

ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

MASTER I LIVELLO
ESPERTO PROGETTI FINANZIAMENTI E FONDI EUROPEI
(MEFFE)

Tesina finale

HOMELESSNESS: POLITICHE E FONDI EUROPEI NEL
CONTRASTO ALLA CONDIZIONE DI SENZA DIMORA

Candidata

SIMONA QUARTIERI

A.A. 2019/2020

INDICE

INTRODUZIONE	pag. 2
CAPITOLO I: Il fenomeno della homelessness nell'Unione Europea	pag. 4
1.1 - Senza Dimora: definizione e dati a livello europeo	pag. 4
1.2 - La Homelessness nell'agenda politica europea	pag. 8
CAPITOLO II: I principali strumenti di finanziamento europei per il contrasto alla homelessness	pag. 17
2.1 - Il Social Investment Package come cornice di riferimento	pag. 17
2.2 - I fondi europei indiretti nel contrasto alla homelessness	pag. 19
2.2.1 - Il Fondo Sociale Europeo	pag. 19
2.2.2 - Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale	pag. 22
2.2.3 - Il Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti	pag. 25
CAPITOLO III: Dai fondi comunitari agli interventi nazionali: l'Avviso 4/2016	pag. 29
3.1 - La popolazione senza dimora in Italia: geografia e approcci	pag. 29
3.2 - L'Avviso 4/2016	pag. 31
CONCLUSIONI	pag. 39
BIBLIOGRAFIA	pag. 42

INTRODUZIONE

Il presente elaborato tratta un tema afferente alle politiche sociali, al quale mi sono avvicinata tre anni fa, quando ho iniziato la mia esperienza lavorativa nella gestione dei servizi dedicati al contrasto alla grave emarginazione adulta della città di Bologna.

Si tratta del fenomeno della homelessness o, in italiano, della condizione di senza dimora, fenomeno presente in tutti i Paesi Membri dell'Unione Europea. Secondo la stima di Feantsa - European Federation of National Organisations Working with the Homeless - sono più di 700.000 le persone senza dimora presenti sul territorio europeo e tale dato, certamente sottostimato a causa della mancanza di indagini statistiche ufficiali e aggiornate, è in continuo aumento.

Nonostante le politiche sociali e di inclusione siano prevalentemente di competenza degli Stati Membri, nel corso dell'ultimo decennio l'Unione Europea si è espressa con frequenza crescente in merito al tema della lotta alla povertà e, in particolare, della condizione di senza dimora, dirigendo gli sforzi degli Stati ad investire sempre di più in questo ambito, anche attraverso un uso integrato dei fondi europei.

Obiettivo dell'elaborato è dunque quello di far luce su questo tema, partendo da un'illustrazione del fenomeno sotto il punto di vista della definizione e dei dati, per passare ad inquadrare la homelessness all'interno dell'agenda politica europea, illustrando i principali orientamenti di policy forniti dalle Istituzioni europee a riguardo.

Nel secondo capitolo si indagherà il ruolo degli strumenti di finanziamento europei, in particolare di natura indiretta, nell'ambito del contrasto alla homelessness, facendo luce sui tre principali fondi che, nell'ambito della Politica di Coesione 2014-2020, contribuiscono al perseguimento dell'Obiettivo tematico 9: "Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà e qualsiasi discriminazione", e in particolare alla riduzione della condizione di precarietà abitativa e senza dimora.

Infine, nel terzo e ultimo capitolo, si passerà dal livello europeo a quello nazionale, analizzando come gli strumenti visti nel secondo capitolo si traducono in programmi operativi nazionali e intervengono, per la prima volta in Italia, in modo strutturato e

complementare per finanziare azioni di contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora su tutto il territorio nazionale.

A precisazione di ciò che si andrà a leggere nelle pagine seguenti, si sottolinea che il presente elaborato non intende analizzare e valutare il grado di efficacia degli strumenti di finanziamento europei nell'ambito del contrasto alla homelessness; tale argomento richiederebbe infatti un lavoro di studio e analisi molto più approfonditi. La finalità dell'elaborato è piuttosto quella di rappresentare, in termini descrittivi, il ventaglio di possibilità che l'Unione Europea offre, in termini di policy e finanziamenti, per attuare a livello nazionale politiche e servizi per il contrasto alla grave marginalità sociale e alla condizione di senza dimora.

CAPITOLO I

Il fenomeno della homelessness nell'Unione Europea

1.1 - Senza Dimora: definizione e dati a livello europeo

“Beyond sleeping rough, homelessness may include situations of living in temporary, insecure or poor-quality housing”.

È con questa formula breve ma al tempo stesso significativa che la Commissione Europea definisce la homelessness, ovvero la condizione di senza dimora¹.

Il fenomeno della grave emarginazione sociale - termine con cui si identifica, in italiano, la condizione di persona senza dimora - è certamente presente in tutti i Paesi Membri dell'Unione Europea, ma darne una definizione univoca è uno sforzo tutt'altro che semplice.

Le definizioni che se ne danno sono le più diverse, e la maggior parte di queste trovano spunto nelle cause generative di questa condizione, negli eventi biografici negativi che fanno scivolare la persone in una condizione di povertà estrema e grave marginalità sociale. All'interno della macro definizione di persona senza dimora si includono quindi categorie anche molto diverse di disagio adulto: persone anziane con storie di fallimenti lavorativi e/o familiari alle spalle, donne sole, vittime di violenza e tratta, giovani che si sono allontanati o che sono stati allontanati dai propri contesti di vita, migranti irregolari sul territorio o in uscita da percorsi di integrazione falliti, persone con problemi di salute fisica e mentale o di dipendenze da sostanze, persone in uscita dal carcere. Queste sono solo alcune delle caratteristiche che connotano la condizione di senza dimora e il più delle volte, inoltre, non ve ne è mai solo una, ma è la combinazione e la coesistenza di più cause a concorrere alla condizione di emarginazione; sono, questi ultimi, quelli che in letteratura sociale vengono definiti casi multi-problematici.

Risulta evidente, quindi, che a fronte di situazioni di disagio tanto differenti è difficile dare una definizione omogenea e uniforme per tutti i paesi europei. È per queste ragioni che FEANTSA² (Federazione Europea delle organizzazioni che lavorano con persone senza

¹ Homelessness - Employment, Social Affairs and Inclusion - European Commission, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1061&langId=en>

² Per maggiori informazioni riguardo alla Federazione, si consulti il sito web di Feantsa: <https://www.feantsa.org/en/about-us/what-is-feantsa>

dimora) ha sviluppato la classificazione cosiddetta ETHOS (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion), uno strumento utile a promuovere la comprensione e la misurazione della condizione di senza dimora ed esclusione abitativa, oltre che un codice linguistico comune tra paesi europei. La classificazione ETHOS è stata lanciata nel 2005 e attualmente rappresenta il punto di riferimento maggiormente condiviso a livello internazionale sulla condizione di senza dimora e il riferimento principale per le politiche e gli interventi in materia di grave emarginazione adulta in ambito europeo.

ETHOS parte dall'identificazione di tre aree che vanno a definire "l'abitare":

- l'area fisica: disponibilità di uno spazio abitativo adeguato su cui una persona e la sua famiglia possano esercitare diritto di esclusività;
- l'area sociale: possibilità di mantenere, in quello spazio, relazioni soddisfacenti e riservate;
- l'area giuridica: detenzione di un titolo legale riconosciuto che ne permetta il pieno godimento.

L'assenza di una di queste condizioni, o di una combinazione di esse, permette di individuare quattro categorie di grave esclusione abitativa, raggruppate per intensità:

- persone senza tetto
- persone senza casa
- persone che vivono in sistemazioni insicure
- persone che vivono in sistemazioni inadeguate

Tutte e quattro le categorie indicano, comunque, l'assenza di una vera abitazione; la classificazione ETHOS, perciò, classifica le persone senza dimora e in grave marginalità in riferimento alla loro condizione abitativa. Queste categorie concettuali sono suddivise in tredici sotto-categorie operative utili per diverse prospettive politiche: dal creare una mappa del fenomeno delle persone senza dimora a sviluppare, monitorare e verificare politiche adeguate alla soluzione del problema.³

Questo grande sforzo di pensiero e classificazione compiuto da Feantsa, tuttavia, non è stato accompagnato, nel corso degli anni, da un adeguato lavoro di indagine e raccolta dati da parte

³ Per consultare nel dettaglio la classificazione Ethos, si faccia riferimento a: ETHOS - Classificazione Europea sulla grave esclusione abitativa e la condizione di persona senza dimora, Feantsa, 2005, https://www.feantsa.org/download/it_8942556517175588858.pdf.

delle Istituzioni europee. Un elemento che caratterizza il fenomeno della homelessness in Europa, infatti, è l'assenza di un'indagine statistica europea ufficiale che raccolga i dati sulla homelessness dei diversi Stati Membri a livello aggregato. Ciò è spiegabile dal fatto che i diversi Stati Membri censiscono al loro interno la popolazione senza dimora sulla base di definizioni, metodi e fonti differenti, e ciò provoca un'impossibilità di comparazione; inoltre, solo alcuni Stati Membri dispongono di dati ufficiali, mentre questi sono totalmente inesistenti in altri. Il risultato di questo vuoto statistico è un grande problema di invisibilità e riconoscimento per la popolazione senza dimora europea.

Per sopperire a questa mancanza e per stimolare un cambio di passo nelle istituzioni europee su questo tema, a partire dal 2015 Feantsa e Foundation Abbé Pierre sono impegnate nella pubblicazione di un'indagine annuale sul tema dell'esclusione abitativa in Europa, che quest'anno è arrivata alla sua quinta edizione: *"Fifth Overview of Housing Exclusion in Europe 2020"*.

Nel documento, pur tenendo conto delle criticità legate alle difficoltà di raccolta e comparazione dati sopra esposte, Feantsa e Foundation Abbé Pierre stimano che 700.000 persone senza dimora dormono attualmente in strada, in sistemazioni di fortuna e in dormitori, dentro ai confini dell'Unione Europea. Questo dato evidenzia un incremento del 70% nell'arco di dieci anni.

