

**SOCIAL COHESION PAPERS**

Quaderni della coesione sociale

Numero 1, 2021

# Politiche per la casa e per i senza dimora in Italia. Sfide e prospettive in prospettiva comparata

*Marcello Natili, Università degli Studi di Milano*

*Matteo Jessoula, Università degli Studi di Milano*

*Michele Raitano, Università di Roma "La Sapienza"*

*Emmanuele Pavolini, Università degli Studi di Macerata*

**O.C.I.S.**  
OSSERVATORIO INTERNAZIONALE PER  
LA COESIONE E L'INCLUSIONE SOCIALE





L’**Osservatorio Internazionale per la Coesione e l’Inclusione Sociale (OCIS)** nasce con l’intento di fornire utili strumenti di conoscenza circa la genesi, lo sviluppo e il consolidamento della coesione sociale nelle comunità politiche e sociali contemporanee. Partendo dal presupposto che la coesione sociale è anche il prodotto di politiche pubbliche inclusive e volte alla promozione del bene comune, l’Osservatorio si propone l’obiettivo di essere un laboratorio di idee e proposte per il rafforzamento della coesione sociale in Italia e all’estero. L’OCIS si avvale della collaborazione di esperti provenienti da varie discipline per la realizzazione di iniziative scientifiche e divulgative volte alla diffusione della consapevolezza che la coesione sociale costituisce un elemento imprescindibile per la diffusione di ‘benessere’ sociale.

**Marcello Natili** Ricercatore presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell’Università di Milano. I suoi interessi di ricerca si focalizzano sull’analisi comparativa dei modelli di welfare, con attenzione specifica al tema delle politiche contro la povertà e del reddito minimo.

**Matteo Jessoula** Professore Ordinario di Scienze Politiche presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell’Università degli Studi di Milano, coordina con Paolo Graziano l’Osservatorio Internazionale per la Coesione e l’Inclusione Sociale (OCIS).

**Michele Raitano** Professore Associato di Politica Economica presso il Dipartimento di Economia e Diritto della “Sapienza”, Università di Roma, dove insegna Welfare Economics and Inequality.

**Emmanuele Pavolini** Professore Ordinario di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso il Dipartimento di Scienze politiche, della comunicazione e delle relazioni internazionali dell’Università degli Studi di Macerata.



MARCELLO NATILI, MATTEO JESSOULA, MICHELE RAITANO,  
EMMANUELE PAVOLINI

**Politiche per la casa e per i senza  
dimora in Italia.  
Sfide e prospettive in prospettiva  
comparata**



## Sommario

Questo contributo mira a fornire un'analisi approfondita delle politiche abitative e della condizione dei senza dimora oggi in Italia. Tale riflessione appare necessaria alla luce dei dati esistenti, e sottolineati in questo rapporto, che delineano in modo coerente un alto livello di bisogno abitativo in Italia. Risulta in effetti chiaro come i limitati investimenti pubblici nel settore delle politiche per la casa abbiano condotto ad una progressiva diffusione del disagio abitativo, esacerbato sia dalla Grande Recessione sia dalla successiva lenta ripresa che hanno causato l'impoverimento di diverse categorie di famiglie. In tale scenario si è inserita la pandemia, rendendo ancor più necessaria una riflessione sui bisogni e le carenze strutturali in questo settore di *policy*.

Particolarmente critica è la situazione delle persone senza dimora - in Italia definiti nelle statistiche ufficiali come 'senza tetto' e/o 'senza casa'. Secondo l'ultima indagine ISTAT<sup>1</sup> del 2014, in 15 grandi e medie città italiane c'erano 50.724 persone senza dimora (pari allo 0,24% della popolazione di questi Comuni): si trattava principalmente di uomini (86%), che vivevano da soli (77%), stranieri (58%), in età compresa tra i 35 e i 54 anni (50%) e senza lavoro (72%). L'indagine ha anche rivelato che, sebbene i dormitori notturni e i servizi per soddisfare i bisogni di base (cibo/vestiti/medicinali, docce, mense per i poveri e sostegno finanziario *una tantum*) siano abbastanza diffusi, i servizi di supporto e integrazione ad alta intensità sono molto meno comuni. L'indagine rivela inoltre una marcata eterogeneità territoriale e che i principali erogatori sono organizzazioni del terzo settore, (a scopo di lucro e non), che spesso sostituiscono gli interventi della pubblica amministrazione.

Per superare questo tradizionale approccio di tipo 'emergenziale', nel dicembre 2015, l'Italia ha introdotto delle nuove 'linee d'indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta'. Queste linee guida puntavano a favorire un nuovo approccio basato sui principi dell'*Housing First* (HF). In Italia, questo dovrebbe consistere in: i) riconoscimento dei bisogni specifici e dei diritti delle persone senza dimora; ii) garanzia di una soluzione abitativa adeguata come 'primo' servizio da fornire immediatamente; iii) sviluppo e costruzione di un intervento individualizzato per le persone senza dimora, volto a fornire loro strumenti per far fronte ai bisogni materiali, rafforzare i legami sociali e le competenze individuali, con l'obiettivo finale di permettere loro di riprendere il controllo della propria vita.

Fatto altrettanto importante, sono state introdotte linee di finanziamento dedicate per favorire l'implementazione di questo approccio in tutto il Paese. La limitatezza dei finanziamenti nazionali e un'accentuata eterogeneità territoriale costituiscono le maggiori debolezze del sistema di contrasto all'esclusione abitativa in Italia. L'introduzione di linee guida nazionali e di linee di finanziamento dedicate alla loro attuazione è quindi certamente benvenuta. Contemporaneamente, la *governance* del sistema presenta carenze rilevanti che un'agenzia nazionale ad essa specificatamente dedicata – monitorando e valutando i progressi

---

<sup>1</sup> Istituto Nazionale di Statistica.



nell'attuazione di questa nuova strategia in tutto il Paese – contribuirebbe a ridurre.

Per di più, la limitata disponibilità di alloggi pubblici e la cronica scarsità di risorse statali destinate al settore dell'edilizia pubblica limitano significativamente la possibilità di sviluppare appieno un approccio HF e/o *housing-led* per contrastare il fenomeno dei senza fissa dimora. Attualmente, l'Italia dedica un basso livello di risorse alla funzione abitativa, in confronto al resto d'Europa, e ha un patrimonio di alloggi sociali e pubblici tra i più modesti del continente, patrimonio che negli ultimi due decenni è diventato sempre più residuale; non è possibile costruire alcun tipo di sistema basato sull'accesso immediato ad appartamenti permanenti e indipendenti partendo da un impianto di politiche pubbliche così deboli. Aumentare la spesa per questo tipo di politiche è perciò una priorità, insieme a una crescita del patrimonio di alloggi pubblici e sociali – anche attraverso il restauro di abitazioni in condizioni precarie - e un rafforzamento del fondo per il sostegno degli inquilini a basso reddito, sufficiente a coprire i bisogni di una quota adeguata di famiglie povere.

Inoltre, gli esperti hanno sottolineato come lo storico sottosviluppo delle politiche e dei servizi di contrasto della povertà rappresenti una grossa barriera che limita le occasioni di recupero delle persone senza dimora, oltre che la possibilità di attuare pienamente una strategia HF. A questo proposito, ci sono stati alcuni chiari miglioramenti a partire dal 2015: l'Italia ha finalmente introdotto un vero e proprio schema di reddito minimo e standard nazionali uniformi per l'erogazione di servizi sociali integrati per i poveri. Tuttavia, alcune delle condizioni di ammissibilità potrebbero finire per escludere dal nuovo sussidio di contrasto alla povertà – il cosiddetto reddito di cittadinanza – proprio gli individui più bisognosi: i senza dimora. Questo problema riguarda soprattutto i senza dimora stranieri, che costituiscono la maggioranza dei senza dimora in Italia.

La crisi dovuta al COVID-19 ha spinto il Governo e le Regioni a lanciare iniziative di emergenza volte a fronteggiare, temporaneamente, le difficoltà economiche degli inquilini poveri, evitando in particolare il rischio di sfratti. Tuttavia, le debolezze strutturali del settore non sono state adeguatamente affrontate e l'intervento pubblico è rimasto disomogeneo, frammentato e incapace di fornire risposte adeguate ai molteplici bisogni abitativi in Italia.

## 1. Senza dimora ed esclusione abitativa in Italia

In Italia, le 'linee d'indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta', adottate ufficialmente dalla conferenza Stato-Regioni nel novembre 2015 e successivamente dal Consiglio dei Ministri nel dicembre 2015, forniscono la definizione ufficiale di 'senza dimora', che si basa su una lettura restrittiva dell'originale classificazione ETHOS (*European Typology of Homeless and Housing Exclusion*). In effetti, in Italia, solo le persone 'senza tetto' e 'senza casa' sono considerate propriamente senza dimora, mentre sono escluse dai conteggi ufficiali le persone che vivono in alloggi insicuri o in situazioni abitative non adeguate (ISTAT 2012, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2015). Questa decisione comporta che minoranze etniche come Rom, Sinti e Caminanti non siano conteggiate tra i senza dimora – anche se spesso



vivono in condizioni di disagio abitativo. La Divisione Rom e Caminanti del Consiglio d'Europa ha stimato (2 Luglio 2012) che in Italia vivano tra 120.000 e 180.000 individui appartenenti a queste comunità, corrispondenti allo 0,24-0,27% della popolazione residente totale. Nel 2016, circa 26.000 Rom, Sinti e Caminanti risiedevano in 'campi' in condizioni estremamente degradate, al margine della società (Associazione 21 Luglio 2017, Strati 2011). Indagini recenti hanno confermato che la situazione nei campi è ben al di sotto gli standard abitativi minimi (Associazione 21 Luglio 2017).

Fatta questa dovuta precisazione, la più recente indagine sulle persone senza dimora in Italia è stata condotta nel 2014 grazie alla stretta collaborazione tra l'ISTAT, la Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora (Fio.PSD), la Caritas e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. I risultati (ISTAT 2015) hanno rivelano che 50.724 persone senza dimora in 158 grandi città (pari allo 0,24% della popolazione di questi Comuni) hanno utilizzato almeno uno dei servizi sociali – quali mense o dormitori – offerti tra novembre e dicembre 2014. Questo dato rappresenta una lieve crescita rispetto agli unici altri dati disponibili, basati su un'indagine paragonabile, condotta nel 2011, che contava 47.648 individui senza dimora (0,23% della popolazione residente).

