

# Linee guida

## Interventi per persone senza dimora

Provincia Autonoma di Bolzano – Alto Adige  
Ripartizione 24 – Politiche sociali  
Ufficio 24.1 – Ufficio per la Tutela dei minori e  
l'inclusione sociale

2017



## PREMESSA

Quando 13 anni fa la Provincia Autonoma di Bolzano – Alto Adige – Ripartizione Servizio Sociale (oggi Ripartizione Politiche sociali) nel suo ruolo di coordinamento e programmazione ha riunito intorno ad un tavolo enti pubblici e del privato sociale operanti nel settore delle persone senza dimora, il tema centrale era: le strutture di accoglienza<sup>1</sup>.

La riflessione si è quindi incentrata unicamente su tale ambito di interventi, cercando di operare un cambiamento di approccio che superasse l'ottica dell'assistenzialismo e quindi dei "dormitori", dove le persone accolte trovano unicamente un luogo dove ripararsi, mangiare, lavarsi e dormire - che pure non è poco - e al personale non viene chiesta particolare qualifica o professionalità (si parla di "custodi").

Abbiamo pertanto parlato di "case", strutture organizzate e gestite in modo da offrire alle persone accolte un sostegno ed un accompagnamento educativo qualificato, professionale, per iniziare un percorso di reinserimento sociale e, perché no, professionale. Si parlava quindi di strutture di accoglienza dove poter ricominciare a vivere.

Essendo il tema all'attenzione quindi l'intera vita della persona senza dimora si sono anche ampliati gli attori e le professionalità, che dal 2013 risiedono intorno al tavolo.

In questi anni abbiamo visto come è cambiato il fenomeno, nuovi e diversi bisogni si stanno manifestando, che richiedono nuove valutazioni sui servizi e sugli interventi. È necessaria però anche una notevole flessibilità, proprio in relazione alla complessità e trasversalità del fenomeno, della sua mobilità e instabilità.

Le nuove linee guida si strutturano quindi in tre parti:

- La prima parte è dedicata ad una riflessione generale, dove si fornisce anche un panorama complessivo del fenomeno a livello nazionale e locale.
- La seconda parte comprende le linee guida operative, una visuale dei servizi già esistenti, ritenuti efficaci per intervenire con successo in questo ambito. Tra le novità vi sono l'aspetto della prevenzione, del lavoro di strada, della dimissione accompagnata ma anche degli interventi trasversali, come ad esempio in relazione all'occupazione.
- La terza parte esprime le criticità e i campi d'intervento.

### Enti partecipanti al gruppo di lavoro

- Azienda Servizi Sociali di Bolzano
- Comune di Bolzano
- Comune di Brunico
- Comune di Merano
- Comunità comprensoriale Val Pusteria
- Comunità comprensoriale Valle Isarco
- Associazione Volontarius
- Cooperativa Sociale River Equipe
- Caritas Diocesi Bolzano - Bressanone
- Provincia Autonoma di Bolzano – Alto Adige

<sup>1</sup> Le "linee guida per l'istituzione e gestione di strutture di accoglienza per persone senza dimora" del 2003 sono scaricabili: [http://www.provincia.bz.it/it/servizi/servizi-categorie.asp%3Fbnsvf\\_fliid%3D1002449&rct=j&frm=1&q=&src=s&sa=U&ei=GqASVcyqKaH6ygPCu4CQBA&ved=0CBQQFjAA&usq=AFOjCNFzciy2wOtf0T3gBySEslqZnhk5ug](http://www.provincia.bz.it/it/servizi/servizi-categorie.asp%3Fbnsvf_fliid%3D1002449&rct=j&frm=1&q=&src=s&sa=U&ei=GqASVcyqKaH6ygPCu4CQBA&ved=0CBQQFjAA&usq=AFOjCNFzciy2wOtf0T3gBySEslqZnhk5ug).

### **Metodo di lavoro**

Si è costituito un gruppo di lavoro che poi si è suddiviso in sottogruppi per sviluppare le singole tematiche e i capitoli del documento.

Il presente documento viene integrato dalle “Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia”<sup>2</sup> da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e curate da fio.PSD ratificate il 5 novembre 2015 durante la seduta della Conferenza Unificata Stato Regioni con la firma del protocollo.

---

<sup>2</sup> Le “Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia” sono scaricabili:  
<http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/Linee-di-indirizzo-per-il-contrasto-alla-grave-emarginazione-adulta.pdf>.

## Indice

|   |          |
|---|----------|
| PREMESSA.....   | 1        |
| 1. INTRODUZIONE .....   | 5        |
| <br>  |          |
| <b>1° Parte</b>   |          |
| <b>IL FENOMENO DELLE PERSONE SENZA DIMORA .....</b>   | <b>6</b> |
| <br>  |          |
| 2. DEFINIZIONI .....  | 7        |
| 2.1 La tipologia europea ETHOS.....   | 8        |
| 2.2 Le pratiche di intervento possibili .....   | 10       |
| 2.2.1 Le pratiche “a gradini” (staircase approach) .....  | 10       |
| 2.2.2 Le pratiche <i>housing first / housing led</i> .....  | 11       |
| 2.2.2.1 Il <i>housing first</i> .....   | 12       |
| 2.2.2.2 Il <i>housing led</i> .....   | 13       |
| <br>  |          |
| 3. LE DIMENSIONI DEL FENOMENO .....   | 14       |
| 3.1 Alcuni dati di rilevanza nazionale .....  | 14       |
| 3.2 Dati a livello provinciale .....  | 14       |
| 3.3 Alcune prospettive .....  | 15       |
| <br>  |          |
| 4. APPLICAZIONE DELLE LINEE GUIDA APPROVATE NEL 2003 .....  | 17       |
| 4.1 Comune di Bolzano .....   | 18       |
| 4.1.1 Interventi realizzati .....   | 18       |
| 4.1.2 Alcuni indicatori della città di Bolzano .....  | 21       |
| 4.2 Burgraviato .....   | 21       |
| 4.2.1 Interventi realizzati .....   | 21       |
| 4.3 Val Pusteria .....  | 22       |
| 4.4 Comunità comprensoriale Valle Isarco.....   | 23       |
| <br>  |          |
| 5. PERSONE DESTINATARIE DEGLI INTERVENTI .....  | 24       |
| 5.1 Le persone senza dimora giovani.....  | 24       |
| 5.2 Le persone senza dimora con più di 50 anni.....   | 24       |
| 5.3 Le persone appartenenti alla cosiddetta “fascia grigia” .....   | 24       |
| 5.4 Le persone senza dimora con problemi di salute fisica, psichica e di dipendenza .....                 | 25       |
| 5.5 Le donne senza dimora .....   | 25       |
| 5.6 Persone con cittadinanza straniera, apolidi, richiedenti protezione internazionale senza dimora ..... | 25       |
| 5.6.1 Le profughe e i profughi .....  | 25       |
| 5.6.2 Altre tipologie di persone con cittadinanza straniera senza dimora.....                             | 27       |
| <br>  |          |
| 6. LA CASA, LA SALUTE, L'OCCUPAZIONE, LA PREVENZIONE .....  | 29       |
| 6.1 La casa .....   | 29       |
| 6.2 La salute .....   | 29       |
| 6.3 L'occupazione .....   | 30       |
| 6.4 La prevenzione .....  | 31       |

**2° Parte****LE LINEE GUIDA ..... 33**

|  |    |
|--|----|
| 7. LE LINEE GUIDA OPERATIVE .....            | 34 |
| 7.1 Salute.....                              | 34 |
| Servizi esistenti.....                       | 34 |
| <i>Linea guida 1</i> .....                   | 34 |
| 7.2 Occupazione .....                        | 34 |
| Servizi esistenti.....                       | 34 |
| <i>Linea guida 2</i> .....                   | 35 |
| 7.3 Prevenzione .....                        | 35 |
| Servizi esistenti.....                       | 35 |
| <i>Linea guida 3</i> .....                   | 35 |
| <i>Linea guida 4</i> .....                   | 35 |
| <i>Linea guida 5</i> .....                   | 36 |
| <i>Linea guida 6</i> .....                   | 36 |
| 7.4 Lavoro di strada .....                   | 36 |
| Servizi esistenti.....                       | 36 |
| <i>Linea guida 7</i> .....                   | 37 |
| 7.5 Accoglienza - osservazione .....         | 37 |
| 7.5.1 Accoglienza in emergenza .....         | 38 |
| 7.5.2 Accoglienza livello I .....            | 38 |
| <i>Linea guida 8</i> .....                   | 39 |
| <i>Linea guida 9</i> .....                   | 39 |
| 7.5.3 Residenzialità (I° e II° livello)..... | 39 |
| <i>Linea guida 10</i> .....                  | 42 |
| <i>Linea guida 11</i> .....                  | 42 |
| <i>Linea guida 12</i> .....                  | 42 |

**3° Parte****CRITICITÀ E CONCLUSIONI ..... 43**

|  |    |
|--|----|
| 8. CRITICITÀ E CAMPI DI INTERVENTO ..... | 44 |
|--|----|

|                      |    |
|----------------------|----|
| 9. CONCLUSIONI ..... | 45 |
|----------------------|----|

## 1. INTRODUZIONE

Le linee guida aggiornate vogliono essere uno strumento concreto attraverso il quale coloro che operano a favore delle – e con le – persone senza dimora possano impostare i loro interventi e possano agire sin dai primi segnali di difficoltà, per sostenere quelle criticità che, non risolte, potrebbero portare alla condizione più estrema della persona senza dimora.

Obiettivo di questo documento è avere una base comune per le operatrici, gli operatori ed i servizi ai quali fare riferimento, condividere principi, linee di azione, obiettivi possibili, realistici e realizzabili, ottimizzare gli interventi e utilizzare in maniera maggiormente proficua le risorse. Nello stesso tempo permette di garantire un livello qualitativamente uguale per tutti i servizi e gli interventi a beneficio di tutti coloro che ne usufruiscono. Il tutto nel rispetto della flessibilità organizzativa e gestionale delle singole strutture, servizi, enti.

## 1° Parte

# IL FENOMENO DELLE PERSONE SENZA DIMORA

Dall'esperienza maturata negli anni si riscontra che la grave emarginazione non è una scelta, ma l'adattamento alle conseguenze di un processo di esclusione che la persona subisce.

Si considera di conseguenza la persona senza dimora come un soggetto in stato di povertà materiale ed immateriale, che porta un disagio complesso, dinamico e multiforme, che non si esaurisce nella sola sfera dei bisogni primari, ma che investe l'intera sfera delle necessità e delle aspettative della persona, specie sotto il profilo relazionale, emotivo ed affettivo.

Gli interventi a favore delle persone senza dimora sono guidati dal principio fondamentale della centralità della persona, che implica la partecipazione della stessa (con la sua storia, le sue relazioni, la sua cultura, i suoi bisogni, le sue aspettative, le sue speranze, le sue risorse) nell'elaborazione delle politiche e di ogni intervento di aiuto.

Si riconosce dunque nella persona senza dimora un soggetto sociale pienamente titolare di diritti, doveri ed opportunità, la cui dignità e le cui possibilità di godere di una vita migliore sono di fatto negate dalle condizioni di povertà nelle quali è costretta a vivere. Si ritiene ogni persona senza dimora, nel rispetto dei modi e dei tempi adeguati alle proprie necessità e, se adeguatamente sostenuta, capace di evolvere dalla propria condizione e di esprimere una propria progettualità di vita significativa ed alternativa alla marginalità. Si concepisce e si promuove l'intervento con la persona senza dimora come un intervento complesso e progettuale, di accoglienza ed accompagnamento individuale, che può anche cominciare dal soddisfacimento dei bisogni primari ma sempre in un'ottica evolutiva e mai limitandosi ad esso. In conformità al dettato della Costituzione Italiana si ritiene che, alla garanzia di tale diritto, debbano provvedere le Istituzioni pubbliche valorizzando nell'ottica della sussidiarietà e della partecipazione corresponsabile alla funzione pubblica, l'apporto, le esperienze, le competenze di tutti i soggetti non istituzionali operanti nel settore.

Questo non significa che la società, le reti familiari e amicali debbano ritenersi al di fuori di qualsiasi responsabilità e non coinvolti dalle vicende di parenti, amiche ed amici.

Ognuna e ognuno, nei limiti delle proprie possibilità e capacità, deve attivarsi e impegnarsi per essere di aiuto al prossimo.

## 2. DEFINIZIONI

Raramente l'essere "senza dimora", nel senso di non avere una casa, è l'unico problema di queste persone, come già accennato in precedenza. Spesso anzi, questa condizione estrema è la conseguenza di eventi critici non risolti, di problemi non superati, d'incapacità di reagire alla vita e alle vicende che essa presenta.

Situazioni di crisi nella vita privata, la rottura dei rapporti sociali, la perdita del lavoro, la perdita della salute, debolezze e dipendenze, difficoltà oggettive di sopravvivenza, sono elementi che portano le persone ad uscire dal gruppo sociale, ad essere emarginate o ad emarginarsi.

Oggi spesso a determinare questa condizione è innanzitutto la perdita del lavoro. Perso il lavoro si perde la casa, si entra nel circuito delle sistemazioni inadeguate, insicure, si diventa una persona "senza casa". Da questa condizione, senza un tempestivo intervento, il passo per arrivare alla complessa condizione di diventare senza dimora è breve ed avviene velocemente.

Di certo però non ogni persona che non ha un alloggio deve per forza essere considerata senza casa o senza tetto, e questa affermazione deve essere tenuta in considerazione in particolare



con riferimento alle persone migranti, alle profughe e ai profughi, alle persone richiedenti asilo. Anche se nel corso degli anni l'afflusso di cittadine e cittadini migranti nei servizi per persone senza dimora è generalmente aumentato, si può constatare una differenza tra le modalità ed i tempi dell'essere una persona senza dimora italiana e migrante: la persona italiana che ricorre ai servizi per senza dimora è generalmente in condizioni di disagio per il fallimento del proprio progetto di vita, mentre la o il migrante, in alcuni casi, assume consapevolmente la condizione senza dimora come un rischio, una fase che dovrebbe essere transitoria del proprio progetto migratorio, legata alla difficoltà di soddisfare bisogni primari. Però anche all'interno dell'utenza straniera si rilevano persone in situazione di emarginazione ed isolamento con le caratteristiche delle persone senza dimora (rottura del progetto migratorio per età, malattia, rotture relazionali, ecc.). Si ritiene dunque che alle persone migranti senza dimora con problemi psico-sociali-sanitari debba essere garantito il medesimo percorso ed accoglienza per il reinserimento sociale offerto dai servizi alle persone senza dimora italiane – dal centro di ascolto alle accoglienze di primo e secondo livello.

## 2.1 La tipologia europea ETHOS

Nel 2010 la Conferenza di Consenso Europea (strumento della Commissione Europea, a sua volta organo esecutivo dell'Unione Europea) sulle persone senza dimora ha raccomandato l'adozione della classificazione ETHOS<sup>3</sup> (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion - Classificazione europea sull'esclusione abitativa e la condizione di persona senza dimora), lanciata da FEANTSA<sup>4</sup> (Federazione Europea delle organizzazioni che lavorano con le persone senza dimora) nel 2005, quale comune definizione europea, delle persone senza dimora.