Il calcolo aggregato non è la mera somma dei dati nazionali, i quali si riferiscono a periodi di tempo molto diversi fra loro, ma si basa su una metodologia adottata da Feantsa a partire dal 2009, che prende in considerazione esclusivamente dati raccolti da statistiche condotte in un periodo di tempo definito e con diverse metodologie, per gli stati ove queste sono disponibili. Il dato, dunque, va considerato nel contesto di mancanza di approcci e definizioni comuni e nella mancanza di un quadro statico europeo ufficiale.

Di seguito sono elencati alcuni dati nazionali estrapolati dal documento, che dimostrano le differenze in termini di metodologie di raccolta e definizioni di homelessness considerate.

Tab. 1: "Fifth Overview of Housing Exclusion in Europe 2020", Feantsa, 2019

Paese	Numero di persone senza dimora	Anno di rilevazione	Metodologia	Definizione	Trend
Germania	337.000	2018	Stima su una data notte	Completo ma... (Tutte le	/

				categorie Ethos ad eccezione delle persone in dormitori vittime di violenza domestica e in uscita da istituti penitenziari)	
Francia	143.000	2012	Censimento su una data notte	Parziale (solo alcune categorie Ethos)	+50% dal 2001 al 2012
Irlanda	10.148	2020	Censimento su una data settimana	Parziale (solo dormitori di emergenza pubblici)	+211% dal 2014 al 2019
Inghilterra	87.410	2019	Censimento su una data notte	Parziale (solo strutture di accoglienza temporanee)	+72% dal 2011 al 2019
Finlandia	4.600	2019	Censimento su una data notte	Completo (tutte le categorie Ethos)	-32% dal 2015 al 2019
Paesi Bassi	39.300	2018	Stima annuale	Completo (tutte le categorie Ethos)	+120,8 dal 2009 al 2018
Slovenia	4.029	2018	Stima annuale	Parziale (solo alcune categorie Ethos: persone senza dimora in carico ai servizi sociali)	+67,3% dal 2013 al 2018
Spagna	22.938	2012	Stima su un dato mese	Parziale (città > 20.000 abitanti; solo alcune categorie Ethos)	/
Italia	50.724	2014	Stima su un dato mese	Parziale (città > 250.000 abitanti e solo alcune categorie Ethos)	+6,5% dal 2011 al 2014

Oltre che ad un prezioso lavoro di indagine, ciò che Feantsa porta avanti, attraverso le sue ricerche e rilevazioni, è un'azione di advocacy nei confronti delle Istituzioni europee, e in particolare del Consiglio Europeo, affinché si impegnino a sviluppare e implementare metodologie effettive ed omogenee di raccolta dati a livello europeo, al fine di promuovere una migliore comprensione del fenomeno della homelessness nella sua natura, estensione, cause e possibili soluzioni.

1.2 - La Homelessness nell'agenda politica europea

Se non esistono ancora dati statistici ufficiali a livello europeo, è sempre più forte invece un grande processo di riflessione sul tema che nell'ultimo decennio ha portato la homelessness ad occupare uno spazio importante nell'agenda politica europea e in quelle nazionali degli Stati Membri.

Un primo quadro di policy entro cui collocare l'attenzione dell'Unione Europea al tema delle persone in condizione di grave esclusione abitativa è quello della “*Strategia dell'Unione Europea di Protezione e Inclusione Sociale*”, nel quadro della più ampia “*Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*”, lanciata dalla Commissione Europea nel 2010. Fra i cinque ambiziosi obiettivi che l'Unione si è posta in materia di occupazione, innovazione, clima, energia, istruzione e integrazione, il quinto di questi è specificamente orientato alla “Lotta alla povertà e all'esclusione”. L'obiettivo che si è posta l'Unione, in questo senso, è quello di “ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale”.⁴

Per favorire la traduzione di questi orientamenti in interventi effettivi all'interno degli Stati Membri, la Commissione ha adottato la “*Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale*”, una delle sette “iniziative faro” previste dalla Strategia Europa 2020 per favorire la realizzazione dei cinque macro-obiettivi. Obiettivo della Piattaforma è quello di costituire la base di un impegno comune da parte degli Stati Membri e delle Istituzioni europee nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale, nonché di fornire un contributo per

⁴ Comunicazione (COM(2010) 2020 definitivo), 3 marzo 2010, Europa 2020, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Eur-Lex.

fronteggiare queste sfide nel quadro della Strategia Europa 2020 attraverso alcune principali linee di azione, fra cui: la realizzazione di azioni che interessino l'insieme delle politiche, un uso maggiore e più efficace dei fondi dell'UE a sostegno dell'inclusione sociale, la promozione di un'innovazione sociale basata sull'esperienza, il lavoro in partenariato e lo sfruttamento del potenziale dell'economia sociale, un coordinamento maggiore delle politiche tra gli Stati membri.

Nella Comunicazione del 16 dicembre 2010 con cui la Commissione europea dà avvio alla Piattaforma, la homelessness viene identificata come “una delle forme più estreme di povertà e di privazione, che è cresciuta durante gli ultimi anni” (Commissione europea, 2010). Lo stesso documento stabilisce inoltre che la Commissione dovrà “identificare i metodi e le risorse per continuare al meglio il lavoro che ha iniziato sul tema della homelessness e dell'esclusione abitativa, tenendo conto dei risultati prodotti dalla Conferenza di Consenso di dicembre 2010”.⁵

Il primo reale momento di confronto e riflessione sul tema della homelessness si può infatti individuare nell'*European Consensus Conference on Homelessness*. La Conferenza si tenne il 9 e il 10 dicembre 2010 a Bruxelles e rappresentò a tutti gli effetti un evento ufficiale dell'Unione Europea; fu promossa dal Consiglio dell'Unione Europea sotto la presidenza di turno del Belgio, e organizzata in collaborazione con la Commissione Europea e FEANTSA. Importante sottolineare che la Conferenza europea di Consenso sulla Homelessness rappresenta la prima applicazione di questo particolare strumento politico in materia di politica sociale in ambito europeo: la Conferenza di Consenso è infatti uno strumento specifico, diretto ad agevolare i progressi su importanti questioni, laddove, la mancanza di definizioni comuni, può provocare l'arresto degli sviluppi politici.⁶

⁵ Comunicazione (COM(2010) 758 definitivo), 16 dicembre 2010, *La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*, Eur-Lex.

⁶ “Originata da settori della sanità e della tecnologia durante gli anni 70, la conferenza di consenso è uno strumento diretto a facilitare gli scambi su una serie di questioni, sulle quali la mancanza di una definizione comune e condivisa, rischia di bloccare ogni progresso politico. Una conferenza di consenso può essere descritta come una “inchiesta pubblica, in cui si richiede la valutazione, da parte di una giuria, di un argomento socialmente controverso”. Alcuni esperti presentano delle prove alla Giuria, che ha la facoltà di porre delle domande, prima di procedere alla valutazione delle prove, durante un incontro privato. Al termine la giuria deve presentare una relazione che esprima il risultato sotto forma di raccomandazioni. Una conferenza di consenso combina alcuni elementi dei seguenti modelli: i) procedimento di giudizio con una giuria; ii) incontro scientifico tra pari; iii) Incontro di tipo pubblico, aperto alla partecipazione. La conferenza di consenso è uno strumento flessibile, riproducibile in un'ampia gamma di contesti e scopi”; *European Consensus Conference on Homelessness - Raccomandazione della Giuria*, pag. 5-6.

L'urgenza nella volontà di affrontare il tema trovava giustificazione in un'Europa fortemente indebolita e impoverita dalla crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, la quale aveva allargato la forbice sociale aumentando notevolmente l'esclusione e l'impossibilità di accesso alla casa e al reddito da parte di persone che si trovavano già in condizione di precarietà o che, a causa della crisi, vi sono scivolate. In questo contesto sociale ed economico europeo il fenomeno della homelessness andava guadagnando terreno in molti Stati Membri e i dati mostravano sempre di più un drammatico incremento dei tassi di povertà estrema e deprivazione.

Il rapporto conclusivo della Conferenza contiene le raccomandazioni politiche che la Giuria indipendente ha prodotto sotto forma di risposta alle sei domande chiave poste dal Comitato Preparatorio; di seguito si riportano in sintesi i sei temi chiave e le raccomandazione che la Giuria fornisce al loro riguardo.⁷

1. *“Cosa significa essere senza dimora?”*

La Giuria identifica nella classificazione Ethos prodotta da Feantsa il quadro comune di riferimento a livello europeo per la definizione della homelessness e di una strategia integrata di governance del fenomeno a livello europeo, poiché comprensiva di tutte le situazioni di vita afferibili a tale condizione. Nella stessa risposta la giuria raccomanda poi la realizzazione di un sistema di monitoraggio a livello europeo basato su sistemi nazionali di raccolta dati affidabili per garantire che le strategie politiche riguardano la popolazione senza dimora siano quanto più evidence-based.

2. *“Porre fine alla Homelessness. Un obiettivo possibile?”*

La risposta della giuria a tale quesito parte dal presupposto che il diritto alla casa e alla propria vita privata sia un diritto umano di base e che la condizione di “senza dimora” rappresenti dunque una forma di violazione dei diritti umani fondamentali e che quindi debba avere fine. L'obiettivo di porre fine alla homelessness è realizzabile solo in presenza di un approccio integrato che comprenda tutti i settori strategici connessi al fenomeno: le politiche sociali, l'alloggio, la salute, l'occupazione, l'istruzione, la formazione e la migrazione, e che

⁷ Per una lettura approfondita delle raccomandazioni emerse dall'European Consensus Conference on Homelessness, si faccia riferimento a: Vandenbroucke, et al., *Raccomandazioni Politiche della Giuria, European Consensus Conference on Homelessness*, Bruxelles, 9-10 dicembre 2010.

miri a ridurre progressivamente la homelessness, andando ad agire strutturalmente sulle sue cause, non sugli effetti.