L'indagine del 2014 ha rivelato che, in Italia, ci sono più persone senza dimora nelle regioni del nord (56%) che nel centro (24%) e nel sud (20%). Questo dato non è del tutto sorprendente, considerando che la maggioranza della popolazione nazionale risiede al nord e che le maggiori città – dove i senza dimora tendono a concentrarsi – si trovano in queste regioni. Infatti, nel 2014, la maggioranza dei senza dimora viveva a Milano (23,7%) e Roma (15,2%). Palermo aveva il terzo più alto numero di persone senza fissa dimora (5,7%, rispetto all'8% del 2011), seguita da Firenze (3,9%), Torino (3,4%), Napoli (3,1%, rispetto all'1,9% del 2011) e Bologna (2%).

Il profilo più diffuso delle persone senza dimora, nel 2014, era il seguente: uomini (86%), stranieri (58%), persone di 35-54 anni (50%) e disoccupati (72%). La maggior parte dei senza dimora viveva da sola (76,5%), mentre il 6% viveva con un partner o un figlio, e il 17,2% con altri membri della famiglia e/o amici; più della metà di loro (51%) ha dichiarato di non essere mai stata sposata. Le donne costituivano il 14,3% della popolazione senza dimora: quasi la metà erano italiane (46,1%), avevano un'età media di 45,4 anni ed erano senza dimora da mediamente 2,7 anni.

Rispetto al 2011, l'indagine del 2014 ha registrato un incremento della durata del fenomeno: la percentuale di persone senza dimora da meno di tre mesi è scesa dal 28,5% al 17,4%, quella delle persone senza dimora da più di due anni è aumentata dal 27,4% al 41,1%, e infine, la percentuale di persone senza dimora da più di quattro anni è cresciuta dal 16% al 21,4%. Questa crescita è dovuta principalmente ad un aumento della durata media del fenomeno tra gli stranieri (da 1,6 a 2,2 anni), dal momento che la durata media per gli italiani è rimasta stabile a 3,5 anni.

Sebbene la maggior parte dei senza dimora fosse anche disoccupata, il 28% di loro ha detto di aver lavorato – cioè di aver svolto un'attività in cambio di un salario o di un compenso monetario, compreso il lavoro irregolare. Questo dato è rimasto stabile rispetto al 2011 e senza



differenze significative tra stranieri (28,6%) e cittadini italiani (27,2%). La maggior parte di coloro che hanno lavorato (70%) sono stati impiegati per meno di 20 giorni al mese, per un salario medio di 311 euro (stranieri) e 319 euro (italiani). Inoltre, poco più di un quarto delle donne senza dimora (28%) ha detto di aver lavorato in media 15 giorni al mese, guadagnando circa 329 euro. Rispetto al 2011, il numero di coloro che hanno risposto di aver un lavoro stabile è diminuito dal 3,8% al 2,3%. Questi dati mettono in luce che i senza dimora, quando lavorano, sono impiegati principalmente in lavori temporanei, occasionali, poco qualificati e spesso insicuri nel settore dei servizi (addetto alle pulizie, facchino, trasportatore, caricatore/scaricatore o raccolta rifiuti, giardiniere, lavavetri, lavapiatti, ecc.), nell'edilizia (manovale, muratore, ecc.), o in alcuni specifici settori produttivi (manovale, falegname, fabbro, panettiere, ecc.) (ISTAT 2015). Nonostante, quindi, un certo numero di persone senza fissa dimora avesse un lavoro irregolare, è anche importante notare come, tra il 2011 e il 2014, sia aumentata significativamente la quota di coloro che non hanno mai lavorato (dal 6,7% all'8,7%), soprattutto tra gli stranieri (dal 7,7% al 10,4%). Questi dati suggeriscono che in Italia la quota di giovani migranti senza fissa dimora sia in aumento, come illustrato dalla Caritas (Caritas 2018).

Dall'indagine ISTAT sulle principali fonti di reddito delle persone senza dimora sono emersi alcuni dati interessanti. Infatti, solo il 17,4% ha dichiarato di non avere nessun tipo di reddito – una quota che era doppia tra gli stranieri (22,2%) rispetto ai cittadini italiani (11,2%). Tra i percettori di reddito, il 28% ha tratto il proprio reddito da un lavoro (perlopiù irregolare); il 32,1% ha ricevuto supporto dalla famiglia e/o dagli amici; e il 37,7% o da persone che non conosceva o da volontari. I sussidi (escluse le pensioni) hanno avuto un ruolo marginale, dal momento che meno di una persona su dieci (9,4%) ha detto di aver ricevuto supporto dal Comune o da altre istituzioni pubbliche. Questi dati confermano ulteriormente l'importanza della famiglia, delle reti di parentela e delle organizzazioni del terzo settore nella lotta alla povertà estrema in Italia, mostrando al contempo le gravi lacune del sistema pubblico italiano di lotta alla povertà che, fino al 2018, mancava di uno schema organico di reddito minimo (vedi sezione 3; Natili 2019, Raitano et al. 2018).

In Italia, la perdita di un lavoro stabile, insieme alla separazione dal coniuge e/o dai figli, sono gli eventi più rilevanti nel percorso di progressiva marginalizzazione che porta a diventare senza dimora (Braga e Corno 2011); le cattive condizioni di salute (disabilità, malattie croniche, dipendenza) sono anch'esse importanti in questo senso, anche se meno comuni. Tra il 2011 e il 2014, c'è stato un forte incremento (dal 59,5% al 63%) della percentuale di persone senza dimora che hanno vissuto una separazione, un trend che è stato leggermente più accentuato tra gli stranieri (dal 54,4% al 57,8%) rispetto agli italiani (dal 67% al 69,6%). La perdita di un'occupazione stabile si è confermata come una delle più comuni cause che hanno portato a rimanere senza dimora: ha riguardato il 56,1% dei senza fissa dimora nel 2014 (contro il 61,9% nel 2011). Tale causa è più frequente tra i cittadini italiani (66,1%) che tra gli stranieri (48,4%). Solo una minoranza ha riferito di non aver vissuto alcuno o uno solo di questi eventi, confermando che la condizione di senza dimora è il risultato di un processo multifattoriale (ISTAT 2015).

Le condizioni sociali e fisiche dei senza dimora sembrano essere peggiorate tra il 2011 e il 2014.



Infatti, il numero delle persone che non è stato in grado di rispondere all'inchiesta è aumentato: nel 2014, il 14,1% degli intervistati ha avuto difficoltà ad interagire con gli intervistatori e le informazioni di base sono state raccolte con l'aiuto di operatori sociali, mentre solo il 9,3% aveva incontrato queste difficoltà nel 2011. La grande maggioranza degli intervistati con difficoltà di interazione erano persone senza fissa dimora con limitazioni fisiche o disabilità (malattie o disordini mentali) e/o problemi di dipendenza (70,3% dei casi, rispetto al 76% nel 2011); tuttavia l'aumento sopra citato era anche parzialmente correlato alla crescente presenza di persone con una ridotta conoscenza della lingua italiana (ISTAT 2015).

Un'altra fonte importante per analizzare il fenomeno dei senza dimora in Italia è il rapporto Caritas del 2018 che descrive le condizioni di estrema povertà riguardanti 28.697 persone senza dimora che, durante il 2017, si sono rivolte ai 1.982 servizi di consulenza della Caritas che coprono più dell'80% del territorio nazionale. Il rapporto conferma l'alta quota di stranieri tra i senza dimora (67%) rispetto agli italiani (33%) e la forte presenza di uomini rispetto alle donne, che costituiscono meno del 30% della popolazione senza dimora. Un dato importante che emerge da questo rapporto è che, negli ultimi anni, il fenomeno dei senza dimora è significativamente cresciuto tra i giovani: nel 2017, il 33% delle persone intervistate aveva un'età compresa tra i 18 e i 34 anni. Nella maggior parte dei casi, questi giovani senza dimora erano anche stranieri, dato che solo 1 su 10 era italiano. Al contrario, i senza dimora stavano diminuendo tra gli anziani: il numero di senza dimora con più di 65 anni è diminuito dal 5,5% nel 2016 al 4,6% nel 2017.

In termini di caratteristiche sociali, la maggior parte dei beneficiari dei servizi di consulenza Caritas erano sposati: il 34,4% era ancora sposato, il 9,4% si era separato e il 7,3% aveva divorziato. Al momento delle interviste, il 43,2% dei senza dimora era single e il 44,9% aveva figli. Infine, l'80% di coloro che hanno fornito risposte valide erano disoccupati. In linea con i risultati dell'indagine ISTAT, il rapporto Caritas mette in evidenza la durata della povertà estrema: il 33% delle persone si era rivolto alla Caritas da più di tre anni e il 20% da uno o due anni. Questi dati evidenziano le carenze dell'attuale sistema di servizi per le persone in povertà estrema, che non è in grado di progettare e realizzare un efficace percorso di integrazione sociale (Avonto et al. 2018; vedi sezione 3).

In questo senso, nell'indagine sul bisogno' condotta dalla Caritas, l'assenza di servizi abitativi è emersa come un chiaro fattore del disagio: alcuni hanno addirittura riferito l'esistenza di gravi disagi legati a sfratto (3%), condizioni abitative precarie (5,5%), problemi abitativi generali (10%) e problemi con il proprio permesso di soggiorno (10%) (Caritas 2018). Inoltre, l'immigrazione è apparsa come una causa specifica del fenomeno, non solo perché la maggior parte delle persone senza dimora era straniera, ma anche perché molti hanno riportato problemi specifici legati all'ottenimento dello status di rifugiato o di richiedente asilo e/o alla necessità di regolarizzare il proprio permesso di soggiorno.

Oltre a queste inchieste, una serie di indicatori rivela l'estensione del disagio abitativo in Italia, causato principalmente da due fattori strutturali. Il primo è la Grande Recessione e la successiva fase di lenta ripresa economica, che ha causato l'impoverimento di diverse categorie di persone e di famiglie in difficoltà abitativa (inquilini sfrattati, persone senza lavoro o lavoratori senza



sicurezza del lavoro, e famiglie monoreddito o senza reddito) (Lancione et al. 2017). Il secondo è l'investimento pubblico storicamente limitato (soprattutto fino al 2015) nel settore edilizio (Baldini 2010, Jessoula et al. 2018 e Minelli 2009).