La classificazione ETHOS fa riferimento agli ambiti fisici, sociali e giuridici del concetto di "casa", creando un'ampia tipologia che all'interno del macrogruppo delle persone senza dimora base individua quattro gruppi principali in relazione alle situazioni abitative:

- persone senza tetto
- persone senza casa
- persone che vivono in alloggi insicuri
- persone che vivono in alloggi inadeguati.

ETHOS ha poi ulteriormente suddiviso le categorie concettuali in 13 categorie operative utili sia dal punto di vista delle politiche che delle strategie operative di intervento.

<sup>3</sup> Ulteriori informazioni sulla classificazione come la tabella della classificazione e la relativa tabella si possono trovare in diverse lingue, sul sito: <http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=en>.

<sup>4</sup> FEANTSA è un'organizzazione non governativa attiva dal 1989 cui aderiscono 130 membri tra enti pubblici e privati, tra cui anche fio.PSD (Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora), che è presente nel Consiglio d'Europa e presso le Nazioni Unite. A cura di FEANTSA sono state pubblicate le *Linee guida per l'elaborazione di una strategia politica integrata di lotta contro l'esclusione sociale* (2008) e *Porre fine all'homelessness: Un manuale per gli operatori politici* (2010).

Tabella 1: Classificazione Ethos

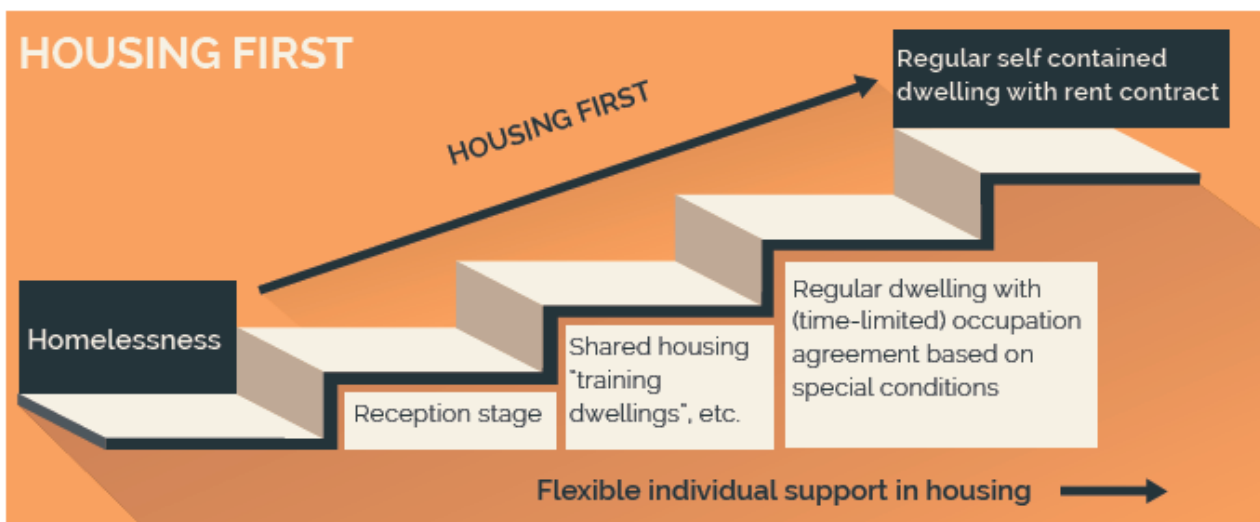
|                       |                         | Categorie operative |   | Situazione abitativa |  | Definizione generica  |  |
|-----------------------|-------------------------|---------------------|---|----------------------|--|---|--|
| Categorie concettuali | Senza tetto             | 1                   | Persone che vivono in strada o in sistemazioni di fortuna                                   | 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                   | Persone che ricorrono a dormitori o strutture di accoglienza notturna                       | 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                   | Ospiti in strutture per senza dimora  | 3.1<br>3.2<br>3.3    | Centri di accoglienza per persone senza dimora<br>Alloggi temporanei<br>Alloggi temporanei con un servizio di assistenza   | Persone che vivono in strutture nelle quali la permanenza è di breve durata e che non dispongono di sistemazione abitativa permanente.  |  |
|                       |                         | 4                   | Ospiti in dormitori e centri di accoglienza per donne                                       | 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                   | Ospiti in strutture per immigrati, richiedenti asilo, rifugiati                             | 5.1<br>5.2           | Alloggi temporanei /centri di accoglienza<br>Alloggi per lavoratori immigrati  | Immigrati in centri di accoglienza ospiti per un breve periodo a causa della loro condizione di immigrati.  |  |
|                       |                         | 6                   | Persone in attesa di essere dimesse da istituzioni  | 6.1<br>6.2<br>6.3    | Istituzioni penali (carceri)<br>Comunità terapeutiche, ospedali e istituti di cura<br>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 es. al compimento del 18° anno di età). |  |
|                       |                         | 7                   | Persone che ricevono interventi di sostegno di lunga durata in quanto senza dimora          | 7.1<br>7.2           | Strutture residenziali assistite per persone senza dimora anziane<br>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 insicure   | 8                   | Persone che vivono in sistemazioni non garantite  | 8.1<br>8.2<br>8.3    | Coabitazione temporanea con famiglia o amici<br>Mancanza di un contratto di affitto<br>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                   | Persone che vivono a rischio di perdita dell'alloggio                                       | 9.1<br>9.2           | Sotto sfratto esecutivo<br>Sotto ingiunzione di ripresa di possesso da parte della società di credito  | Dove gli ordini di sfratto sono operativi. Dove il creditore ha il titolo legale per riprendere possesso dell'alloggio.   |  |
|                       |                         | 10                  | Persone che vivono a rischio di violenza domestica  | 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                  | Persone che vivono in strutture temporanee / non rispondenti agli standard abitativi comuni | 11.1<br>11.2<br>11.3 | Roulotte<br>Edifici non corrispondenti alle norme edilizie<br>Strutture temporanee   | Nel caso non sia l'abituale luogo di residenza per una persona. Ricovero di ripiego, capanna o baracca. Capanna con struttura semipermanente o cabina (ad es. marina).  |  |
|                       |                         | 12                  | Persone che vivono in alloggi impropri  | 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                  | Persone che vivono in situazioni di estremo affollamento                                    | 13.1                 | Più alto del tasso nazionale di sovraffollamento   | Definito come più alto del tasso nazionale di sovraffollamento.   |  |

Considerando le categorie operative, le presenti linee guida si rivolgono a coloro che vengono definiti "senza casa" (Wohnungslos e Houseless) e "senza tetto" (Obdachlos e Roofless). Il termine "senza dimora" viene pertanto utilizzato unicamente in relazione a tali categorie concettuali.

## 2.2 Le pratiche di intervento possibili

Lo studio di diversi progetti presenti sul territorio ha evidenziato che l'intervento per persone senza dimora non si ferma all'erogazione di una sistemazione abitativa, ma è sempre collegato a degli interventi che puntano su un reinserimento nella società. I diversi progetti possono mettere il focus su diversi fattori, ma in ogni caso l'abitazione stessa non può essere l'unico obiettivo. Al contrario, concentrarsi solo sull'abitazione può essere un rischio, se non correlato a un intervento di integrazione sociale perchè può creare una condizione di solitudine ed emarginazione che, anche se garantita l'abitazione, può portare al peggioramento delle condizioni fisiche e psichiche delle persone.

Figura 1: Differenze tra *housing first* e *staircase approach*<sup>5</sup>



### 2.2.1 Le pratiche "a gradini" (staircase approach)

L'approccio a gradini si è diffuso negli anni 70/80 in Europa ed è uno dei modelli più tradizionali nel lavoro di reintegrazione di persone senza dimora. Il modello è ancora oggi il più diffuso nel mondo occidentale.

Lo *staircase system* prevede che nell'accompagnamento delle persone ci siano diversi livelli da raggiungere, fino ad arrivare ad una soluzione abitativa autonoma. In questo percorso gli utenti passano da strutture che prevedono un basso livello di autonomia, con anche un basso livello di privacy e comfort (per esempio un dormitorio notturno), a delle strutture con più possibilità di sperimentarsi nelle abilità abitative (per esempio all'interno di comunità residenziali oppure strutture con unità abitative per due o tre persone con la presenza costante di una persona di riferimento). All'interno dei diversi livelli le persone vengono accompagnate

<sup>5</sup> Tsemberis, S., Henwood, B. (2013) Housing First: Homelessness, Recovery and Community Integration. In V. Vandiver (ed.): *Best Practices in Community Mental Health: A Pocket Guide*, pp. 132-150. NY Oxford University Press.

nell'apprendere competenze di autonomia abitativa in modo da arrivare "preparate" alla soluzione abitativa autonoma.

Una caratteristica di questo tipo di servizio è la presenza delle operatrici e degli operatori sociali (spesso 24 ore su 24) all'interno della sistemazione abitativa. Più una persona è disposta a collaborare ad un progetto mirato al cambiamento, più possibilità ha di accedere a un servizio ad alto livello di autonomia. Con il passaggio da un livello all'altro spesso le regole diventano più rigide. Accedere a un livello alto vuol dire avere già superato certe difficoltà.

I gradini di questo approccio sono i seguenti:

- Prevenzione
- Assistenza a bassa soglia (accoglienza notturna di emergenza, centri diurni, lavoro di strada)
- Accoglienza di primo livello (Case di ospitalità)
- Accoglienza di secondo livello (Residenze)
- Alloggi di autonomia (Training abitativi)
- Alloggi indipendenti (definitivi).

Nella letteratura europea, questo modello di intervento viene considerato fallimentare. I dati confermano che il sistema di "premio" e "punizione" spesso non porta a raggiungere l'obiettivo dell'autonomia totale. Nella letteratura viene anche criticato il fatto che in questo modo la persona viene privata del diritto umano di vivere in un alloggio dignitoso. È da sottolineare inoltre il rischio che, per molte persone, la soglia per poter aderire a questi progetti è troppo alta e rischiano pertanto di non poter accedere a questo tipo di servizio. In molti casi prima di passare a delle abitazioni più "autonome", le persone devono dimostrare di essere in grado di sostenere una stretta convivenza con altre persone altrettanto problematiche. In molti casi viene inoltre richiesto di aderire a dei programmi terapeutici per la cura della dipendenza o delle problematiche psichiatriche, impegnarsi in progetti occupazionali per favorire un'eventuale reinserimento lavorativo. Il rischio è di avere un alto numero di persone che abbandonano le strutture perchè non riescono a raggiungere gli obiettivi da loro richiesti.

### 2.2.2 Le pratiche *housing first* / *housing led*

In molti paesi dell'Europa si sta sperimentando il cosiddetto *housing first*, ma anche altre forme di "*housing*" nominate progetti *housing led*.

Gli approcci *housing first* e *housing led* partono, diversamente dall'approccio "a gradini", dal pensiero che avere una casa è un diritto umano. Si costruisce quindi dalla casa il processo di reinserimento sociale della persona.

Entrambi questi modelli hanno ricevuto un riconoscimento a livello europeo e vengono già attuati in diverse realtà. Infatti, la Commissione Europea sottolinea in diversi contesti la centralità di queste strategie e descrive come dovrebbero essere adottate<sup>6</sup>. Una prima idea di questi approcci è data dalla citazione che segue:

"The ultimate solution to homelessness is getting access to permanent accommodation. Having a stable home stands at the heart of the so-called housing-led policy approach. This approach or principle means that homelessness strategies should be geared towards securing permanent accommodation for the homeless as quickly as possible and thus minimizing the human and social costs of homelessness. The housing-led principle may translate in homeless strategies as a goal to prevent the loss of permanent accommodation and to provide assistance for the swift, stable re-housing of homeless

<sup>6</sup> Vedi il sito della Commissione: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1061>.

people, with support if necessary.” (European Commission<sup>7</sup> 2013: 23)

Importante da sottolineare in questa sede è che le pratiche “a gradini” finiscono spesso dove il *housing first/led* inizia. In altre parole: il sostegno e l’assistenza finiscono nell’approccio “a gradini” con l’arrivo alla casa autonoma e stabile. Nelle pratiche di *housing first/led* il lavoro sociale inizia invece proprio lì, cioè nel sostegno alle persone nella vita autonoma in una casa indipendente. Questa, tra l’altro, viene data senza dover soddisfare qualsiasi requisito come ad esempio il dovere di astinenza, seguire un trattamento psichiatrico, quasi sempre requisiti obbligatori per accedere al percorso “a gradini”, come descritto anche qui sotto.

### 2.2.2.1 Il *housing first*

L’approccio *housing first* è stato sviluppato da Tsemberis (2010), che nel libro “Housing First: The pathways model to end homelessness for people with mental illness” ha sviluppato un approccio innovativo per il reinserimento sociale delle persone senza dimora.

Il concetto del *housing first* è basato su otto principi. L’obiettivo comune di questi è il ritorno ad una situazione abitativa dignitosa di persone con problematiche psichiatriche, sanitarie e di tossicodipendenza e che sono considerate senza tetto “croniche” (cioè persone che vivono in strada da più di un anno) e multiproblematiche. Inoltre si accolgono nel programma solo persone che hanno deciso di aderire a questo progetto, essendo d’accordo con **due regole principali**:

- Versare il 30% delle proprie entrate per contribuire alle spese d'affitto.
- Accettare un minimo di una visita alla settimana in appartamento da parte delle operatrici e degli operatori sociali.

Le linee guida per questo concetto sono le seguenti<sup>8</sup>:

- **Rispetto, accoglienza e compassione** sono le principali attitudini con cui devono approcciarsi le operatrici e gli operatori del progetto alle persone destinatarie del progetto.
- **Appartamenti indipendenti e separati**: Importante è di proporre un progetto in collaborazione con il mercato immobiliare privato, per facilitare la ricerca di appartamenti diversi in zone diverse e non progettare una casa in cui tutte le persone vivono sotto lo stesso tetto; così si facilita l'integrazione delle persone all'interno del vicinato.
- **Divisione tra abitazione e servizio**: Il progetto del *housing first* non prevede una presenza stabile e continua all'interno dell'abitazione delle operatrici e degli operatori. Invece si prevede una reperibilità telefonica di 24 ore su 24 e degli incontri regolari e flessibili, rispettando bisogni e preferenze delle utenti e degli utenti.
- **Completo rispetto per le scelte e l'autodeterminazione delle utenti e degli utenti**: Il modo in cui il progetto individuale deve essere imposto, parte dalle priorità della persona stessa. La persona decide che tipo di sostegno vuole accettare e quale intervento invece ritiene meno importante.
- **L'idea del recupero**: Importante è che le operatrici e gli operatori siano convinti che il recupero sia fattibile. Questo dà alle persone coinvolte la fiducia necessaria per riuscire in questo intento.
- **Riduzione del danno**: Questo approccio ripete il principio dell'autodeterminazione. Prendendo come esempio l’abuso di sostanze, non si tratta di lavorare per forza

<sup>7</sup> L’intero documento è scaricabile sotto <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0042&from=EN>.