3. *“Le politiche di Housing-Led rappresentano gli approcci più efficaci nella prevenzione e nel contrasto alla homelessness?”*

In questa raccomandazione la giuria chiede la transizione da un sistema di servizi basato in prevalenza su strutture transitorie e di emergenza ad un sistema basato sull’approccio housing-led, ovvero sull’alloggio accompagnato, dove il diritto e l’accesso ad una soluzione abitativa stabile è la preconditione per l’intero processo di riabilitazione e reinserimento sociale.

4. *“Come può essere garantita una significativa partecipazione delle persone senza dimora nello sviluppo delle politiche della homelessness?”*

La giuria afferma il diritto delle persone senza dimora ad essere considerati con dignità e rispetto e invita ad abbandonare l’approccio che vede i senza dimora come destinatari passivi degli interventi, per passare ad un approccio che li considera come soggetti attivi nei processi decisionali che riguardano le loro esistenze. La giuria afferma che le persone senza dimora, al pari di tutti gli stakeholder coinvolti nei processi di policy-making, dovrebbero essere inclusi all’interno del ciclo politico-decisionale e la portata dei processi di partecipazione dovrebbe essere chiarita fin dall’inizio del processo stesso. Secondo quanto affermato in questa raccomandazione, l’efficace partecipazione del beneficiario comporta l’informazione, la consultazione e l’ascolto dello stesso in maniera responsabile e nell’ottica della co-decisione.

5. *“Fino a che punto le persone dovrebbero poter accedere ai servizi per senza dimora indipendentemente dal loro status giuridico e cittadinanza?”*

Il presente quesito è stato uno fra i più dibattuti nell’ambito del Consenso e su cui i rappresentanti dei Paesi Membri mostravano opinioni più divergenti. Il tema del diritto all’accesso ai servizi per senza dimora da parte di persone il cui status legale presenta ostacoli è un tema di crescente importanza, specie se si considera che la condizione di senza dimora è un problema crescente fra gli stranieri, spesso provocato dalle stesse barriere di accesso legate allo status legale e giuridico. A questo proposito la giuria afferma, da un lato, il diritto fondamentale delle persone ad avere accesso ad un alloggio, al sostegno sociale e sanitario, al fine del soddisfacimento dei bisogni primari; dall’altro pone la necessità urgente di uno studio dell’Unione Europea sulla relazione tra homelessness e migrazioni, e sollecita la stessa

a farsi carico delle proprie responsabilità in merito alla relazione fra l'essere senza tetto o in condizioni di indigenza e la libera circolazione dei cittadini della UE. Esprimendosi concretamente, la Giuria considera che i servizi per senza dimora non dovrebbero essere usati per compensare sistematicamente le contraddittorie politiche migratorie che conducono le persone alle situazioni di miseria e alla homelessness. Le politiche migratorie hanno la responsabilità di impedire che i migranti diventino senza dimora. Al contempo però, la giuria sottolinea anche che l'accesso ai servizi per senza dimora non deve essere usato sistematicamente quale mezzo per regolare la migrazione.

6. *“Quali dovrebbero essere gli elementi di una strategia europea sul tema dei senza dimora?”*

La raccomandazione contenuta nell'ultima risposta funge da sintesi e da slancio verso il panorama che da lì in avanti si sarebbe aperto nelle politiche di risoluzione del fenomeno: la Giuria lancia un invito a sviluppare una strategia europea ambiziosa e integrata, sostenuta da strategie nazionali/regionali con obiettivi di lungo termine, diretta alla graduale eliminazione della grave emarginazione sociale. Un ruolo importante, a questo scopo, è ricoperto dall'utilizzo dei Fondi Strutturali Europei, in particolare dal Fondo Sociale Europeo; al contempo, si auspica la creazione di un canale di finanziamento specifico dedicato alla homelessness il quale, come si vedrà successivamente, si realizzerà effettivamente qualche anno dopo.

Attraverso le raccomandazioni prodotte dall'European Consensus Conference, si delinea così per la prima volta a livello europeo il fenomeno della homelessness sotto i molteplici punti di vista che lo compongono e si cerca di fornire una solida base di partenza per lo sviluppo di un quadro europeo più ambizioso e concreto, volto al progredire del pensiero e dell'azione sul fenomeno, nel quadro della Strategia Europa 2020 e della Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale.

La Conferenza di Consenso europea sulla Homelessness sancisce un cambio di passo fondamentale nell'approccio alle politiche e agli interventi in materia di grave emarginazione adulta a livello europeo. Dal tradizionale approccio “a scalini” che concepiva la casa come step finale di un lungo percorso di accoglienza che iniziava dall'ingresso della persona in dormitori di emergenza, si passa all'approccio “capacitante”, basato sulla centralità dell'individuo e sull'accompagnamento a una soluzione abitativa sin dal primo momento della presa in carico, come elemento di partenza per tutto il percorso di riabilitazione e

reinserimento sociale. Da questo momento in poi, il diritto alla “casa” intesa nelle tre accezioni Ethos (luogo fisico, luogo sociale, luogo giuridico) è ciò che muove gli interventi di contrasto alla homelessness; l’individuo - beneficiario degli interventi - è considerato come soggetto attivo e desiderante, nonchè libero di (ri)scoprire e perseguire i propri bisogni e desideri.

Fondamentale, in questo contesto, è l’affermazione in Europa del modello “Housing First”. Il modello affonda le sue radici nel programma statunitense *Pathways to Housing* promosso negli anni Novanta dal dottor Sam Tsemberis e approda in Europa una ventina di anni più tardi. Il programma Housing First prevede la possibilità, per la persona, di accedere ad un appartamento autonomo, generalmente in una situazione di coabitazione con altri inquilini, senza passare necessariamente dall’accoglienza nei dormitori. L’Housing First si basa su due principi fondamentali: “il rapid re-housing (la casa prima di tutto come diritto umano di base) e il case management (la presa in carico della persona e l’accompagnamento ai servizi socio-sanitari verso un percorso di integrazione sociale e benessere)”.⁸ A partire dal 2006 nascono i primi progetti di Housing First in Europa supportati, peraltro, proprio da un programma europeo, nello specifico PROGRESS. Primo fra questi è “Discus Housing First” ad Amsterdam che, insieme ad “ACT a Copenaghen”, “Turning Point Scotland” a Glasgow, “Casas Primeiro” a Lisbona e “Pilisi Forest Project” a Budapest, rappresentano le prime cinque città europee ad abbracciare il modello housing first cosiddetto “puro”, ovvero quello ideato da Sam Tsemberis.

La Conferenza di Consenso, con la portata delle sue innovazioni, ha aperto la strada a importanti cambiamenti di policies a livello nazionale all’interno degli Stati Membri. In Italia questo ha condotto alla pubblicazione delle “Linee di Indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia” sottoscritte da Governo, Regioni, Province Autonome e Autonomie locali in sede di Conferenza Unificata il 5 novembre 2015.

A rinforzo dell’invito ad impegnarsi maggiormente, e in modo più integrato, in materia di contrasto alla povertà abitativa e all’esclusione sociale, il Parlamento Europeo è intervenuto due volte a seguito dell’European Consensus Conference con l’adozione di due risoluzioni (settembre 2011 e 16 gennaio 2014), sollecitando la Commissione Europea a “definire una

⁸ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, 5 novembre 2015, pag. 27

strategia comunitaria per i senza dimora al fine di supportare gli Stati Membri a promuovere politiche e interventi per affrontare il problema degli homeless”.⁹

Nel solco di una sempre maggior rilevanza del tema della homelessness nel quadro di policies europee, il contrasto all'esclusione abitativa e alla grave emarginazione sociale entra a far parte anche del *Pilastro europeo dei Diritti Sociali*, approvato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea il 17 novembre 2017 al termine del vertice sociale per l'occupazione e la crescita equa di Göteborg. L'*European Pillar of Social Right (ESPN)* si presenta come una solida guida per gli Stati Membri nella realizzazione dei risultati sociali e occupazionali auspicati dall'Unione, ponendo al centro dell'intervento l'individuo considerato in tutte le sue fasi e dimensioni di vita: dal diritto all'istruzione sino al diritto ad una pensione dignitosa. Il Pilastro contiene venti principi chiave, strutturati in tre capi¹⁰; la condizione di senza dimora è trattata nel Principio 19, all'interno del Capo III “Protezione Sociale e Inclusione”, affermando quanto segue¹¹:

19. Alloggi e assistenza per i senza dimora

a. Le persone in stato di bisogno hanno diritto di avere accesso ad alloggi sociali o all'assistenza abitativa di qualità.

b. Le persone vulnerabili hanno diritto a un'assistenza e a una protezione adeguate contro lo sgombero forzato.

c. Ai senza dimora sono forniti alloggi e servizi adeguati al fine di promuoverne l'inclusione sociale.

Come si evince dalle fonti citate fino ad ora, l'ultimo decennio europeo è stato caratterizzato da un'attenzione crescente nei confronti del tema della homelessness e da sollecitazioni sempre più stringenti in merito ad un impegno da parte delle Istituzioni europee e degli Stati Membri ad investire in politiche innovative e integrate di contrasto alla condizione di grave esclusione sociale.

⁹ Nembri, *Fio.PSD: Bene una strategia europea sugli homeless*, in: Vita.it, 17 gennaio 2014, <http://www.vita.it/it/article/2014/01/17/fiopsd-bene-una-strategia-europea-sugli-homeless/125787/>

¹⁰ I tre capi in cui si struttura il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali sono: i) pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; ii) condizioni di lavoro eque; iii) Protezione Sociale e Inclusione.

¹¹ Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, Capo III, Principio 19.

A conferma di tale impegno, rispondendo ad una specifica richiesta di studio da parte della Commissione Europea e con lo scopo, fra gli altri, di supportare il lavoro di analisi nell'ambito del Semestre Europeo, nel 2019 l'European Social Policy Network pubblica il rapporto *"Fighting homelessness and housing exclusion in Europe - a study of national policies"*, lo studio ufficiale più recente, di natura istituzionale, in materia di homelessness in ambito comunitario. Il rapporto descrive e analizza in maniera puntuale e capillare i dati esistenti, gli approcci di policy e, in generale, i sistemi di servizi rivolti alla grave emarginazione sociale e alla popolazione senza dimora, valutandone e comparandone i gradi di efficacia.