I dati esistenti sono coerenti nell'indicare il livello relativamente alto di bisogno abitativo in Italia, sia durante la Grande Recessione (2008-2014) sia negli anni successivi. Infatti, nel 2010, 2013 e 2016, l'Italia si è attestata nel migliore dei casi alla pari, e spesso al di sotto, della già bassa media UE in tutti e tre gli indicatori del disagio abitativo: 1) arretrati nei pagamenti di mutui o affitti; 2) popolazione che vive in nuclei familiari sovraffollati; e 3) tasso di grave deprivazione abitativa, qui calcolato in riferimento all'incapacità (non volontaria) di sostenere almeno due delle quattro spese abitative considerate essenziali (tabella 1). Gli sfratti esecutivi per morosità sono più che raddoppiati tra il 2005 e il 2014, passando da 33.768 a 69.250 (Ministero dell'Interno 2016); mentre la situazione è leggermente migliorata nel 2017, quando il numero totale di sfratti eseguiti per morosità è sceso a 54.829 (Ministero dell'Interno 2018) e il tasso di deprivazione abitativa è sceso alla media UE (3%). Tuttavia, nel 2017, solo un terzo di coloro che si stimavano bisognosi ha trovato posto negli alloggi pubblici (Housing Europe 2017), mentre le liste d'attesa comunali in tutto il paese comprendevano più di 700.000 domande pendenti per alloggi sociali da parte di nuclei familiari che soddisfacevano i (severi) requisiti di ammissibilità (Ascoli e Bronzini 2018).

Tabella 1. *Condizioni abitative in Italia, anni selezionati (% della popolazione).*

	Arretrati del pagamento di mutui o affitti			Tasso di sovraffollamento			Tasso di deprivazione abitativa (2 elementi)		
	2010	2013	2016	2010	2013	2016	2010	2013	2016
UE-28	4,1	4,2	3,6	17,7	17,0	16,6	4,3	3,9	3,6
Italia	4,5	4,8	4,2	24,3	27,1	27,8	4,3	5,3	4,3

Fonte: Eurostat online database [estratto l'ultima volta il 7 maggio 2019].



## 2. Politiche per i senza dimora e di contrasto all'esclusione abitativa

### **La strategia italiana per affrontare il fenomeno dei senza dimora e dell'esclusione abitativa**

In Italia, le persone senza dimora hanno gli stessi diritti (e doveri) di qualsiasi altro cittadino. L'ordinamento giuridico italiano non assegna uno status speciale alle persone che vivono l'esclusione e/o il disagio abitativo. Se questo da un lato può essere positivo, in quanto evita la discriminazione e riconosce implicitamente la piena dignità delle persone senza dimora come cittadini ed esseri umani, dall'altro è anche un segno della scarsa attenzione dedicata al fenomeno e della tradizionale mancanza di misure specifiche per proteggere gli individui dall'emarginazione e dall'esclusione sociale.

A livello nazionale, il primo riferimento legislativo alle politiche sociali a favore delle persone in grave marginalità si trova nella legge n. 328/2000 (art. 28). Tuttavia, questa disposizione era finalizzata solo al finanziamento di interventi limitati nei due anni successivi all'adozione della legge. Non introduceva, quindi, responsabilità pubbliche istituzionali di ampio respiro per il sostegno alle persone senza dimora né garantiva continuità di finanziamento in questo settore di intervento per gli anni successivi. Inoltre, con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001<sup>2</sup> (legge costituzionale n. 3/2001), le politiche di assistenza sociale sono state assegnate come ambito di competenza alle Regioni. Le Regioni sono state così autorizzate a redigere leggi in materia di povertà estrema, mentre il Governo ha perso la sua competenza primaria in materia di politiche di assistenza sociale – a parte la definizione di standard minimi (livelli essenziali delle prestazioni) che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, previo un accordo tra Governo e Conferenza delle Regioni (Madama 2010, Naldini e Saraceno 2008).

Non avendo definito tali standard minimi di assistenza sociale, l'Italia è stata a lungo priva di politiche o programmi nazionali indirizzati alla regolamentazione dei servizi per le persone senza dimora (Gaboardi et al. 2018b, Lancione et al. 2017). Inoltre, a livello regionale, gli interventi pubblici volti ad affrontare la grave marginalità sono limitati oltre che scarsamente finanziati. Il risultato è che, in assenza di legge quadro nazionale, e spesso anche di una normativa regionale, i Comuni sono tradizionalmente rimasti i responsabili della pianificazione, della gestione e dell'erogazione di programmi e servizi per contrastare la grave marginalità e il fenomeno delle persone senza dimora, così che si è creato un sistema eterogeneo e generalmente inefficiente (Baldini 2010, Caruso 2017, Galanti 2018).

Negli ultimi anni, le istituzioni italiane hanno cercato di ridurre questa frammentazione attraverso riforme amministrative e azioni coordinate tra i diversi livelli di governo (Lancione et al. 2017). In particolare, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha approvato nel dicembre 2015 le 'Linee d'indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta' (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2015). Con questo documento, l'Italia ha adottato ufficialmente l'approccio denominato *Housing First* (HF), che individua nella casa – intesa come

---

<sup>2</sup> Relativo a Regioni, Province e Comuni.



luogo stabile, sicuro e confortevole in cui stabilirsi – il punto di partenza di qualsiasi percorso di inclusione sociale per le persone senza dimora. Le linee guida raccomandavano che questo passaggio ‘dalla strada all'appartamento’ fosse combinato con servizi sociali che supportassero le persone per tutto il tempo necessario a raggiungere uno stato di benessere e di integrazione sociale.

Privilegiando il ‘diritto alla casa’ rispetto a qualsiasi altro intervento assistenziale o terapeutico, questo approccio rappresenta un innovativo allontanamento dal sistema (o dai sistemi) di servizi sociali e sanitari per i senza dimora esistenti in Italia (Cortese e Zenarolla 2016). Inoltre, l'avvio della nuova strategia ha significato il superamento del tradizionale approccio emergenziale – cioè il dispiegamento straordinario di risorse temporanee per soddisfare i bisogni primari – a favore di uno più strutturale. Questo dovrebbe consistere: i) nel riconoscere i bisogni e i diritti specifici delle persone senza dimora; ii) nel garantire una casa adeguata come ‘primo’ servizio immediato; e iii) nel costruire interventi individualizzati volti a fornire a queste persone gli strumenti che consentano loro di far fronte ai bisogni materiali, rafforzare i legami sociali e le competenze individuali, con l'obiettivo finale di riprendere il controllo della propria vita.

Questa strategia si basa sull'adozione di quello che, nelle linee d'indirizzo, viene definito un ‘modello strategico e integrato’. In tale modello, la politica dovrebbe assumere un ruolo strategico nella pianificazione di una strategia ‘multidimensionale’ volta a integrare diverse aree di *policy* dietro un obiettivo comune: contrastare la grave marginalità e costruire delle opportunità che consentano alle persone in grave emarginazione di recuperare il loro benessere e la loro autonomia. In effetti, le linee d'indirizzo sottolineano la necessità di superare una rigida divisione di competenze tra diversi enti pubblici e/o livelli di governo. Trascendendo un approccio settoriale, gli attori politici dovrebbero pianificare interventi di ampio respiro che interessino simultaneamente più elementi di deprivazione (mancanza di una casa, di un lavoro, di competenze, di fiducia, ecc.) (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2015). Diverse aree di intervento (assistenza sociale, salute, alloggio, politiche del lavoro, giustizia e sicurezza pubblica) dovrebbero quindi contribuire alla lotta contro la grave emarginazione e la mancanza di una casa. Questa strategia presuppone e si basa, quindi, sia sulla cooperazione verticale (tra Stato, Regioni e Comuni), sia su quella orizzontale (tra diversi enti pubblici, organizzazioni non governative e attori privati).

Oltre all'enfasi sulla pianificazione e l'integrazione, nelle linee d'indirizzo viene data particolare attenzione alla ricerca di un alloggio per le persone senza fissa dimora. Infatti, in linea con l'approccio HF, trovare soluzioni abitative su tutto il territorio – non collocando le persone in alloggi di emergenza e dormitori notturni – è considerato necessario per ridurre la durata del fenomeno dei senza dimora. Ciò richiede a chi gestisce il programma HF di impegnarsi in un ‘lavoro comunitario di continuità’ - cioè di lavorare con i proprietari di case, le associazioni locali e/o mediare con le autorità di quartiere.

Più precisamente, il Governo ha pubblicato le seguenti linee guida, stabilendo la necessità per le autorità locali di:



- avere appartamenti liberi situati in varie parti della città (possibilmente vicino a spazi pubblici e quartieri 'vivaci');
- garantire la separazione tra i trattamenti sociali e/o fisici (ad esempio, programmi psicologici, psichiatrici o di recupero dalla dipendenza da alcol e/o droga) e l'accesso all'alloggio (inteso come diritto alla casa);
- formare team di professionisti con profili diversi, in grado di pianificare e realizzare un intervento integrato, differenziato a seconda del target specifico e del tipo di intervento richiesto ('intensivo' o 'di supporto');
- rispettare l'autodeterminazione individuale;
- seguire un approccio di 'recupero' (cioè sostenere la persona nel recuperare le relazioni sociali con la comunità di riferimento, riprendendo un 'ruolo sociale' e ricostruendo il senso di appartenenza).

Le linee guida pongono anche particolare enfasi nel garantire la sostenibilità finanziaria a lungo termine dei progetti HF. In particolare, il Governo si aspetta che gli attori locali:

- istituiscano fondi pubblici per la manutenzione degli alloggi, aperti ai contributi volontari sia dei privati che dei beneficiari dei servizi HF;
- inseriscano nel percorso di integrazione una formazione finanziaria, finalizzata a garantire che i destinatari destinino una quota adeguata di risorse alle spese abitative;
- sostengano i destinatari nella ricerca di tutte le possibili forme di guadagno, a partire dal lavoro;
- sfruttino tutte le opportunità di finanziamento strutturale offerte da fondi comunitari, nazionali e/o regionali, nonché da fondazioni private, sostenendo l'acquisizione, il restauro e la manutenzione di soluzioni abitative da destinare a progetti di HF;
- e nel caso di beneficiari alloggiati in case di proprietà privata, garantiscano (attraverso mediatori adeguatamente formati) interventi di emergenza e/o servizi di mediazione in caso di conflitti o altri problemi che potrebbero sorgere tra proprietari e inquilini.

Si tratta di obiettivi importanti, che richiedono un alto livello di investimenti e un forte impegno politico delle autorità locali in questo settore (Tosi 2018). Le linee d'indirizzo evidenziano inoltre che, a livello locale, dovrebbero essere introdotte pratiche di monitoraggio e valutazione. Tuttavia, a parte alcune linee guida molto generali, non ci sono indicazioni precise al riguardo; ad esempio, non è chiaro quali indicatori abitativi debbano essere utilizzati per monitorare l'attuazione della strategia – se gli indicatori UE di sovraccarico dei costi degli alloggi, sovraffollamento, grave deprivazione abitativa, arretrati nei pagamenti di mutui o affitti, oppure altri indicatori nazionali. Inoltre, l'Italia non ha ancora introdotto un finanziamento nazionale o una strategia nazionale per monitorare e senza dimora e/o l'esclusione abitativa. Pertanto, non è attualmente possibile valutare il livello di attuazione delle linee d'indirizzo finalizzate all'introduzione dell'approccio HF in Italia.