<sup>8</sup> Vedi: Tsemberis, S.J. (2010): *Housing first: The pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction*. Center City Minn: Hazelden.

sull'astinenza, ma di capire quali difficoltà possono nascere come conseguenza di un abuso: Forse diventa difficile pagare l'affitto? Oppure non si riesce più a gestire una casa? Si tratta poi di elaborare con la persona le strategie per affrontare queste difficoltà, che non necessariamente dovranno essere l'astinenza, se la persona non vuole lavorare su questo.

Lo studio di diversi progetti sul territorio europeo<sup>9</sup> ha messo in evidenza che i progetti di *housing first* in molti casi riescono a fare raggiungere alle persone una situazione abitativa stabile e un'aumento della qualità di vita, soprattutto se vengono presi in considerazione alcuni punti fondamentali:

- I tempi dell'attesa per l'accesso all'abitazione devono essere molto brevi.
- Il periodo dell'entrata nell'abitazione necessita un accompagnamento particolarmente intenso per trasformare l'appartamento in "casa".
- Il progetto in cui le abitazioni erano singole e sparse sul territorio, hanno presentato più "outcome" positivi. In questi casi, l'accompagnamento consiste anche nel supporto per creare una rete di buon vicinato e delle risorse sul territorio per una rete sociale.

### 2.2.2.2 Il *housing led*

Il *housing led* è un approccio molto simile al *housing first*, che però nella realizzazione può avere delle differenze significative, come ad esempio può essere un servizio con un limite temporale, può essere pensato per persone per le quali bastano servizi con intensità e durata ridotte, può essere un ulteriore passo all'interno del *staircase system* oppure dove la condivisione dell'abitazione è parte fondamentale del progetto. L'ultimo è, per esempio, il caso nel progetto "Rolling Stones", realizzato a Bergamo<sup>10</sup>. Il progetto si è ispirato all'approccio del *housing first*, introducendo però delle differenze significative. Anche se è indirizzato alla stessa categoria di persone come nel *housing first*, cioè a persone senza dimora croniche con problematiche psichiatriche e di dipendenza e crede molto nell'importanza di un accesso veloce e semplice ad abitazioni divise una dall'altra, situate in diversi quartieri della città, ma al tempo stesso dà molta importanza alla condivisione dell'abitazione. Secondo questo progetto questa condivisione dà modo di sperimentare la convivenza e con questo lo sviluppo delle competenze sociali, utili per il reinserimento all'interno della società. Il progetto "Rolling Stone" non prevede inoltre un accompagnamento dell'utente dal punto di vista clinico ed individuale (l'*housing first* prevede figure professionali mediche), ma si concentra soprattutto sulla dimensione sociale e su un accompagnamento educativo (il progetto prevede esclusivamente figure professionali sociali).

<sup>9</sup> Busch-Geerstema, V. (2014): *Housing First Europe – Results of a European Social Experimentation Project*. URL: [http://feantsaresearch.org/IMG/pdf/article-01\\_8.1.pdf](http://feantsaresearch.org/IMG/pdf/article-01_8.1.pdf).

<sup>10</sup> Vedi: Granelli, L., Invernizzi, G., Marchesi, L. (2014): "The Rolling Stones Project: A Housing Led Experiment in Italy". In: *European Journal of Homelessness* 8/2014.

### 3. LE DIMENSIONI DEL FENOMENO

Per avere un quadro generale sulle dimensioni del fenomeno questo capitolo fornisce prima qualche informazione sui numeri nazionali, per poi soffermarsi più dettagliatamente sui dati a livello provinciale. Da sottolineare in questa sede è che i numeri "invecchiano" velocemente. Perciò vengono limitati allo stretto necessario. Per ulteriori informazioni si rimanda alle note presenti in questo capitolo.

#### 3.1 Alcuni dati di rilevanza nazionale

Gli ultimi dati disponibili dall'Istat a livello nazionale sul tema delle persone senza dimora risalgono all'anno 2014<sup>11</sup>:

- Principali caratteristiche delle persone senza dimora: uomini (85,7%), stranieri /straniere (58,2%), con meno di 54 anni (75,8%), con basso titolo di studio (solo un terzo raggiunge almeno il diploma di scuola media superiore).
- La perdita del lavoro, insieme alla perdita/separazione dalla partner o dal partner e/o dalle figlie e/o dalle figlie / dei figli sono eventi critici che possono portare una persona a diventare senza dimora. Essenzialmente si può notare in ogni caso che l'essere senza dimora è il risultato di un processo multifattoriale.
- Solo il 14,3% delle persone senza dimora sono donne, le cui caratteristiche sono però simili a quelle osservate tra gli uomini.
- Le differenze tra persone straniere e italiane si stanno riducendo in termini di età, permanenza nella condizione di senza dimora e titolo di studio, nonostante la componente italiana rimanga più anziana, meno istruita e da più tempo nella condizione di senza dimora.

#### 3.2 Dati a livello provinciale

Di seguito vengono illustrati alcuni dati raccolti dall'Associazione Volontarius riguardanti gli interventi effettuati su tutta la Provincia di Bolzano nell'ambito dei progetti "Oltre la strada" su Bolzano e "Osservatorio di strada Provinciale" (su tutto il territorio della Provincia di Bolzano). I contatti sono il numero complessivo degli incontri avuti con persone identificate e persone la cui origine e/o identità non è stata possibile definire. I contatti effettuati su tutto il territorio della Provincia sono stati 24.605 di cui 8.377 con persone nuove incontrate nel 2015 (rispetto al 2014 si rileva un incremento pari all' 8%). I contatti con persone straniere sono il 93% del totale.

È emerso un andamento in leggera crescita per quel che riguarda gli ascolti e le assistenze per gli accompagnamenti. Nel 2015 sono stati effettuati dall'equipe 1.782 accompagnamenti. Oltre alla ricerca del lavoro, la stesura di curriculum, il sostegno nel rapporto con il datore e con la datrice di lavoro, l'aiuto nell'attivazione di stage, le attività di accompagnamento: tutte queste attività sono state inerenti alla sfera sociale ed in collaborazione con i servizi del territorio, per permettere alle persone più vulnerabili l'accesso all'esercizio dei propri diritti.

Le persone incontrate sono:

- persone dedite all'accattonaggio, che si distinguono in due target: rumene e rumeni di etnia rom e giovani provenienti dall'Africa centrale (soprattutto Nigeria);

<sup>11</sup> La ricerca si trova al seguente link:

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

- persone senza dimora con cittadinanza italiana o provenienti da altri stati dell'UE in strada da lungo tempo, a rischio di forte cronicizzazione, che vivono in una condizione di multiproblematicità;
- persone senza tetto, cioè con un disagio abitativo che non preclude però loro l'ingresso nel mondo del lavoro, principalmente italiane.

Le principali provenienze delle persone incontrate nel 2015 sono: i Paesi dell'est Europa (Romania, Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia), Africa subsahariana, Italia, Africa del Nord (Tunisia e Marocco), Asia (Afghanistan, Pakistan, Curdistan) e America del Sud per i sex worker.

Le assistenze (15.564 nel 2015) si riferiscono principalmente alla distribuzione di generi di conforto, quali pasti caldi, tè o biscotti, ma possono riguardare anche la distribuzione di coperte (696 nel 2015) o vestiti.

### **Bolzano**

Nel 2015 nella città di Bolzano sono stati effettuati 24.141 contatti con 2.033 persone diverse (93% straniere e 7% italiane), in stato di grave emarginazione sociale: senza tetto, senza dimora, questuanti, sex workers che lavorano in strada o in appartamento, persone cui è stata offerta la possibilità di uscire dalla prosituzione, persone in progetto per uscire da uno stato di sfruttamento. Nel 2015 si è avuto un incremento complessivo dei contatti pari al 9% rispetto al 2014, nello specifico del 14% per quanto riguarda la popolazione straniera (-14% popolazione italiana). Emerge inoltre una forte presenza di persone in transito. Il 59% di esse risulta infatti essere non riconoscibile. In particolare, per l'ambito della prostituzione, le nuove presenze di persone rappresentano il 57% sul numero complessivo delle persone. Rispetto al 2014 si è rilevato un aumento del 18% delle nuove presenze.

### **Merano**

Nel 2015 sono state incontrate un totale di 392 persone, di cui 43 risultano riconoscibili. Nel 2015 sono state effettuate 24 assistenze, 358 ascolti e 9 accompagnamenti.

### **Bressanone e Bassa Atesina**

Nel 2015 è stato molto difficile per l'equipe dell'Unità di Strada recarsi con regolarità nelle altre città della Provincia. Questo a causa di una molteplicità di fattori (la mancanza di risorse umane, la presenza di alcuni casi a Merano da seguire in modo continuativo e con grande investimento di tempo e risorse, ecc.). È stato quindi soprattutto in occasione dei monitoraggi intensivi in orario serale/notturno che l'equipe si è recata nelle altre cittadine della Provincia (dislocate sulle direttrici Bassa Atesina e Bressanone) per appurare la presenza di persone senza tetto/senza dimora nelle stazioni dei treni e nel centro. Nel 2015 sono state incontrate un totale di 72 persone di cui 21 risultano riconoscibili.

## **3.3 Alcune prospettive**

Rispetto alla classica definizione di persona senza dimora e come stimolo di riflessione per il futuro, si ritiene che si debba tener conto di una realtà multiforme e di un fenomeno in continua evoluzione, anche con servizi adeguati (cioè che mantengano alti standard di qualità) e modulabili (cioè che sappiano adattarsi alle contingenze e ai repentini cambi del fenomeno).

Gli aspetti cui portare attenzione sono:

- un'abitazione adeguata;
- le risposte adeguate per le emergenze umanitarie;



- le risposte adeguate per le necessità lavorative;
- i percorsi di accompagnamento nell'uscita da strutture;
- le risposte innovative collegate ad esperienze a livello europeo, come per esempio il concetto di *housing first*.

Un'azione coordinata e preventiva viene considerata sempre più l'unica vera risposta per l'inclusione sociale ed il successivo inserimento nel mondo del lavoro. La tematica delle persone senza dimora dovrebbe inoltre essere inserita all'interno di una visione maggiormente pragmatica ed orientata al problema della perdita della casa, piuttosto che improntata al possesso o meno della cittadinanza, nel tentativo di superare la separazione tra persone autoctone e non autoctone nella costruzione dei luoghi di accoglienza e di supporto abitativo.

Inoltre, in questo settore, si ritiene importante riflettere sugli spunti emersi da un documento dell'UE sugli Homeless<sup>12</sup> che promuove la necessità della garanzia ad una soluzione di alloggio - sotto forma di diverse proposte - per far fronte alle molteplici cause del fenomeno delle persone senza dimora e senza tetto.

Soprattutto tenendo conto che ora nuovi fenomeni come quelli delle persone definite come *working poors*, sfrattate e sfrattati, pensionate e pensionati, donne in situazione di fragilità estrema, indebitate e indebitati, ludo dipendenti ecc. si aggiungono come cause che portano alla condizione di essere senza dimora.

---

<sup>12</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2014-0010+0+DOC+XML+V0//IT>

#### 4. APPLICAZIONE DELLE LINEE GUIDA APPROVATE NEL 2003

In questo capitolo si vuole analizzare l'evoluzione avvenuta in Provincia di Bolzano a seguito dell'introduzione delle prime linee di indirizzo del 2003, nonostante fossero rivolte unicamente alle strutture di accoglienza residenziale.

Si può intanto affermare che i territori in cui allora come oggi si evidenziava la presenza di persone senza casa e senza tetto sono Bolzano, Merano, Bressanone e Brunico.

**Tabella 2: Strutture di accoglienza per persone senza dimora in Provincia di Bolzano (2015/2016)**

| Sede       | struttura                               | Indirizzo   | Posti  | apertura                                   |
|------------|---|---|--|--|
| Bolzano    | Casa d'ospitalità                       | Viale Trento  | 32   | 365 giorni                                 |
| Bolzano    | Casa Margaret                           | Via Cappuccini  | 18   | 365 giorni                                 |
| Bolzano    | Casa Conte Forni - accoglienza notturna | Via Renon   | 24 (16+8 posti riservati a donne vulnerabili in emergenza non richiedenti asilo) | 365 giorni                                 |
| Bolzano    | Casa Conte Forni - Centro Diurno        | Via Renon   |  | 365 giorni                                 |
| Bolzano    | Casa Conte Forni - alloggi II livello   | Via Renon   | 16   | 365 giorni                                 |
| Bolzano    | Casa Migrantes - ostello notturno       | Via Roma  | 20 + 5 alloggi per 4 persone   | 365 giorni                                 |
| Bolzano    | Casa Migrantes                          | Via Roma  | 60   | 365 giorni                                 |
| Bolzano    | Centro emergenza freddo                 | Via Macello   | 70   | Dal 15.11. al 30.03. dell'anno successivo  |
| Bolzano    | Centro di accoglienza                   | Via Piero Agostini - Salewa                           | 40   | 365 giorni                                 |
| Bolzano    | Centro di accoglienza                   | Via Avogadro - ex Lemayr                              | 100  | Aperto dal 09.01.2016, 365 giorni all'anno |
| Bolzano    | Centro emergenza freddo temporaneo      | Via Resia (Palasport) + Via Cadorna (palestra scuola) | 30 + 60  | Dal 22.12.2015 al 09.01.2016               |
| Merano     | Casa Archè                              | Via IV Novembre                                       | 25   | 365 giorni                                 |
| Merano     | Accoglienza notturna                    | Via IV Novembre                                       | 8  | 365 giorni                                 |
| Merano     | Casa Santa Maria                        | Via Verdi   | 23   | 365 giorni                                 |
| Bressanone | Accoglienza notturna                    | Via Roma  | 8+2  | Dal 01.10. al 01.06. dell'anno successivo  |
| Brunico    | Casa Jona                               | Via Vecchia Birreria                                  | 27   | 365 giorni                                 |

Su tutto il territorio della Provincia di Bolzano il **progetto "Osservatorio di strada Provinciale"** interviene quale unità di strada. Lo strumento di monitoraggio dell'Unità di

Strada è mirato a quantificare e qualificare il fenomeno delle persone che vivono la strada, con una attenzione particolare ai soggetti con una lunga storia di disagio.

Si tratta di un servizio a bassa soglia itinerante sulla Provincia di Bolzano, svolto nelle ore diurne due volte in settimana con un camper o altri mezzi a Merano e tramite monitoraggi ed itinere 1 volta in settimana a Bressanone e altre città della Provincia. Si rivolge a tutte le persone ed ai gruppi informali che vivono la marginalità, operando nell'ottica della prevenzione dei fenomeni di disagio e cercando di favorire il reinserimento sociale delle persone. Vengono offerte bevande calde, fornite informazioni ed orientamento rispetto al territorio e alle problematiche di cui sono portatori.

## 4.1 Comune di Bolzano

Bolzano è la realtà che a livello provinciale esprime e vive il fenomeno in maniera più marcata. Gruppo a forte rischio sono persone singole e famiglie che hanno fatto richiesta di protezione internazionale che a fine percorso ottengono più o meno il riconoscimento dello status; perciò si tratta di pensare ad una tutela in generale per evitare di "creare" nuove situazioni di persone senza dimora.

