganska, 2008). Una grande varietà di esempi può essere riscontrata anche nella formazione e la qualificazione del personale, nonostante a oggi esista solo una piccola quantità di indagini comparative su questo tema. Mentre, per esempio, in Germania un'alta percentuale del personale impiegato nella fornitura di servizi e assistenza ai senza dimora è costituita da operatori sociali qualificati, spesso formati all'interno delle università, in altri paesi di Europa il personale così altamente qualificato tende a essere una minoranza tra coloro che si occupano di assistenza ai senza dimora. Ciononostante, Edgar *et al* (2004) riscontra in tutta Europa un generale "aumento del personale qualificato e stipendiato (almeno nei servizi per l'alloggio)". L'aiuto reciproco è un'importante elemento di assistenza in alcuni paesi mentre esercita un ruolo ancora fortemente limitato in altri.

Tipologie di servizi per senza dimora ed elementi organizzativi dell'assistenza.

L'obiettivo dei servizi per senza dimora non dovrebbe essere limitato all'alleviare i momenti di crisi nell'immediato, o al fornire ai senza dimora o agli indigenti un tetto o un pasto, ciononostante questo tipo di servizi continuano ad avere una significativa rilevanza in tutti i paesi europei e in alcuni casi sono dominanti. Nella maggior parte dei paesi viene riconosciuto che i servizi di prevenzione sono necessari per evitare tali situazioni di emergenza e più in generale per limitare il rischio di crisi nel sistema abitativo; così come si riconosce che i senza dimora non autosufficienti necessitano di assistenza individuale per potersi stabilizzare e ritrovare una dimensione abitativa più o meno normale. Ha inoltre acquistato forte rilevanza l'idea di fornire assistenza per l'alloggio a persone che hanno vissuto una condizione di homelessness o sono state ri-collocate ma necessitano ancora di supporto per non perdere di nuovo la casa (vedere Edgar *et al* 2000). In vari paesi europei esistono servizi specializzati nella fornitura di educazione, formazione professionale e impiego ai senza dimora e con la crescente rilevanza delle politiche di risposta al problema, anche tali servizi stanno assumendo importanza maggiore (FEANTSA, 2007).

La tabella 4.1 fornisce esempi di una vasta gamma di servizi che sono in parte diretti esclusivamente agli homeless (e a coloro ad alto rischio di homelessness) e in parte fruibili da senza dimora e altre porzioni della popolazione allo stesso modo.

Figura 1.4 tipologie di servizi per i senza dimora e persone ad alto rischio di homelessness.

Tipo di servizio	Esempio
Servizi di prevenzione per nuclei famigliari ad alto rischio di homelessness	<i>Servizi che offrono mediazione nel caso di conflittualità domestica, morosità etc.</i>
Sistemazioni d'emergenza per senza dimora	<i>Sistemazioni d'emergenza</i>
Sistemazioni temporanee per senza dimora	<i>Ostelli temporanei, alloggi sovvenzionati o di transizione, centri d'accoglienza per vittime di violenza domestica</i>
Servizi non-residenziali per senza dimora e ex-senza dimora	<i>Servizi volontari, centri diurni, assistenza sanitaria, mense, educazione, formazione professionale e servizi per l'impiego, assistenza per ex-senza dimora in alloggi fissi</i>
Sistemazioni pensate per altri tipi di utenti che possono essere utilizzate per i senza dimora	<i>Alberghi, bed and breakfast, assistenza di specialisti e assistenza a domicilio per persone con problemi di dipendenza da alcol, droghe o con infermità mentali</i>
Servizi di base per la popolazione che possono essere utilizzati dai senza dimora	<i>Servizi d'assistenza psicologica, servizi del municipio, assistenza sociale e sanitaria, sovvenzioni</i>
Servizi di assistenza specializzata che possono essere utilizzati dai senza dimora	<i>Assistenza psichiatrica, servizi per la disintossicazione, servizi per ex-trasgressori e per giovani a rischio</i>

Adattato e modificato da Edgar, 2009, p. 17

Nei paesi con sistemi di assistenza più sviluppati esistono numerose tipologie di servizi specializzati, che si concentrano su un gruppo di utenti specifico (donne, giovani, anziani, famiglie, persone con problemi di dipendenza etc.) oppure su determinati piani dell'assistenza (alloggio, assistenza economica, impiego, salute, assistenza sociale o legata alla conduzione domestica, etc.). Con la crescente specializzazione dei servizi di assistenza, è aumentata anche la necessità di coordinazione tra i vari gruppi (Anderson *et al* 2005). Chiaramente il maggior numero di servizi specializzati ha anche limitato l'accesso

diretto all'assistenza, determinando un sistema in cui la presa in carico dell'utente dipende da una serie di fattori come la segnalazione da parte di un servizio terzo e criteri di eleggibilità. Per questo, il senza dimora che non rispettasse i criteri predefiniti per l'assistenza specialistica potrebbero riscontrare maggiori difficoltà nell'accedere ai vari servizi. L'accesso all'assistenza potrebbe inoltre essere limitata da ulteriori fattori: le famiglie con bambini vengono generalmente considerate come prioritarie (è il caso per esempio della legislazione inglese) mentre i senza dimora single e senza ulteriori motivi di necessaria assistenza rischiano di essere esclusi dai programmi come la prevenzione o il ricollocamento. Allo stesso modo gli immigrati, a seconda del proprio stato legale, devono spesso affrontare ostacoli che rallentano l'accesso ai servizi d'assistenza per senza dimora.

Il coinvolgimento dell'utente nella gestione dei servizi per senza dimora è ancora fortemente limitato in molti paesi europei, nonostante esistano segnali di una maggiore apertura in questa direzione in paesi come Danimarca, Francia, Ungheria, Paesi Bassi e Regno Unito (Latour, 2006; Bakos, 2006; Nederland, T.; Jezek, 2009; Williams, 2009). Ad ogni modo, bisogna anche sottolineare che, nel settore dei senza dimora, la capacità degli utenti di difendere i propri interessi è spesso limitata e ostacolata dalla natura spesso provvisoria del fenomeno stesso, nonché dalla mancanza di risorse, continuità e stabilità (vedere Allen 2009, Anker 2009).

Sviluppi e tendenze nella fornitura di servizi per senza dimora.

Esiste una tendenza sempre maggiore, nei paesi europei, a sostituire il modello d'assistenza "a scala", in cui il senza dimora segue un percorso che passa attraverso tipologie di servizi fino a quando non viene ritenuto autosufficiente, con un approccio conosciuto come Housing First che consiste nell'aiutare gli individui a sistemarsi in un alloggio permanente il più rapidamente possibile per poi provvedere alla fornitura di servizi direttamente nelle loro abitazioni (vedere capitolo 7 per ulteriori approfondimenti).

Nel panorama generale sulle strategie per combattere la homelessness, è possibile identificare un numero di paesi in cui il principale obiettivo è quello di assicurare alle persone una stanza nelle strutture d'emergenza quanto più breve e comunque limitata a un dato periodo di tempo e accompagnata dall'approccio dell'Housing First (Edgar 2009).

La figura 4.2 riassume questo cambiamento nelle politiche d'approccio che è stato associato, in molti paesi, con il rinnovo delle tradizionali sistemazioni in ostello che hanno lasciato il posto a condizioni più riservate, con un minor numero di stanze comuni o condivise e maggiore privacy. Nel caso delle famiglie si cerca inoltre di utilizzare abitazioni ordinarie anche per i periodi di sistemazione temporanea. Questo tipo di rinnovamento dei servizi è avvenuto in molti paesi, ma forse l'obiettivo più ambizioso in questa prospettiva è quello posto dalla Finlandia che mira ad eliminare completamente l'uso delle sistemazioni in ostello entro il 2015 (Tainio e Fredriksson, 2009).

Di conseguenza, in una serie di membri EU, c'è stato uno spostamento da un tipo di approccio basati sui luoghi, a un'assistenza centrata sull'individuo. Questo ha comportato un abbandono progressivo delle sistemazioni temporanee e dell'abitare sovvenzionato a favore di sovvenzioni per l'abitare (Edgar et al 2000, pp 98 ff.), che facilita inoltre una maggiore flessibilità in termini di intensità e durata dell'assistenza stessa. È ad ogni modo necessario considerare che la scala di servizi d'assistenza per la casa si è sviluppata più lentamente in alcuni paesi e che i modelli di realizzazione sono diversi nei vari stati europei.

Figura 4.2 Riassunto dei cambiamenti negli approcci alle politiche per la homelessness



L'abilità del governo centrale nel rispondere alle necessità dei gruppi più vulnerabili dipende dalla capacità e dalla disponibilità dei principali servizi d'assistenza, servizi specializzati e meccanismi di allocazione che ne controllano l'accesso. Allo stesso modo, le procedure istituzionali relative alla riabilitazione e la dimissione degli individui all'interno della società sono elementi chiave della vulnerabilità e del rischio di homelessness. La fornitura d'assistenza ai nuclei famigliari che ne abbiano necessità può aiutare tanto a prevenire la homelessness quanto assumere un ruolo fondamentale nella ricerca di una soluzione.

La prevenzione ha acquisito grande importanza in molti paesi europei durante gli ultimi dieci o vent'anni e quasi tutte le "strategie sulla homelessness" recentemente pubblicate a livello regionale, nazionale e locale citano la prevenzione come una priorità.

A livelli differenti, la "coesione sociale" e i processi di "attivazione" mirano al superamento del ricollocamento dei senza dimora e puntano ad affrontare esplicitamente la disoccupazione assistita, l'isolamento sociale e "l'esclusione cronica" con interventi multilaterali. Questo tipo di approccio inclusivo contribuisce a migliorare la qualità della vita e a prevenire il riproporsi della homelessness, ma potrebbe anche avere conseguenze escludenti, almeno per alcuni individui, in particolare quando si combina con sanzioni maggiorate e misure di imposizione per coloro che sono contrari o incapaci di attivarsi o inserirsi in programmi strutturati. L'esempio più prominente di questo tipo di approccio è rappresentato dal Regno Unito dove ostelli e centri diurni hanno dovuto trasformarsi in "luoghi di cambiamento" per poter accedere ai finanziamenti statali (Communities and Local Government, 2006, Johnsen and Fitzpatrick, 2008, Fitzpatrick *et al*, 2009), ma tendenze simili sono riscontrabili anche in altri paesi (Benjaminsen and Busch-Geertsema, 2009).

Conclusioni

Non tutti i senza dimora hanno necessità di ricevere assistenza specializzata per alleviare le conseguenze del non avere una casa e per uscire dalla propria condizione con successo. Questo è particolarmente vero per i casi di homelessness di breve durata, per cui possono essere attivati tipi di supporto informale ed esistono possibilità di accesso ad alloggi permanenti. Ma quando gli episodi di homelessness sono di lunga durata, le persone che li vivono tendono più facilmente a diventare dipendenti dall'assistenza formale per ottenere sistemazioni temporanee e per la soddisfazione i bisogni di prima necessità (cibo e acqua, vestiti, igiene etc.). Tali individui avranno inoltre bisogno di assistenza per superare le difficoltà che contribuiscono a creare o peggiorare la loro condizione e che potrebbero ostacolare la soluzione.

In Europa esistono differenze nel ruolo delle ONG e dei vari governi come fornitori di servizi per i senza dimora, ma il modello predominante è quello che vede le autorità locali come principali responsabili per l'attivazione e la gestione di tali servizi e le ONG come principali fornitori, largamente finanziati dai municipi.

Le attuali strategie e i servizi relativi alla homelessness mirano a ridurre le necessità di allocazione transitoria, per massimizzare gli sforzi di prevenzione e ricollocare i senza dimora nel minor tempo possibile. Esiste un consenso sempre maggiore che nella maggioranza dei casi le difficoltà che si propongono possono essere affrontate più efficacemente sulla base di un'assistenza flessibile della residenza ordinaria piuttosto che attraverso politiche mirate per i senza dimora. Ad ogni modo questo tipo di sistema è fortemente dipendente dalla disponibilità di alloggi accessibili, un buon sistema di previdenza sociale, capacità di attivare interventi adeguati sulle crisi e servizi di assistenza flessibili.

I servizi per senza dimora al momento esistenti in Europa sono ancora fondamentalmente orientati alla soddisfazione dei bisogni fondamentali e più urgenti dell'utente. Molto spesso mirano a coprire i problemi causati da un sistema di previdenza incompleto o insufficiente. Per questo le politiche sulla homelessness per essere efficaci devono mirare non solo a migliorare l'efficacia dei servizi offerti (lavoro comune per rispondere a necessità multidimensionali, servizi differenziati per gruppi di persone con necessità distinte, riduzione degli effetti dell'esclusione dai servizi esistenti, enfasi sulla prevenzione) ma devono anche concentrarsi sull'adempimento delle mancanze dei convenzionali sistemi d'assistenza.

Parte seconda:

European Consensus Conferente on Homelessness:
Raccomandazioni politiche della Giuria

RINGRAZIAMENTI

La giuria della Conferenza Europea di Consenso sulla homelessness, vorrebbe ringraziare Nele de Kerf e Fabrizio Leiva-Ovalle (PPS Integrazione Sociale, Anti-povertà, Economia sociale e Politiche urbane), Ruth Owen (Feantsa) e Ed Thorpe (European Consulting Ltd) per il lavoro svolto nell'ambito della Consensus Conference. La giuria desidera inoltre riconoscere l'importante ruolo svolto dalla Presidenza belga, dalla Commissione europea, da FEANTSA, dal Governo Francese, dal Comitato Preparatorio, e dagli esperti e partecipanti alla Conferenza di consenso europea sulla homelessness.

MEMBRI DEL GIURI' INDIPENDENTE

Frank Vandenbroucke, Presidente del Giurì. Economista e uomo politico, è un Rappresentante del Senato belga. E' stato Ministro per gli Affari sociali, Ministro del Lavoro nel Governo Federale belga. Dal 2004 al 2009 è stato Ministro del Lavoro, dell'Istruzione e formazione del governo regionale fiammingo. Molto impegnato nello sviluppo delle politiche sociali a livello UE, ha svolto un ruolo chiave nello sviluppo del Metodo Aperto di Concertazione Sociale. Inoltre, è docente presso le Università di Lovanio e Anversa.

Alvaro Gil Robles, Vicepresidente del Giurì. Ha una vasta esperienza come avvocato e attivista per i diritti umani, sia a livello internazionale che in Spagna. Dal 1999 al 2009 è stato il primo Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa.

Ruth Becker, Economista. Fino al suo collocamento a riposo, è stata Docente di Women's Studies e responsabile del Dipartimento di Urbanistica dell'Università di Dortmund. I suoi principali campi di ricerca sono gli aspetti dello sviluppo territoriale, nuove forme di alloggio e i cambiamenti sociali.

Mary Daly, Docente presso la Facoltà di Sociologia, Politiche Sociali e Lavoro Sociale, della Queen's University di Belfast. E' membro della rete UE di Esperti Indipendenti in materia di inclusione sociale e lavora nel campo delle questioni sociali a livello UE. E' stata presidente della task force sulla Coesione sociale per il Consiglio d'Europa.

Máté Szabó, Commissario parlamentare ungherese per i diritti civili. E' docente presso la Scuola di Dottorato in Scienze Politiche presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Eötvös Loránd di Budapest.

Mikkola Matti, Docente di Diritto del Lavoro presso l'Università di Helsinki e Professore a contratto di Politica sociale presso l'Università di Tartu, in Estonia. Per molto tempo è stato membro del Comitato europeo per i diritti sociali (1994-2006).

Barbara Wolf-Wicha, Giornalista freelance ed è coinvolta nella gestione di attività culturali. Già docente presso l'Istituto per le Scienze Sociali dell'Università di Salisburgo, dove è stata a capo del Dipartimento di Storia e Scienze Politiche dal 2004 al 2006. Si è ritirata nel 2008. I suoi principali campi di ricerca e di insegnamento comprendono le politiche sociali austriache, europee e comparate.

SOMMARIO

Sintesi		2
Introduzione		5
Domanda chiave 1:	Che cosa significa la condizione di senza dimora?	7
Domanda chiave 2:	Porre fine alla homelessness, un obiettivo realistico?	11
Domanda chiave 3:	Le politiche per gli alloggi rappresentano i metodi più efficaci per prevenire e contrastare l'homelessness?	14
Domanda chiave 4:	Come può essere garantita la partecipazione significativa delle persone senza dimora allo sviluppo di politiche	17
Domanda chiave 5:	In quale misura le persone dovrebbero essere in grado di accedere ai servizi per i senza dimora a prescindere dalla loro condizione giuridica e dalla loro cittadinanza?	19
Domanda chiave 6:	Quali dovrebbero essere gli elementi di una strategia europea sul fenomeno dei senza dimora?	22

SINTESI

La Conferenza di Consenso è uno strumento specifico diretto ad agevolare i progressi su importanti questioni, laddove, la mancanza di definizioni comuni, può provocare l'arresto degli sviluppi politici. Le raccomandazioni di carattere politico contenute in questo rapporto, rappresentano il risultato raggiunto dalla Conferenza di Consenso Europea sui senza dimora tenutasi nel 2010¹. Si tratta delle conclusioni a cui è giunta una giuria indipendente sulla base di sei domande chiave. Tali raccomandazioni cercano di fornire una solida base di partenza, per ottenere progressi costanti e sempre più efficaci sul problema dei senza dimora nell'Unione Europea, in particolare nel quadro della nuova strategia "Europa 2020"² e della Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale³.