## La spesa pubblica per la casa in Italia

Per essere efficace, il lancio di questa strategia dovrebbe essere completato da un significativo aumento delle risorse dedicate alla casa. Al contrario, l'Italia ha finora destinato a questa funzione una quantità relativamente limitata di risorse (Baldini 2010, Minelli 2009), che sono state ulteriormente ridotte durante la Grande Recessione a causa dell'adozione di misure di austerità volte a contenere, quando non a ridurre ulteriormente, la spesa pubblica (Galanti 2018, Lungarella 2016). Nel 2016, la spesa italiana per la casa è stata di 10,10 euro per abitante – molto inferiore a quella di paesi come Francia (274,80 euro), Germania (210,10 euro), Danimarca (335,90 euro) o Regno Unito (464 euro).

Oltretutto, il nostro Paese ha uno dei patrimoni di alloggi sociali e pubblici più modesti d'Europa. Secondo Bricocoli e Cucca (2016), solo il 4% del patrimonio abitativo è in mano pubblica, contro il 36% dei Paesi Bassi, il 22% del Regno Unito e il 20% della media UE. Inoltre, il patrimonio di alloggi pubblici si è ridotto da 1 milione di abitazioni nel 1991 a 900.000 nel 2001, diventati poi circa 800.000 nel 2007 (Cittalia 2010) e poco più di 740.000 nel 2015. Infine, molte di queste strutture sono in condizioni precarie e sono state dichiarate inagibili (Federcasa, 2015). Il settore dell'edilizia residenziale pubblica è quindi eccezionalmente residuale per gli standard europei e 'vicino al collasso' (Baldini e Poggio 2014).

Aggrava ulteriormente la situazione, l'inadeguatezza dei trasferimenti monetari pubblici a sostegno degli inquilini a basso reddito (Baldini 2010, Minelli 2009). Solamente nel 1998 è stato introdotto il 'Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione' con l'obiettivo di ridurre al 14% la percentuale del reddito familiare assorbita dal pagamento degli affitti. Questo sostegno all'affitto non ha introdotto un vero e proprio diritto per i potenziali beneficiari, essendo subordinato alla (limitata) disponibilità di risorse. Di conseguenza, sia la sua copertura (massimo il 5% della popolazione), sia il suo effetto sono stati nel tempo molto limitati (Baldini e Poggio 2012).

Con l'inizio della Grande Recessione, le risorse dedicate a questo fondo – già piuttosto scarse nei primi anni 2000 – sono diminuite notevolmente: il fondo era di circa 360 milioni di euro nel 2001, poi è sceso a 181 milioni di euro nel 2009, prima di essere completamente svuotato nel 2012-13. Successivamente, il fondo è stato rifinanziato con soli 50 milioni di euro nel 2014-15, per poi esaurirsi<sup>3</sup>. In assenza di risorse nazionali, molti Comuni hanno lottato per continuare a finanziare lo schema, mentre altri lo hanno abbandonato. Senza la partecipazione del Governo centrale e/o delle Regioni, sia il numero di famiglie beneficiarie sia gli importi monetari trasferiti sono diminuiti, mentre sono aumentate le pratiche discrezionali gestite dai servizi locali (Baldini e Poggio 2014). Gli assegni abitativi sono quindi erogati solo da alcuni Comuni, secondo criteri diversi, con il risultato che le famiglie, a parità di bisogno, vengono trattate in modo disuguale: alcune sono sostenute efficacemente mentre altre ricevono un aiuto limitato o

---

<sup>3</sup> Solamente la legge di bilancio per il 2020 (legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 234) ha rifinanziato il fondo con 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022.



nullo (Filandri e Moiso 2018). Nel complesso, solo il 3,7% delle famiglie paga affitti sovvenzionati in Italia (Housing Europe 2017).

Tra il 2015 e il 2018, sono stati introdotti nuovi fondi speciali per sostenere le spese di alloggio, destinati specificamente alle famiglie indebitate. In particolare, è stato introdotto un fondo per la sospensione temporanea del pagamento degli affitti e degli sfratti (leggi n. 124/2013 e 80/2014), insieme a un fondo dedicato al sostegno delle famiglie in fase di sfratto per morosità (legge n. 102/2013). Le famiglie a basso reddito, impossibilitate a pagare l'affitto a causa di un'oggettiva riduzione dei propri mezzi economici, potevano ricevere un beneficio fino a un massimo di 8.000 euro (12.000 euro dal 2016) per pagare i propri debiti (Poggio e Boreiko 2017). Le risorse nazionali destinate a questo fondo sono state 30 milioni di euro nel 2014 e 2015, 60 milioni di euro nel 2016, solo 11 milioni di euro nel 2017. Negli anni successivi, l'investimento in questo fondo è tornato ad aumentare, per arrivare a 46,1 milioni nel 2020.

Inoltre, a seguito dell'introduzione delle linee d'indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione degli adulti, nel 2015, è stata lanciata una linea di finanziamento per il periodo 2016-2019, con l'obiettivo di sostenere i servizi e le iniziative dedicate alle persone senza dimora promosse dalle autorità regionali e locali. Le risorse dell'UE sono state fondamentali in questo senso, poiché inizialmente hanno sovvenzionato interamente la linea di finanziamento. Più precisamente, nel 2016, è stata assegnata una prima quota di finanziamento (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, avviso pubblico n. 4/2016 del 3 ottobre 2016), costituita da: 25 milioni di euro dal Programma Operativo Nazionale 'Inclusione' nell'ambito dell'accordo di partenariato dei Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) 2014-2020, e 25 milioni di euro dal Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). Nel settembre 2017, con l'introduzione di uno schema nazionale di reddito minimo (legge n. 33/2017) sono stati stanziati altri 20 milioni di euro per sostenere 'la povertà estrema e le persone senza dimora'. Questa linea di credito finanzia strutturalmente le iniziative HF promosse dalle autorità regionali e locali secondo gli stessi criteri sviluppati in partenariato con i Fondi SIE e il FEAD nell'avviso pubblico n. 4/2016 sopra menzionato. Questo nuovo fondo garantisce la continuità di misure cruciali finanziate con i fondi UE e definisce uno 'spazio istituzionale' per le politiche di contrasto al fenomeno dei senza dimora in Italia.

### 3. I servizi per i senza dimora in Italia.

Come descritto nella Sezione 2, storicamente, in Italia, data l'assenza di linee guida nazionali o regionali, i Comuni sono stati gli enti responsabili della pianificazione, della gestione e dell'erogazione di servizi e interventi volti a contrastare la marginalità grave. In questo modo, si è venuto a creare un sistema inefficiente e territorialmente differenziato. I contesti locali, la dimensione urbana, l'entità dei bisogni abitativi e la presenza/assenza di organizzazioni del terzo settore (Caruso 2017), così come la classe dirigente politica locale (Galanti 2018), influenzano significativamente i risultati in questo ambito.



Di conseguenza, in Italia esistono diverse tipologie di servizi che compongono il sistema locale di contrasto alla grave marginalità e all'esclusione. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nelle sopra citate linee d'indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione degli adulti, ha individuato 32 tipologie di intervento e le ha suddivise in cinque macro-aree:

- servizi per soddisfare i bisogni di base (cibo/vestiti/medicinali, docce, mense per i poveri, docce pubbliche, unità mobili di strada, sostegno finanziario straordinario *una tantum*);
- servizi di accoglienza notturna (alloggi di emergenza, alloggi temporanei, dormitori notturni, alloggi di supporto transitori);
- servizi di assistenza diurna (centri diurni, centri di socializzazione e integrazione sociale, centri ricreativi, ecc.);
- servizi sociali (servizi di consulenza e assistenza per i senza dimora, servizi di supporto per le dipendenze, ecc.);
- servizi di sostegno e integrazione (servizi di sostegno ad alta intensità, servizi per il mercato del lavoro, ecc.).

Le indagini dell'ISTAT sulle persone senza dimora realizzate nel 2011 e nel 2014 sono l'unica fonte di informazione sulla diffusione e sull'effettiva disponibilità di questi servizi in Italia. I risultati del 2014 hanno mostrato l'eterogeneità territoriale nell'offerta di servizi sociali su tutto il territorio nazionale: più di un terzo dei servizi (35,2%) si trova nel nord ovest, un quarto (24,1%) nel nord est, il 19,1% nel centro e il 15,1% e il 6,5%, rispettivamente, nel sud e nelle isole.

Nel 2014, tra i diversi tipi di servizi forniti, le mense sono state le più utilizzate, essendo state frequentate nei 12 mesi precedenti l'intervista dall'88,8% dei senza dimora intervistati – senza rilevanti differenze tra cittadini italiani (87,8%) e stranieri (89,5%). È importante notare che il 61% dei senza dimora ha beneficiato della distribuzione di vestiti, il 40,2% di medicinali e il 34,7% di cibo. Anche i servizi di accoglienza notturna sono stati abbastanza utilizzati: il 68,1% dei senza dimora ha dormito in una struttura di accoglienza notturna almeno una volta nel mese precedente l'intervista (71,2% nel 2011). Tra il 2011 e il 2014 c'è stato anche un calo (dal 22,8% al 15,3%) del numero di persone che hanno dormito in luoghi non convenzionali – come auto, roulotte o vagoni ferroviari. Questo calo è stato particolarmente significativo tra gli stranieri (dal 22,9% al 12,6%). Inoltre, sempre tra gli stranieri, c'è stata anche una riduzione della quota di individui che hanno dormito all'aperto (dal 44,2% al 40,9%).

Rispetto al 2011, la quota di senza dimora che dichiara di aver utilizzato le 'unità mobili di strada' (cioè i servizi di *outreach*) nei 12 mesi precedenti l'intervista è aumentata dal 27,6% al 36,4%, una crescita particolarmente evidente tra gli stranieri (dal 27,6% al 39,8%). Come evidenziato dallo *European Observatory on Homelessness* (EOH 2018), esiste una grande variabilità nella misura in cui questi servizi sono formalmente organizzati e nella tipologia di supporto che forniscono. Tra il 2011 e il 2014, anche la quota di persone senza dimora che hanno utilizzato centri di 'integrazione sociale' o servizi diurni simili che si concentrano sull'orientamento/ricerca del lavoro, sulla consulenza sanitaria e sul networking sociale, è aumentata dal 35,7% al 42,7%.



Allo stesso modo, anche la quota di persone senza dimora (38,8%) che frequentano i centri diurni che forniscono servizi di base non abitativi è leggermente aumentata tra il 2011 e il 2014, con una crescita particolarmente marcata tra gli stranieri (31,5% nel 2011 e 35,5% nel 2014).