### 4.1.1 Interventi realizzati

Dal 2003 ad oggi sul territorio della città sono stati realizzati:

#### 1. Una rete di servizi di accoglienza, ascolto, consulenza e reinserimento sociale e lavorativo:

- **Servizio di Integrazione Sociale – SIS** (unità organizzativa che fa parte dell'ASSB – Distretto Centro-Piani-Rencio): si occupa di grave emarginazione sociale e il suo target di riferimento sono persone senza dimora, profughe e profughi, richiedenti protezione internazionale, Rom, Sinti e Minori stranieri non accompagnati (Msna). Coordina e monitora tutti i servizi, al fine di garantire un'omogeneità metodologica, una verifica dei progetti ed avere una conoscenza puntuale del fenomeno del disagio sociale.
- **Casa di ospitalità:** struttura residenziale (con 32 posti letto), attrezzata ad accogliere uomini che si ritrovano senza alloggio, in situazione di crisi socio-sanitaria. Nel 2015 sono stati accolti 74 nuovi uomini, per un totale di 105 nel corso dell'anno (44 dei quali ha oltre 50 anni). 24 residenti in Provincia di Bolzano, 4 provenienti da paesi non europei, 25 da altre province d'Italia, 11 da paesi dell'UE e 1 da paesi europei extracomunitari.
- Casa di ospitalità per donne **"Casa Margaret"**: struttura residenziale (con 18 posti letto) attrezzata ad accogliere donne senza dimora in situazione di emarginazione sociale. Le donne dispongono di vitto e alloggio, della possibilità di curare la propria igiene personale, di custodire i propri effetti personali e vengono aidate dalle collaboratrici a reintegrarsi dal punto di vista sociale e lavorativo. Nel 2015 sono state ammesse nella struttura 41 nuove donne, per un totale di 59 assistite nel corso dell'anno (di cui 25 oltre i 50 anni). 15 di loro risiede in Provincia di Bolzano, 23 provengono da paesi non europei, 4 da altre province d'Italia, 8 da paesi dell'UE e 9 da paesi europei extracomunitari. Anche donne che non sono accolte nella casa possono usufruire delle docce e delle lavatrici.
- **Accoglienza notturna "Conte Forni"**: sono a disposizione 28 posti letto per uomini senza dimora italiani e comunitari e donne senza dimora italiane, comunitarie ed

extracomunitarie. I servizi offerti sono: un kit per l'igiene personale, il servizio docce e deposito bagagli, la colazione, la cena e, su richiesta, la consulenza sociale.

Nel 2015 sono state ammesse 193 nuove persone per un totale di 217 persone (127 uomini e 90 donne). Il 50% di queste, sia uomini che donne, ha oltre i 45 anni. 52 persone sono residenti in Provincia di Bolzano, 45 da altre province d'Italia, 69 da paesi dell'UE, 25 da paesi extracomunitari e 26 da paesi non europei.

- **Centro diurno "Conte Forni":** un luogo di incontro, di animazione, di aggregazione, di informazione, di ascolto e di accompagnamento a favore di uomini e donne senza dimora, con cittadinanza italiana o UE, persone emarginate o a rischio di emarginazione, che percepiscono o potenzialmente possono percepire il reddito minimo di inserimento. Il servizio dispone di un locale per l'accoglienza, di una cucina per la distribuzione dei pasti, di un locale bar e di un locale soggiorno per intrattenimento.

Nel 2015 sono state 217 le persone presenti nel centro diurno (211 uomini e 6 donne), di cui 91 di età superiore ai 50 anni. 65 di loro risiede in Provincia di Bolzano, 56 persone provengono da altre province d'Italia e le altre da paesi dell'UE.

- **Alloggi di II° livello "Conte Forni":** fino al 2015 con 26 posti letto, dal 2016 la struttura dispone di 8 posti letto per persone singole di sesso maschile e femminile italiane, comunitarie ed extracomunitarie in possesso di regolare documento di soggiorno senza dimora, già in progetto di reinserimento socio-lavorativo provenienti per lo più da servizi di primo livello.

Nel 2015 sono state ammesse 4 nuove persone per un totale di 17 persone (14 uomini e 3 donne, più una neonata). 8 persone della struttura sono residenti in Provincia di Bolzano, 2 provengono da paesi europei extracomunitari e 7 da paesi non europei.

- **Servizi per donne in stato di improvvisa emergenza "Conte Forni":** Si sono aggiunti 8 posti letto destinati a donne vulnerabili in emergenza non richiedenti protezione internazionale. Si tratta di un'accoglienza residenziale temporanea finalizzata al soddisfacimento in via transitoria di bisogni di carattere sociale ed abitativo.
- **Progetto "Oltre la strada":** servizio a bassa soglia itinerante, svolto nelle ore serali con un camper o altri mezzi ed in ore diurne tramite monitoraggi ed itinerari nelle diverse zone della città. Si rivolge a tutte le persone ed ai gruppi informali che vivono la marginalità, operando nell'ottica della prevenzione dei fenomeni di disagio e cercando di favorire il reinserimento sociale delle e degli utenti garantendo loro assistenza, ascolto e accompagnamento verso servizi specializzati. Presso il camper (da fine 2016 presso i locali in Piazza Verdi) viene offerta assistenza, attraverso la distribuzione di cibo, bevande calde, coperte, medicinali da banco, informazioni e orientamento rispetto al territorio e alle problematiche di cui sono portatrici le persone. Il progetto non ha soglie di accesso, quindi non ha limite di posti. Il progetto svolge inoltre la funzione di "osservatorio mirato" dei fenomeni di strada e quindi di supporto alle istituzioni nella lettura del fenomeno nell'ottica di essere interlocutore attivo nella ricerca di nuove strategie di intervento.
- **Centri Emergenza freddo e centri di accoglienza:** offrono ospitalità notturna ed assistenza temporanea nel periodo invernale a persone di sesso maschile che vivono sulla strada nel territorio di Bolzano. Nel 2015 erano a disposizione:
  - Al centro emergenza freddo di Via Macello 70 posti letto (fino al 2013 erano 50).
  - Al centro di accoglienza in Via Agostini - Salewa 40 posti letto.
  - Al centro di accoglienza in Via Avogadro - Ex Lemayr 100 posti letto.
  - A partire dal 23 dicembre 2015, in via temporanea fino al 9 gennaio 2016, anche 30 posti letto presso il Palasport di Via Resia e 60 posti letto presso le palestre delle scuole in Via Cadorna.

Nel 2015 sono stati accolti 629 uomini, di cui 1/3 ha oltre 40 anni e 2 minori stranieri non accompagnati. 526 di loro provengono da paesi non europei.

- Ostello prima accoglienza immigrati **“Casa Migrantes”**: rappresenta il primo punto di riferimento per persone provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea offrendo loro consulenza e primo orientamento nella realtà locale. È una struttura residenziale. Si tratta di 60 posti per lavoratrici e lavoratori, che possono risiedere fino ad un massimo di tre anni nella “Casa albergo”, in attesa di passare ad una soluzione abitativa indipendente. Nell'ostello notturno invece sono disponibili 20 posti per 30 giorni l'anno per quelle persone che momentaneamente sono sprovviste di un alloggio. Per rispondere alle esigenze di famiglie in emergenza sociale (come per esempio uno sfratto), viene offerto un alloggio temporaneo a 5 famiglie presenti sul territorio.

**2.** È stato realizzato il **Piano di settore “inclusione sociale”**<sup>13</sup>, utile strumento di pianificazione per poter agire in modo integrato ed efficace. Per l'analisi e il piano d'intervento si è distinto tra persone singole senza dimora e famiglie senza dimora, essendo diversi sia i bisogni che la progettazione individuale dei casi. Il Piano di settore sottolinea l'importanza del processo partecipato, in cui le azioni d'aiuto alle persone senza dimora devono essere orientate al metterle in grado di scegliere di nuovo, di considerare l'aiuto oltre che nel senso classico di fornitura di cibo, vestiario, o sussidi, anche come “fornitura” di elementi di consapevolezza e partecipazione alla propria vita e alla propria salute. Sono stati presi in esame la mappatura dei servizi e delle strutture del pubblico e privato sociale presenti, mettendo a fuoco le criticità riscontrate, i punti di forza ed i bisogni emergenti. Infine è stato redatto il piano d'intervento contenente gli obiettivi, le strategie operative ed il programma degli interventi da realizzare.

**3.** È stata **costituita una rete pubblico-privato sociale per la lotta all'esclusione sociale sul territorio della città di Bolzano**, composta dai Distretti sociali da un lato, il Servizio di Integrazione Sociale, il Progetto “Oltre la strada”, il Centro diurno “Conte Forni”, il Centro di emergenza freddo e le case di accoglienza dall'altro, insieme al SER.D. (Servizio per le dipendenze), HANDS e al CSM (Centro Salute Mentale).

Gli aspetti positivi e innovativi della rete si sono rivelati essere:

1. L'approfondimento della conoscenza reciproca;
2. L'attivazione di sinergie tra i partner della rete;
3. La complementarità dei diversi partner nella realizzazione delle attività e dei servizi;
4. Lo sviluppo di un linguaggio comune sulla tematica complessa del fenomeno dell'emarginazione grave;
5. La creazione di due livelli di rete: la rete istituzionale e la rete operativa. Una novità è la rete delle operatrici e degli operatori pubblici e privati;
6. L'attivazione di una rete transnazionale che ha coinvolto due partner di altre regioni italiane e tre partner di altri paesi europei, che ha consentito un importante confronto e approfondimento sulle azioni attuate nell'ambito della promozione dell'inclusione sociale e lavorativa;
7. L'approfondimento del tema rete pubblico-privato sociale nell'ambito di EQUAL – Azione 3) attraverso il progetto “INTER-RETE, interpretando la rete pubblico-privato per l'inclusione sociale”.

<sup>13</sup> Il Piano di settore “inclusione sociale” si trova sotto il seguente link:  
[http://www.comune.bolzano.it/context.jsp?ID\\_LINK=3238&area=154](http://www.comune.bolzano.it/context.jsp?ID_LINK=3238&area=154).

### 4.1.2 Alcuni indicatori della città di Bolzano

Una questione da rilevare – come emerge dalla relazione sociale ASSB 2015 – è la centralità di Bolzano, rispetto agli altri comuni limitrofi, nella presa in carico e gestione del settore delle persone senza dimora e senza tetto.

Volgendo l'attenzione alle strutture per persone senza dimora a Bolzano, si evidenzia che nell'anno 2015 la presenza nei centri di accoglienza è stata pari a 1.499 persone, di cui 1.029 senza dimora.

La maggior parte (51%) delle persone senza dimora nelle strutture sono disoccupate e in cerca di lavoro. Il 28% è costituita da persone senza lavoro ma non occupabili (a causa della loro grave condizione sociale e di emarginazione). Il 14% ha un impiego o svolge un tirocinio. Il rimanente 8% è un gruppo misto di persone pensionate, studentesse e studenti, bambine e bambini in età fino a sei anni.

Per la città di Bolzano si rileva che i dati riguardanti le persone seguite-accolte, sono in sintonia con quelli degli anni precedenti e di come sul capoluogo provinciale si riversino problematiche complesse, fungendo da valvola di sfogo dell'intero territorio.

Le risorse economiche impiegate per l'area inclusione sociale nel 2015 sono pari a 3.232.094 Euro. Tale importo comprende i costi diretti del servizio ed i costi indiretti dell'amministrazione centrale. Di queste risorse il 56,0% sono stati destinati nell'ambito della tematica senza dimora e all'assistenza di strada, lo 0,4% al Campo nomadi Sinti, il 26,2% ai servizi per cittadine e cittadini extracomunitari, profughe e profughi, il 3,0% allo Sportello informativo donne straniere. Il 14,3% di tali risorse costituiscono i costi amministrativi.

## 4.2 Burgraviato

I servizi per le persone senza dimora nella comunità comprensoriale Burgraviato si concentrano a Merano.

L'aiuto nel comune di Merano si basa sul concetto del lavoro sociale in un senso ampio, per trovare soluzioni su diversi piani:

- piano personale
- piano sociale (partecipazione alla società)
- piano istituzionale (offerta adeguata al fabbisogno)
- piano politico (relazioni pubbliche)
- piano strutturale (abitazione, infrastruttura, ecc.).

Il rispetto delle regole che garantiscono l'insieme e la sicurezza di tutte le interessate e di tutti gli interessati sono alla base di tutte le offerte in quest'ambito.

### 4.2.1 Interventi realizzati

Anche nel Comune di Merano è stato realizzato un sistema di servizi di accoglienza, ascolto, consulenza e reinserimento sociale e lavorativo. Si basa sulle linee guida, ma anche sul piano sociale provinciale 2000-2002.

- **L'alloggio notturno:** questo alloggio "a bassa soglia" (aperto nel 2006) con 8 posti letto è gestito dalla Caritas. A persone senza dimora che, a causa delle loro problematiche, non possono essere ospitate in nessun'altra struttura, offre un letto, la cena e la colazione. Nel 2015 sono state accolte 8 persone per un totale di 16 nel corso dell'anno, di cui 10 con oltre 50 anni.

Durante l'anno 2015 sono state accolte 16 persone (15 uomini e 1 donna di età superiore ai 50 anni). Anche tra gli uomini il 90% di loro ha oltre i 45 anni. Per quel che

riguarda la loro provenienza il 60% è residente in Provincia di Bolzano, il resto si suddivide in persone con cittadinanza UE e non.

- **Casa Archè:** questa struttura, con 25 posti per uomini e donne per una permanenza di massimo 18 mesi, gestita fino al 2002 dal Comune di Merano poi dalla Caritas, fino all'elaborazione delle linee guide offriva principalmente solo la possibilità di pernottamento, non una "vera" assistenza sociale. Il personale, inoltre, non era né sufficiente (non esisteva nemmeno una guardia notturna o simile), né specializzato. Con la riorganizzazione ed il cambiamento della gestione si è riusciti a rispettare le linee guida provinciali. La resocializzazione e l'inclusione delle persone sono infatti ora gli obiettivi principali della casa, che offre, accanto ai servizi essenziali (dormitorio, assistenza sanitaria, mensa), anche l'assistenza sociale di base.  
Nel 2015 a Casa Archè sono state accolte 65 nuove persone, per un totale di 87 (80 uomini e 7 donne), delle quali 32 di età superiore a 50 anni. Delle persone presenti in struttura 39 sono residenti in Provincia di Bolzano, 13 sono cittadine e cittadini UE, 33 non-UE, il resto proviene di altre regioni italiane.
- **Casa Santa Maria:** inaugurata nel 2005, ha a disposizione 23 posti destinati a persone più autonome e per una permanenza di massimo 3 anni. Le persone, anche se indipendenti, possono rivolgersi al personale di Casa Archè, se si presentano loro problemi di difficile soluzione, con il rischio di un ritorno alla vita in strada. La casa vuole idealmente fornire un aiuto alla transizione dalla condizione di senza dimora - con tutti i problemi che ne derivano - a quella di una vita autonoma.
- **Centro diurno "plus":** il centro diurno è una struttura per persone in situazioni di dipendenza, di disagio, con problemi molteplici, con accesso "a bassa soglia" (senza formalità e mantenendo al minimo le richieste), gestito dalla Comunità Comprensoriale del Burggraviato. La riduzione dei danni e l'aiuto alla sopravvivenza sono gli obiettivi di assistenza più importanti di questa struttura. Il centro offre: servizi in campo medico, aiuto e consulenza per situazioni burocratiche, proposte per il vivere quotidiano. Nel centro esiste inoltre un progetto occupazionale a bassa soglia.
- **Appartamenti di "training abitativo":** In queste unità abitative le persone che provengono da strutture per persone senza dimora si preparano per poter affrontare una vita autonoma e sono accompagnate nelle loro esigenze sociali e lavorative. Soprattutto in tempi di difficoltà economiche questi appartamenti possono aiutare a prevenire la dipendenza a lungo termine dalle prestazioni sociali.