In risposta alla domanda chiave 1 **"Cosa significa essere senza dimora?"** la giuria si trova davanti a definizioni "di senso comune" delle persone senza dimora, quali ad esempio quella di soggetti che dormono per strada, e giunge alla conclusione che tale fenomeno rappresenti un processo complesso, dinamico e variegato, con vie di accesso, di uscita o "percorsi" diversi per gruppi e individui differenti. La giuria raccomanda l'adozione della classificazione ETHOS (*European Typology of Homelessness and Housing Exclusion* - Classificazione europea sull'esclusione abitativa e la condizione di persona senza dimora)⁴, lanciata da FEANTSA nel 2005, quale comune definizione europea, delle persone senza dimora. ETHOS ricorre agli ambiti fisici, sociali e giuridici del concetto di "casa", creando un'ampia tipologia che raggruppa le persone senza dimora in base a quattro principali situazioni abitative: persone senza tetto, senza casa, che vivono in alloggi insicuri, che vivono in alloggi inadeguati.

La risposta della giuria alla domanda chiave 2 **"Porre fine alla condizione di senzatekto: un obiettivo realistico?"** riguarda il livello di ambizione che dovrebbe essere alla base di una strategia comune dell'UE sulla condizione della *homelessness*. La giuria conclude che tale condizione rappresenta una grave ingiustizia e una violazione dei diritti umani fondamentali, cui si può e si deve porre un termine. Anche se vi sarà sempre un potenziale numero di persone che approderanno alla condizione di senza dimora, la giuria conclude che una costante prevenzione e l'utilizzo di determinate misure di intervento, nell'ambito di strategie integrate nazionali/regionali, siano in grado di impedire che le persone facciano esperienza di questa condizione e garantiscano soluzioni rapide, e a lungo termine, per coloro che si trovano ad affrontare tale situazione. La giuria ritiene, quindi, che la condizione di senza dimora possa essere gradualmente ridotta, fino a scomparire. Al tempo stesso, la giuria sottolinea alcuni obiettivi specifici da prendere in considerazione per compiere progressi concreti e porre fine al problema dei senza dimora.

In risposta alla domanda chiave 3 **"Le iniziative politiche abitative rappresentano il metodo più efficace per prevenire e affrontare il problema dei senzatekto?"**, la giuria invita ad abbandonare l'utilizzo di rifugi di emergenza e di alloggi temporanei, quali soluzioni predominanti e a prediligere invece un progetto abitativo duraturo. Ciò significa incrementare l'accesso a situazioni abitative permanenti e sviluppare capacità sia di prevenzione, sia nella fornitura di un'adeguato sostegno abitativo alle persone, secondo le loro necessità.

In risposta alla domanda chiave 4 **"Come può essere garantita la partecipazione significativa di persone senza fissa dimora allo sviluppo di politiche per la condizione di senzatekto?"**, la giuria invita a passare dall'approccio che vede i senza dimora come destinatari passivi di aiuti, a un approccio che ne enfatizzi i diritti e l'autonomia. La giuria auspica che le persone senza dimora siano messe in condizione di partecipare al processo decisionale che riguarda le loro esistenze. Rileva, inoltre, le forti barriere che si frappongono alla piena partecipazione delle persone senza dimora ai processi decisionali e suggerisce alcuni metodi per la gestione di tali ostacoli.

La domanda chiave 5 **"In quale misura le persone dovrebbero essere in grado di accedere ai servizi per i senza dimora a prescindere dalla loro condizione giuridica e dalla loro"**

¹ Per ulteriori informazioni sulla conferenza, inclusi tutti i documenti attinenti, consultare <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=315&furtherEvents=yes>

² Disponibile all'indirizzo: http://europa.eu/press_room/pdf/complet_en_barroso_007_-_europa_2020_-_en_version.pdf

³ Disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=959&furtherNews=yes>.

⁴ Consultare <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/IT.pdf>

cittadinanza?” riguarda l'accessibilità ai servizi per i senza dimora, in particolare per i migranti e i cittadini non comunitari, che possono incontrare degli ostacoli a causa del loro status giuridico o amministrativo. La giuria sottolinea che si tratta di un aspetto sempre più importante e dibattuto, nel contesto del crescente problema della *homelessness* fra i migranti e i cittadini non comunitari in diversi Stati membri. La giuria afferma che, all'interno dell'Unione europea, nessuno dovrebbe essere abbandonato all'indigenza e sottolinea la necessità di rispettare i diritti umani fondamentali, a prescindere dallo status giuridico o amministrativo delle persone. Invita, inoltre, ad adottare un approccio integrato alla situazione dei migranti e dei cittadini dell'UE che vivono in questa condizione, a causa della loro situazione giuridica e/o amministrativa. La giuria evidenzia la particolare responsabilità delle politiche migratorie nel prevenire tale fenomeno. I servizi per i senza dimora non devono essere impiegati sistematicamente per compensare politiche migratorie discontinue, che conducano le persone in situazioni di indigenza e alla condizione di senza dimora. Allo stesso modo, l'accesso ai servizi non dovrebbe essere utilizzato come sistema per regolare la migrazione. Le organizzazioni che forniscono servizi alle persone senza dimora non dovrebbero subire alcuna penalizzazione dovuta al fatto di erogare servizi a persone bisognose. Al fine di rafforzare la comprensione di questa tematica, la giuria conclude che l'UE dovrebbe approfondire le relazioni intercorrenti tra la condizione di senza dimora e il fenomeno migratorio, nonché con i contesti di libertà di circolazione delle persone all'interno dell'UE. Uno studio simile dovrebbe rivolgere la dovuta attenzione alla natura delle esperienze migratorie e alla particolare situazione di alcune donne migranti.

La domanda chiave 6 chiede **“Quali dovrebbero essere gli elementi di una strategia dell'UE sul fenomeno dei senza dimora?”**. La principale conclusione della giuria è che, nell'ambito della nuova strategia Europa 2020, e in particolare della Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale, si rende necessaria una ***strategia ambiziosa da parte dell'UE sul problema dei senza dimora***, diretta ad elaborare alcune strategie nazionali/regionali degli Stati membri e ad accrescere i progressi nella lotta al problema della *homelessness*. Sia il quadro complessivo dell'UE, che le strategie nazionali/regionali, devono adottare un approccio integrato e riunire tutti gli ambiti più importanti, quali quello abitativo, degli affari sociali, della salute e dell'occupazione. Essi devono dar vita a una *governance* del fenomeno adeguata, che consenta il coinvolgimento di tutte le parti interessate. Gli sforzi devono basarsi su dati scientifici, derivanti da un'imponente attività di raccolta dati e di ricerca, e devono disporre di obiettivi chiari. All'interno del quadro strategico proposto, la giuria invita gli Stati membri a stabilire le date entro cui potranno fine al problema delle persone senza dimora a lungo termine. Inoltre, la prevenzione della condizione di senza dimora, la promozione di servizi di qualità, l'accesso ad alloggi economici e al sostegno per il loro necessario mantenimento, devono diventare le priorità centrali. Le strategie integrate, a favore delle persone senza dimora, devono considerare la variabilità dei profili antropologici di questa parte della popolazione. A livello di UE, il quadro strategico deve sostenere, monitorare e coordinare lo sviluppo di strategie nazionali/regionali all'interno degli Stati membri, e deve farlo attraverso un'adeguata struttura di monitoraggio, un forte programma di ricerca che comprenda tutta una serie di innovazioni sociali, un programma di reciproco apprendimento e di scambi transnazionali, la promozione di servizi di qualità, la possibilità di accedere costantemente a finanziamenti europei e l'integrazione, negli ambiti politici di competenza, delle tematiche relative alla condizione di senza dimora.

INTRODUZIONE

Lo sfondo

Questo rapporto contiene i risultati che la giuria indipendente ha raggiunto durante la fase finale della Conferenza Europea di Consenso sulla *homelessness*⁵. La conferenza ha rappresentato un evento ufficiale, promossa dal Consiglio dell'Unione europea sotto la presidenza di turno del Belgio, organizzato in collaborazione con la Commissione europea e FEANTSA (la Federazione europea delle organizzazioni che lavorano con le persone senza dimora), tenutasi tra il 9 e il 10 dicembre 2010 a Bruxelles. Anche il governo francese ha appoggiato l'evento.

La Conferenza di consenso rappresenta uno strumento di partecipazione innovativo e orientato all'azione, che incorpora una pluralità di parti, nonché le realtà del territorio, interessate. Una Conferenza di Consenso a livello europeo, sulla situazione dei senza dimora, in realtà, venne disposta inizialmente per il 2008. Le conclusioni della tavola rotonda annuale sulla povertà e l'esclusione sociale hanno richiamato l'attenzione sulla necessità di una conferenza di consenso sulla *homelessness*, a livello UE, diretta al fine di facilitare l'adozione di una più efficace politica di coordinamento. Questo invito è stato supportato dalle conclusioni della riunione informale dei ministri degli affari sociali del 2008. La presidenza francese aveva chiesto, pertanto, che la Commissione europea organizzasse e sostenesse, anche finanziariamente, una conferenza di consenso.

Il fondamento logico

La *homelessness* rappresenta una forma molto grave di povertà e di esclusione sociale, ed è una violazione dei diritti umani fondamentali. Nonostante i progressi compiuti in materia di comprensione e di contrasto al fenomeno, durante gli ultimi anni, essa continua a colpire un significativo numero di persone in tutti gli Stati aderenti all'UE.

L'UE e i suoi Stati membri si sono impegnati ad affrontare la questione della povertà e dell'esclusione sociale. L'UE rappresenta un'importante arena di coordinamento per lo sviluppo strategico della lotta contro la povertà e l'esclusione, tra le persone senza dimora. Fin dal 2000, l'UE ha sostenuto le politiche coordinate degli Stati membri in questo settore, attraverso il cosiddetto Metodo Aperto di Coordinamento (OMC).

Alcuni significativi progressi sono stati raggiunti sul problema dei senza dimora in questo contesto, ma ora vi è la necessità di stabilire una base consensuale comune, da cui partire per accelerare i progressi nella lotta contro il fenomeno a livello europeo. L'ampia gamma di punti di vista, le realtà e le pratiche politiche a favore delle persone senza dimora, all'interno e tra i diversi attori e gli Stati membri dell'UE, forniscono un contesto stimolante per la costruzione del consenso. L'obiettivo della Conferenza europea, dunque, è stato quello di fornire le risposte alle domande chiave sui senza dimora, sulle quali può essere costruito l'orientamento dello sviluppo futuro delle politiche e del coordinamento in questo settore. Tale base comune si è resa necessaria all'interno del nuovo contesto politico della Strategia Europea per il 2020⁶. L'obiettivo principale della conferenza di consenso è quello di fornire un quadro comunitario dei progressi raggiunti nella lotta contro la grave esclusione abitativa, che ha coinvolto, e interessato, una vasta gamma di attori e parti interessate a livello nazionale, regionale e locale.

Metodologia e processo

Originata da settori della sanità e della tecnologia durante gli anni 70, la conferenza di consenso è uno strumento diretto a facilitare gli scambi su una serie di questioni, sulle quali la mancanza di una definizione comune e condivisa, rischia di bloccare ogni progresso politico. Una conferenza di consenso può essere

⁵ Per maggiori informazioni sulla conferenza, e ulteriori documenti consultare:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventId=315&furtherEvents=yes>

⁶ Disponibile all'indirizzo: http://europa.eu/press_room/pdf/complet_en_barroso_007_-_europe_2020_-_en_version.pdf

descritta come una “*inchiesta pubblica, in cui si richiede la valutazione, da parte di una giuria, di un argomento socialmente controverso*”. Alcuni esperti presentano delle prove alla Giuria, che ha la facoltà di porre delle domande, prima di procedere alla valutazione delle prove, durante un incontro privato. Al termine la giuria deve presentare una relazione che esprima il risultato sotto forma di raccomandazioni. Una conferenza di consenso combina alcuni elementi dei seguenti modelli:

- procedimento di giudizio con una giuria;
- incontro scientifico tra pari;
- Incontro di tipo pubblico, aperto alla partecipazione

La conferenza di consenso è uno strumento flessibile, riproducibile in un'ampia gamma di contesti e scopi. La Conferenza europea di consenso sulla *homelessness* è stata la prima applicazione di questo strumento in materia di politica sociale, in ambito europeo. Un importante evento, precedente ma sempre sullo stesso tema, è stato organizzato a Parigi nel 2007 e intitolato '*Sortir de la rue*' (Uscire dalla strada).

Un'accurata fase preparatoria è un elemento essenziale per il buon successo di una conferenza di consenso. Il Comitato Preparatorio⁷, istituito appositamente per l'occasione, ha iniziato a lavorare già dalla fine del 2009. Questo organo era composto da 20 soggetti diversi, coinvolti nel contrasto alla grave esclusione sociale. Rappresentanti di ONG, comunità di ricerca, enti pubblici, persone con esperienza della *homelessness* e rappresentanti dei settori correlati, quali gli alloggi sociali, sono stati inseriti all'interno del comitato, che ha tenuto conto anche degli equilibri geografici. Il Comitato preparatorio ha individuato le domande chiave che dovevano essere affrontate dalla *Consensus Conference*; si è preoccupato di selezionare i membri della giuria indipendente, e gli esperti che avrebbero fornito, alla giuria stessa, la prova circa le questioni fondamentali.

Il Comitato ha individuato le seguenti sei domande, sulle quali l'assenza di un'opinione condivisa, rappresentava un ostacolo allo sviluppo di politiche a livello europeo:

1. Che cosa significa *homelessness*?
2. Porre fine alla *homelessness*: un obiettivo realistico?
3. Le politiche di *housing* rappresentano gli strumenti più efficaci di prevenzione e di contrasto alla *homelessness*?
4. Come può essere garantita la significativa partecipazione di persone senza dimora nello sviluppo di politiche sociali?
5. I servizi per le persone senza dimora devono essere estesi a tutte le persone, indipendentemente dalla loro cittadinanza e status giuridico?
6. Quali dovrebbero essere gli elementi per una strategia europea di contrasto al fenomeno?

I membri della giuria sono stati selezionati tra alcuni esperti indipendenti nel campo sociale e possono essere considerati, a livello UE, come "saggi". Alcuni esperti sono stati inseriti nella giuria, al fine di garantire la presenza di diversi tipi di competenze, e di integrare le possibili divergenze sulle questioni chiave.

Gli esperti hanno presentato per iscritto le risposte alle sei domande chiave⁸, comunicandole alla stesa conferenza al fine di creare un'opportunità di dibattito. Due studi⁹ sono stati specificamente in grado di fornire ulteriori elementi di prova. In primo luogo, un team di ricercatori dell'Osservatorio europeo sulla *homelessness*, ha prodotto una relazione intitolata **Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research** (Persone senza dimora e Politiche per la *homelessness* in Europa: Lezioni dalla ricerca), che riassume lo stato attuale della situazione delle politiche per la *homelessness* in Europa. In secondo luogo, il Fronte Commun des SDF (un raggruppamento nazionale di persone senza dimora del Belgio) ha coordinato una consultazione transnazionale tra le persone senza dimora, relativamente alle sei domande fondamentali.

I partecipanti alla Conferenza sono stati circa 400: tra loro erano presenti decisori politici, fornitori di servizi, persone con esperienza della *homelessness*, ricercatori e altre parti interessate. Il pubblico ha avuto l'opportunità di contribuire alla formazione del consenso attraverso le domande da porre agli esperti.

⁷ Vedi allegato 2 sulla lista completa dei componenti

⁸ Il pamphlet, contenente i contributi degli esperti presentati alla conferenza è disponibile all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=3158&furtherEvents=yes>

⁹ Entrambe le pubblicazioni sono disponibili all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=315&furtherEvents=yes>

Il contesto politico

La Conferenza di consenso sui senza dimora e i suoi risultati si situano all'interno di un contesto politico unico, in grado di fornire grandi opportunità per il contrasto del fenomeno a livello europeo. Le conclusioni della giuria forniscono una base per un futuro ambizioso, relativamente al progresso delle strategie europee su tale tematica.