Per quanto riguarda i servizi di supporto ad alta intensità, l'indagine dell'ISTAT sottolinea che meno della metà dei senza dimora (47,1%) si è rivolta ai servizi sociali nel 2014 – era del 39,8% nel 2011 – ed ancor meno ha utilizzato centri pubblici per l'impiego (PES) (41,4% contro 45% nel 2011). Il calo della quota di persone senza dimora che hanno utilizzato i PES è stata soprattutto evidente tra gli stranieri (dal 45,2% nel 2011 al 39,4% nel 2014). Particolarmente preoccupanti, inoltre, sono stati i dati riguardanti l'accesso ai servizi sanitari. Tra il 2011 e il 2014, la quota di persone senza dimora che hanno utilizzato qualche forma di servizio sanitario è calata dal 54,7% al 53,9%, un calo largamente spiegato dalla diminuzione dell'utilizzo da parte degli stranieri (dal 48,2% al 45,9%). A questo proposito, vale la pena sottolineare la differenza di quasi 20 punti percentuali tra l'uso dei servizi sanitari da parte degli italiani (64,2%) e quello da parte degli stranieri (45,9%).

Nonostante la letteratura in materia si sia concentrata su casi studio e modelli di intervento – ed è quindi difficile fornire un quadro generale dei servizi sociali per le persone senza dimora in Italia – l'indagine ISTAT suggerisce che le risposte emergenziali e temporanee al fenomeno dei senza dimora prevalgono ancora su quelle più strutturali. In effetti, anche l'EOH include l'Italia nella categoria '*Low and medium intensity non-housing focused support and some intensive, housing-focused support*' (EOH 2018), evidenziando sia la generale assenza di servizi di supporto capillari, sia la presenza di alcune notevoli eccezioni. Il supporto specializzato per i senza dimora è disponibile in modo casuale e solo in alcuni contesti territoriali, come il caso di Torino (Caruso 2017). Sistemi preventivi basati su approcci *housing-led* così come quelli HF sono piuttosto rari, poiché dipendono dall'iniziativa dei singoli Comuni e/o organizzazioni del terzo settore. Anche in questi casi, i finanziamenti limitati ostacolano sia la diffusione sia la sostenibilità a lungo termine di questi interventi. Allo stesso modo, lo sviluppo di nuove forme di edilizia sociale in collaborazione con organizzazioni non profit mostra un'elevata eterogeneità territoriale (Poggio e Boreiko 2017).

Questa erogazione frammentata di servizi sociali ha chiaramente contribuito alla prevalenza degli interventi di emergenza su quelli più strutturali. Come sottolineato in precedenza, in Italia, il quadro nazionale per l'assistenza sociale non stabilisce criteri vincolanti né garantisce la fornitura di servizi sociali efficaci su tutto il territorio italiano. Questi sono erogati e regolati o a livello regionale o (soprattutto) a livello locale, anche se in modo frammentato e diversificato, a seconda delle dimensioni e delle capacità istituzionali dei Comuni (Heidenreich et al. 2014). Così, spesso, sono le organizzazioni del terzo settore (for profit e non) a prendersi cura dei senza dimora in molti casi sostituendosi e non, come dovrebbe essere, supportando la pubblica amministrazione. In Italia, infatti, la maggior parte dei servizi per le persone senza dimora sono stati tradizionalmente predisposti da organizzazioni private, confessionali o, più recentemente, laiche, impegnate nella promozione dei diritti civili e della solidarietà.



A questo proposito, l'introduzione nel 2016 di un finanziamento pubblico specifico per affrontare il problema dei senza dimora (si veda Sezione 2) ha rappresentato un cambiamento significativo, in quanto lo Stato ha finalmente assunto la piena responsabilità in questo campo di *policy*. Inoltre, il lancio delle linee guida per contrastare la grave emarginazione degli adulti ha fornito ai servizi sociali locali dei protocolli per l'utilizzo di tali fondi, favorendo potenzialmente la diffusione dell'approccio HF in tutto il Paese. Vale la pena notare che queste linee guida sono ora vincolanti sia per le Regioni sia per gli enti locali che commissionano e attuano servizi per le persone senza dimora, sostenuti da fondi pubblici (EOH 2018). Ciò può contribuire a contrastare l'eterogeneità territoriale illustrata sopra. Tuttavia, l'assenza di una procedura di monitoraggio impedisce: (a) la raccolta di dati e informazioni sistematiche relative ai risultati effettivi di questi importanti cambiamenti di *policy*; e anche (b) le valutazioni dell'efficacia delle risposte esistenti nel fornire l'accesso a soluzioni abitative permanenti, e/o la capacità dei servizi esistenti di fornire un supporto completo e flessibile in base alle esigenze delle persone.

In attesa della piena attuazione delle nuove linee d'indirizzo nazionali, un ruolo cruciale in questo ambito è svolto dalle organizzazioni non governative che lavorano con le persone senza dimora, dalle cooperative, dalle organizzazioni religiose e dalle fondazioni bancarie. Particolarmente eloquente, a questo proposito, è il programma pilota lanciato dal gruppo direttivo della fio.PSD, che ha contribuito alla creazione del '*Network Housing First Italia*' (NHFI) nel marzo 2014 (Consoli et al. 2016, Cortese e Zenarolla 2016, Molinari e Zenarolla 2018). Questo nuovo *network* ha di fatto avviato un biennio di iniziative sperimentali guidate dall'approccio HF, conclusosi nel dicembre 2016 (Gaboardi et al. 2018a, Lancione et al. 2017, Molinari e Zenarolla 2018). Il programma pilota ha coinvolto 35 diversi progetti in 10 Regioni italiane distribuite su tutto il territorio nazionale (Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sicilia, Toscana, Provincia autonoma di Trento e Veneto). È importante notare che il NHFI non ha beneficiato di alcun finanziamento nazionale: è stato utilizzato un modello di autofinanziamento, in base al quale le organizzazioni coinvolte hanno dovuto versare al fio.PSD una quota per aderire alla rete (oltre a beneficiare delle sue sessioni di formazione e dei suoi materiali), e hanno poi dovuto autofinanziare la realizzazione del proprio progetto (Lancione et al. 2017).

Nei due anni, il progetto pilota ha coinvolto 393 adulti e 138 bambini, per un totale di 531 persone (Molinari 2018). Le famiglie costituivano il 40,2% del campione: 53 coppie con figli, 20 famiglie monoparentali e 9 coppie senza figli. Coerentemente con la situazione italiana sopra descritta, le donne rappresentavano solo il 30,7% dei destinatari. Per quanto riguarda la cittadinanza, tra gli adulti, il 57,3% era di nazionalità italiana e il 42,7% era straniero, soprattutto extracomunitario. Nella quasi totalità dei casi, i partecipanti vivevano in Italia da molto tempo. Per quanto riguarda la loro situazione abitativa, prima di aderire al progetto, il 36,9% era senza dimora, il 31,8% senza casa, il 25,1% aveva vissuto in un alloggio insicuro e il 6,2% in un alloggio inadeguato. Il progetto pilota si rivolgeva principalmente a persone che avevano sperimentato la condizione di senza dimora per un lungo periodo: quando il programma è



iniziato, i partecipanti avevano sperimentato la deprivazione abitativa mediamente per 23 mesi, con una netta differenza tra i singoli (30 mesi, in media) e le famiglie (9 mesi).

I risultati del progetto pilota sono piuttosto indicativi delle possibilità e delle carenze dell'approccio HF in Italia. La maggior parte delle soluzioni abitative sono state trovate nel mercato dell'affitto privato (70%), il 16% tra le proprietà religiose e solo il 14% nel settore dell'affitto sociale/pubblico. Nonostante ciò, i risultati sono stati piuttosto promettenti: in un periodo relativamente breve, il 21,5% dei beneficiari adulti (98 persone) è 'uscito' dal programma – più del 62% di loro perché ha raggiunto l'autonomia economica e/o lavorativa, acquistando finalmente l'indipendenza abitativa<sup>4</sup> (Molinari 2018).

La ricerca condotta da Gaboardi et al. (2018a) su un piccolo campione di partecipanti (55 persone) al progetto pilota rivela che il 22% ha avuto miglioramenti significativi della propria condizione di salute, mentre per il 10,1% è peggiorata. Miglioramenti significativi si sono potuti rilevare anche in termini di integrazione sociale: circa l'80% degli intervistati ha riferito di aver incontrato persone per un caffè o una cena nel mese precedente l'intervista; il 78% ha riferito di sentirsi 'a casa' nel luogo in cui vive; il 67,7% ha riferito di aver fatto nuove amicizie fuori casa, mentre il 36,9% ha riferito di aver conosciuto alcune delle persone che vivono nel quartiere.

In linea con questi risultati, l'indagine ha evidenziato un livello di soddisfazione molto alto per i servizi ricevuti: 4,55 punti in una scala da 0 a 5 (Gaboardi et al. 2018a). Gli intervistati hanno apprezzato in particolare la disponibilità di alloggi e di operatori, mentre i pochi che hanno fornito *feedback* negativi hanno sottolineato i problemi di convivenza con altri ospiti<sup>5</sup> e/o la mancanza di opportunità di lavoro.

Per quanto riguarda il buon esito nella creazione di percorsi di integrazione individualizzati, il 74,3% dei destinatari ha partecipato a qualche tipo di programma, ma solo nel 65,4% di questi casi si è trattato di un percorso approfondito di integrazione sociale (Molinari 2018). La difficoltà nella creazione di progetti personalizzati – frequente nel contesto italiano – è legata anche alla mancanza di supporto da parte degli enti pubblici. In molti casi, infatti, le agenzie appartenenti alla rete NHFI non hanno ricevuto sufficiente supporto finanziario per la gestione di questi programmi. Solo nella metà dei casi i Comuni hanno contribuito a tali iniziative, e un sostegno ancora minore è stato dato dalle aziende sanitarie (6,1%) e da altri enti privati (6,1%) (Molinari 2018). Non sorprende che le differenze territoriali siano state marcate: il costo medio mensile di questi programmi è stato di 626,90 euro per beneficiario, ma variava dai circa 201 euro di Caltanissetta (Sicilia) ai circa 1.479 euro di Milano (Lombardia) (Mazzeo et al. 2018). La differenza di costi si riflette anche nella disponibilità di servizi per i beneficiari.

---

<sup>4</sup> Il restante 38% ha lasciato il programma per uno dei seguenti motivi: mancata collaborazione con gli operatori; rifiuto del programma; mancato rispetto del patto di HF; comportamenti violenti o devianti; rotture o separazioni familiari; motivi 'personali' non specificati (Molinari 2018).