Lo studio non coinvolge solamente i ventisette paesi membri dell'Unione Europea ma anche i sette paesi "candidati" e "potenziali candidati" all'Unione, sui quali ricade l'ambito di indagine dell'ESPN.¹²

Il Rapporto, oltre a fornire specifiche raccomandazioni tanto ai Paesi quanto alle Istituzioni europee, compie un'accurata fotografia del fenomeno della homelessness in Europa, evidenziandone, al contempo, gli sviluppi e le sfide per il futuro. Nei tre capitoli in cui è strutturato, il rapporto si compone di quanto segue¹³:

- analisi dell'estensione del fenomeno, dei profili della popolazione target, dei trend e delle principali cause della homelessness, utilizzando le diverse definizioni esistenti in Europa in relazione alla classificazione Ethos;
- descrizione degli approcci strategici a livello nazionale e regionale, ove esistenti, e analisi della misura in cui tali approcci strategici vengono adeguatamente finanziati, monitorati e implementati, e delle prove sulla loro efficacia;
- disamina dei modelli di erogazione dei servizi, con l'identificazione dei principali soggetti erogatori (pubblici, privati) e delle innovazioni più significative apportate ai sistemi;
- valutazione delle principali cause sistemiche che limitano o ostacolano l'effettiva uscita dalla condizione di homelessness e la sua durata nel tempo;
- analisi comparativa delle principali sfide e priorità di miglioramento individuate a livello nazionale.

¹² La Rete Europea per la Politica Sociale (ESPN) fu istituita nel luglio 2014 su iniziativa della Commissione Europea al fine di fornire informazioni, consulenza, analisi e ricerche indipendenti, tempestive e di alta qualità su questioni di politica sociale nell'Unione europea e nei paesi vicini.

¹³ Per un approfondimento dei contenuti, si consiglia la lettura del rapporto, consultabile al link: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&langId=en>

Il rapporto mostra ancora una volta come l'approccio basato sull'accompagnamento alla casa, e in particolare il modello housing first, risultino vincenti.

In conclusione, ciò che emerge dalla panoramica di fonti esplorate nel presente capitolo, è l'importanza di quattro elementi chiave nell'impegno congiunto da parte dell'Unione Europea nel contrasto alla homelessness. Tre di questi sono stati qui sufficientemente approfonditi, e sono: la definizione condivisa del concetto di homelessness, identificabile nella classificazione Ethos, la necessità di dati attendibili e comparabili, la transizione all'approccio housing-led; il quarto si andrà ad esplorare nel capitolo seguente e riguarda il ruolo degli strumenti di finanziamento europei nel contrasto alla grave emarginazione sociale e alla condizione di senza dimora.

CAPITOLO II

I principali strumenti di finanziamento europei per il contrasto alla homelessness

2.1 - Il Social Investment Package come cornice di riferimento

Il presente capitolo si pone l'obiettivo di indagare il ruolo degli strumenti di finanziamento europei di tipo indiretto nell'azione di contrasto alla condizione di grave emarginazione sociale e senza dimora.

Come premessa di quanto si andrà di seguito ad esplorare, occorre specificare che la politica sociale è considerata, dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, come competenza concorrente (Art. 4, comma 1 e 2, TFUE); di fatto, quindi, gli interventi che afferiscono alla politica sociale sono in primo luogo appannaggio dei Paesi membri, e sono quindi i governi nazionali a stabilire gli orientamenti e, nel concreto, le quote di bilancio da stanziare a questo tipo di interventi.

Tuttavia, proprio a partire dal periodo di programmazione che si sta concludendo, la Commissione Europea è intervenuta più volte ribadendo sia agli Stati Membri che a livello europeo, l'importanza e la necessità di investire maggiormente nelle politiche di inclusione sociale e di lotta alla povertà, sia in termini di policy che di risorse.

Lo strumento cruciale, in tal senso, che farà da guida agli investimenti sociali nel corso del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 è il *Social Investment Package (SIP)*. Adottato con la Comunicazione n. 83 del 2013 della Commissione Europea, il Pacchetto di Investimenti Sociali si compone inoltre della raccomandazione della Commissione dal titolo *“Investire nell'infanzia: rompere il circolo vizioso dello svantaggio sociale”* e da una serie di documenti di lavoro prodotti dai servizi della Commissione, fra cui un documento specificamente riferito al fenomeno della homelessness nell'Unione Europea: *“Confronting Homelessness in the European Union”*.

Il Sip costituisce un quadro normativo completo, orientato a stimolare e migliorare un utilizzo integrato ed efficiente delle risorse europee, in particolare dei Fondi Strutturali e di Investimento europei, per la realizzazione degli obiettivi di inclusione della strategia Europa 2020.

Il Pacchetto per gli investimenti sociali individua tre sfide fondamentali cui far fronte:

1. Spendere in modo più efficace ed efficiente per garantire una protezione sociale adeguata e sostenibile.
2. Investire nelle qualifiche e competenze delle persone per migliorare le loro opportunità di inserimento nella società e nel mercato del lavoro.
3. Garantire che i sistemi di protezione sociale rispondano alle esigenze delle persone lungo tutto l'arco della vita, e in particolari nei suoi momenti critici.

I principali soggetti che beneficiano degli investimenti previsti nel quadro del Sip sono: bambini e giovani, disoccupati, donne, anziani, disabili e persone senza dimora.

L'impegno che si assume l'Unione Europea, in tal senso, è di supportare gli Stati e di fornire loro un sostegno finanziario adeguato per indurli a realizzare le riforme adeguate, in modo particolare attraverso l'utilizzo del Fondo Sociale Europeo.

Con particolare riferimento al tema della homelessness, all'interno del documento di lavoro dedicato *“Confronting Homelessness in the European Union”*, la Commissione Europea afferma che gli Stati Membri hanno prioritariamente la responsabilità e la competenza di intervenire nel contrastare questo fenomeno e che, a tal scopo, il Social Investment Package interviene sostenendo gli Stati principalmente in due modi:

- nell'adottare soluzioni di lungo termine, basate sull'approccio housing-led e strategie integrate di contrasto all'esclusione abitativa a livello nazionale, regionale e locale;
- nell'introdurre politiche efficaci di prevenzione.

Secondo la Commissione Europea, una strategia integrata ed efficace di contrasto alla homelessness dovrebbe includere:

- un'azione di prevenzione e di pronto intervento al manifestarsi della condizione di senza dimora;
- l'erogazione di servizi di qualità;
- il rapid re-housing¹⁴
- La raccolta sistematica di dati, monitoraggio costante e condivisione delle definizioni.

¹⁴ Formula già incontrata nel capitolo precedente e generalmente non traducibile in italiano; costituisce uno dei due pilastri del modello Housing First e si riferisce alla “casa” come diritto umano di base.

A tal scopo, sono tre gli strumenti di finanziamento che la Commissione Europea intende adottare nell'ambito del Social Investment Package per supportare gli stati nell'azione di contrasto alla povertà estrema e alla condizione di senza dimora: il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e il neo-nato Fondo Europeo di Aiuti agli Indigenti (FEAD).

2.2 - I fondi europei indiretti nel contrasto alla homelessness

Nella sezione che segue si andranno a presentare gli strumenti del Fondo Sociale Europeo, del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e del Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti, analizzandoli dal punto di vista della base giuridica, degli obiettivi e delle priorità di intervento; per ogni fondo si andrà ad indagare il ruolo che questo riveste negli interventi a favore della popolazione senza dimora.

2.2.1 - Il Fondo Sociale Europeo

Il primo strumento di finanziamento citato dalla Comunicazione e che funge da faro per gli interventi di politica sociale in Europa è il Fondo Sociale Europeo (FSE). A fronte di una diminuzione, da parte degli Stati Membri, degli investimenti nell'occupazione, nel capitale umano, nella salute, nelle politiche sociali, iniziata nel 1989 e protrattasi fino al 2013, la Commissione Europea ha proposto per il ciclo programmatico 2014-2020 che almeno il 25% dei fondi della Politica di Coesione fossero destinati agli investimenti sociali, vale a dire nell'FSE e, in particolare, che “almeno il 20% del totale delle risorse dell'FSE in ciascuno Stato membro sia attribuito all'obiettivo tematico di ‘promozione dell'inclusione sociale e di lotta contro la povertà’”.¹⁵

Il Fondo Sociale Europeo, insieme al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, al Fondo di Coesione, al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), è uno dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei e contribuisce all'attuazione della Politica di Coesione europea¹⁶. L'FSE trova fondamento

¹⁵ Comunicazione (COM(2013) 83 final), 20 febbraio 2013, *Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020*, Eur-Lex, pag. 18.

¹⁶ La Politica di Coesione è la principale politica di investimento europea; Sostiene la creazione di posti di lavoro, la competitività tra imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini in tutte le regioni e le città dell'Unione europea. In particolare, la Politica di

giuridico negli articoli da 162 a 164, 174, 175, 177 e 178 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) ed è regolato, in modo generico, dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 recante le disposizioni comuni sui fondi SIE, e in modo specifico dal Regolamento (UE) n. 1304/2013, che ne stabilisce le priorità d'intervento nel perseguimento degli obiettivi tematici.

Conformemente a quanto espresso nel regolamento, “L'FSE dovrebbe migliorare le possibilità di occupazione, rafforzare l'inclusione sociale, lottare contro la povertà, promuovere l'istruzione, le competenze e la formazione permanente ed elaborare politiche di inclusione attiva globali e sostenibili”¹⁷. Per il periodo di programmazione 2014-2020, il Fondo Sociale Europeo gode di una dotazione finanziaria di 74 miliardi di euro, di seguito potenziata ad un ammontare complessivo di 85 miliardi, ed è incentrato su quattro principali obiettivi, corrispondenti agli obiettivi tematici (OT) n. 8, 9, 10 e 11 della Politica di Coesione europea:

- promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori¹⁸ (OT8);
- promuovere l'inclusione sociale, prevenire e combattere la povertà e qualunque forma di discriminazione¹⁹ (OT9);
- investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente²⁰ (OT10);
- rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente²¹ (OT11).