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 Dicembre 2009, ha rafforzato le basi per il coordinamento UE e la cooperazione in materia di inclusione sociale. L'articolo 9 del Trattato, in effetti, crea una nuova clausola sociale di tipo orizzontale: *"nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione Europea tiene conto delle esigenze connesse alla promozione di un elevato livello di occupazione, della garanzia di un'adeguata protezione sociale, della lotta contro l'esclusione sociale, e di un elevato livello di istruzione, formazione e della tutela della salute umana"* (Unione Europea, 2009). Inoltre, il trattato garantisce l'esercizio delle libertà e dei principi contenuti nella Carta dei diritti fondamentali, attribuendo loro una forza giuridica vincolante.

Fina dal 2000, l'UE ha sostenuto e coordinato gli Stati membri nelle scelte politiche sul contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, sviluppate sulla base di obiettivi comuni, di un meccanismo di segnalazione, di indicatori e report sulla protezione e l'inclusione sociale, adottati congiuntamente dal Parlamento europeo, dalla Commissione e dal Consiglio, nel quadro del Metodo Aperto di Coordinamento (OMC).

In dieci anni, il fenomeno delle persone senza dimora è emerso, all'interno di questo quadro, come una chiara tematica prioritaria. La rete di Esperti Indipendenti, in materia di inclusione sociale, sostenuta dalla Commissione Europea e dal *Social Protection Committee*, quale organo di indirizzo, ha concluso in un rapporto del 2009, redatto in ordine al problema dei senza dimora e dell'esclusione abitativa in tutta l'UE, che *"è indispensabile che la homelessness venga considerata quale parte integrante del Metodo Aperto di Concertazione sociale e che l'analisi venga consolidata e proseguita, anche oltre il 2010"* (Frazer e Marlier, 2009).

Inoltre, la Relazione congiunta sulla protezione e l'inclusione sociale 2010 invita gli Stati membri a sviluppare strategie integrate per le persone senza dimora, a livello nazionale; nonché a proporre alcuni elementi, ritenuti fondamentali, di tali strategie. I risultati della Consensus Conference mirano a fornire una **base solida** per il supporto e il monitoraggio di queste strategie a livello UE e a fornire linee guida per un'efficace azione di perseguimento degli obiettivi contenuti nella relazione congiunta per il 2010.

Il 17 giugno 2010, il Consiglio europeo ha adottato la nuova **Strategia Europea per il 2020**, che fissa le priorità per il prossimo decennio. La strategia propone una *'crescita intelligente, sostenibile e inclusiva'*. È la prima volta che l'Unione Europea fissa un obiettivo primario nell'ambito della riduzione della povertà, diretto a ridurre il rischio di povertà e di esclusione sociale per almeno 20 milioni di persone entro il 2020. Gli Stati aderenti si sono impegnati a sviluppare, in maniera complementare e all'interno di tale quadro, i propri obiettivi nazionali.

Questo nuovo contesto di *governance*, comprende anche dieci orientamenti integrati per l'attuazione della strategia Europa 2020, tra cui citiamo la decima linea guida, relativa alla promozione dell'inclusione sociale e della lotta alla povertà. Nel complesso, questo nuovo contesto politico offre una reale opportunità, diretta a migliorare i progressi dell'UE sul problema dei senza dimora. Un elemento chiave della strategia 2020 è rappresentato dalla Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale, una delle sette ambiziose iniziative. Tale strumento tende a rafforzare l'impegno per combattere la povertà e l'esclusione sociale e a fornire un quadro per l'azione comune degli Stati membri, delle istituzioni europee e dei principali soggetti interessati. Nella comunicazione della Commissione europea, in merito alla Piattaforma contro la povertà e l'esclusione sociale, pubblicata il 16 dicembre 2010, la *homelessness* viene identificata come *"una delle forme più estreme di povertà e di privazione, che è cresciuta durante gli ultimi anni"* (Commissione europea, 2010). Inoltre, la comunicazione stabilisce che la Commissione dovrà *"identificare i metodi e le risorse per continuare al meglio il lavoro che ha iniziato sul problema dei senza dimora... ..tenendo conto dei risultati prodotti dalla Conferenza di Consenso"* (Commissione Europea, 2010). Le raccomandazioni della giuria sono dirette a fornire una base per lo sviluppo di un quadro europeo più ambizioso e concreto volto al progresso dei lavori sul fenomeno all'interno di tale nuovo contesto.

Il 2010 è stato l'Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Un anno diretto a sensibilizzare l'opinione pubblica in merito alla povertà e all'esclusione sociale e a riaffermare e rafforzare l'iniziale impegno politico, assunto dall'UE fin dalla strategia di Lisbona, di produrre *'un impatto decisivo alla lotta contro la povertà'* (European Commission, 2008). In tal senso, è stato posto un accento particolare sul problema delle persone senza dimora. Nella dichiarazione finale, relativa all'Anno Europeo, il Consiglio

dell'Unione *'esprime il suo forte impegno a prevenire e ridurre la povertà e l'esclusione sociale, invitando tutti i soggetti interessati, a tenere pienamente conto di questa priorità nell'attuazione della Strategia 2020'*. Il Consiglio afferma che *"una particolare attenzione dovrebbe essere data alle forme di povertà estreme, come appunto è considerata la homelessness"* (Consiglio dell'Unione europea, 2010).

Il Parlamento Europeo ha inoltre adottato una serie di iniziative a sostegno dell'azione di rafforzamento, a livello europeo, sul problema delle persone senza dimora. Nel 2008, il Parlamento ha adottato una Dichiarazione Scritta sulla fine dell'*homelessness* (WD 111/2007). Nel dicembre 2010, è stata adottata una seconda Dichiarazione Scritta, che richiede l'elaborazione di una strategia europea per i senza dimora (WD 61/2010). Essa è finalizzata a *"sostenere gli Stati membri nello sviluppo di efficaci strategie nazionali, secondo le linee guida contenute nella relazione congiunta sulla protezione e l'inclusione sociale del Marzo 2010, quale parte integrante della Strategia UE 2020"*.

In aggiunta al crescente slancio politico sul problema dei senza dimora a livello europeo, la presidenza belga del Consiglio dell'Unione europea ha individuato il fenomeno della *homelessness*, come una delle tre priorità chiave. Inoltre, in una propria opinione¹⁰, pubblicata nell'ottobre 2010, il Comitato delle Regioni ha chiesto all'UE di sforzarsi per combattere il problema dei senza dimora e di sviluppare una generale strategia integrata e sostenuta all'interno del proprio quadro politico nazionale.

La riunione informale dei ministri UE per l'housing sociale, ha ripetutamente chiesto il rafforzamento dell'ambizione UE per le persone senza dimora. Durante la Presidenza francese, nell'ottobre 2008, i ministri avevano chiesto che *'fosse organizzata, a livello europeo, una conferenza di consenso per generare una comprensione comune e condivisa circa la diagnosi della situazione'* (comunicato finale della riunione informale dei ministri per l'housing, 24 Novembre 2008, Marsiglia). Nel 2010 durante la Presidenza spagnola, i Ministri hanno chiesto e incoraggiato la Commissione europea *"ad integrare i risultati della prossima conferenza di consenso sui senza dimora, all'interno della strategia di inclusione sociale dell'UE"* (Comunicato finale della riunione informale dei ministri per l'Housing del 21 giugno 2010, Toledo).

A tal punto risulta chiaro che il contesto della nuova politica, contenuta nella strategia Europa 2020, offre nuove possibilità dirette a garantire un adeguato sviluppo dei temi contenuti nella relazione congiunta del 2010 sulla protezione e l'inclusione sociale; e all'invito a realizzare strategie integrate, a livello nazionale, per i senza dimora. Inoltre, si è sviluppata una notevole dinamica politica in merito alla questione, a livello comunitario, ma purtroppo non esiste un mandato così forte, in grado di rafforzare l'ambizione e l'azione, per le quali i risultati della stessa Consensus Conference, sarebbero in grado di fornire una solida base di partenza.

¹⁰ [Http://www.cor.europa.eu/pages/Document/Template.aspx?view=detail&id=d04fefae-08c1-43d6-9156-d395e691633a](http://www.cor.europa.eu/pages/Document/Template.aspx?view=detail&id=d04fefae-08c1-43d6-9156-d395e691633a)

DOMANDA CHIAVE 1:

CHE COSA SIGNIFICA HOMELESSNESS?

Comprendere la *homelessness*

Contrariamente alla percezione popolare, la *homelessness* non rappresenta una condizione statica. Le prove raccolte dalle ricerche mostrano che si tratta di un processo complesso, dinamico, con percorsi differenziati di entrata e di uscita, per i diversi gruppi e individui (Busch-Geertsema et al 2010). È chiaro alla giuria che si tratta di una categoria eterogenea di persone, che copre un'ampia varietà di situazioni di vita. Una definizione ristretta del fenomeno, che comprenda lo stereotipo comune dei senza dimora, quali persone che dormono all'addiaccio, non è in grado di catturare la sua complessa realtà. Tali definizioni riducono il fenomeno alle sue forme più visibili, mentre restano 'nascoste' le forme che possono perpetuare la stigmatizzazione delle persone senza dimora.

La grave esclusione sociale è il risultato di una complessa interazione di fattori strutturali, istituzionali, personali e di relazione. La Consensus Conference ha dimostrato che questo modo di intendere il fenomeno rappresenta una "nuova ortodossia", che si snoda al di là della dicotomia tra fattori individualistici-personali e le spiegazioni strutturali delle cause del problema. (Busch-Geertsema et al 2010). La giuria sottolinea che il problema dei senzatetto non riguarda una "scelta" del proprio stile di vita. Tuttavia, le persone senza dimora non rappresentano solo le vittime passive di forze esterne e spesso, anche se tra opzioni limitate e in condizioni difficili, compiono delle scelte.

La giuria sottolinea i rischi a cui è soggetto il benessere psico fisico delle persone, associato a qualsiasi forma di esclusione sociale. Le persone senza dimora sono esposte a una molteplicità di rischi, associati alla mancanza di un riparo dignitoso, ai problemi di approvvigionamento, alla qualità delle cure mediche, all'assistenza sociale e alla stigmatizzazione sociale.

Abbiamo prove diffuse, circa la presenza della malattia mentale e l'uso problematico di droga ed alcol tra le persone senza dimora. Persone che vivono in rifugi sovraffollati, e sperimentano la mancanza di riservatezza e di sicurezza. Vivere in un alloggio inadeguato o non più idoneo, magari sotto la minaccia di sfratto o di violenza domestica, produce gravi e negative conseguenze sulla salute mentale, fisica e il benessere della persona.

La differenza tra le persone, definite come senza dimora, può essere rinvenuta nel fatto che l'esperienza della *homelessness*, sia in entrata che in uscita, è strutturata per età, sesso, etnia, provenienza geografica, ecc. Esistono prove che lo stesso fenomeno, al femminile, sia spesso "nascosto" da convinzioni di genere. La giuria sottolinea che per la comprensione della *homelessness* si debba considerare la totale varietà delle persone che la sperimentano.

Inoltre, la Conferenza di Consenso ha confermato che i profili del fenomeno stanno cambiando. In particolare, la *homelessness* è sperimentata dai più giovani, dalle donne, dai migranti e dalle famiglie con minori. La Giuria sottolinea la necessità di realizzare delle politiche per senza dimora che tengano conto di tali cambiamenti e si adattino alle esigenze emergenti. Ciò significa che le informazioni sui profili evolutivi delle persone senza dimora devono essere monitorati e inseriti all'interno del processo politico.

ETHOS: Un quadro comune per la definizione della *homelessness*

La tipologia europea delle persone senza dimora e dell'esclusione abitativa, nota con l'acronimo ETHOS, rappresenta una classificazione concettuale del fenomeno, sviluppata da FEANTSA nel 2005. La giuria ritiene che questa tipologia debba essere utilizzata come quadro comune di riferimento, a livello UE, per la definizione della *homelessness* e dell'esclusione abitativa. Inoltre essa dovrebbe fornire un costante supporto, valido in tutta l'UE, per il coordinamento e lo sviluppo delle politiche in questo campo.

La tipologia ETHOS parte dalla comprensione del fatto che esistono tre domini concettuali di "casa", l'assenza dei quali può essere utilizzata per delineare la *homelessness*.

Il possesso di una dimora è inteso come: avere una abitazione adeguata sulla quale è possibile esercitare il possesso esclusivo (dominio fisico) da parte della persona e/o della sua famiglia; essere in grado di mantenere la privacy e godere di relazioni (dominio sociale) e avere un titolo legale che giustifichi l'occupazione (dominio legale). Ciò porta a quattro concetti principali, ognuno dei quali può essere assunto per indicare l'assenza di una casa:

- Rooflessness;
- Houselessness;
- Alloggio insicuro;
- Alloggio inadeguato

ETHOS classifica le persone in base alla loro situazione abitativa o di vita. Queste categorie concettuali vengono suddivise in 13 categorie operative, che possono essere utilizzati per diversi scopi politici, quali la mappatura del problema dei senzatetto, il monitoraggio e la valutazione delle politiche.

		Categorie operative	Situazione abitativa	Definizione Generica
Categorie concettuali	SENZA TETTO	1	1.1 Strada o sistemazioni di fortuna	Vivere per strada o in sistemazioni di fortuna senza un riparo che possa essere definito come una soluzione abitativa
		2	2.1 Dormitori o strutture di accoglienza notturna	Persone senza abitazione fissa che si spostano frequentemente tra vari tipi di dormitori o strutture di accoglienza
	SENZA CASA	3	3.1 Centri di accoglienza per persone senza dimora 3.2 Alloggi temporanei 3.3 Alloggi temporanei con un servizio di assistenza	In cui il periodo di soggiorno è di breve durata
		4	4.1 Dormitori o centri di accoglienza per donne	Donne ospitate a causa di esperienze di violenza domestica, in cui il periodo di soggiorno è di breve durata
		5	5.1 Alloggi temporanei/centri di accoglienza 5.2 Alloggi per lavoratori immigrati	Immigrati in centri di accoglienza ospiti per un breve periodo a causa della loro condizione di immigrati
		6	6.1 Istituzioni penali (carceri) 6.2 Comunità terapeutiche, ospedali e istituti di cura 6.3 Istituti, case famiglia e comunità per minori	Non sono disponibili soluzioni abitative prima del rilascio Soggiorno che diviene più lungo del necessario a causa della mancanza di soluzioni abitative al termine del percorso terapeutico Mancanza di una soluzione abitativa autonoma (ad esempio al compimento del 18° anno di età)
		7	7.1 Strutture residenziali assistite per persone senza dimora anziane 7.2 Alloggi o sistemazioni transitorie con accompagnamento sociale (per persone precedentemente senza dimora)	Sistemazioni di lunga durata con cure per persone precedentemente senza dimora (normalmente più di un anno) anche per mancanza di sbocchi abitativi più adeguati
	SISTEMAZIONI IN SICURE	8	8.1 Coabitazione temporanea con famiglia o amici 8.2 Mancanza di un contratto d'affitto 8.3 Occupazione illegale di alloggio o edificio o terreno	La persona utilizza un alloggio diverso per indisponibilità del proprio alloggio abituale o di altre soluzioni abitative adeguate nel Comune di residenza Nessun (sub)affitto legale, Occupazione abusiva/illegale Occupazione abusiva di suolo/terreno
		9	9.1 Sotto sfratto esecutivo 9.2 Sotto ingiunzione di ripresa di possesso da parte della società di credito	Dove gli ordini di sfratto sono operativi Dove il creditore ha titolo legale per riprendere possesso dell'alloggio
		10	10.1 Esistenza di rapporti di polizia relativi a fatti violenti	Dove l'azione della polizia è atta ad assicurare luoghi di sicurezza per le vittime di violenza domestica
	SISTEMAZIONI INADEGUATE	11	11.1 Roulottes 11.2 Edifici non corrispondenti alle norme edilizie 11.3 Strutture temporanee	Nel caso non sia l'abituale luogo di residenza per una persona Ricovero di ripiego, capanna o baracca Capanna con struttura semi-permanente o cabina (ad es. marina)
		12	12.1 Occupazione di un luogo dichiarato inadatto per uso abitativo	Definito come inadatto per uso abitativo dalla legislazione nazionale o dalle regolamentazioni sull'edilizia
		13	13.1 Più alto del tasso nazionale di sovraffollamento	Definito come più alto del tasso nazionale di sovraffollamento

ETHOS fornisce una solida definizione concettuale del fenomeno dei senza dimora in un modo del tutto flessibile, poiché consente la focalizzazione di specifiche definizioni operative utilizzabili per scopi diversi. ETHOS è già utilizzato come strumento internazionale di riferimento e la sua adozione, al rango di quadro definitorio comune, faciliterebbe il coinvolgimento degli Stati membri dell'Unione europea nella lotta alla grave esclusione abitativa, nonché, l'utilizzo di un linguaggio e di un quadro comune di riferimento a livello europeo.