## 4.3 Val Pusteria

Nella Val Pusteria esiste una struttura per persone senza dimora, la "Casa Jona" a Brunico, che dal 1995 al 2012 è stata gestita direttamente dal Comune di Brunico e si chiamava "Ostello Senzatetto". In quel periodo, le linee guida del 2003 non trovavano applicazione, perché la struttura non rientrava nei canoni degli altri classici dormitori per persone senza dimora e bisognose.

Da maggio 2012 la Caritas Diocesana Bolzano-Bressanone gestisce questa struttura per persone senza dimora, che ha rinominato "Casa Jona".

### 4.3.1 Interventi realizzati

Haus Jona dispone di 27 posti. Si rivolge a chi vive una situazione di imminente perdita della casa o che da tempo è in questa condizione, ma ospita anche persone che presentano multiproblematicità e che non sono più in grado di vivere autonomamente. La casa accoglie sia

uomini che donne con una permanenza che va da una notte fino a più anni, a condizione che si sia in possesso della residenza a Brunico o nei dintorni.

Con questa nuova gestione l'amministrazione comunale di Brunico non vuole più solo offrire un semplice alloggio, ma desidera offrire un aiuto alle persone senza tetto e senza dimora, volto a risolvere i loro problemi ed a riacquisire l'autonomia perduta.

Interessante è che la casa si ispiri al concetto del "housing", già tematizzato nelle definizioni.

Nel 2015 sono state accolte nella struttura 19 nuove persone (15 uomini e 4 donne), per un totale di 34 persone nel corso dell'intero anno (25 uomini e 9 donne). 16 persone, che hanno concluso il loro percorso di reinserimento, hanno trovato una soluzione abitativa privata (alloggio sociale o presso il datore di lavoro).

Delle persone presenti in struttura il 50% ha più di 50 anni, il 70% circa è residente in Provincia di Bolzano ed il restante 30% si suddivide tra cittadine e cittadini EU e non.

## 4.4 Comunità comprensoriale Valle Isarco

I servizi per le persone senza dimora nella comunità comprensoriale Valle Isarco si concentrano a Bressanone.

### 4.4.1 Interventi realizzati

Esistono i seguenti servizi:

- **Alloggio notturna:** Fino al 2002 era il Comune di Bressanone ad offrire aiuto alle persone senza dimora. Con l'approvazione delle linee guida i servizi sociali della comunità comprensoriale Valle Isarco hanno iniziato a gestire direttamente i servizi. La struttura per uomini dispone di 8 posti (più due d'emergenza) ed è aperta ogni anno da inizio ottobre fino al 1 giugno. L'accoglienza nel dormitorio è limitata nel tempo: Questa dipende dalla residenza dell'interessato – per persone con "residenza" fuori distretto è limitato, per persone del distretto invece no. Ciò comporta che solo con questi ultimi si possono intraprendere veri e propri progetti. L'esperienza mostra che l'utilizzo della struttura semiresidenziale notturna dipende dai posti disponibili: più sono i posti più le richieste, specificamente da fuori distretto. Ciò succede perché anche altre strutture hanno tempi di accoglienza limitati per persone che arrivano da fuori distretto/comune/Provincia, così che tante persone si trasferiscono da una struttura ad un'altra. Per le persone della comunità i posti sembrano essere sufficienti. Nel 2015 sono state accolte nella struttura notturna 60 uomini (21 dei quali oltre i 50 anni), 29 dei quali non europei.
- **Servizi Caritas:** La Caritas gestisce a Bressanone la Mensa "Maria Hueber" per persone bisognose, della quale possono usufruire anche gli ospiti della struttura semiresidenziale. Oltre al pranzo e alla cena sono disponibili anche un servizio doccia e di lavanderia.



## 5. PERSONE DESTINATARIE DEGLI INTERVENTI

Essere senza dimora oggi significa trovarsi in condizione di grave marginalità e povertà estrema, dove la povertà non ha solo un significato socioeconomico, ma investe in toto la condizione esistenziale della persona. Questa povertà estrema si caratterizza come ritiro dal mondo dei rapporti sociali, come impossibilità ad accedere ai percorsi tradizionali di aiuto garantiti dai servizi sociosanitari, come perdita dei diritti di cittadinanza.

La perdita delle capacità relazionali e il conseguente estraniamento dal mondo porta le persone ad entrare in un circuito di grave marginalità che mette a rischio la loro stessa sopravvivenza.

L'intervento per le persone senza dimora deve quindi poter accogliere la complessità della domanda per poter produrre risposte efficaci che poi producono inclusione.

Questo capitolo vuole dare una breve visione su delle specifiche "categorie" di persone senza dimora e delle loro specificità.

### 5.1 Le persone senza dimora giovani

Per persone senza dimora giovani s'intendono persone tra i 18 e i 30 anni. Il fenomeno sul territorio della città di Bolzano sembra essere composto, per la maggior parte, da persone non comunitarie e in misura minore, persone comunitarie, italiane e residenti. Tra le cittadine e i cittadini non UE sono presenti giovani in situazione di difficoltà di reinserimento socio-lavorativo, che manifestano anche comportamenti devianti che acquisiscono lo stato di emarginazione sociale. Ciò che caratterizza le persone giovani senza dimora è una precarietà abitativa sul territorio associata a volte ad un disagio familiare e al deterioramento della rete amicale. Le persone giovani si trovano in condizioni di povertà materiale e questa si aggrava quando rimangono privi della risorsa abitativa e familiare. Elementi di ulteriore rischio sono l'uso di sostanze o alcol ed il disagio psichico e cognitivo. Negli ultimi anni il fenomeno è caratterizzato dall'aumento di persone giovani titolari di protezione internazionale o umanitaria che, concluso il periodo di permanenza nei centri di accoglienza, si trovano in strada non essendo riuscite, nel mercato del lavoro attuale, a trovare un lavoro stabile e di conseguenza una casa e aver avviato un percorso di vera inclusione sociale.

### 5.2 Le persone senza dimora con più di 50 anni

Le persone senza dimora con più di 50 anni sono quasi esclusivamente uomini. Alcuni di questi hanno risorse personali, ma vista l'età, difficilmente sono ricollocabili sul mercato del lavoro. Altri vivono in situazioni sanitarie compromesse e necessitano di accoglienze residenziali a lungo termine, che forniscano loro assistenza.

Raramente si presentano donne senza dimora con più di 50 anni, ma la tendenza è in sensibile aumento. Le donne in questa situazione sono perlopiù provenienti dall'est Europa e in cerca di lavoro come assistente familiare ("badante").

L'età delle persone senza dimora nelle strutture è in aumento, e porta con sé problemi, sia nell'aiuto quotidiano (le strutture non sono case di riposo) che nell'attuazione di progetti. Infatti, per molte persone in l'età avanzata non è più pensabile un "reinserimento sociale" attraverso i progetti "normali" (educativi, lavorativi, ecc.).

### 5.3 Le persone appartenenti alla cosiddetta "fascia grigia"

Per fascia grigia possiamo intendere coloro che, per lungo tempo, a causa di diverse fragilità, non si sono rivolti ai servizi o non sono stati sostenuti adeguatamente dagli stessi, si trovano

privi o con scarse risorse personali e relazionali e rischiano di perdere del tutto le competenze sociali. Rientrano anche le persone che sono in difficoltà socio-sanitarie al limite del riconoscimento da parte delle istituzioni o prive dei requisiti formali per accedere ai servizi.

## 5.4 Le persone senza dimora con problemi di salute fisica, psichica e di dipendenza

Le persone senza dimora con problemi di salute fisica e psichica e di dipendenza sono numerose. Il gruppo di lavoro ha ritenuto opportuno accorpate queste tre categorie in quanto il fenomeno viene visto dalle operatrici e dagli operatori come unitario. Queste persone necessitano di accoglienze strutturate e prese in carico congiunte con i servizi sanitari per implementare percorsi terapeutici oltre che di reinserimento. Inoltre la multiproblematicità e il vivere in strada per lungo tempo, comporta che riscontrino frequentemente difficoltà nel processo di reinserimento sociale. Ciò è dovuto sia alla scarsità di risorse che possiedono che alla stigmatizzazione ed ai pregiudizi del resto della società nei loro confronti. Queste sarebbero le persone con cui si dovrebbe provare dei progetti housing first.

## 5.5 Le donne senza dimora

Le statistiche mostrano che le persone senza dimora sono prevalentemente uomini. I bisogni delle donne sono però diversi, così come lo sono i motivi che le hanno portate a vivere in strada. Ci sono donne che hanno perso il posto di lavoro come assistenti familiari ("badanti") e che, pertanto, non hanno più un posto dove vivere, donne che provengono da famiglie problematiche ma anche, sempre più frequente, casalinghe e vedove che, dopo la morte del marito o dopo una separazione, non sono più in grado di pagare l'affitto e vengono sfrattate. Sono anche in aumento le donne che soffrono di disturbi della personalità, su tutti la "sindrome-borderline", un disturbo della personalità caratterizzato da impulsività e instabilità nelle relazioni interpersonali. Le donne affette da questo sindrome richiedono particolare attenzione, hanno bisogno di affetto e vicinanza, ma la malattia rende loro quasi sempre impossibile costruire e mantenere relazioni interpersonali stabili. Così, per esse, è spesso impossibile anche costruire rapporti di coppia solidi e, anche se molte di loro sono ancora giovani, hanno alle spalle molti fallimenti e la fiducia in sé e nelle altre persone è pari a zero.

## 5.6 Persone con cittadinanza straniera, apolidi, richiedenti protezione internazionale senza dimora

Per comprendere la tematica senza dimora in relazione al fenomeno delle persone straniere, apolidi e richiedenti protezione internazionale bisogna aver chiaro prima le varie "categorie" all'interno di questo ambito; risulta altresì necessario l'uso della terminologia giuridica corretta per evitare fraintendimenti.

### 5.6.1 Le profughe e i profughi

In questo ambito è possibile distinguere tre categorie:

- 1) **Richiedenti protezione internazionale.** Richiedente protezione internazionale (termine giuridico) o richiedente asilo (termine generale) è la persona che, fuori dal proprio paese d'origine, presenta in un altro Stato la domanda per il riconoscimento della protezione internazionale. La persona richiedente rimane tale, finché le autorità competenti (in Italia le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale) non decidono in merito alla sua domanda di protezione.

2) **Rifugiate e rifugiati** (status di rifugiata o rifugiato e status di protezione sussidiaria). Profuga o profugo (termine generale) è colei o colui che fugge. A differenza del concetto di profuga o profugo, termine usato per definire genericamente la persona che si è allontanata dal Paese di origine a causa di persecuzioni o di una guerra, ciò che caratterizza la persona rifugiata (termine giuridico) è l'aver ricevuto uno status e la relativa protezione.

- La nozione di protezione internazionale (termine giuridico<sup>14</sup>) comprende al suo interno due distinti status:
  - i. lo status di rifugiata o rifugiato
  - ii. lo status di protezione sussidiaria.

### 3) **Protezione temporanea per motivi umanitari**

Oltre ai due status previsti dal concetto di protezione internazionale esiste una protezione temporanea per seri motivi umanitari (termine giuridico).

Questa distinzione porta quindi anche ad una distinzione nell'ambito delle persone senza dimora:

#### 1) **Persone senza dimora – richiedenti protezione internazionale**

Solitamente le persone richiedenti protezione internazionale hanno diritto ad essere accolte per un certo periodo in uno dei centri appositamente allestiti. Se la capienza massima nelle strutture è stata raggiunta, può capitare che le persone debbano rimanere per strada. Se si tratta di persone particolarmente vulnerabili l'intervento da parte del SIS dovrebbe avvenire entro un giorno. Per le altre persone (soprattutto giovani maschi) il tempo di attesa può diventare anche di un anno. Considerato che le persone richiedenti protezione internazionale non possono inizialmente lavorare, non possono ottenere prestazioni di assistenza economica, non dispongono di una rete sociale, spesso sono stremate da lunghi viaggi e a volte anche da traumi e non conoscono la lingua del paese d'accoglienza, la loro situazione risulta particolarmente delicata. Unica possibilità di sistemazione alloggiativa rimane in inverno l'emergenza freddo, struttura che prevede però un sistema di preferenza per cittadini autoctoni e UE. Ulteriore problematica è il mancato rilascio di documentazione provvisoria da parte degli uffici della questura, anche se tale rilascio dovrebbe avvenire contestualmente alla volontà di espressione di voler chiedere la protezione internazionale.

#### 2) **Persone senza dimora – rifugiate e rifugiati** (status di rifugiata o rifugiato e status di protezione sussidiaria)

Le persone che hanno ricevuto uno status di rifugiata o rifugiato o di protezione sussidiaria, ospiti in un centro per richiedenti protezione internazionale, devono lasciare dette strutture dopo un periodo di massimo 6 mesi.

La persona che è in possesso di uno status di protezione (rifugiata o rifugiato, protezione sussidiaria) è autorizzata a rimanere sul territorio per i successivi 5 anni.

Il complesso sistema di gestione delle persone richiedenti protezione internazionale e la particolare vulnerabilità di molte e molti di loro, la difficoltà nell'apprendere le lingue

<sup>14</sup> Le titolari e i titolari dello status di rifugiato, come le persone beneficiari della protezione sussidiaria, hanno parità di trattamento con una persona con cittadinanza italiana in materia di accesso all'assistenza sociale (art.27, d.lgs. n. 251/2007). La rifugiata o il rifugiato può quindi beneficiare dell'assistenza sociale al pari della persona con cittadinanza italiana, e dunque in presenza degli ulteriori requisiti di legge può chiedere la concessione dell'assegno sociale, della pensione per le persone invalidi civili, l'assegno di maternità, l'assegno per il nucleo familiare con tre figlie e/o figli minori e di ogni altro intervento o prestazione anche economica prevista per persone con cittadinanza italiana a livello regionale, provinciale e comunale.

autoctone, la difficoltà nell'inserirsi nel mondo del lavoro: questi e molti altri sono i fattori di rischio che possono portare una rifugiata o un rifugiato a ritrovarsi in mezzo alla strada.