È all'interno dell'obiettivo 9 che si possono collocare gli interventi di contrasto alla homelessness. L'inclusione della popolazione senza dimora come beneficiaria del Fondo Sociale Europeo trova fondamento nello stesso Regolamento 1304/2013, in particolare nel punto introduttivo numero 6, dove si stabilisce che “L'FSE può essere utilizzato per rafforzare l'accesso a servizi di interesse generale accessibili, sostenibili e di alta qualità, in particolare nel settore (...) dei servizi per i senzatetto”, e nell'Allegato I “Indicatori comuni di output e di risultato per quanto riguarda gli investimenti dell'FSE” che individua

Coesione costituisce il quadro di riferimento e la strategia di investimento necessari alla realizzazione degli obiettivi di crescita concordati (strategia Europa 2020).

¹⁷ Regolamento (UE) n. 1304/2013, punto 2).

¹⁸ Regolamento (UE) n. 1303/2013, articolo 9, primo comma, punto 8.

¹⁹ Ibidem, articolo 9, primo comma, punto 9.

²⁰ Ibidem, articolo 9, primo comma, punto 10.

²¹ Ibidem, articolo 9, primo comma, punto 11.

esplicitamente le persone “senzatetto” tra i “partecipanti” che possono beneficiare direttamente di un intervento FSE.

Al fine del perseguimento dell’obiettivo 9 di inclusione e lotta alla povertà, il FSE individua le seguenti priorità di intervento²²:

- i) l'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità;
- ii) l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i rom;
- iii) la lotta contro tutte le forme di discriminazione e la promozione delle pari opportunità;
- iv) miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale;
- v) la promozione dell'imprenditorialità sociale e dell'integrazione professionale nelle imprese sociali e dell'economia sociale e solidale, al fine di facilitare l'accesso all'occupazione;
- vi) strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo;

La dotazione finanziaria specifica dell’obiettivo di inclusione sociale, per il periodo 2014-2020, è pari a 23 miliardi di euro²³.

Al fine della sua implementazione, il Fondo Sociale Europeo si traduce, a livello di Stati Membri, in Programmi Operativi Nazionali e Regionali. Nell’ambito dell’obiettivo 9 di inclusione e lotta alla povertà e, nello specifico, dei servizi a favore della popolazione senza dimora, il Fondo Sociale Europeo viene utilizzato prevalentemente in quattro ambiti di intervento:

- potenziamento di servizi già esistenti di contrasto alla grave emarginazione adulta, attraverso il finanziamento dell’azione educativa e di prossimità attuata dalle équipe educative impegnate nella gestione dei servizi;
- attività di formazione, orientamento e re-inserimento lavorativo per persone senza dimora: ciò può tradursi, ad esempio, nel finanziamento di tirocini formativi, formazioni, scouting, direttamente a favore della popolazione target.

²² Regolamento (UE) n. 1304/2013, articolo 3, terzo comma, punto b.

²³ ESIF 2014-2020: Total Budget by Theme (daily update): European Social Fund, EUR billion; <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf>.

- formazione e aggiornamento per operatori ed educatori sociali;
- sviluppo di progetti pilota.

In Italia, il Fondo Sociale Europeo cofinanzia, insieme ad una quota di finanziamento nazionale, il Programma Operativo Nazionale Inclusione 2014-2020 (PON Inclusione 2014-2020); il PON Inclusione nasce con l'ambizioso obiettivo di strutturare e rafforzare la rete di servizi di contrasto della povertà sull'intero territorio nazionale e rappresenta un'importante novità sul piano nazionale in quanto per la prima volta in Italia i fondi strutturali intervengono a supporto delle politiche di inclusione sociale. Nel capitolo successivo del presente elaborato si andrà ad approfondire nel dettaglio il contesto di riferimento nazionale entro cui si collocano gli interventi di contrasto alla grave marginalità sociale e il ruolo ricoperto dal PON Inclusione in questo ambito.

2.2.2 - Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) è, come già citato precedentemente, uno dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei e rappresenta il principale strumento di attuazione della Politica di Coesione.

Il FESR trova il suo fondamento giuridico negli articoli 174 - 178 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea, ed è regolato primariamente, come il FSE, dal Regolamento (UE) 1303/2013 recante le disposizioni comuni sui fondi SIE e, in modo più specifico, dal Regolamento (UE) 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, contenente disposizioni specifiche in merito agli obiettivi tematici perseguiti e alle priorità di intervento.

Obiettivo generale del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale è “contribuire ad appianare le disparità esistenti fra i diversi livelli di sviluppo delle regioni europee e ridurre il ritardo delle regioni meno favorite, prestando particolare attenzione alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici”²⁴; gli investimenti del FESR finanziano dunque

²⁴ Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Note tematiche sull'Unione Europea, Parlamento Europeo, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/95/il-fondo-europeo-di-sviluppo-regionale-fesr-> .

tutti gli 11 obiettivi tematici della Politica di Coesione²⁵, ma quelli da 1 a 4 rappresentano le principali priorità di investimento:

- rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (OT1);
- migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché l'impiego e la qualità (OT2);
- accrescere la competitività delle piccole e medie imprese (OT3);
- sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio (OT4).

La deduzione logica cui si può erroneamente giungere, considerando le priorità di investimento appena citate, è che il FESR non intervenga in ambito di politiche sociali e, di conseguenza, nelle politiche di contrasto alla homelessness; tuttavia ciò non è così. Come si legge nel Regolamento stesso, l'Unione Europea prevede per il FESR un ruolo cruciale nel perseguimento dell'obiettivo 9 di inclusione sociale e lotta alla povertà; le priorità di intervento che il Regolamento prevede, in tal senso, sono:

- a) investire in infrastrutture sanitarie e sociali che contribuiscano allo sviluppo nazionale, regionale e locale, alla riduzione delle disparità nelle condizioni sanitarie, promuovendo l'inclusione sociale attraverso un migliore accesso ai servizi sociali, culturali e ricreativi e il passaggio dai servizi istituzionali ai servizi territoriali di comunità;
- b) sostenere la rigenerazione fisica, economica e sociale delle comunità sfavorite nelle aree urbane e rurali;
- c) sostenere le imprese sociali;
- d) investire nell'ambito delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo.

Il testo costituisce, in questo modo, la base giuridica che fa del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale uno strumento fondamentale e complementare al Fondo Sociale Europeo, nelle politiche nazionali di inclusione sociale e, nello specifico, anche degli interventi di contrasto alla grave marginalità sociale.

Così come il Fondo Sociale Europeo, anche il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale di traduce in Programmi Operativi Nazionali e Regionali a livello di Paesi Membri. Il ruolo ricoperto dal FESR, nell'ambito dei servizi dedicati alla homelessness, è complementare al

²⁵ Regolamento (UE) 1301/2013, articolo 5: l'articolo 5 del Regolamento prende in esame tutti gli obiettivi tematici, esplicitando in che modo il FESR contribuisce al loro sviluppo e raggiungimento.

FSE, e riguarda principalmente interventi di natura strutturale legati al funzionamento dei servizi dedicati. Nello specifico:

- Ristrutturazione e adeguamento di strutture di accoglienza (dormitori);
- Ristrutturazione e rinnovamento di strutture, spazi e locali atti ad accogliere servizi afferenti al contrasto alla grave emarginazione sociale;
- finanziamento di infrastrutture sociali;
- interventi di accessibilità alla casa e aiuto all'affitto.

In Italia, Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, insieme al Fondo Sociale Europeo e alle relative quote di cofinanziamento nazionale finanziano il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020 (PON Metro 2014-2020). Il Programma, dedicato allo sviluppo urbano sostenibile, mira a migliorare la qualità dei servizi e a promuovere l'inclusione sociale nelle 14 Città metropolitane: Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia, contribuendo così al perseguimento degli Obiettivi tematici della Politica di Coesione europea. In particolare, il PON Metro individua due principali ambiti di sviluppo e quattro assi prioritari.

È nell'ambito degli Assi 3 e 4, afferenti al secondo ambito di sviluppo "Innovazione sociale per l'inclusione dei segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati" che si collocano gli interventi di contrasto alla grave emarginazione sociale e alla homelessness finanziati da questo particolare programma. Tali Assi di intervento perseguono infatti l'Obiettivo Tematico 9 della Politica di Coesione "Inclusione sociale e lotta alla povertà" e sono, nel dettaglio:

- Asse 3: Servizi per l'inclusione sociale
- Asse 4: Infrastrutture per l'inclusione sociale

L'Asse 3 è cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo, insieme alla rispettiva quota di finanziamento nazionale; l'Asse 4, invece, è cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. Grazie alla presenza duplice e, al contempo, complementare di FSE e FESR, è dunque possibile affermare che il PON Metro è un programma plurifondo.

2.2.3 - Il Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti

Il Fondo di Aiuti Europei agli indigenti è un fondo piuttosto recente, introdotto all'inizio dell'attuale Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020. Istituito con il Regolamento (UE) 223/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea l'11 marzo 2014, è stato poi semplificato e consolidato nel 2018.

Il FEAD può essere considerato il successore del precedente European Programme for Most Deprived Persons (MDP) ma rispetto a questo il FEAD presenta due sostanziali novità che ne denotano la natura innovativa in termini di lotta alla povertà: in primo luogo, combina in un unico fondo misure di assistenza materiale e interventi di inclusione sociale, oltre alla fornitura di generi alimentari; in secondo luogo, all'interno della Commissione Europea, la gestione del fondo passa dalla DG for Agriculture and Rural Development alla DG of Employment and Social Affairs. Questo passaggio di testimone a livello europeo apre il passo a cambiamenti organizzativi simili all'interno dei Paesi Membri, andando nella direzione di un sempre maggior riconoscimento della politica sociale all'interno dell'Unione Europea.