<sup>5</sup> In Italia, a causa della limitata disponibilità di appartamenti, alcuni beneficiari di programmi HF non hanno vissuto in alloggi indipendenti ma in appartamenti condivisi – in contrasto con l'approccio HF, che richiede che i partecipanti siano collocati in appartamenti indipendenti.



Due ricercatori dell'Università di Padova hanno anche completato una 'valutazione della fedeltà' tra aprile e giugno 2016 (Gaboardi et al. 2018b), utilizzando il metodo e gli strumenti dell''*HF multi-country fidelity study*' (Aubry et al. 2018). Questa valutazione ha coinvolto quattro programmi HF in diverse aree geografiche: Verona (a nord), Bologna e Rimini (centro), e Siracusa (sud). Sono emersi diversi risultati importanti. In primo luogo, in assenza di finanziamenti nazionali, la collaborazione con il Comune è fondamentale per facilitare l'accesso alle risorse e alle unità abitative sociali per i servizi HF. In secondo luogo, per lo stesso motivo, stabilire una collaborazione con i fornitori di servizi più rilevanti in Italia – Caritas in particolare – aumenta il numero di unità abitative a disposizione dei programmi e può essere utile anche per facilitare l'accesso al lavoro dei beneficiari (Gaboardi et al. 2018b). Al contrario, il costoso mercato degli alloggi privati, la diffidenza dei padroni di casa, così come le difficoltà di accesso ai fondi per i programmi per coprire le spese diverse dall'alloggio, sono stati identificati come le principali barriere all'implementazione dei programmi HF. Infatti, come delineato da Tosi (2018), la scarsità di opportunità abitative accessibili – alloggi sociali, alloggi a basso o bassissimo costo sul mercato privato – è una barriera strutturale all'inclusione delle persone senza dimora che spiega la scala ridotta di molti programmi HF in Italia.

A questo proposito, va sottolineato come la limitata disponibilità di alloggi pubblici e l'endemica scarsità di risorse statali destinate al settore dell'edilizia residenziale pubblica limitino significativamente la possibilità di sviluppare appieno qualsiasi approccio HF e/o *housing-led* per affrontare il fenomeno dei senza dimora. Come sottolineato nella Sezione 2, l'Italia ha uno dei patrimoni di alloggi sociali e pubblici più bassi d'Europa, e il sistema abitativo pubblico italiano sta diventando sempre più esiguo: è quindi difficile immaginare come un sistema basato sull'accesso immediato ad appartamenti permanenti e indipendenti possa essere costruito su tali sabbie mobili. Infatti, nel progetto pilota NHFI, solo il 14% dei senza dimora ha trovato un appartamento attraverso il settore dell'affitto sociale. Un investimento importante in questo settore di *policy* sembra, quindi, una preconditione necessaria per passare efficacemente da una risposta emergenziale a un approccio HF.

In relazione a questo problema, gli esperti hanno tradizionalmente individuato nella mancanza di un reddito minimo una forte barriera che ostacola sia le opportunità di recupero delle persone senza dimora, sia la possibilità di attuare pienamente una strategia di HF in Italia (Gaboardi et al. 2018b, Cortese e Zenarolla 2016). In questo campo, tuttavia, l'Italia ha fatto importanti passi avanti negli ultimi anni (Raitano et al. 2018, Natili 2019, Saraceno et al. 2020). Le leggi di stabilità del 2017 e del 2018 hanno rafforzato la strategia anti-povertà italiana introducendo un nuovo schema di reddito minimo, chiamato reddito di inclusione (REI) (Raitano et al. 2018). Questo era un beneficio monetario *means-tested* basato sull'ISEE familiare<sup>6</sup> (un indicatore delle condizioni economiche equivalenti che tiene conto sia del reddito sia del patrimonio), condizionato alla sottoscrizione di un 'contratto sociale' volto a promuovere l'inclusione attiva attraverso piani individualizzati e la fornitura di servizi. Tuttavia, a causa di vincoli di bilancio molto stretti, per il finanziamento del REI le leggi di stabilità hanno

---

<sup>6</sup> *Indicatore della situazione economica equivalente.*



rispettivamente stanziato 1.747 milioni di euro e 2.189 milioni di euro nel 2018 e nel 2019, e non tutti gli individui in povertà assoluta vi hanno potuto accedere. Nel 2018, solo 462.000 famiglie povere lo hanno ricevuto (INPS 2019) – corrispondenti al 46% delle famiglie aventi diritto secondo le stime del Governo – ovvero circa il 26% delle famiglie che vivono in povertà assoluta in Italia. Per quanto riguarda l'importo del sussidio, il REI – che integrava il reddito delle famiglie – non era generoso se paragonato alla situazione di altri paesi (Natali 2019), poiché l'importo massimo era di 187,50 euro al mese per una famiglia composta da una sola persona; 294,50 euro per una famiglia composta da due; 382,50 euro per una famiglia con tre membri; 461,50 euro per una famiglia con quattro; 534,37 euro per una famiglia con cinque membri e 539,82 euro per le famiglie più numerose.

Successivamente, l'introduzione del cosiddetto Reddito di Cittadinanza (RdC) nella Legge di Stabilità del 2019 – che di fatto ha sostituito il REI a partire da maggio 2019 – ha contribuito a superare entrambi questi limiti, poiché il RdC è dotato di maggiori risorse rispetto al REI ed è comparativamente più generoso. L'importo del sussidio di base aumenta con le dimensioni della famiglia e l'importo massimo (che integra il reddito familiare) è: 500 euro al mese per una famiglia con un solo membro; 700 euro per una famiglia con due adulti; 800 euro per una famiglia con tre membri (coppia più un bambino di meno di 15 anni); 900 euro per una famiglia con quattro membri (due adulti più due bambini di meno di 15 anni); e 1.000 euro per una famiglia con cinque membri e tre bambini di meno di 15 anni. È importante notare che il RdC prevede anche un supplemento di 280 euro per tutti gli individui in condizioni di povertà che pagano l'affitto – mentre un aumento di 150 euro dell'importo di base del RdC viene fornito ai beneficiari che pagano un mutuo – affrontando così in modo specifico la questione del disagio abitativo. Tuttavia, non è del tutto chiaro se questo supplemento sia disponibile anche per i senza dimora, dato che normalmente non pagano né l'affitto né il mutuo. Inoltre – e forse più importante – i criteri di ammissibilità potrebbero essere troppo rigidi, finendo per escludere proprio i gruppi più bisognosi, come i senza dimora. In primo luogo, sono richiesti 10 anni di residenza nel Paese per avere diritto al RdC, escludendo così soprattutto gli stranieri. In secondo luogo, i cittadini senza fissa dimora hanno spesso periodi di residenza intermittenti o non hanno alcun certificato di residenza: pertanto, la legislazione italiana permette (sulla carta) alle persone di richiedere i benefici fornendo una cosiddetta residenza fittizia, un indirizzo virtuale che dovrebbe consentire ai senza dimora di ottenere un permesso di soggiorno. Tuttavia, solo poco più di 200 Comuni italiani su 8.000 hanno istituito tale residenza fittizia e, di conseguenza, molti senza dimora non possono ricevere il principale sussidio anti-povertà. Fortunatamente – anche grazie all'efficace mobilitazione della Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora - la Nota 1319 del 19 febbraio 2020 del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali ha, di fatto, ammesso la possibilità per i senza dimora di fornire un'autodichiarazione, consentendo loro – anche se cancellati dall'anagrafe per irreperibilità – di fare richiesta del reddito di cittadinanza.

Per riassumere, in Italia, un approccio emergenziale ha storicamente caratterizzato i servizi per affrontare il fenomeno dei senza dimora e l'esclusione abitativa. Dal 2015 è stata ufficialmente adottata una nuova strategia, basata su servizi di HF e di qualità intensiva, e sono stati introdotti nuovi fondi dedicati all'effettiva attuazione di questa strategia. Tuttavia – come



delineato nelle Sezioni 2 e 3 – l'endemica scarsità di risorse statali dedicate al settore dell'edilizia residenziale pubblica e la limitata disponibilità di alloggi pubblici, così come l'eterogeneità territoriale nell'erogazione dei servizi per affrontare il fenomeno, limitano significativamente la possibilità di sviluppare pienamente la nuova strategia. Alla luce di tali debolezze e carenze, raccomandiamo quindi le seguenti azioni:

- migliorare la *governance* complessiva di questo settore di *policy* e sviluppare una strategia di monitoraggio. Su questo fronte, sarebbe auspicabile la creazione di un'Agenzia nazionale che funga da 'sala di controllo' responsabile di monitorare l'effettiva attuazione della strategia in tutto il Paese;
- aumentare la spesa nel settore abitativo al fine di: 1) ampliare il patrimonio di alloggi pubblici e sociali, anche attraverso l'effettivo restauro delle abitazioni in condizioni precarie; 2) (re)introdurre un fondo a sostegno degli inquilini a basso reddito, sufficiente a coprire una quota adeguata di famiglie povere (Toso 2018); e 3) investire risorse adeguate per assumere e formare operatori sociali specializzati nell'integrazione dei senza dimora;
- garantire a tutti i senza dimora (sia italiani che stranieri) l'effettivo accesso alle prestazioni monetarie anti-povertà – in particolare il RdC.

#### 4. L'impatto della pandemia Covid-19 sul disagio abitativo in Italia e le misure di contrasto al fenomeno

In un contesto già caratterizzato da tali fragilità strutturali e disuguaglianze acute, si è abbattuta sul sistema economico e sociale italiano la pandemia da COVID-19 (si veda il quaderno collettivo OCIS 2020). La dimensione abitativa consente di cogliere, in maniera immediata, come l'impatto sociale della pandemia, drammatico per tutti, non sia stato affatto equo: è ben diverso affrontare il 'confinamento domestico' in una casa che garantisce spazi e comodità per tutti i membri del nucleo familiare da chi lo deve vivere in condizioni di grave disagio abitativo.

Il rapporto 'L'impatto della pandemia sui servizi per la popolazione senza dimora', curato dalla Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora (fio.PSD) e Istituto di Ricerche Educative e Formative (Iref), in collaborazione con la Caritas Italiana, costituisce una preziosa fonte di informazioni per comprendere gli effetti della pandemia sulle condizioni di vita dei senza dimora e sui servizi a loro dedicati. Tale rapporto, da un lato, sottolinea lo sforzo effettuato da istituzioni e associazioni per garantire la sicurezza delle persone senza dimora: soggetti che si sono immediatamente mobilitati allo scopo di fornire informazioni adeguate su quanto stava avvenendo e sul pericolo sanitario in corso, ri-organizzando i servizi di prima necessità, in particolare le mense e i dormitori, nel tentativo di garantire il rispetto delle norme di sicurezza, e fornendo i dispositivi di protezione necessari. Tuttavia, dall'altro lato, la complessa gestione di una fase di crisi così acuta non ha potuto che rendere più evidenti i limiti del sistema di assistenza alle persone senza dimora: sono emerse le fragilità dell'integrazione



socio-sanitaria a livello locale e la grande eterogeneità territoriale, laddove alcuni territori sono stati meno in grado di rispondere in maniera tempestiva alla crisi e, in alcuni casi, si è anche dovuti anche ricorrere alla temporanea chiusura dei servizi - come nei casi di Roma e Foggia evidenziati nel rapporto.