Per le famiglie con bambine piccole e/o bambini piccoli o per le persone particolarmente vulnerabili il rispettivo distretto sociale, in collaborazione con le associazioni che gestiscono i centri per richiedenti asilo, cerca di trovare anche assieme ad altri enti (p.es. Ipes) una soluzione abitativa. Non sempre però ciò è possibile, anche perchè a Bolzano esiste un'unica struttura che in casi estremi può accogliere famiglie.

Per persone singole che rientrano in questa categoria esistono solo a Bolzano due strutture (Casa del giovane Lavoratore e Casa Migrantes) che possono accoglierle a fronte del pagamento di un minimo contributo per l'affitto (ma ciò presuppone un'attività lavorativa). Le liste d'attesa sono comunque lunghe e nel frattempo le persone rischiano di dover dormire in strada.

### 3) **Persone senza dimora – protezione temporanea per seri motivi umanitari**

La persona con protezione temporanea per seri motivi umanitari è, tra le profughe ed i profughi, la categoria con una forma di protezione minore. Queste persone sono autorizzate a rimanere sul territorio per due anni (ev. rinnovabile). Non trattandosi di uno status di protezione internazionale queste persone o intere famiglie hanno diritto dopo la loro uscita dalla struttura di accoglienza, per un periodo limitato, ad un aiuto economico ridotto (100% reddito minimo inserimento spettante ad una persona che vive da sola ed ev. un contributo ridotto per coprire la cauzione dell'affitto).

Se non riescono a trovare un lavoro (stabile) e di conseguenza a pagarsi un posto letto, sono a grande rischio di diventare senza dimora. Inoltre il concetto di dimora stabile deve essere documentato – situazione abbastanza impossibile per chi non possiede una rete sociale e/o padroneggia le lingue autoctone.

## 5.6.2 Altre tipologie di persone con cittadinanza straniera senza dimora

A queste tre categorie se ne possono aggiungere delle altre:

### 4) **Apolidi**

L'apolide è una persona che non ha la cittadinanza di nessun paese (convenzione di New York del 1954 relativa allo status delle e degli apolidi). La persona apolide può far parte delle categorie 1), 2) e 3).

### 5) **Persone migranti ed immigrati**

Una persona migrante è chi decide di lasciare volontariamente il proprio paese d'origine per cercare un lavoro o per ricongiungersi con la famiglia, e per cercare condizioni di vita migliori. A differenza della rifugiata o del rifugiato, una persona migrante non è perseguitata nel proprio paese e può far ritorno a casa in condizioni di sicurezza. Esistono oltre 20 tipi di permessi di soggiorno che autorizzano a stare legalmente sul territorio nazionale. A secondo del permesso di soggiorno la persona gode di un eventuale forma di assistenza economica. Solo le persone con permesso di soggiorno di lunga durata (possibile dopo 5 anni di dimora e domicilio stabile sul territorio nazionale) ai fini dell'assistenza sociale sono equiparati a persone con cittadinanza italiana. Le altre persone hanno diritto a solo 2 mesi di assistenza all'anno. Le difficoltà maggiori sono legate alla questione lavoro e alloggio. Per le assistenti familiari ("badanti") spesso e volentieri si crea una situazione di dipendenza e grave disagio in caso di decesso della persona assistita (ciò equivale alla perdita della sistemazione abitativa).

### 5.1) **Persone immigrate regolarmente**

La persona immigrata regolarmente risiede in uno stato con un permesso di soggiorno rilasciato dall'autorità competente.

### 5.2) **Persone immigrate irregolarmente**

La persona immigrata irregolarmente è una persona che è entrata regolarmente in un paese, per esempio con un visto turistico, ma ci è rimasta anche dopo che il visto era scaduto. La persona rimane quindi irregolarmente nel paese di arrivo.

### 6) **Le persone immigrate clandestinamente**

La persona immigrata clandestinamente è una persona che è entrata in un paese evitando i controlli di frontiera, dunque senza un valido titolo giuridico per soggiornarvi. La persona che è illegalmente in Italia è quindi una persona che non ha mai avuto un titolo di soggiorno regolare.

Le persone immigrate irregolarmente e clandestinamente (5.2 e 6) non godono di nessun tipo di diritto riguardante l'assistenza economica sociale e/o altri contributi pubblici. In inverno, per tutelare la vita delle persone irregolari, queste possono accedere (se c'è posto) nelle strutture di emergenza freddo a Bolzano, grazie ad un'ordinanza del Sindaco che viene emessa ogni anno per dare la possibilità anche a queste di trovare un riparo nei mesi più freddi.

In base all'art. 35 T.U. nei confronti delle persone straniere presenti sul territorio nazionale che non sono in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, vengono infatti assicurate solo "le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e ad essi sono estesi i programmi di medicina preventiva e salvaguardia della salute individuale e collettiva" (codice STP = straniero temporaneamente presente). Esiste un divieto di denuncia da parte del personale medico e sanitario nel caso di cure prestate a persone in condizioni di soggiorno irregolare.

Per le minori ed i minori è previsto il diritto e l'obbligo di frequenza scolastica (è vietato fare segnalazione alle forze dell'ordine per il solo fatto dell'iscrizione della minore o del minore).

## 6. LA CASA, LA SALUTE, L'OCCUPAZIONE, LA PREVENZIONE

Quattro concetti importanti e centrali nell'ambito del lavoro per e con le persone senza dimora sono la casa, la salute, l'occupazione e la prevenzione. Questo capitolo si sofferma brevemente su ognuno di questi concetti, anche per dare qualche spunto di riflessione.

### 6.1 La casa

La casa non è solo il luogo fisico costruito e abitato dagli esseri umani. Essa è anche una rappresentazione simbolica spesso utilizzata in psicologia. Infatti, ad un livello psicologico profondo, la casa va a costituirsi come le fondamenta stesse della vita psichica di una persona, per cui "essere a casa" equivale a "essere integri a livello psicologico".

L'importanza che assume l'abitare in una casa, fornisce la misura di come il non-abitare sia una forma di devianza, poiché l'abitazione è un elemento primario di identità, un criterio essenziale di riconoscimento e di appartenenza sociale, in qualsiasi forma la si "possieda" (in proprietà, in affitto, ammobiliata, in condivisione).

- Chi non ha una casa non ha la possibilità di chiudere o aprire, a sua scelta, un contatto con il mondo esterno.
- Senza una casa si vive e si dorme sulla strada, con conseguenze sullo stato di salute mentale e fisica. Tra le ragioni che portano a modificare le abitudini del sonno, la più frequente e rilevante è la paura di essere aggrediti: chi vive per strada è vulnerabile ai massimi livelli; le prime notti sulla strada producono terrore, confusione, senso di non ritorno, perdita momentanea dell'orientamento, umiliazione e perdita di identità elementare, sensazioni difficili da abbandonare. Dormire all'aperto espone a rischi e pericoli non indifferenti.
- Le persone senza casa sperimentano spesso la disgregazione che sentono "dentro" anche "fuori", cioè nell'ambiente, nella vita quotidiana nel momento in cui devono spostarsi da un luogo all'altro per poter sopperire alle loro necessità.

La casa e la residenza sono due concetti assestanti, cioè essere residente non significa avere una casa, ma soltanto l'abitudine di trovarsi normalmente in un certo luogo. L'equazione residenza = casa è quindi errata<sup>15</sup>.

### 6.2 La salute

La salute è uno dei cardini nella vita di un essere umano. Se viene a mancare, se è minata, se è precaria, se è difficile mantenersi sani ed efficienti, tutti i progetti di vita, professionali, personali, familiari devono essere rivisti e rischiano di non poter essere realizzati.

Senza la salute è difficile approdare al mondo del lavoro, è difficile inserirsi in un contesto sociale. Essere ammalati molte volte significa anche essere condannati alla solitudine.

Pensare alle persone senza dimora dal punto di vista strettamente sanitario significa considerare che queste persone si trovino in una condizione di:

- alta esposizione a fattori di rischio nocivi per la salute;
- alta esposizione a traumi, incidenti e violenze;
- alta prevalenza di malattie;

<sup>15</sup> Per ulteriori informazioni sul diritto della residenza anagrafica vedi: <http://www.avvocatodistrada.it/materiali/sentenze-e-leggi/diritto-alla-residenza-anagrafica/>.

- un insufficiente accesso all'assistenza sanitaria;
- un'alta mortalità.

Una buona collaborazione con i servizi sanitari permette quindi di fare un passo avanti nel miglioramento delle condizioni di vita delle persone senza dimora, dando loro la possibilità di riguadagnare o mantenere un bene prezioso come la salute. La mancanza dei requisiti previsti per l'accesso ai servizi specialistici, CSM, Ser.D, Hands, ecc., impedisce e pregiudica la guarigione, la riabilitazione ed il reinserimento sociale delle persone senza dimora.

Un altro tema da affrontare è il legame tra salute e povertà (importante anche perchè la povertà è una tra le cause della perdita dell'abitazione e così l'inizio del percorso verso la condizione di senza tetto e poi senza dimora). Nel 2001 la Commissione Regionale per l'Europa dell'Organizzazione Mondiale per la Sanità ha riconosciuto che le organizzazioni sanitarie hanno la responsabilità di contribuire agli sforzi per ridurre la povertà.

Nel 1948 l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha formulato il concetto di "salute" come "uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale che non consiste soltanto in un'assenza di malattia o di infermità". L'approccio alla salute ha avuto diverse evoluzioni, per arrivare a un concetto di salute più ampio che è stato recepito anche nella Carta di Ottawa<sup>16</sup>: "Per raggiungere uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, un individuo o un gruppo deve essere capace di identificare e realizzare le proprie aspirazioni, di soddisfare i propri bisogni, di cambiare l'ambiente circostante o di farvi fronte. La salute è quindi vista come una risorsa per la vita quotidiana, non è l'obiettivo del vivere. La salute è un concetto positivo che valorizza le risorse personali e sociali, come pure le capacità fisiche."

Sempre la Carta di Ottawa precisa che le condizioni e le risorse che giocano un ruolo fondamentale per la salute sono la pace, la casa, l'educazione, l'alimentazione, il reddito, l'ecosistema stabile, risorse durevoli, la giustizia sociale e l'equità. Il miglioramento della salute suppone che queste condizioni preliminari siano soddisfatte.

### 6.3 L'occupazione

"L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro". È il primo articolo della Costituzione della Repubblica Italiana.

Ma purtroppo parlare di lavoro spesso vuol dire parlare di sogni, di desideri, di qualcosa di molto lontano e irraggiungibile. Il lavoro rappresenta un momento privilegiato di interazione e di scambio con l'ambiente e la società, esercita un'azione trasformativa sul e nel essere umano, è una fondamentale possibilità di evoluzione individuale e collettiva, un processo multideterminato e carico di significati simbolici sia individuali che collettivi. Il lavoro è anche un modo di esplicitazione dei valori, delle norme, dei modelli di comportamento caratteristici di un ambiente culturale e produttivo. Lavorare significa anche portare diritti e doveri, essere degna e degno di rispetto e dignità, consente di realizzare un progetto di vita, vivere il senso di appartenenza e di aggregazione sociale, contribuire al progresso materiale e spirituale della società.

Se quanto abbiamo visto sopra vale per qualsiasi essere umano, nel caso delle persone senza dimora assume una valenza ancora maggiore per due ordini di motivi: da un lato un aspetto puramente economico legato alla sussistenza e autonomia dai servizi e dalle prestazioni pubbliche, dall'altro ciò che forse costituisce il vero motore al cambiamento, alla possibilità di

<sup>16</sup> La Carta di Ottawa per la Promozione della Salute è stata elaborata ed adottata nel novembre 1986 dalla Conferenza internazionale organizzata unitamente dall'O.M.S., dal Ministero Canadese della sanità e del Benessere Sociale e dall'Associazione Canadese di Sanità Pubblica.

vivere una vera vita, ovvero l'aspetto psicologico (inteso in senso ampio, comprendendo l'aspetto emotivo).

Per questi motivi un percorso di accoglienza e sostegno per le persone senza dimora non può non considerare la tensione ad un re-inserimento nel mondo del lavoro, avvalendosi di tutte le opportunità offerte, dagli stage ai tirocini formativi, all'attività di volontariato per avvicinarsi lentamente alle regole di un contesto strutturato ed ancora al lavoro nelle cooperative sociali di inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

## 6.4 La prevenzione

Il concetto della prevenzione assume una certa importanza in queste nuove linee guida. Esso si distingue dal concetto di prevenzione proprio del settore delle dipendenze o di altre politiche sociali. In questo contesto si pensa alla prevenzione come "intervento precoce" che riesce ad intercettare il disagio, la criticità, prima che si trasformi in un problema concreto. Questo significa intervenire nell'ambito del lavoro di strada con operatrici ed operatori che incontrano le persone che vivono la loro marginalità e il loro disagio sulle strade, magari pur avendo un luogo dove vivere, dormire ecc.; oppure attivarsi per prevenire la perdita dell'abitazione, che sappiamo essere una delle più importanti strategie di contrasto alla homelessness.

Intercettare il bisogno, il disagio ai primi segnali di comparsa significa poter intervenire tempestivamente e avere maggiori probabilità di successo, con costi e risorse inferiori rispetto all'intervento in situazioni conclamate, croniche, gravemente compromesse.

In questi anni la perdita dell'alloggio è diventata una delle "nuove povertà". La riflessione ha evidenziato che:

1. Perdono l'alloggio persone apparentemente integrate nella società che si trovano ad affrontare eventi critici a causa della crisi economica, a causa di errate scelte di vita non rispettando norme condominiali e/o di convivenza o a causa di problemi familiari. La perdita dell'alloggio (sfratto) avviene dopo che la persona o il nucleo familiare ha accumulato dei debiti. Pertanto spesso oltre alla mancanza di alloggio vi è una situazione debitoria. In queste situazioni, accanto alla povertà economica, si possono rilevare altri problemi (di salute, d'istruzione, di gestione del denaro, d'incapacità di gestire il quotidiano e di fare scelte adeguate, deficit di competenze linguistiche e conoscitive).
2. Perdono l'alloggio persone già precedentemente a "rischio" e appartenenti ad una fascia debole della popolazione (utenti di servizi sociali e/o sanitari) o comunque già entrate a far parte di un circuito di marginalità e multiproblematicità.
3. La perdita dell'alloggio costringe le persone ad affidarsi alla cerchia amicale e familiare che può offrire un aiuto solo temporaneo, mettendo la persona in una condizione d'instabilità e insicurezza con ripercussioni a livello psicologico. Talvolta non esiste nemmeno una rete di supporto.
4. Il degrado comincia quando le persone che perdono l'alloggio, dopo aver usufruito dell'ospitalità delle reti sociali, finiscono per trovare sistemazioni non adeguate e a questo punto il rischio di ritrovarsi sulla strada è elevato.
5. Attualmente ci si confronta di frequente con situazioni di sfratto esecutivo, di cui i servizi sociali vengono a conoscenza troppo tardi (spesso solo due settimane prima che la persona debba lasciare l'abitazione). È pertanto difficile avviare interventi efficaci e risolutivi, con la conseguenza che vengono invece attivate le risorse delle strutture per persone senza dimora. Con le "Linee operative sfratti" dell'Azienda Servizi Sociali di Bolzano, le e gli assistenti sociali dell'area sociopedagogica di base



per minori e adulti dei distretti già nel 2011 hanno abbozzato una prassi da seguire, differenziando tra casi in carico e non. Quando infatti la situazione non è conosciuta e il problema non viene segnalato (da IPES, Comune o privati) con un certo anticipo, gli interventi e le risorse attivabili anche da parte del distretto sociale sono limitati.