È importante sottolineare che: la giuria ritiene che ETHOS copra l'intera gamma di situazioni di vita che devono essere comprese e valutate, per quanto riguarda gli obiettivi della politica di prevenzione, dell'intervento di crisi e della riabilitazione, elementi necessari per contrastare la *homelessness*. La tipologia ETHOS considera anche le forme nascoste del fenomeno, come il soggiorno temporaneo con la famiglia, amici o conoscenti. La giuria sottolinea anche che la grave esclusione abitativa delle donne è spesso nascosta, e può renderle particolarmente vulnerabili allo sfruttamento o all'abuso. E' pertanto fondamentale che le definizioni considerino pienamente questo aspetto. Inoltre, la giuria sottolinea che la categorizzazione delle situazioni di vita, considerate all'interno della definizione ETHOS, debbano evitare in ogni modo la stigmatizzazione delle persone senza dimora.

La giuria ritiene che, nel corso del tempo e per integrare ETHOS, potrebbe essere utile lo sviluppo di una migliore comprensione degli aspetti temporali del fenomeno all'interno dell'UE. Una ricerca longitudinale negli Stati Uniti ha messo in evidenza la natura dinamica della *homelessness* – dovuta al fatto che le persone si muovono all'interno e all'esterno di essa - e ha individuato tre sottogruppi di popolazione senza dimora:

- di transizione, che prevede una rapida uscita e una non ricaduta nel problema;
- coloro che la sperimentano in maniera episodica;
- cronica, cioè utenti di lungo periodo dei servizi per l'esclusione sociale (Busch-Geertsema et al., 2010).

Nel quadro delle future ricerche sui senza dimora a livello europeo, la giuria ritiene che un lavoro utile sarebbe quello diretto ad ottenere delle definizioni consensuali sulla *homelessness* transitoria, episodica e cronica, al fine di sostenere la stessa tipologia ETHOS. Ciò sarebbe estremamente positivo, in materia di informazione politica e di sviluppo, perché queste diverse forme di esclusione richiedono degli interventi di natura politica diversa.

Raccolta Dati

La giuria ritiene che le strategie politiche per le persone senza dimora dovrebbero essere *evidence-based* e sostenute da un'adeguata attività di raccolta-dati, diretta ad assicurare una solida conoscenza del fenomeno. La giuria raccomanda, pertanto, la realizzazione di un sistema di monitoraggio a livello europeo, costruito sulla base dei sistemi nazionali di raccolta-dati che ne garantiscano l'affidabilità. Sarebbe necessaria, per quanto riguarda la rilevazione, il monitoraggio e il *reporting* sul fenomeno, la previsione di un quadro comune e di linee guida condivise. Gli Stati membri dovrebbero garantire, infatti, che l'attività di *governance* della raccolta-dati venga condotta nell'ambito di una specifica strategia nazionale e regionale. Inoltre, la giuria ritiene che l'UE dovrebbe continuare a svolgere un ruolo nella costruzione di competenze, per la raccolta dati, all'interno degli Stati membri, sulla base dei progressi compiuti nella rilevazione delle persone senza dimora anche attraverso il progetto MPHASIS¹¹ (Edgar et al., 2007).

La giuria richiama l'attenzione sul rischio cui sono esposte le categorie di ETHOS. Alcuni dati sono più difficili da raccogliere (ad esempio quelli relativi a persone che soggiornano con la famiglia e gli amici) e possono rivelarsi ulteriormente celati, pregiudicando l'adeguatezza dell'approccio. Per queste ragioni, la giuria ritiene che il coordinamento delle politiche per i senza dimora a livello europeo, compreso il monitoraggio delle strategie nazionali / regionali, debba essere sostenuto dalla tipologia ETHOS, utilizzata come una definizione olistica del fenomeno, e che tutte le categorie dovrebbero essere rilevate, comprese quelle più difficili da quantificare. Importanti in questo senso sono sia i dati quantitativi che quelli qualitativi.

I responsabili politici devono essere consapevoli che l'approccio ETHOS non consente un'adeguata quantificazione del problema dei senza dimora, attraverso un unico indicatore monodimensionale. Secondo il parere della giuria, la raccolta dei dati, nel contesto dei programmi nazionali / regionali per i senza dimora, dovrebbe essere volta a raccogliere *input* relativi a tutte le categorie ETHOS, anche se questo rappresenta un obiettivo a lungo termine. La giuria sottolinea la necessità di utilizzare una metodologia di indagine combinata, anche relativamente alle fonti amministrative, per fornire una base concreta alle strategie politiche nazionali / regionali integrate. Questo perché la raccolta di dati adeguati, sul problema dei senza dimora, necessita di usare e di distinguere diversi tipi di informazioni (stock, tipi di flusso e di prevalenza) e diversi tipi di indicatori (circa l'ingresso e l'uscita dalla *homelessness*), alla stregua di *input* rilevanti ai fini della realizzazione di politiche e strategie efficaci.

¹¹ Vedere <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis>

A livello UE, la giuria raccomanda che il Comitato di protezione sociale (SPC) continui il proprio lavoro per sviluppare indicatori sul fenomeno, all'interno della definizione ETHOS. La giuria si compiace del fatto che il CPS abbia adottato indicatori secondari sulla privazione abitativa e sul sovraffollamento delle abitazioni. Ciò fornisce la base per ulteriori analisi comparative, circa alcune categorie ETHOS, utilizzando i dati EU-SILC (statistiche UE sul reddito) e il prossimo Censimento del 2011. EU-SILC è la principale fonte di indicatori comparabili in materia di inclusione sociale, già utilizzata per il controllo della politica a livello UE nel quadro del Metodo Aperto di Concertazione sociale. La giuria ha quindi invitato Eurostat, l'ufficio statistico dell'UE, a sviluppare una questione retrospettiva sull'argomento, relativamente alle famiglie. Dal momento che ci vorrà del tempo, per sviluppare un completo sistema europeo di monitoraggio sulla base della raccolta dei dati nazionali, questo studio potrebbe fornire una migliore rilevazione del fenomeno *homelessness* in Europa, almeno nel breve termine.

Raccomandazioni chiave

- La giuria chiede che la tipologia ETHOS venga utilizzata quale definizione comune della *homelessness* a livello UE. Tale definizione dovrebbe essere alla base di una strategia globale e integrata per la *governance* del fenomeno a livello europeo.
- La giuria invita l'UE a prevedere un sistema comunitario di monitoraggio, sulla base di solide strategie di raccolta dati nazionali/regionali. Ciò richiederà l'adozione di linee guida comuni per la rilevazione, il monitoraggio e il *reporting* del fenomeno.
- I responsabili politici a livello nazionale / regionale sono invitati a elaborare strategie di raccolta dati, come richiesto dal rapporto congiunto del 2010 sulla protezione e l'inclusione sociale. Tali strategie dovrebbero mirare a raccogliere dati su tutte le categorie ETHOS. La giuria richiama l'attenzione sul valore aggiunto dell'Unione Europea per contribuire a costruire le competenze relative alla raccolta dati a livello nazionale / regionale sul problema dei senzatetto, e invita a proseguire i lavori realizzati fino ad oggi, in questo settore, nel quadro di una strategia integrata dell'UE per i senza dimora.
- Nel quadro della strategia Europa 2020, la giuria raccomanda che il SPC continui l'opera di elaborazione di indicatori sulla *homelessness*, in linea con le categorie elaborate dalla definizione ETHOS.
- La giuria invita Eurostat ad utilizzare la definizione ETHOS al fine di sviluppare una discussione retrospettiva sulla *homelessness*, nel quadro di indagini EU-SILC relativamente ai nuclei famigliari.
- Lo sviluppo di ulteriori conoscenze e della comprensione del fenomeno, dovrebbe essere un elemento chiave della strategia generale, integrata dell'UE, all'interno delle singole strategie nazionali/regionali. A questo proposito, la giuria raccomanda lo sviluppo di ricerche longitudinali sulla *homelessness*, al fine di comprendere meglio gli aspetti temporali e le dinamiche, al fine di integrare la tipologia ETHOS, e favorire una comune comprensione della *homelessness* episodica, transitoria e cronica all'interno dell'UE, senza tralasciare di indagare la natura strutturata della *homelessness* per genere.

DOMANDA CHIAVE N° 2:

PORRE FINE ALLA HOMELESSNESS: UN OBIETTIVO POSSIBILE?

L'obiettivo delle politiche per i senza dimora

La giuria ritiene che il problema delle persone senza dimora rappresenti una grave ingiustizia e una violazione dei diritti umani fondamentali che non possono essere tollerate.

La politica pubblica dovrebbe cercare di ridurre progressivamente, e di porre fine al problema. In ultima analisi, ciò consisterebbe nel mettere a disposizione un'alloggio adeguato per tutti (completo dei domini fisici, sociali e giuridici), in modo da mantenere la stabilità della stessa dimora. In pratica, significa la realizzazione del diritto alla casa, ampiamente riconosciuto a livello internazionale, quale strumento per la realizzazione piena ed effettiva della persona. La giuria ritiene che la politica dovrebbe mirare alla realizzazione di questi diritti.

Inoltre, esiste una crescente giurisprudenza che sta gradualmente evolvendosi in materia. La Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), riconosce che il concetto di 'casa' è più ampio di quello di 'abitazione', tant'è che i diritti umani e le libertà fondamentali richiedono il rispetto per la 'casa' e per la propria vita privata e/o familiare (Kenna, 2005). In aggiunta a ciò, l'articolo 31 della Carta sociale europea, prevede che tutti abbiano diritto ad un alloggio, e ciò impone, per i singoli Stati, l'adozione di misure che promuovano l'accesso ad un'abitazione adeguata; per prevenire e ridurre il fenomeno della *homelessness* ("in vista della sua progressiva eliminazione), e per rendere accessibile il costo degli alloggi. Per dovere di completezza, bisogna dire che al Comitato per i diritti sociali (CSR) vengono regolarmente presentati dei rapporti sul tema. Il Comitato dei Ministri può indirizzare una raccomandazione ad uno Stato, chiedendogli di cambiare la situazione di diritto o di fatto, e pubblicare rapporti sui criteri da utilizzare per il diritto all'alloggio (Kenna, 2005).

Dalla 'gestione' al 'porre fine' alla homelessness

Porre fine alla grave esclusione abitativa richiede un cambiamento del modello tradizionale delle politiche, suscettibile di essere descritto come il paradigma della 'gestione' della *homelessness*. La 'gestione' delle persone senza dimora prevede delle soluzioni reattive, spesso concentrate sulle manifestazioni più estreme del fenomeno, con l'offerta di servizi temporanei, costituiti principalmente da interventi di sistemazione e di emergenza che, nel complesso, mantengono le persone senza dimora in una condizione di esclusione. Le prove presentate nel quadro della Conferenza di Consenso dimostrano che tali approcci politici sono spesso inadeguati ad impedire sia l'ingresso che l'uscita dal fenomeno. Infatti, tali approcci possono servire a radicare e a riprodurre la *homelessness*, come dimostrato dall'esperienza della Finlandia, in cui si è riscontrato che l'uso di dormitori di emergenza su larga scala, favorisce la stabilizzazione di detta condizione.

La possibilità di porre fine alla homelessness

La giuria ritiene che l'eliminazione delle cause della *homelessness* sia un obiettivo realistico. Purtroppo, ci sarà sempre un potenziale flusso di persone in tale situazione (a causa, per esempio, di calamità naturali, di incendio o allagamento, per l'emigrazione, o in fuga dalla violenza domestica), ma la giuria ritiene che la prevenzione e le misure di intervento, nell'ambito delle strategie nazionali / regionali per i senza dimora, possano impedire alle persone l'accesso alla *homelessness* e garantiscano soluzioni a lungo termine più rapidamente accessibili per coloro che si trovano in questa condizione.

A questo proposito, la giuria sostiene che il primo passo verso la soluzione richiede la necessaria realizzazione di politiche per le persone senza dimora. Avremo sempre una necessità di alloggi di

emergenza di alta qualità, come alloggi separati per le donne, tuttavia, tali risorse devono servire solo come passaggio ad una soluzione abitativa permanente entro un termine ragionevole.

Un argomento comune contro la possibilità di porre fine alla *homelessness*, afferma che alcune persone senza dimora sono troppo "difficili da alloggiare". Tuttavia, l'evidenza mostra che la revisione periodica delle strategie; la presenza di obiettivi mirati e di adeguate misure, la fornitura di un adeguato sostegno, rappresentano strumenti in grado di fornire soluzioni sostenibili per tutte le persone senza dimora, comprese coloro che hanno fatto esperienza della *homelessness* di lungo termine e hanno il bisogno di essere sostenute nelle loro esigenze complesse.

La *homelessness* intenzionale, cioè la libera scelta di vivere in tale condizione, rappresenta un alibi per sostenere l'impossibilità di porre fine al fenomeno. Secondo questa tesi, essere senza dimora è il risultato di una "scelta", e quindi impossibile da sradicare in modo definitivo. La giuria confuta questo punto di vista. Secondo il proprio parere, infatti, la *homelessness* non dipende assolutamente dalla manifestazione di una volontà. La legislazione scozzese in materia prevede che dal 2012 ci sarà effettivamente il dovere delle Autorità locali, di assicurare che tutte le famiglie in Scozia abbiano una sistemazione. Ciò è un utile esempio di come la questione della "scelta" venga negata da alcuni interventi di politica sociale, che in realtà cercano di porvi fine.

La normativa distingue tra famiglie 'intenzionalmente' e 'involontariamente' senza dimora. Tuttavia, le autorità locali hanno ancora un dovere verso quelle famiglie individuate come 'intenzionalmente' senza dimora. Vengono offerti a tempo determinato (un anno) dei contratti di locazione e il sostegno diretto ad affrontare qualsiasi 'azione od omissione' che abbia condotto alla *homelessness* intenzionale (per esempio persistente mancato pagamento del canone di locazione o di violazione grave di condizioni di locazione).

La necessità di un approccio integrato

La giuria sottolinea che l'obiettivo di porre fine alla *homelessness* è possibile da conseguire, solo in presenza di un approccio integrato che comprenda tutti i settori strategici connessi al fenomeno, come le politiche sociali, l'alloggio, la salute, l'occupazione, l'istruzione, la formazione e la migrazione. Questo significa che occorre considerare il problema nella sua dimensione di genere. La giuria chiede la realizzazione di una strategia generale a livello UE, sostenuta da una cornice politica sotto forma di strategie integrate a livello nazionale/regionale. Ciò richiede un forte impegno politico per la responsabilità della linea condivisa, nonché di risorse adeguate.

Il ruolo dell'inclusione, della protezione sociale e delle politiche per il lavoro

La giuria sottolinea che il basso reddito rappresenta un elemento chiave nel permanere nella condizione di senza dimora. La Giuria sostiene il punto di vista secondo il quale, un pieno impegno delle politiche sociali al sostegno del reddito e ad altre provvidenze, in favore dell'esclusione abitativa, rappresentano strumenti molto importanti nel perseguire l'obiettivo di eliminare la *homelessness*. Le prove presentate confermano ampiamente che i regimi di *welfare* più inclusivi, hanno maggiori probabilità di proteggere le persone dal rischio *homelessness*.

Quindi, mentre avverse condizioni strutturali possono generare un alto numero di persone senza dimora, o a rischio, la realizzazione di politiche mirate può contrastare efficacemente il fenomeno. La Giuria sostiene con enfasi l'utilizzo di politiche specifiche dirette all'eliminazione della *homelessness*.

Obiettivi per la riduzione progressiva della *homelessness*

Le prove presentate alla Conferenza di Consenso evidenziano l'effettiva possibilità di ridurre progressivamente la *homelessness* e di poterla definitivamente eliminare. Un numero crescente di Stati membri ha dimostrato che il passaggio dalla gestione alla realizzazione di approcci strategici coordinati e globali, ha sostanzialmente condotto a una progressiva riduzione del fenomeno sia a livello nazionale che regionale. Il Rapporto Congiunto 2010 sulla protezione e l'inclusione sociale avanza una serie di suggerimenti relativi ai settori che le strategie di contrasto dovrebbero affrontare:

- prevenzione del fenomeno;
- riduzione della sua durata;
- riduzione delle sue forme più gravi;
- miglioramento della qualità dei servizi;
- accesso ad un alloggio economicamente accessibile.

La giuria ritiene che questi obiettivi siano da integrare nell'elaborazione di strategie, all'interno di un quadro generale di sostegno, coordinamento e monitoraggio a livello UE. La giuria richiama inoltre l'attenzione sugli obiettivi, contenuti nella Dichiarazione Scritta del Parlamento Europeo per porre fine alla *homelessness* e diretta a realizzare una strategia europea per le persone senza dimora (WD 61/2010, adottata il 16 dicembre 2010):

- nessuno deve dormire all'addiaccio;
- nessuno deve vivere in alloggi di emergenza per periodi superiori all'emergenza stessa;
- nessuno deve vivere in alloggi di transizione per un periodo più lungo di quello richiesto per il successivo trasferimento;
- nessuno deve lasciare una struttura istituzionale senza disporre di alcuna alternativa;
- nessun giovane deve fare esperienza della *homelessness*, quale transizione alla vita indipendente

Anche se questo elenco non è esaustivo, la giuria ritiene che si tratti di esempi utili, di obiettivi specifici, suscettibili di ulteriore elaborazione, secondo le linee guida presentate dalla relazione congiunta. La giuria chiede, in particolare agli Stati membri, di fissare delle date, entro le quali, porre fine alla *homelessness* in tutte le sue forme, come dedotto dalla dichiarazione scritta (61/2010) e all'interno di contesti strategici a favore delle persone senza dimora.