Non è banale, inoltre, evidenziare come il rapporto sottolinei che una migliore risposta alle situazioni di emergenza sia stata possibile proprio grazie ai servizi di *Housing First* descritti nelle pagine precedenti: pur con la riduzione dei servizi e degli interventi delle *équipe* multidisciplinari, avere avuto una casa a disposizione durante le varie fasi del *lockdown* è stato un elemento fondamentale per garantire la sicurezza degli ospiti.

Se quindi il rapporto sottolinea diversi elementi di forza riscontrati nei servizi, quali la resilienza dei territori, la rapida capacità di adattamento e risposta, l'agilità e flessibilità degli operatori, la condivisione e la creazione di reti (Gnan 2021), dall'altro sono emerse anche alcune debolezze strutturali, relative all'insufficienza degli spazi e dei dispositivi di protezione, e alla sospensione dei servizi personalizzati di inclusione sociale, sanitaria e lavorativa, che rimandano alla debolezza del quadro istituzionale nazionale. E in effetti, la pandemia ha confermato una volta di più le debolezze strutturali delle misure rivolte ai bisogni di cura delle persone in situazione di grave marginalità – così come delle famiglie, sia nel caso dei bambini piccoli e degli anziani fragili, ed in particolare il drammatico sottosviluppo dei servizi per l'infanzia, delle politiche di conciliazione e di un adeguato supporto sanitario a domicilio (OCIS 2020).

Per quanto riguarda le politiche abitative, nello specifico, la crisi pandemica ha spinto Governo e Regioni a lanciare iniziative di emergenza volte a fronteggiare temporaneamente le difficoltà economiche degli inquilini poveri, evitando così il rischio di sfratti. In quanto segue, descriviamo nel dettaglio le caratteristiche principali delle misure 'emergenziali' introdotte in questo settore:

### 1. Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa.

Il 'Decreto Cura Italia' ha aumentato i fondi ed esteso gli interventi del 'Fondo di solidarietà' nazionale, introdotto dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244, che consente ai titolari di un mutuo contratto per l'acquisto della prima casa di beneficiare della sospensione del pagamento delle rate in caso di difficoltà economiche 'temporanee'. La legge n. 92/2012 limitava tuttavia l'ammissibilità ai soli casi di cessazione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato. L'intervento del governo Conte II ha esteso tale possibilità di sospendere temporaneamente il pagamento delle rate del mutuo per l'acquisto della prima casa a nuove categorie di lavoratori: i) lavoratori dipendenti sospesi dal lavoro, o con riduzione dell'orario di lavoro di almeno il 20%, per almeno 30 giorni lavorativi consecutivi; ii) lavoratori autonomi che hanno subito un calo medio giornaliero dei ricavi di almeno il 33% rispetto all'ultimo trimestre del 2019. L'accesso è stato esteso ai lavoratori autonomi per nove mesi, dal 17 marzo al 17 dicembre 2020. Per i lavoratori dipendenti, invece, la misura è stata estesa dal 17 marzo al 31 dicembre 2021.



La sospensione del pagamento delle rate del mutuo è concessa per una durata massima così articolata: 6 mesi nel caso in cui la sospensione - o riduzione - dell'orario di lavoro sia compresa tra 30 giorni e 150 giorni lavorativi consecutivi; 12 mesi se la sospensione o riduzione dell'orario di lavoro è compresa tra 151 e 302 giorni lavorativi consecutivi; 18 mesi se la sospensione o riduzione dell'orario di lavoro dura più di 303 giorni lavorativi consecutivi. Il 'Fondo di solidarietà' copre il 50% degli interessi maturati durante il periodo di sospensione.

## *2. Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione*

La legge n. 77 emanata il 17 luglio 2020 ha incrementato sostanzialmente, per l'anno 2020, le risorse del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (leggi n. 431/1998, 124/2013 e 80/2014) - ovvero il fondo che consente agli enti locali di concedere contributi alle famiglie a basso reddito per diminuire l'incidenza del costo dell'affitto sul reddito familiare. La legge di bilancio per il 2021 (art. 234 della legge del 30 dicembre 2020, n. 178) ha ulteriormente aumentato le risorse del fondo per l'intero anno 2021. Tale intervento ha rafforzato significativamente una misura già esistente per sostenere gli inquilini in difficoltà economica a causa della crisi pandemica e ha, quindi, contribuito a ridurre il rischio di sfratti.

## *3. Moratoria sugli sfratti*

Il "Decreto Cura Italia" ha sospeso l'esecuzione degli ordini di sfratto per gli edifici, sia residenziali che non residenziali, inizialmente, dal 17 marzo al 30 giugno 2020. Il termine della sospensione è stato poi posticipato, con successivi interventi legislativi, al 30 giugno 2021. Non è disponibile una stima degli sfratti evitati grazie a questo intervento ma è noto che, nel 2019, in condizioni economiche migliori, il numero totale di sfratti arretrati approvati era di 48.543.

## *4. Contributo a fondo perduto per la riduzione dei canoni in locazione*

La legge n. 176 del 18 dicembre 2020 ha introdotto un contributo per i proprietari di unità immobiliari residenziali che decidono di ridurre il canone di locazione per i contratti in essere alla data del 29 ottobre 2020, con l'obiettivo di far fronte alle difficoltà economiche degli inquilini e, conseguentemente, ridurre il rischio di sfratti. Si tratta di un contributo previsto solo per l'anno 2021. La riduzione è rivolta ai proprietari di immobili che costituiscono la residenza principale dell'inquilino e che si trovano in un Comune ad 'alta frequenza abitativa', cioè i 714 Comuni, compresi tutti i capoluoghi di provincia, elencati in un vecchio provvedimento (delibera n. 87 del 13 novembre 2003) del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPE). Il CIPE ha stabilito il numero di abitanti nei Comuni ad 'alta frequenza abitativa' per regione sulla base della popolazione che vive sia nei capoluoghi di provincia che nei Comuni con una popolazione superiore ai 30.000 abitanti. Entro questo limite, le Regioni e le Province autonome hanno individuato la loro lista di Comuni - l'unico criterio comune è che la lista deve includere i capoluoghi di provincia.



Il contributo ridurrà, nel 2021, il canone di locazione per i contratti già in essere alla data del 29 ottobre 2020 del 50% fino ad un massimo di 1.200 euro, nel limite delle risorse stanziare a tale scopo (50 milioni di euro per l'anno 2021). Se l'ammontare complessivo dei contributi da erogare, sulla base delle domande pervenute, dovesse superare le risorse finanziarie stanziare, un provvedimento dell'Agenzia delle Entrate dovrà rideterminare proporzionalmente la percentuale spettante ai singoli inquilini. Seppure il Governo non abbia fornito una stima dei potenziali beneficiari, Eurostat ha calcolato che in Italia, nel 2019, il 27,6% della popolazione è costituito da inquilini, pari a circa 16,7 milioni di persone.

Si tratta, nel complesso, di misure importanti. E tuttavia nessuna delle debolezze strutturali del settore sottolineate nelle sezioni precedenti è stata adeguatamente affrontata. Il costo previsto delle misure adottate, relative al sostegno abitativo, ammonta a 540 milioni di euro nel 2020 - 400 milioni di euro per il "Fondo di solidarietà" e 140 milioni di euro per il Fondo nazionale di sostegno all'accesso agli alloggi in locazione - corrispondente allo 0,03% del PIL<sup>7</sup>, un investimento nel complesso limitato e non in grado di rispondere alle debolezze strutturali del sistema pubblico italiano.

In effetti, come mostrato nelle pagine precedenti, già prima della crisi Covid-19, il disagio abitativo era diffuso in Italia, in quanto gli investimenti pubblici tradizionalmente limitati nel settore erano insufficienti a soddisfare il fabbisogno abitativo (Baldini 2010, Jessoula et al. 2019, Minelli 2009). Nel contesto della pandemia, tali bisogni e necessità sono rimasti per così dire 'sotto controllo' solamente grazie alla sospensione degli sfratti (Chiaro 2020), prorogata fino al 31 dicembre 2021 - misura peraltro fortemente criticata da Confedilizia (Eurofound 2020) e, più recentemente, dal leader della Lega Matteo Salvini.

Non sono state adottate misure strutturali, nonostante gli esperti avessero sottolineato la necessità di investire più risorse nei 'piani casa' per superare la limitata disponibilità di alloggi pubblici, elaborando anche un programma di ristrutturazione degli alloggi statali in condizioni precarie per affittarli a canoni controllati (Chiaro 2020). Tale investimento consentirebbe anche di facilitare la prosecuzione e la diffusione sull'intero territorio nazionale delle esperienze di *Housing First* – senza tuttavia dimenticare che, per migliorare le condizioni dei senza dimora, è necessario un investimento complessivo nei servizi a loro dedicati. Inoltre, appare altrettanto urgente un aumento (duraturo) delle risorse per il Fondo nazionale per sostenere l'accesso alle abitazioni in locazione con l'obiettivo di coprire tutte le famiglie di inquilini poveri.

---

<sup>7</sup> I 50 milioni di euro per il contributo nazionale per la riduzione del costo dell'affitto incideranno solo sul bilancio del 2021.



## Bibliografia

Ascoli, U., Bronzini, M. (2018), 'Il welfare, la casa, l'abitare: lo scenario nazionale. Nota introduttiva', *La Rivista delle Politiche Sociali – Italian Journal of Social Policy*, Vol. 4, pp. 9-24.

Associazione 21 Luglio (2017), *Rapporto Annuale 2017*, Roma, Associazione 21 Luglio Onlus.

Aubry, T., Bernad, R., Greenwood, R. (2018), 'A Multi-Country Study of the Fidelity of Housing First Programmes': Introduction, *European Journal of Homelessness*, 12(3).

Avonto, C., Consoli, M.T., Cortese, C. (2018), 'La grave emarginazione adulta' in Caritas (2018) *La povertà in attesa*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli editore.

Baldini, M. (2010) *La casa degli italiani*, Bologna, Il Mulino.