## 2° Parte

### LE LINEE GUIDA

## 7. LE LINEE GUIDA OPERATIVE

Questo capitolo si occupa delle linee guida vere e proprie. I sottocapitoli Salute, Occupazione, Prevenzione, Lavoro di strada, Accoglienza-osservazione (che include il tema della casa), si strutturano in maniera univoca. Dopo uno sguardo al presente in Alto Adige, si delineano le linee guida che il gruppo di lavoro ha elaborato per un perfezionamento dei servizi per le persone senza dimora.

### 7.1 Salute

Come già constatato nel capitolo precedente, il tema della salute è un tema cruciale se si pensa alle persone senza dimora. Problematico è che, non esistendo un accordo tra il SIS, i distretti sociali ed i servizi sanitari, qualche volta i partner "sociali" (ASSB, distretti sociali, ecc.) considerano un problema di tipo sanitario, mentre i partner "sanitari" lo considerano di tipo sociale.

#### Servizi esistenti

Il progetto "dimora della salute", oltre a fornire informazioni generali sul tema della salute, offre alle persone senza dimora visite di controllo, la prenotazione di visite specialistiche e sostegno farmacologico.

#### Linea guida 1

Il SIS e i distretti sociali istituiscono un **tavolo di lavoro con la sanità** (i pronto soccorsi della Provincia, SerT, CSM), il cui compito è l'elaborazione di protocolli per l'ambito delle persone senza dimora. Il coordinamento è svolto dalla Provincia Autonoma di Bolzano.

### 7.2 Occupazione

L'importanza del lavoro è già stata sottolineata diverse volte in questo documento, nonostante al momento sul nostro territorio non esistano dei servizi specifici per le persone senza dimora.

#### Servizi esistenti

Le persone senza dimora in cerca di lavoro di solito vengono mandate al centro mediazione lavoro competente. Solo le persone con un'invalidità superiore al 46% vengono però seguite dal collocamento mirato. Le altre vengono considerate come persone disoccupate "normali" ed il centro mediazione si limita a fare un matching tra domanda e offerta. Il distretto sociale fornisce inoltre alcune informazioni per la ricerca del lavoro grazie a inserzioni sui giornali, offerte presso le agenzie interinali, ecc.

Un'altra porta d'ingresso al mercato del lavoro è lo stage, che il distretto può attivare in collaborazione con la formazione professionale italiana/tedesca. Purtroppo però i fondi a disposizione per questi stage sono sempre meno. Così vengono ormai attivati soltanto se la persona ha delle buone capacità e se si presentano delle reali possibilità per una futura assunzione.

Lo stesso vale anche per l'inserimento nelle cooperative sociali di tipo B, che tra l'altro è solo possibile se le persone fanno parte delle categorie protette.

In passato l'ASSB offriva anche il servizio "help for job", ora inteso solo come assistenza al posto del lavoro per persone con invalidità inserite in un'azienda tramite una convenzione d'affidamento.

Da sottolineare è però l'importanza per le persone senza dimora di avere un'occupazione, anche in un'ottica di prevenzione.

## Linea guida 2

**Il SIS e i distretti sociali** costituiscono un **servizio "help for job"**, non inteso come è adesso (assistenza al posto di lavoro per persone con invalidità), ma con molteplici servizi e rivolto ad un'utenza più ampia:

Target: Rivolto a tutte e tutti su invio da parte dei servizi

Obiettivi:

- informazione e consulenza individuale;
- consulenza mirata e percorsi di riabilitazione e avvicinamento al lavoro;
- banca dati informativa sul tema lavoro.

## 7.3 Prevenzione

Questo capitolo illustra brevemente l'unico servizio che esiste nell'ambito della prevenzione. Questa offerta limitata porta con sé diverse linee guida, considerato che la prevenzione, come già affermato nel capitolo precedente, è un'area sulla quale bisogna affermarsi.

### Servizi esistenti

A Merano esiste un "Tavolo permanente": i servizi specifici attivi sul territorio per persone che rischiano lo sfratto (prevenzione allo sfratto abitativo) si riuniscono – su invito dell'Ipes – circa ogni 3 mesi per discutere sulle possibilità di intervento da parte dei vari servizi che riguardano le persone morose o in difficoltà a gestire la propria vita abitativa. Partecipano al suddetto tavolo: il Comune di Merano, il Distretto sociale di Merano, la Caritas, l'Ipes.

## Linea guida 3

Costituzione di un **"tavolo permanente"**: i servizi specifici per persone senza dimora, attivi sul territorio (Ipes, Comuni, Comunità Comprensoriali, privato sociale), si dovranno interfacciare e collaborare e si riuniranno ogni 2 mesi. Il lavoro di rete dovrà coinvolgere più servizi possibili, anche laddove nascano difficoltà di assistenza per mancanza di requisiti, per favorire un flusso informativo e anticipare la presa in carico da parte dei servizi preposti in un'ottica preventiva.

## Linea guida 4

Costituzione di un gruppo di lavoro che si incontra periodicamente per elaborare delle **linee guida specifiche per la prevenzione della condizione di senza dimora**, coordinato dalla Provincia Autonoma di Bolzano. Una volta terminate le suddette linee guida queste costituiranno parte integrante di questo documento.

### Linea guida 5

La Provincia, assieme alle comunità comprensoriali, s’impegna a verificare l’**applicazione delle singole “procedure nelle situazioni di sfratti di nuclei familiari”**, predisposte dall’ASSB.

### Linea guida 6

L’ASSB, le comunità comprensoriali ed il terzo settore avviano delle **azioni di responsabilizzazione** delle persone già in carico ai servizi distrettuali (Assistenza Economica Sociale ed area socio-pedagogica) nella gestione dei contributi economici ricevuti, nella cura dell'alloggio (rispetto delle norme condominiali e di convivenza) e nel pagamento delle spese (monitoraggio tramite l’AES rispetto al pagamento regolare dell'affitto).

## 7.4 Lavoro di strada

Il lavoro di strada è un insieme di interventi a “livello 0” svolti da un’equipe multidisciplinare che opera nel contesto di strada, luogo ritenuto privilegiato per il presidio del territorio e per l’emersione delle problematiche (ascolto attivo).

### Servizi esistenti

L’Unità di Strada (UDS) interviene pertanto sulle situazioni definite a rischio, che coinvolgono le persone senza dimora e, più in generale, tutta la popolazione di strada presente sul territorio della Provincia di Bolzano. L’UDS non lavora quindi solo con le persone senza dimora, ma con l’intero territorio (lavoro di comunità) e si muove sul territorio in sinergia con altri attori, sostenendo i servizi e le istituzioni (lettura del fenomeno e appoggio sui vari casi) e interloquendo con la cittadinanza (mediazione e sensibilizzazione).

Si pone i seguenti obiettivi:

- Osservazione e mappatura del fenomeno (raccolta dati e statistica);
- Contatto, prima accoglienza e orientamento;
- Mediazione con il territorio;
- Prevenzione del disagio;
- Attuazione programmi di assistenza individualizzati, volti alla risposta dei bisogni primari della persona (vitto, indumenti, medicine, ecc.);
- Accompagnamento strutturato ai servizi socio-sanitari.

I programmi di assistenza non sono intesi come mero assistenzialismo, ma sono azioni finalizzate a mantenere il contatto e la relazione di fiducia. Inoltre, in un’ottica di empowerment, possono essere intese come azioni preliminari alla compilazione di un PEI (Progetto Educativo Individualizzato) e di monitoraggio/verifica per future accoglienze. I percorsi sono pertanto flessibili e tarati sui reali bisogni della persona, con la quale si costruisce una micro progettualità che ha come obiettivo ultimo l’integrazione sociale. Affinché questo avvenga, l’UDS agisce in strettissima sinergia con i servizi territoriali: indispensabile il lavoro di rete, predisposto con il servizio sociale di riferimento come case manager. L’UDS collabora inoltre con il mondo del volontariato ed è in continua formazione e supervisione. Collateralmente si avvale di professioniste e professionisti di altri ambiti, quali personale medico, infermieristico, avvocato ed avvocati, artiste ed artisti, che aiutano l’equipe di strada nella risposta dei bisogni e nel consolidamento del rapporto di fiducia.

La relazione nasce pertanto sulla strada grazie ad un setting informale e, tramite l'animazione del territorio, l'UDS mantiene uno sguardo a 360° sul fenomeno e sulle dinamiche che si creano nei luoghi di aggregazione delle persone senza dimora. L'UDS si adatta quindi al contesto di strada, condividendo determinate sue logiche, senza però perdere la sua specifica identità di luogo di relazione e d'aiuto. Inoltre il presidio del territorio permette il controllo e promuove la governance dei fenomeni della grave emarginazione sociale.

L'UDS interviene sia con tempi e luoghi definiti (ad esempio con un camper in un luogo con orario definito), diventando così punto informativo e di orientamento stabile. Ma per sua natura attua anche interventi ad hoc (variabili in tutte le altre zone della città e della Provincia), ricercando soprattutto le persone più sfiduciate che non afferiscono più ai servizi territoriali.

### Linea guida 7

Viene istituito uno **"sportello unico per l'accoglienza delle persone senza dimora"** solo per il periodo di **"emergenza freddo"**. In prossimità della stazione di Bolzano la persona senza dimora potrà afferire allo sportello per conoscere la disponibilità dei posti letto nelle strutture del territorio e mettersi in lista d'attesa, se in possesso dei requisiti.

Target: Persone senza dimora, uomini e donne con cittadinanza italiana, UE e non, con più di 18 anni, con documenti in regola e anche non in regola (salvo esplicita regolamentazione). Famiglie con minori (marito, moglie più figlie e/o figli) e/o donne in stato di gravidanza, italiane, comunitarie ed extracomunitarie.

Obiettivi: riorganizzare ed ottimizzare il sistema di accoglienza.

Orario apertura: lo sportello sarà aperto al pubblico 5 giorni su 7 per un paio di ore pomeridiane. Sarà possibile inviare mail e contattare lo sportello anche telefonicamente.

Organizzazione: si realizza una equipe composta da almeno 2 operatrici e/o operatori, includendo eventualmente anche il volontariato. Il coordinamento sarà svolto dalla Provincia Autonoma di Bolzano assieme ai Comuni della Provincia.

Ci sarà poi un gruppo di Regia, composto dalla Provincia, dai Comuni e dalle associazioni del privato sociale.

## 7.5 Accoglienza - osservazione

Il termine accoglienza "è da intendersi non come fase isolata, ma come parte di un percorso più ampio che si svilupperà in un punto focalizzato alla conoscenza reciproca tra operatore/i e utente/i, dove si pongono le basi per un rapporto centrato sulla 'domanda/offerta' e su una relazione d'aiuto"<sup>17</sup>. Attraverso questo percorso l'operatrice o l'operatore può riconoscere la persona nella sua dignità e l'individualità come potenziale portatrice di bisogni e risorse.

L'accoglienza rappresenta il momento per porre le basi di una relazione fiduciaria tra la persona, l'operatrice o l'operatore e il servizio, attraverso l'accettazione incondizionata e l'ascolto attivo della stessa. La persona, nella fase dell'accoglienza, viene ascoltata e fatta sentire a proprio agio.

In termini operativi rappresenta la fase dell'osservazione.

L'accoglienza si può dividere a livelli, dove il livello definisce il grado di risposta dei servizi al bisogno espresso dalle persone.

<sup>17</sup> cit: Daniela Simone, dizionario di Servizio Sociale – M. Dal Pra Ponticelli, Carrocci/Faber

### 7.5.1 Accoglienza in emergenza

Offre risposta a bisogni base (alimentazione, sicurezza, posto letto, cura/igiene personale). Non prevede progetti o accompagnamenti socio-pedagogici, ma una valutazione, una rilevazione, un monitoraggio dei bisogni complessivi della persona, sia espressi che non espressi, permettendo un eventuale invio e/o conseguente attivazione di progetto.

#### Servizi esistenti

A Bolzano esistono nel periodo invernale dei **Centri emergenza freddo**. Negli ultimi anni sono stati messi a disposizione ca. 150 posti per uomini italiani, comunitari ed extracomunitari.

Esistono poi in Provincia due centri d'accoglienza notturna: a Merano aperto tutto l'anno mentre a Bressanone solo da inizio ottobre al 1 giugno.

L'obiettivo è l'accoglienza notturna a bassa soglia.

Vengono effettuati:

- La prima valutazione/analisi del bisogno;
- Il monitoraggio delle singole situazioni;
- La riduzione del danno/mantenimento;
- L'invio a livello successivo – elaborazione/condivisione di progettualità.

### 7.5.2 Accoglienza livello I

I centri di accoglienza livello I offrono la possibilità di strutturare con la persona progetti socio-pedagogici/accompagnamenti individualizzati, per dare la migliore risposta a bisogni più profondi, creando la possibilità di un cambiamento della situazione di vita, favorendo il percorso di inserimento nella comunità. Si tratta di un'accoglienza residenziale e/o continuativa.

#### Servizi esistenti

- **Centro accoglienza notturna – presso il Conte Forni a Bolzano**

Target: Persone in situazione di senza dimora, con cittadinanza italiana e UE e, previa valutazione dei servizi sociali, non UE, con più di 18 anni e con documenti in regola.

Modalità d'accesso: Per gli uomini l'ingresso è vincolato dalla valutazione fatta dal servizio di valutazione e quindi dall'assistente sociale di riferimento. Per le donne l'accesso è diretto o su invio dei servizi.

Obiettivi: Offrire accoglienza notturna per consentire alla persona l'attivazione di progetti significativi di miglioramento/cambiamento della vita.

Tempi: Per gli uomini, essendo un inserimento su invio progettuale, i tempi sono definiti caso per caso per un massimo di mesi 3.

Per le donne l'accesso è consentito per un tempo massimo di 60 giorni.

Cosa si offre: Kit cura igiene personale, Kit biancheria letto/bagno, cena, lavatrice, deposito bagaglio, analisi del bisogno, progettualità condivisa.

Orario apertura: Giorni 365/365 – solo notturno.

- **Centro Diurno e di consulenza– presso il Conte Forni a Bolzano**

Target: Persone senza dimora, con cittadinanza italiana, UE e, previa valutazione dei servizi sociali, non UE, con più di 18 anni e con documenti in regola.

Modalità d'accesso: Richiesta diretta o invio dai servizi.

Obiettivi: Creare un ambiente fuori dalle dinamiche della strada che consenta alla persona di attivare dei miglioramenti/cambiamenti alla propria situazione, migliorare i rapporti interpersonali e riacquisire le regole comunitarie attraverso:

- L'attivazione di progetti individualizzati volti al miglioramento e invio a servizi;
- L'attivazione della rete fra servizi e accompagnamenti strutturati.