Il Fondo è stato creato con l'intenzione di contribuire ad alleviare le forme più gravi di povertà nell'Unione Europea, fra cui la povertà infantile, la deprivazione materiale ed alimentare e la homelessness; nella sua implementazione pratica, il FEAD sostiene gli interventi promossi dagli Stati nazionali per fornire agli indigenti assistenza materiale e fornitura di alimenti. Si tratta, probabilmente, dello strumento finanziario più specifico in materia di contrasto alla grave marginalità sociale.

Le finalità specifiche di questo strumento, infatti, sono chiare sin dai primi articoli del suo Regolamento; all'articolo 3, comma 1, relativamente agli "obiettivi" del Fondo, si afferma che:

*“Il Fondo promuove la coesione sociale, rafforza l'inclusione sociale e concorre quindi in ultima analisi all'obiettivo di eliminare la povertà nell'Unione, contribuendo a conseguire l'obiettivo di ridurre di almeno 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà e di esclusione sociale a norma della strategia Europa 2020, e integra nel contempo i fondi strutturali”.*²⁶

²⁶ Regolamento (Ue) n. 223/2014, del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, *relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti*, art. 3, comma 1, Eur-Lex.

e ancora:

*“Il Fondo contribuisce al conseguimento dell'obiettivo specifico di alleviare le forme più gravi di povertà, prestando un'assistenza non finanziaria alle persone indigenti mediante prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base nonché attività a favore dell'inclusione sociale finalizzate all'integrazione sociale delle persone indigenti”.*²⁷

Risulta quindi evidente come questo strumento si inserisca nella cornice europea di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, e vada nella direzione di un'azione concreta ed effettiva a favore delle fasce più deboli della popolazione europea e in cui la popolazione senza dimora trova uno spazio prioritario.

Il FEAD si compone di due misure, o ambiti di intervento, attuati attraverso Programmi Operativi (OP) all'interno degli Stati Membri. Attraverso la prima misura (OP I) il FEAD finanzia gli interventi volti a fornire alle persone indigenti assistenza materiale e alimentare; tali interventi comprendono quindi l'acquisto, il reperimento e la distribuzione di generi alimentari, indumenti, calzature, prodotti per l'igiene personale, eccetera. Sempre nello stesso ambito di intervento, il FEAD finanzia misure di accompagnamento orientate ad alleviare la condizione di esclusione sociale delle persone indigenti. Ciò si può tradurre in azioni di counselling finalizzate alla ri-abilitazione e al ripristino delle abitudini alimentari, di igiene personale, di cura del sé e della casa, e tutto ciò che attiene alla sfera personale dell'individuo.

La seconda misura (OP II) supporta, invece, interventi di assistenza non-materiale e non-finanziaria che contribuiscono all'inclusione e all'integrazione sociale delle persone indigenti. Questa tipologia di interventi richiede una chiara identificazione del gruppo target, all'interno della macro-definizione di persone indigenti, e può spaziare da azioni di counselling e accompagnamento simili a quelle previste dal OP I, ad azioni di inclusione attiva assimilabili alle attività finanziabili con l'FSE.

Nell'implementazione del Fondo, gli Stati Membri hanno la possibilità di scegliere quale programma operativo adottare (uno dei due o entrambi, in combinazione), e di determinare i target group di riferimento, la tipologia specifica di supporto fornito e l'area geografica di implementazione del programma.

²⁷ Ibidem.

In base a quanto emerge dall'ultimo *Rapporto FEAD 2019*, presentato a Bruxelles a novembre 2019 nell'ambito dell'incontro annuale del FEAD Network, 24 Stati Membri hanno adottato il Programma Operativo I, solamente 4 hanno optato per il PO II mentre nessuno ha scelto di aderire ad entrambi i programmi in maniera combinata. Il FEAD si conferma essere prevalentemente, ancora, un programma di assistenza alimentare; sempre secondo lo studio riportato, l'83% del finanziamento è dedicato all'approvvigionamento e alla distribuzione di generi alimentari²⁸.

Il meccanismo di funzionamento del FEAD è simile a quello dei Fondi strutturali Europei; come per questi ultimi, infatti, i programmi operativi presentati dai paesi membri devono essere approvati dalla Commissione Europea. Gli Stati Membri individuano una Autorità di Gestione, responsabile della gestione del finanziamento, tanto in termini finanziari quanto di adesione a quanto previsto dal Regolamento FEAD. L'Autorità di gestione designa, a sua volta, una o più organizzazioni partner, siano esse pubbliche e private, responsabili dell'implementazione delle azioni finanziate dal Fondo; queste, collaborano direttamente con i beneficiari del finanziamento, ovvero tutte quelle organizzazioni afferenti generalmente al Terzo Settore e al privato sociale (cooperative sociali, mense, ONGs, etc.) impegnate effettivamente nella distribuzione dei generi alimentari e materiali nonché nell'implementazione delle azioni di inclusione.

La cooperazione, lo scambio di buone prassi e di competenze che deriva da questa fitta rete di attori fa sì che nei territori di riferimento si instaurino processi virtuosi di capacity building all'interno delle organizzazioni partner in tema di politiche sociali. Uno degli obiettivi fondamentali del FEAD, in questo senso, è proprio quello di “promuove a livello dell'Unione l'apprendimento reciproco, il collegamento in rete e la diffusione delle buone prassi in materia di assistenza non finanziaria alle persone indigenti”.²⁹ A tal scopo, nel 2016 la Commissione Europea ha supportato lo sviluppo e l'istituzione della FEAD Community (anche detta FEAD Network). La FEAD Community include tutte le Autorità di Gestione nazionali, le organizzazioni partner che conducono le attività o interessate nel loro coinvolgimento, rappresentanti di organizzazioni no-profit e di istituzioni a livello europeo; è uno spazio di condivisione di buone pratiche e riflessioni in merito a temi specifici, sfide e

²⁸ European Court of Auditors, *Fead-Fund for European Aid to the Most Deprived: valuable support but its contribution to reducing poverty is not yet established*, Special Report n. 5/2019, maggio 2019, pag. 5.

²⁹ Regolamento (Ue) n. 223/2014, del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, *relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti*, art. 4, comma 3.

criticità legate al funzionamento del Fondo. A ottobre di quest'anno si è riunita la Prima Conferenza Annuale della FEAD Community, il primo di una serie di incontri di scambio e apprendimento reciproco programmati per il periodo di transizione 2020-2021. In questo particolare contesto e attraverso il contributo di otto case studies, fra cui una caso italiano, si è posto un focus specifico sul contributo del FEAD nel fronteggiare la crisi socio-sanitaria legata alla pandemia Covid.³⁰

Per il periodo di programmazione 2014-2020 le risorse stanziare per Fondo di Aiuti Europei agli indigenti è pari ad oltre 3,8 miliardi di euro; inoltre, i paesi dell'UE sono tenuti a contribuire al rispettivo programma nella misura di almeno il 15% mediante cofinanziamenti nazionali.

L'Italia è uno dei 24 Stati Membri che ha adottato, a livello nazionale, il Programma Operativo I relativo al Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti, scegliendo di finanziare, quindi, l'acquisto e la distribuzione di generi alimentari e interventi di assistenza materiale; a questi si aggiungono le misure di accompagnamento sociale previste dallo stesso PO I. Nel corso del secondo capitolo si andranno ad approfondire più nel dettaglio gli interventi finanziati in Italia con il Fondo e il contesto di riferimento nazionale entro cui si collocano tali interventi.

A conclusione del presente capitolo è possibile affermare che, nel contesto della Politica di Coesione 2014-2020 e della Strategia Europa 2020, sono tre i principali strumenti di finanziamento orientati alla lotta alla povertà e, in particolar modo, alla homelessness: il Fondo Sociale Europeo, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e il Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti. Questi fondi intervengono, spesso in modo integrato, per co-finanziare insieme a quote di finanziamento nazionali, i servizi e le infrastrutture dedicati alla popolazione senza dimora all'interno degli Stati Membri. Nel terzo e ultimo capitolo che segue si andrà a presentare il principale intervento di contrasto alla Homelessness in Italia, finanziato da due di questi strumenti.

³⁰ Per un maggior approfondimento sulla Prima Conferenza Annuale della FEAD Community, si faccia riferimento a: *FEAD case studies 2020 - Italia presente*, <https://www.fiopsd.org/fead-case-studies-2020-italia-presente-pisa-fio-psd/>.

CAPITOLO III

Dai fondi comunitari agli interventi nazionali: l'Avviso 4/2016

3.1 - La popolazione senza dimora in Italia: geografia e approcci

In linea con la tendenza europea, in Italia non ci sono dati aggiornati sulla popolazione senza dimora; l'ultima indagine ufficiale è rappresentata dall'indagine ISTAT "Le persone senza dimora", pubblicata a dicembre 2015 e basata su una rilevazione bimestrale, con dati raccolti nei mesi di novembre e dicembre 2014. Si tratta della seconda indagine sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema in Italia (la prima risale al 2011), ed è frutto di una convenzione tra Istat, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (fio.PSD) e Caritas Italiana. La stessa indagine è stata utilizzata per la rilevazione in ambito europeo curata da Feansta e rappresentata nel primo capitolo del presente elaborato.

Secondo i dati riportati nell'indagine, "si stimano in 50 mila 7241 le persone senza dimora che, nei mesi di novembre e dicembre 2014, hanno utilizzato almeno un servizio di mensa o accoglienza notturna nei 158 comuni italiani in cui è stata condotta l'indagine"³¹. Il trend registrato dall'indagine, conferma che la maggior parte della popolazione senza dimora si concentra nelle regioni del Nord-ovest del paese (38%) e a seguire nel Centro (23,7%); aumenta, invece, la popolazione senza dimora nel Sud, che registra l'11,1% con un aumento di tre punti percentuali rispetto alla prima indagine Istat del 2011. Nel 2015 Milano e Roma accolgono, complessivamente, il 29% delle persone senza dimora in Italia, con una concentrazione di queste nel capoluogo lombardo; Palermo si configura come la terza città dove vive il maggior numero di persone senza dimora, con una percentuale in aumento rispetto al 2011 a conferma del trend in aumento del Sud, seguita da Firenze, Torino, Napoli e Bologna³². La concentrazione delle persone senza dimora nelle grandi città riflette una presenza maggiore di servizi dedicati: più di un terzo dei servizi, infatti, ha sede nel

³¹ ISTAT, Caritas Italiana, *Le persone senza dimora - anno 2014*, 10 dicembre 2015, pag. 2.