La giuria sottolinea che una strategia europea per i senza dimora deve assolutamente considerare le specificità e i relativi punti di partenza dei diversi contesti nazionali. Per tale motivo la giuria ritiene che, al momento, non sia possibile fissare un obiettivo unico a livello europeo per porre fine al fenomeno.

Raccomandazioni chiave

- Nello sviluppo di strategie nazionali e regionali, come richiesto dal Rapporto Congiunto 2010 sulla protezione e l'inclusione sociale, gli Stati membri devono delineare una serie di obiettivi che mirino a ridurre progressivamente la *homelessness*. In generale, dovrebbero elaborare una strategia integrata per le persone senza dimora e sostenere e monitorare il processo a livello UE. Sul piano Nazionale / regionale dovrebbero sviluppare degli obiettivi all'interno dei seguenti settori:
 - prevenzione del fenomeno dei senzatetto;
 - riduzione della sua durata;
 - riduzione delle sue forme più gravi;
 - miglioramento della qualità dei servizi per le persone senza fissa dimora;
 - accesso ad un alloggio economicamente accessibile.
- La giuria invita gli Stati membri a fissare delle date, entro le quali, porre fine alla *homelessness* secondo il contenuto della dichiarazione scritta 61/2010.
- La giuria chiede che i responsabili politici, competenti per le questioni abitative e sociali, così come gli altri settori politici connessi, si impegnino a condividere le proprie responsabilità nel porre fine alla *homelessness*, all'interno di strategie integrate nazionale e regionali.
- La giuria ritiene che l'obiettivo di porre fine al problema delle persone senza dimora, rappresenti un traguardo a lungo termine per il sostegno di una strategia UE per i senza dimora, pur sottolineando che il monitoraggio e il sostegno verso tale obiettivo dovrà tenere conto delle specificità e dei relativi punti di partenza dei diversi contesti nazionali.

DOMANDA CHIAVE N°3

LE POLITICHE PER L'ALLOGGIO ACCOMPAGNATO RAPPRESENTANO GLI APPROCCI PIU EFFICACI ALLA PREVENZIONE E AL CONTRASTO DELL'HOMELESSNESS?

Definizione di approccio all'*housing* accompagnato

La Consensus Conference traduce con la locuzione 'approccio alle soluzioni abitative accompagnate', tutte quelle strategie politiche che identificano la fornitura e/o il sostegno abitativo stabile e permanente, quale primo passo per la soluzione o la prevenzione della *homelessness*. Tali strumenti rappresentano una tematica fondamentale nel campo dei diritti e un prerequisito per risolvere altri problemi, come ad esempio quelli sociali, connessi alla salute e all'occupazione. L'alloggio accompagnato rappresenta un significativo punto di partenza della scala dei servizi, un approccio che, fino a poco tempo fa, ha largamente dominato la politica per i senza dimora. Secondo questo approccio, l'alloggio permanente rappresenta l'obiettivo finale del processo di reinserimento: le persone senza dimora, e in particolare quelli con complesse esigenze di sostegno, devono passare attraverso le varie tappe dei diversi servizi residenziali, prima di essere "pronti" a una sistemazione definitiva. Le prove presentate nel quadro della Consensus Conference hanno dimostrato che questo approccio è profondamente radicato nella cultura delle politiche per la *homelessness* e nei contesti di servizio di molti Paesi europei. Tuttavia, fin dal 1990, questo approccio è stato contestato da più parti come strumento che contribuisce all'esclusione, delle persone senza dimora, dalle abitazioni regolari e come elemento che favorisce l'aumento del fenomeno, mantenendo queste persone all'interno del sistema dei servizi.

Le critiche all'approccio sono state ampiamente dimostrate dalle prove sull'efficacia dell'approccio '*Housing First*' per il contrasto del fenomeno. Tale approccio, inizialmente descritto come uno specifico modello di servizio, sviluppato da *Pathways to Housing* di New York, si concentra su una percentuale relativamente piccola di persone senza dimora affette da patologie psichiatriche e da dipendenza problematica da sostanze. Esso consente di accedere ad appartamenti economicamente sostenibili, sulla base di un contratto di locazione standard, direttamente dalla strada o dai servizi d'emergenza. Non esistono delle pre-condizioni da soddisfare, relative al trattamento o alla sobrietà.

L'*housing* è accompagnato da un pacchetto di servizi di supporto flessibili e completi per affrontare la dipendenza, i problemi di salute mentale, sociali e dell'occupazione, su base volontaria. *Pathways to Housing* ha dimostrato che le persone considerate "difficili da sistemare" sono in grado di mantenere stabilmente i contratti d'affitto in appartamenti indipendenti, a condizione che venga erogato loro un sostegno adeguato.

Lo strumento è stato adottato e promosso a livello federale negli Stati Uniti, e replicato in altri Paesi, e il termine '*Housing First*' ha contribuito ad estendere una gamma di interventi basati sull'originale concetto, anche se associati a una piccola porzione di persone senza dimora con esigenze complesse di sostegno. Data la storia e la specificità del termine, la giuria condivide il parere espresso dal Comitato preparatorio di utilizzare il concetto di '*housing-led*', quale concetto più ampio, e differenziato, in grado di comprendere tutti quegli approcci diretti a fornire una soluzione abitativa accompagnata, quale primo passo per affrontare tutte le forme della *homelessness*. L'approccio '*housing-led*' comprende così anche quello di '*housing first*', come parte di un gruppo più ampio di strumenti politici al fine di prevenire la grave esclusione abitativa, attraverso il quale normalizzare le condizioni di vita materiale delle persone colpite o minacciate dal fenomeno, sostenendo la sicurezza di alloggi permanenti come preconditione a una maggiore inclusione delle stesse.

Muovendosi tra gli approcci 'housing-led'

La giuria sostiene il passaggio dalle sistemazioni transitorie a quelle più stabili, quale soluzione predominante al problema della *homelessness* e allo sviluppo di strategie preventive, grazie all'opportunità di un adeguato sostegno abitativo alle persone, sulla base del bisogno espresso. Le prove presentate alla Conferenza di Consenso suggeriscono che questo modello fornisce risultati migliori, e maggiormente in linea con le preferenze, per i senza dimora e le persone a rischio di esclusione abitativa. La giuria avverte che la disponibilità di alloggi per le persone senza dimora, non deve essere relativa al breve termine, a meno che non si disponga di adeguate alternative. Inoltre, ammette la necessità di alloggi a breve termine per coloro che perdono il loro alloggio a causa di calamità naturali, incendi, allagamenti, migrazioni, o a causa della violenza domestica. Esiste anche la necessità di prevedere una sistemazione per quelle persone che non riescono a mantenere un contratto di locazione.

La Consensus Conference ha confrontato il rapporto costi-efficacia degli approcci per lo *housing* accompagnato con quello della scala di servizi. Tuttavia, la giuria ritiene che concentrarsi troppo sul capitolo costi, nella valutazione degli approcci, possa portare a minare la qualità dei risultati. Sebbene il costo rappresenti chiaramente un fattore importante, la considerazione fondamentale nella valutazione delle politiche per la *homelessness* dovrebbe riguardare la qualità dei risultati ottenuti.

La giuria incoraggia i responsabili politici e i fornitori di servizi a sviluppare l'approccio 'housing-led', perché ritiene che tale tipo di approccio si avvicini di molto, a quello che dovrebbe essere alla base delle strategie integrate a livello nazionale/regionale nel quadro di una strategia comunitaria globale. La Commissione Europea dovrebbe svolgere un ruolo chiave nel monitoraggio del fenomeno e nello sviluppo delle strategie nazionali / regionali, tenendo conto in particolare delle opportunità offerte da tale tipologia di approcci.

Una base per la promozione degli approcci housing led a livello UE

La relazione congiunta del 2010 sulla protezione e l'inclusione sociale fornisce la base per la promozione dell'approccio 'housing led', evidenziando il ruolo fondamentale detenuto dalla sistemazione abitativa nel contrasto alla *homelessness*, sottolineando l'importanza delle 'politiche integrate', del sostegno finanziario agli individui, di un'efficace regolamentazione della qualità dei servizi sociali (inclusi gli alloggi, l'occupazione, e la sanità). Tali politiche relative agli alloggi accompagnati, rappresentano gli approcci più efficaci nei confronti della prevenzione e del contrasto della *homelessness*. Il rapporto congiunto 2010 contiene un espresso riferimento anche all'utilizzo dei Fondi Strutturali della UE, in particolare a quello per lo sviluppo regionale, quale rilevante, anche se potenziale, fonte di finanziamento per lo sviluppo dell'approccio in questione, anche tra i nuovi Stati aderenti alla UE. La giuria invita all'utilizzo in maniera continuativa dei fondi strutturali dell'Unione europea per lo sviluppo di interventi abitativi in favore delle persone senza dimora e, in particolare, per quanto riguarda il contesto della Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale, diretta a promuovere un maggiore e più efficace utilizzo dei fondi UE per il sostegno dell'inclusione sociale.

Elementi fondamentali del successo degli approcci 'housing led'

L'accesso a un alloggio adeguato e conveniente

E' del tutto chiaro, che l'accesso ad alloggi adeguati ed economicamente sostenibili, rappresenti un elemento chiave nella realizzazione degli approcci 'housing led'. La giuria ritiene che gli alloggi sociali giochino un ruolo centrale nel contrasto al fenomeno. Il Rapporto congiunto 2010 sulla protezione e l'inclusione sociale sottolinea che: *"l'edilizia sociale e pubblica rappresentano un elemento chiave per le politiche abitative, e molto spesso sono la soluzione principale al problema delle persone senza dimora. Le barriere di accesso ai servizi sociali per la sistemazione abitativa dei senza dimora devono essere superate"*. La giuria sostiene i criteri di assegnazione degli alloggi sociali basati sulle esigenze abitative dei singoli e supporta quegli approcci che assicurano sia il benessere delle persone senza dimora che quello del vicinato. La Consensus Conference ha evidenziato l'esistenza di buone pratiche in questo senso, compreso l'effettivo lavoro di rete, al fine di fornire un supporto alle persone che vivono in alloggi sociali e il potenziamento della capienza nel settore dell'edilizia sociale. La giuria raccomanda lo sviluppo di scambi

transnazionali e l'apprendimento reciproco all'interno dell'UE, al fine di proseguire e rafforzare lo sviluppo di tali approcci. Le strategie per utilizzare le locazioni private possono svolgere un ruolo importante nell'alloggiamento delle persone con un trascorso di *homelessness*, mentre lo scambio transnazionale e il reciproco apprendimento rappresentano certamente un valore aggiunto.

I prezzi contenuti degli alloggi sono un elemento necessario per garantire, alle persone, l'accesso a un alloggio adeguato. La regolamentazione dei mercati immobiliari dovrebbe garantire la soddisfazione delle esigenze e dei bisogni della popolazione. La giuria sottolinea che occorrerebbe mettere a disposizione i mezzi necessari per coprire il costo degli alloggi e garantire la sussistenza, per le persone in procinto di uscire dalla condizione di senza dimora. Da tutto ciò consegue il ruolo chiave giocato da adeguate misure di assistenza.

Fornitura di un sostegno adeguato

E' chiaro alla giuria, che *housing-led* non significa solamente offerta di una dimora. E' necessario che sia disponibile un adeguato sostegno sociale, che aiuti le persone a onorare il contratto di locazione e il proprio percorso verso l'integrazione e una migliore qualità della vita. Pertanto, è fondamentale che il sostegno sia flessibile, per quanto concerne intensità e durata. L'approccio di tipo "*case management*" e il lavoro di rete, con l'integrazione dei servizi sanitari e quelli sociali, sono elementi necessari a una minore percentuale di persone senza dimora; mentre altri hanno necessità di un sostegno più leggero, che può consistere solo in quello finanziario, nell'ottenimento di benefici sociali e previdenziali, di consulenze abitative, di problemi o crisi particolari... Altre persone invece non richiedono altro sostegno, se non quello di ottenere condizioni di accesso alla casa economicamente sostenibili. La capacità di fornire un adeguato sostegno relativamente a un alloggio indipendente, rappresenta un elemento essenziale per il successo dell'approccio '*housing-led*'. La giuria ritiene che questo sia il fattore più rilevante negli interventi di reinclusione sociale delle persone che hanno vissuto la condizione della *homelessness*. La disponibilità di un supporto flessibile riveste un'importanza centrale per lo sviluppo del benessere delle comunità, ove le persone senza dimora trovano una sistemazione.

Promozione di servizi di qualità

La qualità dei servizi rappresenta una questione fondamentale per lo sviluppo e la realizzazione degli approcci '*housing led*'. Esiste la necessità di raggiungere un consenso sulla qualità adeguata degli alloggi e dei servizi di supporto, al fine di realizzare pienamente il diritto alla casa, nel quadro dei domini giuridici, fisici e sociali. La giuria ritiene che siano necessari ulteriori scambi e ricerche sulle questioni della qualità, per quanto riguarda l'adeguatezza del sostegno sociale. Garantire la qualità, implica che gli approcci '*housing led*' possano andare oltre i domini fisici e legali di una casa e comprendere anche il dominio sociale, al fine di mantenere dignità, indipendenza, relazioni familiari e sociali, e la propria *privacy*. La ricerca a livello europeo e il reciproco apprendimento possono svolgere un ruolo importante in questo campo. In particolare, l'efficacia delle diverse combinazioni tra sistemazione abitativa e sostegno sociale, unite ai differenti tipi di approccio del lavoro sociale, sono elementi da prendere in seria considerazione.

Prevenzione

La giuria ritiene che gli approcci '*housing-led*' diretti a porre fine alla *homelessness*, potranno avere pieno successo solo se la politica garantirà una prevenzione adeguata nel quadro di una strategia integrata di contrasto. Entrambi gli obiettivi della prevenzione mirata, ad esempio quelli volti a ridurre gli sfratti, ad intervenire precocemente in situazioni di disgregazione del nucleo familiare (compresi i casi di violenza domestica, o le dimissioni da un'istituzione) e della prevenzione sistemica (attraverso benessere generale, alloggio, istruzione, politiche per il lavoro, promozione dell'uguaglianza, etc) sono estremamente importanti. Garantire la sicurezza giuridica del possesso, nel caso di sgomberi forzati; l'intervento economico nel caso di arretrati; la mediazione e l'intervento preventivo nei conflitti domestici e familiari; la fornitura di consulenza e di soluzioni abitative, nel caso di dimissioni da istituzioni, rappresentano esempi di efficaci strumenti di prevenzione mirata, sviluppati in Europa sulla base di buone pratiche. La giuria ritiene che l'apprendimento reciproco continuo e gli scambi transnazionali in questo settore, dovrebbero aver luogo all'interno del quadro europeo UE di coordinamento delle politiche sociali. La prevenzione dovrebbe essere un elemento chiave delle strategie nazionali/regionali di contrasto alla *homelessness*.

Libertà e scelta

La giuria sottolinea l'importanza da parte del servizio, di garantire agli utenti, la libertà e la scelta nel determinare sostegno e alloggio appropriati al loro caso. Questo include il fatto di poter accedere anche a forme innovative di alloggio, qualora ciò sia in linea con i desideri dell'utente.

Sviluppare la prova sull'efficacia degli approcci '*housing-led*'

A livello comunitario la ricerca, l'apprendimento reciproco e lo scambio transnazionale dovrebbero svolgere un ruolo chiave per rafforzare le prove, relativamente all'efficacia dello strumento. La giuria evidenzia la necessità di sviluppare una migliore comprensione su:

- l'efficacia delle diverse forme di alloggio e sostegno sociale;
- i problemi di qualità relativi a tali servizi;
- prevenzione della homelessness;
- rimozione delle barriere all'accesso allo *housing* sociale e all'aumento dell'offerta locativa privata sul mercato, al fine di ospitare le persone senza dimora.

Nel contesto della Piattaforma europea di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, diretta a promuovere la cosiddetta innovazione sociale, la giuria invita la Commissione europea a facilitare la ricerca di progetti diretti a testare l'efficacia di questi strumenti e a promuovere l'apprendimento reciproco su diversi progetti a livello europeo, progetti che stanno attualmente sperimentando la specificità del servizio '*Housing First*' in un certo numero di città europee.