Baldini, M., Poggio, T. (2012), 'Housing policy toward the rental sector in Italy: a distributive assessment', *Housing Studies*, 27 (5), pp. 563-581.

Baldini, M., Poggio, T. (2014), 'The Italian housing system and the global financial crisis', *Journal of Housing and the built environment*, 29(2), pp. 317-334.

Braga, M., Corno, L. (2011), 'Being homeless: evidence from Italy', *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 70 (3), pp. 33-73.

Bricocoli, M., Cucca, R. (2016), 'Social mix and housing policy: local effects of a misleading rhetoric. The case of Milan', *Urban Studies*, Vol. 53, Issue 1, pp. 77-91.

Caritas (2018), *La povertà in attesa*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli editore.

Caruso, N. (2017), *Policies and Practices in Italian Welfare Housing: Turin, up to the Current Neo-Liberal Approach and Social Innovation Practices*, Cham: Springer Nature.

Chiaro, G. (2020), "La questione abitativa: un'analisi del fenomeno e delle risposte" in Caritas Italiana (2020), "Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia", Roma.

Cittalia (2010), *Comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Seconda edizione febbraio 2010.

Consoli, T., Cortese, C., Molinari, P., Zenarolla, A. (2016), 'The Italian network for implementing the "Housing First" approach', *European Journal of Homelessness*, 10 (1), pp. 83-98.



Cortese, C., Zenarolla, A. (2016), 'Housing First: una sfida per il contrasto alla grave marginalità e l'accesso alla casa anche in Italia', *Autonomie locali e servizi sociali*, Vol. 1, pp. 179-193.

EOH (2018), *Homelessness Services in Europe*, European Observatory on Homelessness (EOH), Brussels, FEANTSA.

Eurofound (2020), Suspension of evictions, case IT-2020-12/993, COVID-19 EU PolicyWatch, Dublin, <http://eurofound.link/covid19eupolicywatch>

Federcasa (2015), *L'Edilizia residenziale pubblica: Elemento centrale della risposta al disagio abitativo e all'abitazione sociale*, Roma, Federcasa.

Filandri, M., Moiso, V. (2018), 'L'insostenibile peso dell'abitare. Un'analisi sulla relazione tra povertà e housing affordability in Italia' *La Rivista delle Politiche Sociali – Italian Journal of Social Policy*, Vol. 4, pp. 59-76.

Gaboardi, M., Santinello, M., Disperati, F. (2018a), 'I risultati dei programmi Housing First in Italia: salute, integrazione e soddisfazione' in Molinari, P., Zandarolla, A., (a cura di), (2018), *Prima la casa. La sperimentazione di Housing First in Italia*, Milano, Franco Angeli.

Gaboardi, M., Santinello, M., Stefanizzi, A., Iazzolino, M. (2018b) 'Assessing the fidelity of four Housing First programmes in Italy', *European Journal of Homelessness*, 12 (3), pp. 179-198.

Galanti, T. (2018), 'Weaving nets: housing and leadership in two Italian cities', *Social Policy and Administration*, 53 (7), pp. 1121-1135.

Gnan, E. (2021), *Covid-19 e disuguaglianze: quale impatto sui senza dimora?*, Welforum.it

Heidenreich, M., Petzold, N., Natili, M., Panican, A. (2014), 'Active inclusion as an organisational challenge: integrated anti-poverty policies in three European countries', *Journal of International and Comparative Social Policy*, Vol. 30 (2), pp. 180-198.

Housing Europe (2017), *The State of Housing in Europe*, Brussels, Housing Europe.

INPS (2019), *Reddito di Inclusione. Mesi di competenza gennaio – dicembre 2018*, Roma, Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (Disponibile: [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati\\_analisi\\_bilanci/Osservatori\\_statistici/Osservatorio\\_REI/Report\\_gennaio-dicembre\\_2018.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Osservatorio_REI/Report_gennaio-dicembre_2018.pdf))

ISTAT (2012), *Le persone senza dimora. Anno 2011*, Roma, Istituto Nazionale di Statistica. (Disponibile: [https://www.istat.it/it/files//2012/10/Senza\\_dimora\\_9\\_10\\_2012-1.pdf](https://www.istat.it/it/files//2012/10/Senza_dimora_9_10_2012-1.pdf))



ISTAT (2015), *Le persone senza dimora. Anno 2014*, Roma, Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT). (Disponibile:

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

Jessoula, M., Pavolini, E., Raitano, M., Natili, M. (2018), *ESPN European Semester Report. Italy. 2018-2019*, Brussels.

Lancione, M., Stefanizzi, A., Gaboardi, M. (2017), 'Passive adaptation or active engagement? The challenges of Housing First internationally and in the Italian case', *Housing Studies*, Vol. 33 (1), pp. 40-57.

Lungarella, R. (2016), 'La questione delle abitazioni al tempo della crisi. Lo strabismo delle politiche', *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, XLVII, Vol. 115 (1), pp. 115-136.

Madama, I. (2010), *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna, Il Mulino.

Mazzeo Rinaldi, F., Mudanò, A. (2018), 'Valutare le risorse dei programmi Housing First: il sistema OsValdo' in Molinari, P., Zenarolla, A. (a cura di), (2018), *Prima la casa. La sperimentazione di Housing First in Italia*, Milano, Franco Angeli.

Minelli, A. (2009), *Le politiche per la casa*, Bologna, Il Mulino.

Ministero dell'Interno (2016), *Gli sfratti in Italia. Andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo. Anno 2015*, Roma.

Ministero dell'Interno (2018), *Gli sfratti in Italia. Andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo. Anno 2017*, Roma.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2015), *Linee d'indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, Roma.

Molinari, P. (2018), 'Le persone accolte nei progetti italiani' in Molinari, P., Zenarolla, A. (a cura di), (2018), *Prima la casa. La sperimentazione di Housing First in Italia*, Milano, Franco Angeli.

Molinari, P., Zenarolla, A. (a cura di), (2018), *Prima la casa. La sperimentazione di Housing First in Italia*, Milano, Franco Angeli.

Naldini, M., Saraceno, C. (2008), 'Social and family policies in Italy: not totally frozen but far from structural reforms', *Social Policy and Administration*, Vol. 42 (7), pp 733-748.

Natili, M. (2019), *The Politics of Minimum Income. Explaining Path Departure and Policy Reversal in the Age of Austerity*, London, Palgrave MacMillan.



Poggio, T., Boreiko, D. (2017), 'Social housing in Italy: old problems, older vices, and some new virtues?', *Critical Housing Analysis*, Vol. 4 (1), pp. 112-123.

Raitano, M., Natili, M, Jessoula, M. (2018), 'Two decades on, Italy finally introduces a national minimum income scheme', *ESPN Flash Report*.

Saraceno, C., Benassi, D., Morlicchio, E. (2020), *Poverty in Italy. Features and Drivers in a European Perspective*, Bristol, Bristol University Press.

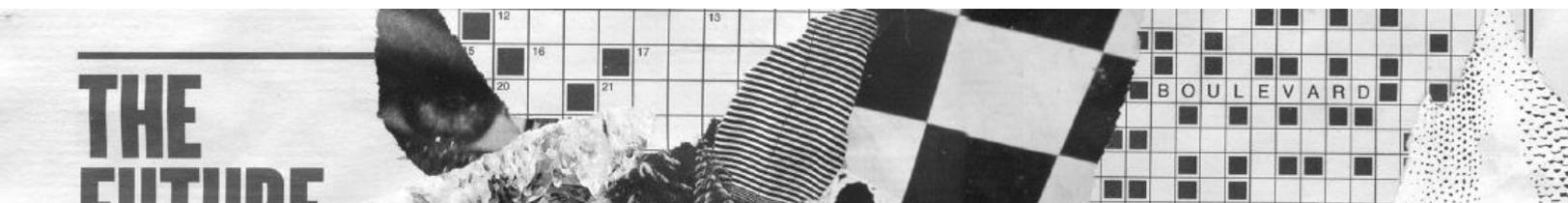
Strati, F. (2011), *Promoting Social Inclusion of Roma. A study of National Policies*, (Disponibile: [http://www.cestim.it/argomenti/03rom-sinti/11\\_07\\_it\\_strati\\_promoting\\_the\\_social\\_inclusion\\_of\\_roma.pdf](http://www.cestim.it/argomenti/03rom-sinti/11_07_it_strati_promoting_the_social_inclusion_of_roma.pdf).)

Tosi, A. (2018), 'Alla ricerca di un welfare abitativo in Europa', *La Rivista delle Politiche Sociali – Italian Journal of Social Policy*, Vol. 4, pp. 43-58.



Tabella A1. *Ultimi dati disponibili sul numero di senza dimora in Italia*

	Categoria		Situazione abitativa	Numero più recente	Periodo coperto	Fonte
1	Person e che vivono per strada	1	Spazio pubblico/all'aperto	28.773	21 Nov.– 20 Dec. 2014	ISTAT (2015); condotto solo nei 158 comuni italiani più grandi
2	Person e che vivono in alloggi di emergenza	2	Dormitori notturni	25.939	21 Nov.– 20 Dec. 2014	Ibid.
3	Person e che vivono in alloggi per senza dimora	3	"Ostelli per i senza dimora	23.367 in ostelli per senza dimora e/o alloggi temporanei (cioè che vivono in situazioni 3 o 4).	21 Nov.– 20 Dec. 2014	Ibid.
		4	Alloggi temporanei			
		5	Alloggio temporaneo assistito			
		6	Rifugio per donne o alloggio in rifugio"			
4	Person e che vivono in istituti	7	"Istituti sanitari	Non disponibile	7. NO	
		8	Istituti penali "		8. NO	
5	Person e che vivono in abitazioni non convenzionali per mancanza di alloggi	9	"Case mobili	16.217 in edifici non convenzionali	21 Nov.– 20 Dec. 2014	Ibid.
		10	Edifici non convenzionali			
		11	Strutture temporanee"			
6	Person e senza dimora che vivono temporaneamente in alloggi convenzionali con la famiglia e gli amici (per mancanza di un alloggio)	12	Alloggio convenzionale, ma non il luogo di residenza abituale della persona	Non disponibile	12. NO	



L' Osservatorio Coesione e l'Inclusione Sociale è  
un progetto nato nell'ambito  
del Festival **SOCIAL COHESION DAYS**  
Promosso da *Fondazione Easy Care*  
Via A. Gramsci 54/H - 42124 Reggio Emilia  
Tel.: +39 0522 378622  
Email: [info@osservatoriocoesioneesociale.it](mailto:info@osservatoriocoesioneesociale.it)  
Web: [www.osservatoriocoesioneesociale.eu](http://www.osservatoriocoesioneesociale.eu)