³² "Milano e Roma accolgono ben il 38,9% delle persone senza dimora: (23,7% nel capoluogo lombardo, una quota in leggera flessione (da 27,5% del 2011 a 23,7% del 2014) e 15,2% nella capitale. Palermo è il terzo comune dove vive il maggior numero di persone senza dimora (il 5,7%, in calo rispetto all'8% del 2011), seguono Firenze (3,9%), Torino (3,4%), Napoli (3,1%, in aumento rispetto all'1,9% del 2011) e Bologna (2%)", Ibidem.

Nord-ovest (35,2%), un quarto (24,1%) nel Nord-est, mentre il 19,1% è localizzato al Centro; la restante parte opera nel Sud e nelle Isole, rispettivamente con percentuali pari al 15,1% e al 6,5%.

Proprio nello stesso anno in cui usciva l'indagine Istat, i servizi afferenti alla grave emarginazione in Italia sono stati protagonisti di un graduale ma radicale cambiamento, tanto nell'approccio metodologico quanto nella tipologia di offerta. Recependo le Raccomandazioni derivanti dall'*European Consensus Conference on Homelessness*, è iniziato in Italia un processo lungo e partecipato che ha condotto, nel 2015, alla pubblicazione delle "*Linee di Indirizzo per il Contrasto alla Grave Emarginazione Adulta*", sottoscritte nel novembre 2015 in Conferenza Unificata Stato Regioni e presentate dall'allora Ministro Poletti il 10 dicembre 2015.

Le Linee di Indirizzo sono il frutto di un gruppo di lavoro eterogeneo e coordinato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione Generale per l'Inclusione e le Politiche Sociali; all'interno del gruppo sono stati coinvolti inoltre i rappresentanti delle 12 città con più di 250.000 abitanti, dove il fenomeno era più diffuso, i diversi livelli di governo, rappresentati dalla Commissione Politiche Sociali della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e dall'ANCI, oltre al Ministero delle Infrastrutture (DG per le Politiche Abitative). Un ruolo importante all'interno del gruppo di lavoro è quello detenuto dalla Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora (Fio.PSD) a cui il Ministero ha affidato la Segreteria Tecnica della redazione delle Linee di Indirizzo.

Le Linee di Indirizzo italiane rappresentano un primo importante traguardo nell'ambito della grave marginalità poiché sono il primo documento ufficiale di programmazione nel settore dei servizi dedicati alla popolazione senza dimora in Italia. Attraverso quanto stabilito al loro interno, le Linee di Indirizzo tentano di armonizzare approcci e linguaggi tra le diverse esperienze regionali, "prendendo atto in profondità delle necessità delle diverse parti del Paese, riflettendo sugli approcci che maggiormente potevano unificare e sulle peculiarità che era invece indispensabile rispettare e valorizzare".³³ La novità più importante che emerge dal documento, in linea con l'orientamento europeo, è la centralità dell'approccio "housing-first" nella progettazione e implementazione dei servizi dedicati a questo target, e l'importanza

³³ *Il percorso delle Linee di indirizzo*, Fio.PSD, <https://www.fiopsd.org/linee-guida-contro-grave-emarginazione/>.

della sua declinazione nei territori tenendo conto delle specificità culturali e infrastrutturali di questi.³⁴

3.2 - L'Avviso 4/2016

È all'interno della visione di pensiero e della cornice metodologica disegnata dalle Linee di Indirizzo per il Contrasto alla Grave Emarginazione Adulta che si inserisce l'Avviso 4/2016 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il primo intervento strutturato in materia di contrasto alla grave marginalità sociale adulta in Italia.

L'Avviso pubblico n. 4 viene adottato con il Decreto n. 256 del 3 ottobre 2016 del Direttore Generale della Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali, dove è incardinata l'Autorità di Gestione del PON Inclusione e del PO I FEAD, con l'invito a presentare *“Proposte di intervento per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora”*.

Ancor prima di illustrarne la composizione, è importante sottolineare l'importanza di questa misura: l'Avviso 4/2016, infatti, non nasce primariamente come bando pubblico, ma è il frutto di un processo di riflessione che trae origine a livello di Unione Europea e che si declina gradualmente nei territori nazionali. Nella premessa del documento vengono citati infatti i riferimenti europei da cui nasce l'Avviso stesso, fra cui: la *Strategia Europa 2020*, la *Piattaforma Europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*, la quale individua le persone senza dimora tra le principali popolazioni target della Strategia, il *Social Investment Package* e, in particolare, il documento di lavoro *“Confronting Homelessness in the European Union”*, con cui L'Unione raccomanda agli Stati membri l'adozione di strategie integrate, housing led e di lungo termine per il contrasto al fenomeno dei senza dimora a livello nazionale, regionale e locale. Risulta quindi evidente la priorità della cornice metodologica alla quale solo successivamente, attraverso lo strumento che si va ora ad indagare, viene agganciato lo strumento finanziario.

³⁴ Per una lettura approfondita delle *“Linee di Indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia”*, si faccia riferimento alla pagina web di Fio.PSD: <https://www.fiopsd.org/linee-di-indirizzo-per-il-contrasto-alla-grave-emarginazione-adulta-in-italia/>.

L'Avviso prevede una dotazione finanziaria complessiva pari a 50 milioni di euro e si compone di due linee di finanziamento europee: 25 milioni di euro, infatti, sono a valere sul Fondo Sociale Europeo, e in particolare sul Programma Operativo Nazionale Inclusione 2014-2020, e 25 milioni di euro a valere sul Programma operativo I del Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti. Di seguito si vanno ad esplorare gli strumenti di PON Inclusione e PO I Fead, per poi porre un focus specifico del loro utilizzo all'interno dell'Avviso 4/2016.

Il **Programma Operativo Nazionale Inclusione 2014-2020** è stato approvato, nella sua versione originale, con la Decisione della Commissione Europea C(2014) 10130 del 17 dicembre 2014 e successivamente aggiornato con diverse modifiche; la versione più aggiornata del Programma Operativo (PON Inclusione versione 5.0) è stata finalmente approvata con Decisione C(2020) n. 1848 del 19 marzo 2020. Il PON Inclusione trova fondamento nell'Accordo di Partenariato relativo al periodo di programmazione comunitaria 2014-2020, nello specifico nel suo Obiettivo Tematico 9 (OT9), il quale prevede di intervenire in particolari contesti urbani con l'obiettivo di ridurre la marginalità estrema e i fenomeni di homelessness, attraverso gli strumenti del Fondo Sociale Europeo e del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. L'Autorità di Gestione del PON Inclusione fa capo al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale, Divisione III e, come previsto dall'art. 125 del Regolamento (UE) 1303/2013 che disciplina i fondi strutturali, è responsabile della gestione del Programma, in linea con il principio della sana gestione finanziaria.

Per il periodo di programmazione 2014-2020, le risorse finanziarie assegnate al PON Inclusione sono pari a 1.218.342.885 €, di cui 858.460.972 € finanziate dal Fondo Sociale Europeo e 359.881.913 € di quota nazionale. La ripartizione della dotazione finanziaria varia a seconda della categoria di regioni: il 27% delle risorse è assegnato alle regioni più sviluppate, il 6% alle regioni in transizione e il 67% alle regioni meno sviluppate.

Il PON Inclusione è articolato in cinque assi prioritari:

- Asse 1 e asse 2: sostegno a persone in povertà e marginalità estrema
- Asse 3: sistemi e modelli di intervento sociale
- Asse 4: capacità amministrativa
- Asse 5: assistenza tecnica

L'Asse 1 e l'asse 2 "Sostegno a persone in povertà e marginalità estrema" sono entrambi dedicati a supportare, nelle regioni più sviluppate (asse 1) e nelle regioni in transizione e meno sviluppate (asse 2), "la sperimentazione nei territori di una misura nazionale di contrasto alla povertà assoluta, basata sull'integrazione di un sostegno economico (sostenuto con fondi nazionali) con servizi di accompagnamento e misure di attivazione di tipo condizionale"³⁵. Tale misura si è tradotta poi negli strumenti del Reddito di cittadinanza, del Reddito di inclusione (REI) e del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA). Asse 1 e Asse 2 intervengono inoltre "nella riduzione della marginalità estrema nelle aree urbane attraverso il potenziamento della rete dei servizi rivolti alle persone senza dimora."³⁶. Sono questi gli Assi che assorbono la maggioranza della dotazione finanziaria del programma, con circa l'87% delle risorse.

Ad oggi sono tre i progetti nazionali finanziati attraverso le risorse del PON Inclusione: l'Avviso 1/2019 PaIS³⁷, l'Avviso 3/2016³⁸ e, infine, l'Avviso 4/2016.

Il Programma Operativo I relativo al Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti viene approvato con la Decisione di esecuzione della Commissione Europea C(2014) n. 9679 dell'11 dicembre 2014 e stanziata, per il periodo di programmazione 2014-2020, circa 789 milioni di euro per l'attuazione di interventi, sul territorio nazionale, di aiuto materiale e alimentare a favore di persone in condizione di povertà estrema. La versione originale del PO I Fead viene successivamente modificata e la versione più aggiornata (PO I Fead - versione 3.0) viene approvata con Decisione C(2020) n. 6277 del 9 settembre 2020. Come per il FSE, l'Autorità di Gestione del Fondo fa capo al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale, Divisione III.

Il documento di programmazione "Programma Operativo per la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base" identifica quattro tipologie di deprivazione materiale:

- Povertà alimentare

³⁵ *Programma Operativo nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione*, versione originale del PON Inclusione (1.6), approvato con Decisione C(2014)10130, del 17 dicembre 2014, pag. 3.