RACCOMANDAZIONI CHIAVE

- La giuria chiede la transizione da un sistema di rifugi di emergenza e di sistemazioni transitorie verso un sistema '*housing led*', quale soluzione predominante al fenomeno. Questo significa aumentare l'accesso ad un alloggio permanente, aumentando la capacità di prevenzione e la fornitura di un adeguato sostegno alle persone sulla base delle loro necessità. La giuria chiede che l'approccio *housing led* venga utilizzato per sostenere la realizzazione di strategie nazionali / regionali per le persone senza dimora.
- La giuria invita gli Stati membri a garantire un solido impegno politico per l'elaborazione di una strategia integrata tra i responsabili degli affari sociali e di quelli per le abitazioni, così come con altri settori pertinenti. La cooperazione e il sostegno reciproco tra il settore dell'edilizia abitativa, i settori sociali e assistenziali, così come con altri settori politici rilevanti (quali la sanità e l'occupazione), rappresentano una condizione necessaria per le politiche abitative.
- La Commissione europea dovrebbe svolgere un ruolo chiave nel monitoraggio dello sviluppo delle strategie nazionale e regionali, e considerare particolarmente la necessità dell'approccio '*housing led*'.
- La giuria chiede l'utilizzo costante dei fondi strutturali dell'Unione europea, per lo sviluppo di interventi di sistemazione abitativa per le persone senza dimora, in particolare nel contesto della Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale.
- Nel contesto della Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale, diretta anche a promuovere l'innovazione in campo sociale, la giuria chiede la realizzazione di una strategia europea per le persone senza dimora, che contenga la promozione dell'apprendimento reciproco (a livello europeo) sull'efficacia dell'approccio *housing led*. In particolare, la previsione di un focus su:
- l'efficacia dei diversi approcci; i problemi relativi alla qualità degli alloggi popolari e il sostegno; la prevenzione della *homelessness*; i metodi per il superamento delle barriere agli alloggi sociali per le persone senza dimora; le strategie per utilizzare locazioni e mercato immobiliare privato per la sistemazione delle persone senza dimora; raccolta di *input* su diversi progetti di *housing*, attualmente in sperimentazione in un certo numero di Città europee.

QUESTIONE CHIAVE 4 :

COME PUO ESSERE GARANTITA UNA SIGNIFICATIVA PARTECIPAZIONE DELLE PERSONE SENZA DIMORA NELLO SVILUPPO DELLE POLITICHE DELL'HOMELESSNESS?

L'importanza e la portata della partecipazione

La giuria sottolinea il diritto di tutte le persone senza dimora (come definite tramite la tipologia ETHOS) ad essere trattati con dignità e rispetto. Le persone che vivono in tale condizione dovrebbero essere informate, consultate e sentite, in relazione alle decisioni che potrebbero influenzare la loro esistenza. Sebbene questa questione chiave si concentri sulla partecipazione, in merito allo sviluppo di *policy*, la prova presentata nel quadro della conferenza di consenso indica che la partecipazione riguarda un più vasto e differenziato processo.

Oltre a riconoscere i diritti e la dignità, la prova presentata nel quadro della Consensus Conference suggerisce che il coinvolgimento può aiutare alcune persone senza dimora a sviluppare la fiducia, l'autostima e tutte quelle abilità, che possono sostenere percorsi di uscita dalla loro condizione. I meccanismi di partecipazione sono in grado di creare le opportunità per sfidare gli stereotipi negativi circa i senza dimora, ad esempio facendoli incontrare con i responsabili politici, con altri cittadini e gli stessi fornitori di servizi, all'interno di contesti neutri e dove il pregiudizio è assente.

Partecipazione al processo decisionale come persone

I servizi che le persone senza dimora utilizzano, dovrebbero potenziare le loro abilità e competenze a maturare scelte consapevoli circa la loro stessa vita e trasformare queste scelte nelle azioni e nei risultati desiderati. La giuria quindi sostiene la necessità di un cambiamento nel concepire i servizi per la *homelessness* - partendo da un approccio che non li veda solo come destinatari passivi di aiuto ma che invece ne sottolinei diritti ed autonomia.

Il potenziamento delle capacità di incidere sulla propria esistenza comprende l'aumento della sicurezza in se stessi, della consapevolezza di opportunità e risorse e delle modalità di accesso; il riconoscimento e lo sviluppo delle competenze personali; l'opportunità di sviluppare reti sociali e di essere destinatari di maggiori responsabilità. Secondo il parere della giuria, i servizi usufruiti dai senza dimora dovrebbero, per quanto possibile, lavorare in un modo che rafforzi i soggetti e faciliti le opportunità di impegnarsi in tali processi. È importante sottolineare come questo lavoro non debba negare l'esigenza di supporto, ma piuttosto insegnare come l'aiuto debba essere erogato.

Gli operatori sociali e il personale dei servizi dovrebbero essere formati in maniera adeguata per utilizzare al meglio i metodi di *empowerment*. Lavorare con tali metodi è un aspetto importante che riflette la qualità dei servizi utilizzati dai senza dimora. Il reciproco apprendimento e lo scambio sovranazionale dovrebbero rappresentare i luoghi che sostengono lo sviluppo dei migliori metodi di *empowerment* dei senza dimora considerate come persone. La giuria quindi raccomanda lo sviluppo di un programma di formazione per il personale tradizionale, e servizi specializzati che interagiscano con la realtà dei senza dimora. Un elemento chiave di questo programma dovrebbe riconoscere i diritti e l'autonomia degli *homeless*.

Partecipazione al processo decisionale come utenti dei servizi

La gente che vive la condizione di senza dimora dovrebbe avere l'opportunità di partecipare attivamente ai servizi utilizzati. I fornitori dovrebbero sviluppare i meccanismi per informare, consultare e ascoltare i punti di vista dei propri utenti. Agli utenti dovrebbe essere offerta la massima possibilità di scelta nell'individuazione del supporto più adeguato a loro. I senza dimora sono consapevoli di ciò che è richiesto dai servizi e che può avere un impatto qualitativamente positivo. La giuria sottolinea che l'essere ascoltati

non equivale certo a raggiungere il cambiamento desiderato, ma è importante che gli utenti del servizio ricevano le risposte necessarie sull'impatto della loro partecipazione e che le informazioni sul sistema di partecipazione siano chiare fin dall'inizio. Esiste un crescente elenco di prassi migliori, in relazione alla partecipazione effettiva a livello dei servizi, e la giuria raccomanda di continuare l'apprendimento reciproco e lo scambio in questo settore, nel contesto di una strategia UE per i senza dimora.

Partecipazione allo sviluppo delle politiche per senza dimora

E' stata posta un'enfasi crescente sui meccanismi di sviluppo per integrare le prospettive e le opinioni delle persone senza dimora, per quanto riguarda lo sviluppo di politiche in loro favore, a livello locale, regionale, ed europeo. Sempre più viene riconosciuto che solo attraverso la comprensione della realtà vissuta dai senza dimora, si può contribuire a sviluppare delle politiche di contrasto efficaci. La giuria quindi invita a sviluppare meccanismi che comprendano come le esperienze dei senzatetto e le situazioni che affrontano possano essere integrate nel ciclo politico ai livelli differenti.

Tuttavia, la giuria considera l'esistenza di una serie di barriere che ostacolano la significativa partecipazione da parte di coloro che sperimentano tale condizione di vita, nel contesto dello sviluppo di politiche per la *homelessness*. Ci sono limiti nella misura in cui è realistico o desiderabile per i decisori, indicati quali responsabili delle politiche sulle persone senza dimora, di trasferire il potere ad alcuni specifici attori. Gli *homeless*, così come tutti gli altri attori, dovrebbero essere informati, consultati e sentiti all'interno del ciclo politico-decisionale. La partecipazione delle persone senza dimora appartiene a una più vasta partecipazione dei soggetti coinvolti (ricercatori, poteri pubblici, fornitori di servizio, partner nei settori delle politiche abitative, della salute e della occupazione) e la portata dei processi di partecipazione dovrebbe essere chiarita fin dall'inizio. Ci dovrebbe essere sempre un impegno diretto a ottenere un riscontro, circa l'impatto della partecipazione degli attori. Nella visione della giuria, l'efficace partecipazione del consegnatario comporta informare, consultare e ascoltare i soggetti coinvolti in maniera responsabile, piuttosto che di co-decisione.

I meccanismi di partecipazione non sempre riescono ad indirizzare la diversa e differenziata natura della *homelessness*; la giuria considera che il discorso sulla partecipazione possa cadere nella trappola che vede i senzatetto come un gruppo più o meno omogeneo e stabile. Dal momento che molte persone vivono momentaneamente tale condizione (cioè per un tempo limitato), esistono dei limiti per cui le strutture possono essere sviluppate per assicurare che la diversità delle persone senza dimora venga inserita all'interno di uno sviluppo politico. Esiste un rischio reale, relativo alle forme più visibili del disagio, che comporta una sovra-rappresentazione dei bisogni delle persone che avvertono forme differenti di marginalità. Per queste ragioni, è importante che la partecipazione sia inquadrata nel contesto della definizione di persona senza dimora fornita da ETHOS, e che un insieme differenziato di meccanismi di partecipazione venga sviluppato per creare l'opportunità, per i diversi gruppi di persone, di essere ascoltati. In assenza di tale previsione, si corre il serio pericolo di attuare una politica "di immagine" e di affidarsi ai canali privilegiati della partecipazione. Ciò può creare nuove gerarchie a discapito di una più vasta prospettiva, ed anche rischi di perpetuare lo stigma sociale.

Oltre i meccanismi di partecipazione, è utile che le persone senza dimora siano informate circa i propri diritti di partecipazione, in termini di voto e petizione.

La giuria raccomanda un continuo e reciproco apprendimento, oltre allo scambio sovranazionale, al fine di riunire tutte quelle esperienze positive che hanno visto il successo della partecipazione, ai processi di sviluppo delle politiche europee, da parte delle persone senza dimora. In particolare, per confrontare le valutazioni dei differenti tipi di approccio.

Partecipazione alle reti dei senza dimora

Promuovere lo sviluppo di reti di persone, che hanno fatto esperienza della *homelessness*, può produrre un impatto sul processo politico decisionale ed aumentare il potere disponibile a favore delle persone senza dimora, che desiderano influenzare il contesto politico. Nel quadro europeo dell'inclusione sociale, la partecipazione delle persone, che vivono in condizioni di povertà, nelle politiche che maggiormente le interessano è una priorità ormai stabilita. In questo contesto, le persone senza dimora dovrebbero avere l'opportunità di influenzare il processo politico nella UE. La difficoltà, però, è quella per cui nella maggior parte dei Paesi, gli *homeless* non sono organizzati secondo criteri di rappresentanza e la loro diversità è molto difficile da integrare, in particolar modo la natura temporanea di tale condizione; la 'natura celata' di

un certo essere senza dimora e del fatto che queste persone, in alcune specifiche situazioni, non riescono ad identificarsi in tale dimensione. La giuria considera l'utilità di costruire delle reti europee informali, come ad esempio la rete virtuale HOPE (*HOMeless PEople*) e il lavoro delle persone senza dimora coinvolti proprio in questa conferenza di Consenso, grazie alla consultazione sovranazionale degli *homelesses* (Front Commun des SDF, 2010), per facilitare la partecipazione alle attuali politiche di coordinamento e dello sviluppo dell'area della grave esclusione sociale. La consolidata riunione annuale delle Persone che vivono in povertà (*People Experiencing Poverty*) potrebbe fornire, a tal fine, un valido contesto iniziale.

RACCOMANDAZIONI CHIAVE:

- La giuria chiede a tutti gli attori nella lotta contro la *homelessness* di abbandonare l'approccio che vede i senzatetto come destinatari passivi di aiuto e di orientarsi verso un approccio che ne sottolinei diritti ed autonomia.
- La giuria richiama ad una qualità dei servizi che rafforzino le persone senza dimora e forniscano i meccanismi per la partecipazione al processo decisionale al livello di servizio.
- La giuria richiama a strategie integrate nazionali/regionali sulla condizione di senza dimora, per facilitare una loro reale partecipazione, a livello di soggetto, servizi e sviluppo politico. Ciò deve considerare la diversa e differenziata natura dell'essere senza dimora.
- A livello europeo, la giuria chiama in causa la Commissione Europea, allo scopo di facilitare il continuo e reciproco apprendimento e scambio sovranazionale, per sostenere lo sviluppo di migliori prassi di partecipazione delle persone senza dimora in quanto soggetti dei servizi e dello sviluppo politico. In particolare sarebbe utile confrontare le valutazioni sui diversi approcci allo sviluppo delle politiche di partecipazione nell'area della grave esclusione abitativa.
- La giuria si appella alla Commissione Europea per facilitare un programma di formazione per il personale dei servizi tradizionali e specializzati interagenti con le persone senza dimora; elemento chiave di questa formazione dovrebbe riguardare il rispetto per i diritti e l'autonomia e la consapevolezza della specificità dei bisogni di genere.
- La giuria sottolinea che la partecipazione deve essere compresa nel contesto della definizione completa delle persone senza dimora fornita da ETHOS e che devono essere sviluppati dei meccanismi di partecipazione differenziati e realistici.
- La giuria raccomanda di lavorare sulle reti informali esistenti, quali la rete virtuale HOPE (*HOMeless PEople*) e la rete dei senza dimora coinvolti nei lavori della conferenza di consenso, al fine di facilitare la loro partecipazione al coordinamento e allo sviluppo di politiche a livello comunitario.

QUESTIONE CHIAVE 5:

FINO A CHE PUNTO LE PERSONE DOVREBBERO POTERE ACCEDERE AI SERVIZI PER SENZA DIMORA INDIPENDENTEMENTE DAL LORO STATUS GIURIDICO E CITTADINANZA?

Status giuridico: Una base per le condizioni di accesso ai servizi senza tetto?

Questa questione chiave concerne l'accesso, ai servizi per senza dimora, di tutte quelle persone il cui status legale o amministrativo può presentare degli ostacoli. La Conferenza di Consenso conferma che questo è un ambito di crescente importanza, specialmente a causa dell'aumento del fenomeno migratorio, per cui alcune persone extracomunitarie si trovano a vivere nella condizione di *homeless* e, pertanto, si rivolgono ai servizi preposti. La giuria sottolinea che l'essere senza dimora, e in stato di miseria, è un problema crescente fra gli stranieri, spesso legato alle barriere di accesso collegate allo status giuridico. Questa è una delle sfide principali nel contesto di sviluppo politico e di coordinamento della UE. Come la conferenza di consenso ha evidenziato, esiste preoccupazione e dibattito, tra le parti interessate, circa le dimensioni del fenomeno. C'è una considerevole differenza nelle risposte dei singoli Stati membri a questo problema: alcuni che difendono incondizionatamente l'accesso ed altri che lo restringono alle persone con uno status riconosciuto di residenti, anche per i servizi di base, quali le accoglienze notturne.

Il bisogno urgente per una base di prova maggiormente fondata

La giuria considera che questo problema debba ricevere maggiore attenzione all'interno del contesto di una strategia europea sulla *homelessness*. Vi è una mancanza generale di prove di base su questo tema. C'è dunque la necessità di uno studio urgente della UE sulla relazione tra *homelessness* e migrazioni, anche con riferimento al diritto di libera circolazione nella UE. Ciò dovrebbe analizzare le dimensioni della condizione di senza dimora fra gli stranieri, all'interno degli Stati membri europei; studiare l'impatto delle migrazioni e la libera circolazione sui servizi erogati ai senza dimora all'interno della UE; riferire sulle condizioni di vita dei migranti senza dimora e dei cittadini UE che affrontano le barriere di accesso che derivano dallo status legale o amministrativo; e analizzare le differenti risposte politiche allo scopo di individuare le azioni migliori da intraprendere.

Struttura dell'Unione Europea per la protezione e l'inclusione sociale

Al livello dell'Unione Europea, l'articolo 34 della Carta dei Diritti Fondamentali della UE stabilisce che “*Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, dirette a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali.*” Secondo l'articolo 3 del Trattato dell'Unione Europea, l'Unione contrasterà l'esclusione e la discriminazione, promuovendo la giustizia e la promozione sociale. L'articolo 151 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea definisce la promozione di una adeguata protezione sociale e la lotta contro l'esclusione come uno degli obiettivi dell'UE. Tuttavia, il concetto di protezione sociale non è ben definito dai trattati UE. Ciò nonostante, il principio di inclusione basato sulle misure per il sostegno al reddito, alloggio, assistenza sociale e sanitaria è chiaramente stabilito. La competenza dell'Unione nelle

aree relative alla protezione e alla sicurezza sociale sono di sostegno, oppure complementari, a quelle degli Stati membri mentre l'inclusione appartiene all'ambito di competenza comune. Un punto chiave riguardo all'accesso ai servizi per senza dimora è la portata delle persone. Le norme sull'inclusione si applicano alle persone riconosciute come residenti in uno Stato membro e che possono dimostrare l'intenzione di permanervi. In generale, i trattati sui diritti umani soddisfano i bisogni, a livello di norme sociali inclusive, di coloro che sono legalmente residenti o che lavorano permanentemente in uno Stato membro. In termini di alloggio, per le persone prive di questo status, esiste la garanzia di un alloggio temporaneo e dei valori sanciti dai diritti fondamentali.