Servizi offerti: Cura igiene personale, mensa, lavatrice, deposito bagaglio, analisi del bisogno, progetti individualizzati, progettualità condivisa con la rete, accompagnamenti, attività pomeridiane libere ad accesso progettuale (finalizzate alla socializzazione e osservazione di competenze).

Orario apertura: il Centro Diurno è aperto tutti i giorni dell'anno da lunedì a venerdì per 6 ore (dalle 9.00 alle 15.00 per tre giorni la settimana e dalle 10.00 alle 16.00 per due giorni la settimana). Il sabato e la domenica e i giorni festivi il servizio è garantito unicamente per la distribuzione del pranzo (dalle ore 12.30 alle ore 14.00).

### Linea guida 8

Si fissano in **4 mesi i tempi di accoglienza**, presso il Centro diurno e di consulenza, per tutti a prescindere dalla residenza sul territorio comunale, prolungabili in caso di progettualità o a seguito di valutazioni condivise con la rete<sup>18</sup>.

### Linea guida 9

Viene istituito un **centro diurno senza requisiti d'accesso** non solo per persone senza dimora ma anche per persone senza tetto e richiedenti protezione internazionale, finanziato attraverso contributi provinciali.

Target: Rivolto a tutte e tutti.

Modalità d'accesso: Accesso diretto.

Servizi offerti: Cura della persona, servizio lavanderia, deposito bagagli, punto di ristoro, da valutare se offrire anche 1 pasto.

Obiettivi: Creare un ambiente fuori dalle dinamiche della strada che consenta alla persona di attivare dei miglioramenti/cambiamenti alla propria situazione, migliorare i rapporti interpersonali e riacquisire le regole comunitarie attraverso:

- L'attivazione di progetti individualizzati volti al miglioramento e invio a servizi;
- L'attivazione della rete fra servizi e accompagnamenti strutturati.

I centri diurni dovranno essere organizzati in un'ottica olistica, cioè non più come "Teestuben". Saranno inclusi infatti altri servizi e offerti ad esempio l'avviamento di progetti specifici, anche artistici-creativi, laboratori protetti, consulenze specifiche, ecc.

Tempi: Apertura 7 giorni/settimana

## 7.5.3 Residenzialità (I° e II° livello)

Nell'ambito della residenzialità si ritiene opportuno sottolineare alcuni concetti:

- Ogni intervento deve essere pensato e agito secondo il principio della centralità della persona e analizzandone il bisogno, a prescindere dal paese di provenienza.
- Ogni intervento deve essere pensato e agito con il forte intento di evitare forme di assistenzialismo.
- Sussiste l'obbligo/la necessità di razionalizzare le risorse e di acquisire e diffondere le buone prassi già esistenti.

<sup>18</sup> La necessità di ipotizzare un periodo definito d'accoglienza nasce dalla discussione interna al gruppo di lavoro rispetto all'esperienza e conseguenza preoccupazione che un'accoglienza incondizionata possa determinare in alcune persone una cronicizzazione a prescindere dall'età o da una specifica problematica.



In questo momento non esiste un iter formulato su come le persone vengono seguite una volta entrate in una casa indipendente. Il non-accompagnamento in questa fase di vita purtroppo porta spesso ad un fallimento del progetto. Inoltre, nella Provincia di Bolzano, non esiste ancora nessun progetto pilota di tipo *housing first/led*, anche se ritenuto importante a livello nazionale ed europeo (vedi capitolo 2.2.2). Per quanto riguarda i progetti proposti all'interno del servizio Caritas non si può parlare di *housing first*, ma si tratta di progetti di *social housing* in generale, che si basano su qualche principio fondamentale del *housing first*, ma con differenze anche significative nell'impostazione del progetto.

## Servizi esistenti

### I° livello

Strutture residenziali (gestite da Caritas; a Bolzano: Casa dell'ospitalità e Casa Margaret, a Merano: Casa Archè).

Target: Uomini/donne, maggiorenni, con documenti in regola (possibilità di accoglienza in deroga per motivi umanitari).

Modalità d'accesso: Invio da parte di servizi tramite richiesta su apposito modulo.

Macro obiettivo: Accoglienza e sostegno nel percorso di reinserimento socio-lavorativo. Si tratta di servizi che consentono alla persona di acquisire competenze sufficienti nei vari ambiti della vita (abitativo, sanitario, lavorativo e sociale) in un percorso di inclusione che prevede verifiche costanti del livello di autonomia raggiunto.

Obiettivi: Copertura delle esigenze di situazioni di emergenza (sanitarie, umanitarie, alloggiative) e di reinserimento sociale attraverso:

- Accompagnamento in percorsi di reinserimento (monitoraggio, contatti di rete, condivisione dei percorsi).
- Offerta di alloggi alternativi al termine di percorsi di sostegno e supporto condiviso all'interno del servizio e con i servizi sociali di riferimento.
- Offerta di attività occupazionali/tempo libero.
- Accurata registrazione degli interventi tramite apposite banche dati.

### Tipologie interventi e servizi:

- Soddisfazione bisogni primari (colazione, pranzo, cena);
- Fornitura kit igiene/pulizia personale;
- Supporto a ricerca lavoro;
- Gestione tempo libero, attività esterne;
- Colloqui individuali;
- Incontri di verifica con servizi coinvolti;
- Informazioni – contatti;
- Incontri di verifica;
- Elaborazione di progetti condivisi.

### II° livello

Residenza ad alta autonomia (a Bolzano: Conte Forni II livello di Volontarius, alloggi "Training abitativi" di Caritas; a Merano: un appartamento "Training abitativo" presso Casa Archè).

Target: Si tratta di un servizio organizzato o con alloggi singoli o con alloggi e spazi condivisi per persone che provengono da servizi di bassa soglia, di I livello o da altre realtà, che possono sperimentarsi nei vari ambiti della vita (abitativo, sanitario, lavorativo, sociale) confermando un desiderio ed un impegno ad un percorso di vita volto all'autonomia e all'inclusione.

Modalità d'accesso: Su invio da parte dei servizi del territorio con una scheda di accesso da compilare da parte dell'ente inviante.

**Macro obiettivo:** Favorire l'autonomia alloggiativa e percorsi di inclusione a partire dalla valutazione delle abilità/autonomie acquisite attraverso:

- Training;
- Sostegno motivazionale;
- Verifica dell'autonomia della persona nella gestione domestica e della quotidianità nelle sue varie declinazioni.

**Tempi:** A seconda del percorso individuato (massimo 2 anni).

**Obiettivi:**

- Sostegno nel recupero delle competenze della persona accolta a partire dalle risorse residuali esistenti.
- Sostenere la motivazione e l'*empowerment* delle singole persone nei vari ambiti di vita (relazionale, abitativa, occupazionale).
- Monitoraggio, verifica, valutazione del grado di autonomia, della stabilità, dell'equilibrio, della capacità acquisita di risoluzione dei problemi e gestione delle difficoltà e/o ostacoli, raggiunti dalla persona nei vari ambiti di vita.
- Sostegno e accompagnamento iniziale (da definire individualmente) negli spazi di autonomia raggiunti.

**Servizi offerti:**

- Progetti individualizzati condivisi (mirati a favorire l'acquisizione di quelle competenze/abilità sociali-relazionali-motivazionali-gestionali o a rafforzarle se già esistenti, che possano consentire alle persone di raggiungere una condizione di vita autonoma);
- Camera e uso spazi condivisi (cucina, servizi igienici, lavanderia) o alloggio singolo o alloggio condiviso;
- Mediazione con i servizi del pubblico e del privato sociale del territorio;
- Corsi di formazione/riqualificazione;
- Stage lavorativi o inserimenti in cooperative;
- Inserimento sul libero mercato.

**Tipologia di interventi:**

1. Interventi rivolti a persone in età avanzata con competenze e autonomie sufficienti ma con difficoltà di reinserimento occupazionale. Valutazione delle competenze per un'inserimento in alloggi IPES, del Comune o sul libero mercato:  
3 mesi per valutazione delle competenze (autonomie) - se esito positivo: 3 mesi per ricerca alloggio autonomo o in condivisione; se esito negativo: ritorno al precedente servizio o ad altri servizi in grado di accogliere la persona stabilmente.
2. Interventi rivolti a persone con un percorso d'inclusione socio-lavorativa già avviato.
3. Interventi rivolti a persone con un percorso d'inclusione sociale già avviato ma in cerca di attività occupazionale.

### **Housing Sociale**

L'IPES ha affittato alla Caritas di Merano un appartamento con la funzione di "training abitativo". La Caritas in questa sua funzione di mediatrice tra IPES e persone svantaggiate, concede in comodato l'appartamento chiedendo un contributo spese per l'alloggio, a condizione che queste ultime sottoscrivano un contratto che le vincoli a seguire un progetto di training abitativo di una durata di circa due anni. Alla fine del percorso, e solo se questo si è rivelato positivo, Caritas supporta la persona nella ricerca di un alloggio privato. Durante il percorso è offerto un sostegno domiciliare di monitoraggio e verifica degli obiettivi prefissati.

L'obiettivo del progetto è che la persona abbia alla fine di questo le capacità per vivere autonomamente.

### **Progetti abitativi**

Il Comune di Merano, nell'ambito di progetti realizzati in collaborazione con diversi partner della rete dei servizi (come ad es. il SerT, le comunità comprensoriali, il servizio psichiatrico, la struttura per persone senza dimora "casa Archè", ecc.), assegna diversi alloggi. L'assistenza e la permanenza delle clienti e dei clienti nell'appartamento è limitato nel tempo. In questo periodo viene però richiesto il coinvolgimento dei partner della rete per offrire assistenza e cura alle persone. L'obiettivo finale è che la persona raggiunga una sua capacità abitativa autonoma. Non viene stipulato nessun contratto d'affitto, ma viene proposta solamente un'assegnazione provvisoria di una durata massima di 2 anni, dove trova applicazione il canone provinciale. Nel caso in cui il progetto dovesse concludersi con successo, la persona potrà continuare a vivere nell'appartamento stipulando un regolare contratto d'affitto con canone sociale.

#### **Linea guida 10**

Ogni struttura/servizio deve prevedere un **percorso di dimissione accompagnata**. Il percorso sarà elaborato da un gruppo di lavoro presieduto dall'Ufficio provinciale per la Tutela dei minori e l'inclusione sociale. L'obiettivo del percorso è evitare il ritorno ai servizi di bassa soglia e sostenere la persona accompagnata al superamento di condizioni di assistenzialismo protratte.

#### **Linea guida 11**

**L'Ufficio per la tutela dei minori e l'inclusione sociale** avvia un **progetto pilota housing first**.

#### **Linea guida 12**

Organizzazione di una **struttura per persone senza dimora con bisogni specifici** (malattie certificate, persone anziane, ecc.). Ciò permette di rivolgere un aiuto specifico a queste persone e al contempo consente di offrire un aiuto più mirato alle persone con altre necessità ospiti di altre strutture. È necessario il coinvolgimento della Sanità sia finanziariamente ma anche dal punto di vista del personale sanitario.

## 3° Parte

# CRITICITÀ E CONCLUSIONI

## 8. CRITICITÀ E CAMPI DI INTERVENTO

Di seguito vengono elencate le criticità formulate dal gruppo di lavoro e quindi dai servizi e dalle esperte e dagli esperti che riscontrano nel lavoro quotidiano con e per le persone senza dimora:

- Sono necessarie delle linee di indirizzo per le minori e i minori senza dimora.
- Sono necessarie delle linee guida per prevenire lo slittamento nella situazione di senza dimora.
- È necessario pensare all'accreditamento dei servizi per le persone senza dimora.
- Sono necessari dei parametri per il personale dei servizi per le persone senza dimora (titolo di studio).
- Sono da unificare i criteri d'accesso ai servizi.
- La distribuzione dei servizi è da omologare (attualmente c'è una concentrazione a Bolzano).
- È da pensare ad alloggi di transizione per singole e famiglie che si trovano in uno stato di emergenza.
- È da fare chiarezza sulle competenze in materia (Chi è competente di che cosa - Ripartizione Politiche Sociali, Comuni, Distretti sociali, ecc.?).
- È importante istaurare un rapporto di collaborazione tra politiche sociali e politiche abitative.
- È da pensare alle possibilità d'igiene personale per la popolazione di strada.
- I servizi offerti sarebbero da segnalare in una mappa (in questo momento esiste solo per il Comune di Bolzano, che tra l'altro sarebbe da aggiornare).
- È da rivedere la modalità dell'erogazione del reddito minimo tenendo conto della necessità di una progettualità e dell'accompagnamento.
- Considerata l'età avanzata delle persone senza dimora presenti sul nostro territorio (la maggior parte ha un'età superiore ai 45 anni), è opportuno valutare come attivare i servizi più idonei per queste persone.
- Esiste un complesso rapporto con la sanità per ottenere i requisiti d'accesso ai servizi sanitari (in particolar modo per i casi psichiatrici).
- Esiste una carenza di formazione da parte di numerosi servizi, come ad es. anagrafe, ufficio tariffe, sul tema delle persone senza dimora. È necessario creare delle occasioni di aggiornamento congiunta per tutte le operatrici e tutti gli operatori.
- È necessario un cambio del paradigma nei servizi per le persone senza dimora, p.es. attraverso formazioni sul tema *housing*, prevenzione, ecc.

## 9. CONCLUSIONI

Come mostra questo documento le offerte in Alto Adige per le persone senza dimora sono già abbastanza varie, c'è però anche il bisogno di migliorarle e di valorizzarle. Le linee guida formulate nel capitolo 7 vogliono perciò indicare la direzione da seguire nei prossimi anni in questo ambito. Non bastano però, come mostrano anche le criticità accenate nel capitolo precedente. Queste linee guida possono e vogliono perciò dare una spinta in certi direzioni, non possono e non vogliono invece prevedere che cosa succederà. Visto che l'ambito delle persone senza dimora è in continua evoluzione, anche a causa degli intrecci con l'ambito dell'immigrazione, è quindi importante di collaborare, di non fermarsi, di rimanere aggiornati e di sperimentare anche con approcci innovativi; sempre in un'ottica olistica che si rivolge alla persona. La richiesta che si fa quindi a tutti i servizi coinvolti, privati e pubblici, è: rimanete flessibili. Perciò anche questo documento non vuole essere rigido, ma flessibile, sia in quanto riguarda l'aggiornamento dei numeri che la eventuale modifica di qualche linea guida e/o la possibilità di aggiungere un'altra in caso di necessità.

Un passo fondamentale sarà l'avvio di un progetto pilota *housing first* che l'Ufficio per la tutela dei minori e l'inclusione sociale si impegna ad avviare. Tale progetto includerà uno studio approfondito su questa nuova strada nell'accoglienza delle persone senza dimora e un'attenta valutazione sulla fattibilità e sulle implicazioni dello stesso. Ciò aiuterà a valutare quale linea la Provincia potrà seguire in futuro: l'approccio a gradini o *housing*? In questo momento si sceglie una coesistenza di entrambi i sistemi, finché non si avranno a disposizione elementi sufficienti per poter decidere tra l'uno e/o l'altro.