Diritti fondamentali dell'uomo

La questione dell'accesso ai servizi per soddisfare i bisogni primari, impegna le norme legali europee per quanto riguarda i diritti fondamentali dell'uomo. Le principali fonti giuridiche a livello europeo, sono la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, la Carta Sociale Europea e la Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE a cui tutti gli Stati membri hanno aderito. Il rispetto per la dignità umana richiede di soddisfare le esigenze umane di base, quali il cibo, l'acqua, l'alloggio, l'assistenza sanitaria e la cura. Le esclusioni che impediscono l'assistenza di base possono potenzialmente riguardare i diritti assoluti, vale a dire, il diritto alla vita (articolo 2 della convenzione europea sui diritti umani) e il diritto alla libertà da trattamenti inumani o degradanti o dalla tortura (articolo 3). Inoltre, possono concernere i diritti collegati quali il diritto a una vita privata e familiare (l'articolo 8) e il divieto di discriminazione (l'articolo 14) come pure il diritto a un processo equo (l'articolo 6), il diritto ad un efficace rimedio (l'articolo 13) e protezione della proprietà (articolo 1 protocollo 1).

Per rispettare la dignità umana ed i diritti fondamentali, la giuria conclude che nessuna persona nell'Unione Europea, indipendentemente dal suo status giuridico, dovrebbe affrontare la miseria. Ciò significa che indipendentemente dal loro status legale o amministrativo, le persone devono aver accesso ad un alloggio, al sostegno sociale e sanitario, volto alla soddisfazione dei bisogni primari, fino a quando non venga individuata una soluzione sostenibile alla loro situazione, che sia conforme con la dignità umana; e che ciò avvenga nello stato membro ospite o nel paese d'origine.

Il ruolo dei servizi senza tetto

C'è la necessità, per un approccio coordinato attraverso i settori politici, per assicurarsi che i diritti fondamentali dei migranti e dei cittadini UE siano rispettati e che possano accedere almeno ad un alloggio temporaneo, al sostegno sociale e sanitario all'interno degli Stati membri della UE, come sopra descritto. In particolare, la giuria sottolinea a questo proposito il ruolo di coerenti politiche sulle migrazioni e sulla mobilità. La giuria sottolinea che la capacità dei servizi di soddisfare efficacemente le esigenze delle persone, con uno status giuridico controverso, è limitata in molti Stati membri. Questa categoria di persone potrebbe non avere gli stessi bisogni di altri utenti del medesimo servizio, poiché essi non devono affrontare ostacoli specifici collegati ad un determinato status giuridico. Specifiche barriere legali possono pregiudicare, in termini di accesso alle soluzioni di sostegno e di alloggio a lungo termine, le aspettative di coloro che restano a lungo termine in una sistemazione di emergenza, e che possono avere un impatto negativo sul proprio benessere. Questa è una sfida particolare, ove l'obiettivo dei servizi alle persone senza dimora è quello di risolvere tale condizione grazie a soluzioni a lungo termine.

La giuria sottolinea che lo sviluppo di competenze sarà necessario in alcuni contesti nazionali, al fine di fornire servizi adeguati per far fronte ai bisogni abitativi e di sostegno in favore dei migranti senza dimora e dei cittadini UE provenienti da un altro stato membro. Ciò richiede canali specifici di finanziamento e il coinvolgimento di altre aree politiche pertinenti, in particolare quelle delle politiche migratorie, che giocano un ruolo molto importante nel prevenire le condizioni di senza dimora e di miseria fra i migranti e i cittadini UE. A tale riguardo, la giuria sottolinea la particolare vulnerabilità ed i bisogni delle vittime della tratta e delle persone vincolate ai visti matrimoniali.

Secondo il parere della giuria, le esigenze di alcuni gruppi possono essere meglio soddisfatte all'interno dei servizi forniti nell'ambito delle politiche migratorie. Per esempio, la giuria considera che le strutture per i senza dimora non possono essere considerate un sostituto idoneo a garantire una sistemazione adeguata alle persone che fanno domanda di asilo. La direttiva del Consiglio 2003/9/EC del 27 gennaio 2003 stabilisce le norme minime per la ricezione dei richiedenti asilo, in particolare sistemazione, alimentazione e abbigliamento, in natura o sotto forma di indennità finanziaria. Le indennità devono essere tali che impediscano al richiedente di diventare indigente.

Inoltre, nella proposta di revisione della suddetta direttiva, gli Stati membri sono tenuti a garantire l'accesso alle condizioni materiali di accoglienza, che devono fornire un adeguati standard di vita.

Secondo il parere della giuria, i servizi per senza dimora non dovrebbero essere usati per compensare sistematicamente le contraddittorie politiche migratorie che conducono le persone alle situazioni di miseria e alla *homelessness*. Le politiche migratorie hanno la responsabilità di impedire che i migranti diventino senza dimora. Tuttavia, la giuria sottolinea anche che l'accesso ai servizi senza tetto non deve essere usato sistematicamente quale mezzo per regolare la migrazione. Specificamente, i fornitori di servizi non dovrebbero essere penalizzati quando erogano servizi a persone portatrici di bisogni.

Parità di trattamento e non discriminazione

La giuria stimola l'attenzione sull'esigenza, secondo la legislazione UE, di pari trattamento di tutte le minoranze etniche e sociali. L'articolo 18 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFEU) garantisce il diritto alla non discriminazione, inclusa quella sulla base della nazionalità per i cittadini UE. L'articolo 21 dello statuto dei diritti fondamentali dell'Unione Europea proibisce la discriminazione sulla base dell'origine etnica o sociale, della lingua, della nazionalità o dell'appartenenza ad una minoranza. La direttiva del Consiglio 2000/43/EC del 29 giugno 2000 stabilisce l'applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dall'origine razziale o etnica. Nell'implementazione della legge, la giuria richiama la Commissione Europea ad agire sulle misure in merito all'accesso ai servizi di base che attualmente sono discriminatori.

La relazione fra l'essere senza dimora e la libera circolazione delle persone

La giuria chiama la UE ad agire sulle sue peculiari responsabilità in merito alla relazione fra l'essere senza dimora, e in condizioni di miseria, con la libera circolazione dei cittadini della UE. L'aumento del numero dei cittadini della UE che gravitano sui servizi per persone senza dimora (principalmente coloro "che dai nuovi, stati membri, si sono mossi verso "i vecchi" per motivi di lavoro) è strettamente connesso alla libera circolazione, alle politiche e alla legislazione sulla mobilità. C'è una precisa richiesta, rivolta ai responsabili politici e agli altri soggetti, all'interno degli Stati membri per l'aiuto e il coordinamento della UE, nello sviluppare soluzioni rispetto all'aumento del numero dei cittadini UE che stanno affrontando le fatiche del vivere in condizioni di miseria e senza dimora in un altro Stato membro. Poiché l'Unione Europea è impegnata a rimuovere le barriere alla libera circolazione, vi è la necessità di affrontare gli ostacoli legati alla nazionalità di una persona. La giuria crede che la Commissione Europea dovrebbe ricercare le basi per complementare l'attuale coordinamento di sicurezza sociale con un'iniziativa legale, diretta allo scopo di assicurare un livello di sostegno di base per tutti i cittadini UE, che si trovano in uno stato di emergenza sociale dovuto al fatto di aver esercitato il loro diritto alla libera circolazione. Un tal livello di protezione potrebbe essere indipendente dallo stato di una persona, sia esso lavoratore o residente abituale, ed essere aiutato a trovare una soluzione permanente in conformità con la dignità umana; sia nello stato membro che lo ospita, sia nel paese d'origine. E' necessario inoltre stabilire le possibilità per i meccanismi di finanziamento, a livello europeo, per tale protezione. Ancora, la giuria appoggia la promozione dell'apprendimento reciproco e dello scambio sopranazionale sulle risposte della politica all'essere senza dimora fra i cittadini non comunitari.

RACCOMANDAZIONI CHIAVE:

- La giuria sollecita la Commissione Europea a facilitare urgentemente uno studio di UE sulla relazione fra contesti di migrazione e la condizione di senza dimora con la libera circolazione. Ciò dovrebbe analizzare le dimensioni dell'essere senza dimora fra gli stranieri negli stati membri; di studiare l'impatto della migrazione sui servizi per senza dimora; riferire sulle condizioni dei migranti che affrontano gli ostacoli all'accesso ai servizi, legati allo status legale o amministrativo; riferire sulle condizioni dei cittadini UE che affrontano la condizione di senza dimora in un altro Stato membro; ed analizzare le risposte differenti della politica.
- Al fine di rispettare la dignità umana ed i diritti fondamentali, la giuria conclude che nessuna persona nell'Unione Europea, indipendentemente dal suo status giuridico, dovrebbe vivere in condizioni di miseria. Ciò significa che tali persone dovrebbero avere accesso ad un aiuto in merito all'alloggio, al welfare ed alla salute, per soddisfare almeno i loro bisogni primari, fino a trovare una soluzione sostenibile per la propria situazione che sia in conformità con la dignità umana ovunque essa si trovi.
- La giuria sollecita un approccio integrato alla situazione dei migranti e dei cittadini dell'UE che affrontano la condizione di senza dimora in relazione al loro status giuridico. E' del tutto evidente la particolare responsabilità delle politiche migratorie dirette allo scopo di evitare questa situazione. I servizi per senza dimora non devono essere sistematicamente usati per compensare inefficaci politiche migratorie che conducono le persone a situazioni di miseria e di senza dimora.
- La giuria sottolinea che l'accesso ai servizi per le persone senza dimora non deve essere usato come strumento di controllo della migrazione. Specificamente, i fornitori di servizio non dovrebbero essere penalizzati per aver prestato la propria opera a favore di persone che si trovano nel bisogno.
- La natura, sempre più di frontiera, delle persone senza dimora, fonte del dibattito sui criteri di accesso ai servizi, dimostra la necessità a livello comunitario di una politica più unita nel contrasto alle cause della *homelessness*.
- La giuria sollecita l'Unione Europea a farsi carico delle proprie particolari responsabilità in merito alla relazione fra l'essere senza tetto o in condizioni di miseria e la libera circolazione dei cittadini della UE.
- La giuria sollecita i rappresentanti politici a tutti i livelli per rispettare l'esigenza, come da legislazione europea, della parità di trattamento e della non discriminazione.

QUESTIONE CHIAVE 6

QUALI DOVREBBERO ESSERE GLI ELEMENTI DI UNA STRATEGIA EUROPEA SUL TEMA DEI SENZA DIMORA ?

Il bisogno di un'ambiziosa strategia Europea sul tema della homelessness

La condizione delle persone senza dimora è emersa quale chiara priorità all'interno del processo Europeo di inclusione sociale. Il coordinamento delle politiche sociali sulla *homelessness*, a livello europeo e all'interno del quadro del metodo aperto di concertazione sociale, ha migliorato ed aggiunto valore agli sforzi compiuti a livello nazionale, regionale e locale in questi ultimi dieci anni. Ciò ha prodotto una realtà che può essere ulteriormente sviluppata. I successivi progressi necessitano della partecipazione continua e rafforzata a livello comunitario, per il contrasto alla *homelessness*. La giuria lancia il suo invito per lo sviluppo di una strategia europea ambiziosa e integrata, sostenuta da strategie nazionali/regionali con obiettivi di lungo termine, diretta all'eliminazione della grave esclusione sociale. Questa strategia dovrebbe essere integrata nel quadro generale dell'inclusione e della protezione sociale dell'Unione Europea, all'interno del nuovo contesto fissato dalla strategia Europa 2020.

Il contesto politico per una strategia Europea a favore dei senza dimora

La giuria evidenzia le basi necessarie per sviluppare tale strategia, così come sottolinea che l'attuale contesto politico fornisce una serie di opportunità a tale riguardo.

La nuova strategia Europa 2020, ed il suo titolo-obiettivo di ridurre entro il 2020 di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale, fornisce il nuovo slancio nel contrasto di ogni forma di povertà e di esclusione sociale, compresa la condizione della *homelessness*. Un elemento chiave della strategia Europa 2020 è l'iniziativa "*nave ammiraglia*", cioè la piattaforma europea di lotta contro la povertà e l'esclusione Sociale. Questa iniziativa apre la strada ad un'azione rafforzata e ambiziosa a livello comunitario, relativamente alle persone senza dimora, sotto forma di una strategia integrata collocata nel più vasto quadro dell'inclusione sociale.

Governo e coinvolgimento dei soggetti interessati:

Una strategia Europea sui Senza Dimora richiede una adeguata struttura di governo, che permetta l'incorporazione di tutti gli attori rilevanti. La piattaforma europea di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale crea le condizioni per lo sviluppo di nuove *partnership* fra le istituzioni europee, gli Stati membri e tutti i soggetti europei, nazionali, regionali e locali. (Commissione Europea, 2010). In questo contesto, la giuria invita tutti i soggetti a partecipare alla realizzazione di una strategia europea a favore dei senza dimora. Questo invito include i responsabili politici nazionali, regionali e locali, i ricercatori, le ONG fornitrici dei servizi, le persone senza dimora e le aree correlate quali l'alloggio, l'occupazione e la salute. La giuria raccomanda l'istituzione di un gruppo di coordinamento che conduca lo sviluppo di un programma di lavoro pluriennale a livello Europeo sui senza dimora.

Elementi chiave di una strategia europea sulle persone senza dimora

ETHOS: un quadro per la definizione del fenomeno

La giuria si appella affinché ETHOS possa essere utilizzata come definizione comune per le tipologie della *homelessness*, a sostegno di una strategia UE. La giuria si appella al Comitato di Protezione Sociale per la promozione di accordi fra gli Stati membri diretti ad applicare questa tipologia.

Misurare, controllare e riferire sui progressi nel cammino verso la fine della homelessness

Una strategia europea sui senza dimora deve fornire uno schema, approvato dalla Commissione Europea e dagli stati membri, per il controllo e lo sviluppo di strategie nazionali/regionali, come richiesto dal rapporto congiunto 2010 sulla protezione e sull'inclusione sociale.

La giuria valuta i seguenti elementi chiave delle strategie nazionali sui senza dimora, come indicato dal rapporto congiunto 2010 sulla protezione e l'inclusione sociale:

- chiarezza degli obiettivi, specialmente in merito alla prevenzione del fenomeno;
- la riduzione della durata;
- le condizioni più acute;
- il miglioramento della qualità dei servizi per i senza dimora e dell'accesso ad alloggi adeguati
- un approccio integrato che abbracci tutti i campi più rilevanti delle politiche;
- un governo adeguato;
- una raccolta dati adeguata;
- una forte connotazione abitativa;
- la considerazione dei mutamenti del profilo della popolazione senza dimora e specialmente dell'impatto dei fenomeni migratori.

Il percorso verso strategie nazionali e regionali di implementare e di sviluppo, in accordo con questi elementi chiave, dovrebbe essere controllato a livello comunitario. La giuria richiama ad una strategia di report annuali o biennali per relazionare sui progressi. In relazione agli obiettivi evidenti, la giuria si appella agli stati membri per fissare fino dall'inizio le tempistiche per:

- la risoluzione delle condizioni di vita di strada per i senza dimora

- la fine del vivere a lungo termine in condizione di senza dimora (definito come assicurazione che la gente non resti in sistemazioni di emergenza più a lungo del periodo di emergenza; e che non resti in sistemazioni temporanee più a lungo di quanto è richiesto uscirne, così come indicato dalla dichiarazione scritta del Parlamento Europeo sulla strategia europea per i senza dimora (61/2010).

Il progresso verso la costituzione e il raggiungimento di questi due obiettivi dovrebbe essere un elemento chiave della strategia di controllo a livello europeo.

Il monitoraggio dello sviluppo delle strategie dovrebbe essere integrato, attraverso il controllo e la misura, in senso più ampio possibile, della realtà della *homelessness*. La giuria auspica un ampio sistema di controllo sul fenomeno, basato su strategie di raccolta dati (nazionali/regionali) semplici e sostanziali. Ciò richiede l'adozione di linee guida comuni per misurare, controllare e riferire sul tema dei senza dimora, e la giuria si appella alla Commissione Europea e al Comitato di protezione sociale per sviluppare tali linee guida. La raccolta dati è uno dei fondamentali elementi della strategia integrata nazionale e regionale. Il Rapporto Congiunto 2010 si riferisce alla necessità di sviluppare o migliorare metodi di raccolta di dati statistici per migliorare la comprensione del problema e dell'esclusione abitativa negli Stati membri. Si afferma che la mancanza di dati è responsabile (almeno parzialmente) della mancanza di informazioni nella maggior parte degli Stati membri. La giuria crede che questi ultimi dovrebbero assicurare il controllo adeguato della raccolta dati sui senza dimora, specificando una strategia e costituendo risorse per la raccolta dati, nel contesto della strategia sui senza dimora a livello nazionale/regionale. Ogni stato membro dovrebbe identificare "un pacchetto", nazionale per l'origine dei dati e, come richiesto, continuare a sviluppare le proprie competenze in merito.

Sebbene un sistema di monitoraggio a livello europeo, basato sulle strategie nazionali di raccolta dati, debba ancora essere messo a punto, ci vorrà del tempo prima che i livelli attuali di rilevazione della *homelessness*, in base a dati comparativi, siano operativi a livello comunitario. La giuria indica Eurostat quale miglior fonte, in base alla definizione di ETHOS, per rilevare le esperienze delle persone senza dimora, tramite le indagini di EU-SILC. La giuria richiama il comitato di protezione sociale a continuare il suo lavoro sul rafforzamento dei dati e degli indicatori in relazione ai senza dimora.

Appoggio dello sviluppo strategie nazionali/regionali

La strategia della UE sulle persone senza dimora dovrebbe andare oltre il monitoraggio e le mere relazioni, e tendere all'obiettivo di promuovere un pacchetto di attività dirette a sostenere lo sviluppo ed il sostenimento di efficaci strategie nazionali/regionali sulla *homelessness*. In conformità agli elementi chiave delle strategie nazionali/regionali individuate dal rapporto congiunto 2010, ciò significa la promozione di approcci integrati e di buon governo; il miglioramento all'interno degli Stati membri delle competenze sulla raccolta dati; lo sviluppo e la promozione della conoscenza delle migliori prassi, in relazione agli approcci all'alloggio guidato; la promozione di servizi di qualità; lo sviluppo di risposte a livello comunitario al crescente problema della *homelessness* fra i migranti. Nel seguito, la giuria espone la sua raccomandazione riguardo ai meccanismi per raggiungere tali fini.

Un forte programma di ricerca

Un elemento chiave della strategia europea, in favore delle persone senza dimora, è la presenza di un forte programma di ricerca. La giuria raccomanda che la Commissione Europea faciliti un programma decennale di ricerca all'interno del quadro di PROGRESS, e dei programmi successivi, quale filo centrale per la realizzazione della strategia europea sul tema della *homelessness*. Punti di particolare importanza per questo programma comprendono lo studio della relazione del fenomeno con tutti questi elementi: migrazione; libera circolazione dei cittadini europei; ricerca longitudinale sul tema diretta a una migliore comprensione degli aspetti temporali e delle sue dinamiche; efficacia di differenti tipologie di politiche di intervento in tema di alloggi guidati e specialmente, elementi di qualità concernenti i diversi tipi di alloggio e di aiuti.

Innovazione sociale

La recente comunicazione della Commissione Europea, in merito alla piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale, sottolinea che l'innovazione sociale *evidence-based*, e specialmente quella che va sotto la forma di sperimentazione sociale, sarà necessaria per implementare la visione di Europa 2020 ed informarla verso una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. La sperimentazione sociale include la verifica di politiche innovative precedentemente alla loro adozione. Il Fondo Sociale Europeo (FSE) ed il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) dovrebbero fornire i finanziamenti per sperimentare tali azioni innovatrici, di concerto con il programma PROGRESS. C'è un ampio campo di applicazione per l'innovazione sociale nel settore dei senza dimora. La giuria suggerisce che questo approccio venga impiegato per esplorare e sviluppare ulteriormente i progetti di "alloggio guidato", diretti a porre un termine alla *homelessness*, e invita in particolare a testare modelli di *housing first* all'interno dei contesti europei.

Apprendimento reciproco continuo e scambi sovranazionali

La giuria invita a rafforzare l'attenzione sull'apprendimento reciproco e sullo scambio sovranazionale all'interno del quadro di una strategia europea sulle persone senza dimora. Ciò significa l'utilizzo efficace di strumenti, quali il confronto tra tematiche simili, conferenze e seminari, riunioni d'esperti e la formazione, allo scopo di ottimizzare i risultati.

Promozione dei servizi di qualità

Una lezione chiave del metodo aperto di concertazione sociale è l'importanza di assicurare l'accesso ai servizi pubblici, di elevata qualità, al fine di contrastare la povertà e l'esclusione sociale. La promozione di servizi di alta qualità, per prevenire e rispondere in modo concreto al problema dei senza dimora, deve essere un tema centrale anche per la strategia UE. A tale scopo devono essere individuate buone prassi relativamente allo sviluppo dei livelli standard. La Commissione si è impegnata a sviluppare uno schema europeo sulla qualità del volontariato nei servizi sociali, compreso quello svolto nel campo delle persone senza dimora. Un aspetto importante di tale qualità è la formazione e lo sviluppo di competenze, elementi identificati alla stregua di punti chiave nell'ambito della strategia Europa 2020. La giuria si appella allo sviluppo di un programma di formazione per favorire lo sviluppo di competenze di quanti operano, all'interno dei settori principali e dei servizi specialistici, con le persone senza dimora.

Finanziamento

Il Fondo Sociale Europeo (FSE) è utilizzato in molti Stati membri, quale risorsa per il finanziamento dei servizi per le persone senza dimora. Recentemente, il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) finanzia gli interventi abitativi per le comunità marginalizzate, tra cui la stessa realtà dei senza dimora. Nel quadro della strategia europea sui senza dimora, la giuria sollecita la promozione di interventi strategici sul fenomeno, attraverso l'uso del FSE o del FESR nel quadro di strategie nazionali/regionali. La giuria suggerisce un canale di finanziamento sulla *homelessness* sull'essere senza dimora previsto dal FSE e dal FESR, per il quale la Commissione Europea potrebbe creare alcune linee guida concrete.

Integrazione della homelessness nei principali ambiti politici

Dal momento che sono in gioco una vasta gamma di aspetti politici, la giuria si appella affinché il tema *homelessness* possa essere integrato all'interno dei principali ambiti politici, come un aspetto della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. La *Consensus Conference* ha dimostrato la necessità di approcci integrati diretti all'eliminazione del fenomeno. Per esempio, le aree sulle politiche migratorie e la mobilità interna nell'UE sono state individuate per essere collegate al tema dei senza dimora. Il collegamento rappresenta un meccanismo importante allo scopo di indirizzare il fenomeno all'interno delle valutazioni di impatto sociale. La *homelessness* dovrebbe essere presa in considerazione nella sua completezza, per favorire lo sviluppo di ulteriori valutazioni di impatto sociale all'interno del contesto della strategia Europa 2020.

RACCOMANDAZIONI CHIAVE

- Nel contesto della strategia Europa 2020 e specialmente la piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale, la giuria invita ad una strategia europea ambiziosa e integrata, sostenuta da strategie nazionali/regionali con l'obiettivo di lungo termine di porre fine all'*Homelessness*. Questa strategia dovrebbe essere integrata nel quadro generale dell'inclusione del sociale e della protezione sociale dell'Unione Europea.
- la giuria invita la Commissione Europea a costituire un gruppo guida per una strategia europea sui senza dimora e per coinvolgere tutti gli attori nella lotta contro l'essere senza dimora.
- la giuria chiede che ETHOS sia utilizzato come schema comune nella definizione dei senza dimora alla base della strategia UE e che a proposito del comitato di protezione sociale e del sottogruppo degli indicatori di promuovere l'accordo fra gli stati membri per l'applicazione di questa definizione.
- la giuria invita a strutturare uno schema, approvato dalla Commissione Europea e dagli stati membri, per il controllo dello sviluppo di strategie nazionali/regionali sul tema senza dimora, quale elemento centrale della strategia Europea sui senza dimora. In questo contesto la giuria richiede una strategia di monitoraggio annuale o biennale per riferire sui progressi. I seguenti elementi chiave delle strategie sui senza dimora (presentate dal rapporto congiunto 2010 su protezione e inclusione sociale) dovrebbero monitorare ed essere riferiti a:
 - in condizione di senza dimora; una riduzione della sua durata; una riduzione delle forme più severe di tale condizione; il miglioramento della qualità dei servizi per i senza dimora e un accessibile accesso ad un alloggio adeguato;
 - un approccio integrato che abbracci tutti i campi della politica;
 - un governo adeguato
 - una adeguato raccolta dati
 - una forte dimensione dell'alloggio;
 - la consapevolezza delle mutazioni dei profili della popolazione senza dimora e in particolar modo in merito all'impatto della migrazione.

Inoltre, la giuria richiede specificamente che questo schema di monitoraggio indirizzi i progressi degli stati membri verso la fine del problema del vivere in strada e del vivere senza dimora a lungo termine.

- la giuria si appella per una strategia europea sui senza dimora che si spinga oltre il monitoraggio e le relazioni per individuare un pacchetto di attività per supportare lo sviluppo ed il sostegno di efficaci strategie nazionali/regionali sui senza dimora.
- Al fine di sviluppare la conoscenza e la comprensione nel quadro di una strategia europea sui senza dimora, la giuria invita ad una forte agenda sulla ricerca; un obiettivo sugli approcci all'alloggio guidato, lunga la linea dell'innovazione sociale della piattaforma europea contro povertà e esclusione sociale; un continuo apprendimento reciproco e scambio sovranazionale sui punti chiave nella lotta contro l'essere senza dimora.
- che la giuria chiede che la strategia europea sui senza dimora si concentri sulla promozione di servizi di qualità e che sviluppi forti legami con i canali di finanziamento della UE.
- la giuria chiede che il tema *Homelessness* sia incanalato attraverso rilevanti ambiti della politica come uno degli aspetti della lotta contro povertà ed esclusione sociale.

REFERENCES AND SOURCES

- Experts' contributions to the key questions (2010), available at <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=315&furtherEvents=yes>
- Busch-Geertsema, V., Edgar, W., O'Sullivan, E., Pleace, N. (2010) *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research* (Brussels: FEANTSA) available at <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=315&furtherEvents=yes>
- Communiqué of the informal Housing Ministers meeting, November 24th 2008, Marseille, France, available at http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1124_reunion_min_logement_resultats/Meeting_European_housing_policy_ministers_Final_Communique_EN.pdf
- Communiqué of the 18th Informal Meeting of Housing Ministers of the European Union, Toledo, Spain, 21 June 2010, available at [http://www.feantsa.org/files/freshstart/Communications/Flash%20EN/Docs_relativ_to_Flash_2010/June/10%2006%2024%20Final%20Communique%20C3%A9%20\(approved%20version\).pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/Communications/Flash%20EN/Docs_relativ_to_Flash_2010/June/10%2006%2024%20Final%20Communique%20C3%A9%20(approved%20version).pdf)
- Council (2010), *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion* (including related supporting document produced by the European Commission), (Brussels: EU Council of Ministers and European Commission) available at <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>.
- Council (2010) *Council Declaration on The European Year for Combating Poverty and Social Exclusion: Working together to fight poverty in 2010 and beyond* (Brussels: EU Council of Ministers) available at http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/118250.pdf
- Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, OJ L 31, 6.2.2003, p. 18–25 available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>
- Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin OJ L 180 , 19/07/2000 P. 0022 – 0026 available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML>
- Edgar, W. (2009) *European Review of Statistics on Homelessness, European Observatory on Homelessness* (Brussels: FEANTSA)
- Edgar, W., Harrison M., Watson, P., Busch-Geertsema, V. (2007) *Measurement of Homelessness at European Union Level*, (Brussels: European Commission), available at http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf
- European Commission (2010), *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Communication COM(2010) 2020*, (Brussels: European Commission), available at <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
- European Commission (2008) *Strategic Framework Document European Year for combating poverty and social exclusion 2010* (Brussels: European Commission), available at <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=637>
- European Commission (2010) *European Platform against Poverty and Social Exclusion* Communication COM(2010) 758 final, available at <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=961> (Brussels: European Commission)
- European Union (2009) Consolidated Version of the Treaty of Lisbon, Brussels: European Union, available from: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=en>
- European Parliament, *Written Declaration 61/2010 on an EU Homelessness Strategy* (adopted on the 16th December 2010) available at <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0499&language=EN>
- European Parliament, *Written Declaration 111/2007 on ending street homelessness* (adopted on the 10th April, 2008) available at [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P6_TA\(2008\)0163&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P6_TA(2008)0163&language=EN)
- European Parliament and Council (2008) Proposal for a Directive of the laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (Recast) {SEC(2008) 2944} {SEC(2008) 2945}, /* COM/2008/0815 final - COD 2008/0244
- EU project on *Mutual Progress on Homelessness Through Advancing and Strengthening Information Systems* (MPHASIS, 2007-2009)
- Frazer and Marlier (2009) *Homelessness and housing exclusion across EU Member States: Analysis and suggestions on the way forward by the EU Network of independent experts on social inclusion* available at <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/homelessness-and-housing-exclusion>
- Front Commun des SDF(2010) 2010 *European Consultation of Homeless People* available at <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=315&furtherEvents=yes>
- Jorgensen, T (1995) 'Consensus conferences in the health sector' 17 – 31 in *Public Participation in Science: the Role of the CC in Europe*, Joss S and Durant J (Eds) (London: Science Museum)
- Kenna, P. (2005) *Housing rights and human rights*. Brussels: FEANTSA.

ANNEX 1: List of experts who provided contributions on the key questions of the European Consensus Conference on Homelessness

Key Question 1: What does homelessness mean?

Bill Edgar, European Housing Research Limited and University of Dundee, United Kingdom

Primož Časl, Društvo Kralji Ulice (Kings of the Street), Slovenia

Stefania Parigi, Samusocial Paris, France

Yvan Mayeur, Samusocial Brussels, Belgium

Key Question 2: Ending homelessness, a realistic goal?

Juha Kaakinen, National Programme to Reduce Long-term Homelessness, Finland

Raffaele Tangorra, Member of the Social Protection Committee and General Director, Ministry for Employment and Social Affairs, Italy

Isobel Anderson, Department of Applied Social Science, University of Stirling, United Kingdom

Key Question 3: Are housing-led policy approaches the most effective methods of preventing and tackling homelessness?

Volker Busch-Geertsema, GISS, Bremen and European Observatory on Homelessness

Claire Roumet, European Liaison Committee for Social Housing (CECODHAS)

María José Aldanas, Provienda, Spain

26

Key Question 4: How can meaningful participation of homeless people in the homelessness policies be assured?

Brigitte Hartung, Initiative Bauen Wohnen Arbeiten Cologne, Germany

Pedro Meca, Compagnons de la Nuit, France

Christian Stark, Professor of Social Work at the University of applied Sciences Linz/Upper Austria

Margaret-Ann Brünjes, Director of the Glasgow Homelessness Network, UK

Key Question 5: To what extent should people be able to access homeless services irrespective of their legal status and citizenship?

Sorcha McKenna, Northern Ireland Human Rights Commission, United Kingdom

Preben Brandt, City of Copenhagen's Council for Socially Marginalised People and projekt UDENFOR, Denmark

Xavier Vandromme, Emmaüs, France

Key Question 6: What should be the elements of an EU strategy on homelessness?

Freek Spinnewijn, FEANTSА (European Federation of National Organisations Working with the Homeless)

Hugh Frazer, Network of Independent Experts on Social Inclusion and National University of Ireland, Maynooth, Ireland

Julien Damon, ECLAIRS/Sciences-Po, France

ANNEX 2: Members of the Preparatory Committee of the European Consensus Conference on Homelessness

Robert Aldridge (Chair), Scottish Council for Single Homeless, UK

Rina Beers, Federatie Opvang, the Netherlands

Stig Badentorph, Member of the board of SAND (a national organisation of people with current or past experience of homelessness), Denmark.

Pedro Cabrera, Comillas University, Spain.

Teresa Caeiro, Ministry of Work and Solidarity, Portugal.

Boróka Fehér, BMSZKI, Hungary

Peter Fredriksson, Ministry of Environment, Finland

André Gachet, ALPIL, France

Ernie Gillen, Caritas Luxembourg Caritas Europa, and Caritas Internationalis, Luxembourg

Ilja Hradecky, Nadeje, Czech Republic.

Luc Laurent, Cecodhas, EU

Magda De Meyer, cabinet of the State Secretary of Social Integration and the Fight against Poverty, Belgium

Ides Nicaise, HIVA (KU Leuven), Belgium

Anna Orban, Member of The City Belongs to All (a service user organization), Hungary

Antoine Saint-Denis, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission

Eoin O Sullivan, Trinity College, Ireland

Jean Peeters, Front Commun des SDF, Belgium

Paolo Pezzana, FIO-psd and Caritas Italiana, Italy.

Alain Régnier, Government commissioner on homelessness appointed by the Prime Minister, France

Heinz Schoibl Director of Helix Research & Consulting, Austria