³⁶ *ibidem*

³⁷ Avviso 1/2019 PaIS, <http://poninclusione.lavoro.gov.it/progetti/gestione-progetti/Avviso1/Pagine/default.aspx>

³⁸ Avviso 3/2016, <http://poninclusione.lavoro.gov.it/progetti/gestione-progetti/avviso3/Pagine/default.aspx>

- Deprivazione materiale di bambini e ragazzi in ambito scolastico
- Deprivazione alimentare ed educativa di bambini e ragazzi in zone deprivate
- Deprivazione materiale dei senza dimora e altre persone fragili.

Ad ogni forma di deprivazione è associata una specifica misura di intervento; nello specifico, per quanto riguarda la “Deprivazione materiale dei senza dimora e altre persone fragili”, il PO I FEAD identifica la Misura 4: “Acquisto dei beni da parte degli Enti locali o delle organizzazioni partner (Op), secondo modalità di acquisto corrispondenti, e distribuzione ai destinatari direttamente o attraverso le Op”³⁹. Come previsto dal Regolamento (UE) n.223/2014, che regola il FEAD, tali interventi sono accompagnati da misure di accompagnamento sociale (ad es. orientamento ai servizi, prima accoglienza e assistenza, ecc.) che possano sostenere la persona nel processo di riabilitazione e reinserimento sociale e nella rete dei servizi locali.

All'interno della dotazione finanziaria complessiva, le risorse finanziarie stanziare sulla Misura 4 “Deprivazione materiale dei senza dimora e altre persone fragili” sono pari a 50 milioni di euro, di cui 2 milioni e 500 mila a favore delle misure di accompagnamento⁴⁰.

PON Inclusione e PO I Fead confluiscono nell’Avviso 4/2016, con il quale vengono finanziati per la prima volta in Italia interventi strutturati e integrati per il contrasto alla grave marginalità e alla condizione di senza dimora. Gli interventi previsti dall’Avviso fanno riferimento agli Assi 1 e 2 del PON “Inclusione” e, in particolare, dalla azione 9.5.9 *“Finanziamento progetti nelle principali aree urbane e nei sistemi urbani di interventi mirati per il potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale per i senza dimora e per sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l’autonomia”*, e dalla Misura 4 *“Deprivazione materiale dei senza dimora e altre persone fragili”* del PO I FEAD.

Nell’ambito dell’Avviso, dunque, il PON Inclusione - Assi 1 e 2, Azione 9.5.9 finanzia il potenziamento della rete dei servizi nelle principali aree e sistemi urbani, attraverso:

- la sperimentazione dell’integrazione tra interventi infrastrutturali (riguardanti le strutture abitative e socio sanitarie ove le persone alloggiano) e misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l’autonomia;

³⁹ *Programma Operativo per la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base*, versione 1.1 del PO I Fead, approvato con Decisione C(2020) n. 9679, dell’11 dicembre 2014, pag. 12.

⁴⁰ *Ibidem*, pag. 19.

- la prevenzione della condizione di senza dimora intervenendo nella fase di de-istituzionalizzazione delle persone a rischio di emarginazione;
- interventi di pronto intervento sociale volti al rafforzamento dei servizi a bassa soglia.

Il PO I FEAD interviene, in modo complementare, attraverso interventi a bassa soglia di distribuzione di beni di prima necessità (ad esempio indumenti, prodotti per l'igiene personale, kit di emergenza, etc.) e la fornitura di altri beni materiali (ad esempio dotazioni di piccoli arredi personali a corredo dei progetti di inclusione abitativa, di indumenti e strumenti a supporto delle attività formative e di approccio al lavoro) all'interno di progetti più complessivi di accompagnamento sociale finalizzati a promuovere e sostenere l'autonomia della persona.

L'Avviso stabilisce espressamente che le proposte progettuali presentate devono essere conformi ai principi e agli orientamenti contenuti nelle "Linee di Indirizzo"; i soggetti ammessi a presentare Proposte di intervento erano gli Enti Territoriali e, nello specifico: Città Metropolitane o Comuni con più di 250 mila abitanti (art. 3.2 dell'Avviso), Enti Territoriali delegati dalle Regioni/Province Autonome (art. 3.3 dell'Avviso) e Regioni e Province Autonome (art. 3.4 dell'Avviso).

In totale sono 29 i progetti finanziati dall'Avviso 4/2016 e coprono praticamente tutto il territorio nazionale; di questi, 12 sono stati presentati da Città Metropolitane e Ambiti Territoriali, e 16 fanno invece capo a Regioni e Regioni Autonome. Le risorse assegnate ad ogni progetto sono state stanziare anche sulla base del numero di persone senza dimora presenti nelle Città o nelle Regioni. Inizialmente previste per il periodo 2016-2019, le attività sono state successivamente prorogate al 31 dicembre 2020 con Decreto Direttoriale n. 167 del 3 maggio 2019. Di seguito una tabella, prodotta da Fio.PSD, che riassume i progetti finanziati, i rispettivi enti proponenti e le risorse stanziare.

Tab. 2 "Avvio dei progetti PON Inclusione-Fead Ministero del Lavoro - fio.PSD"

	ENTE	REGIONE	IMPORTO ATTRIBUITO	IMPORTO AMMISSIBILE	Rif. Decreto direttoriale
1	Roma Capitale	Lazio	€ 5.806.000,00	€ 5.806.000,00	DD 425 del 2 ott 2017
2	Regione Umbria	Umbria	€ 300.000,00	€ 300.000,00	DD 425 del 2 ott 2017

3	Comune di Torino	Piemonte	€ 2.080.000,00	€ 2.080.000,00	DD 425 del 2 ott 2017
4	Regione Piemonte	Piemonte	€ 767.500,00	€ 767.500,00	DD 425 del 2 ott 2017
5	Comune di Bologna	Emilia Romagna	€ 1.648.000,00	€ 1.648.000,00	DD 723 del 15 dic 2017
6	Regione Friuli Venezia Giulia	Friuli Venezia Giulia	€ 879.700,00	€ 879.700,00	DD 425 del 2 ott 2017
7	Regione Marche	Marche	€ 692.700,00	€ 692.700,00	DD 471 del 27 ott 2017
8	Comune di Firenze	Toscana	€ 2.242.000,00	€ 2.242.000,00	DD 471 del 27 ott 2017
9	Regione Liguria	Liguria	€ 1.178.900,00	€ 1.178.900,00	DD 471 del 27 ott 2017
10	Regione Emilia Romagna	Emilia Romagna	€ 2.899.300,00	€ 2.899.300,00	DD 471 del 27 ott 2017
11	P.A. Trento	P.A. Trento	€ 1.029.300,00	€ 1.029.300,00	DD 471 del 27 ott 2017
12	Comune di Milano	Lombardia	€ 8.452.000,00	€ 8.452.000,00	DD 471 del 27 ott 2017
13	Ambito PLUS Città di Cagliari	Sardegna	€ 898.400,00	€ 898.400,00	DD 471 del 27 ott 2017
14	Regione Abruzzo	Abruzzo	€ 823.600,00	€ 823.600,00	DD 471 del 27 ott 2017
15	Regione Basilicata	Basilicata	€ 300.000,00	€ 300.000,00	DD 723 del 15 dic 2017
16	Comune di Napoli	Campania	€ 1.972.000,00	€ 1.972.000,00	DD 701 del 7 dic 2017
17	Ambito territoriale di Como, Comune di Brescia, Comune di Bergamo	Lombardia	€ 3.871.700,00	€ 3.871.700,00	DD 701 del 7 dic 2017
18	Regione Puglia	Puglia	€ 1.964.300,00	€ 1.964.300,00	DD 701 del 7 dic 2017
19	Città di Palermo	Sicilia	€ 2.800.000,00	€ 2.800.000,00	DD 701 del 7 dic 2017
20	R.A. Valle d'Aosta	Valle d'Aosta	€ 300.000,00	€ 300.000,00	DD 701 del 7 dic 2017
21	Regione Veneto	Veneto	€ 3.310.700,00	€ 3.310.700,00	DD 701 del 7 dic 2017
22	Regione Calabria	Calabria	€ 767.500,00	€ 767.500,00	DD del 6

					febr 2018
23	Regione Molise	Molise	€ 300.000,00	€ 300.000,00	DD del 6 febr 2018
24	Regione Sicilia	Sicilia	€ 1.291.100,00	€ 1.291.100,00	DD del 6 febr 2018
25	Regione Campania	Campania	€ 1.122.800,00	€ 1.122.800,00	DD del 6 febr 2018
26	Regione Toscana	Toscana	---	---	DD del 22 maggio 2018

Gli interventi hanno riguardato, da un lato, la creazione di servizi ex-novo, tipicamente nei territori con una storia più recente di servizi dedicati al target della popolazione senza dimora, e dall'altro il rafforzamento e il supporto a servizi ed azioni già in essere, andando a potenziare l'offerta in quei territori che presentavano già una rete di servizi di contrasto alla grave emarginazione adulta. Nella pratica, le azioni implementate attraverso le risorse dell'Avviso 4/2016 spaziano da: percorsi di accompagnamento all'autonomia abitativa, progetti di Housing First e strutture Housing Led, servizi di segretariato sociale, unità di strada e servizi a bassa soglia di accesso, laboratori diurni, strutture di accoglienza e valorizzazione della rete del Terzo Settore.

A partire dal momento di avvio dei progetti, Fio.PSD, in collaborazione con l'Università di Bologna, ha portato avanti un intenso lavoro di indagine su tutto il territorio nazionale, con lo scopo di monitorare l'andamento dei progetti; il monitoraggio, conclusosi a giugno 2020, ha messo in evidenza che l'utilizzo combinato degli strumenti di PON Inclusione e FEAD ha portato a buoni risultati e, in alcuni casi, a best practice nell'ambito dei servizi orientati alla homelessness in Italia. In generale, la maggior parte dei progetti è orientata all'autonomia abitativa e, dopo il rafforzamento di progetti già esistenti (31%), la percentuale più alta di interventi ha riguardato la creazione di progetti Housing First e Housing Led (29%)⁴¹, i quali si confermano essere approcci adeguati e, in molti casi, vincenti. Resta, tuttavia, da considerare la differenza talvolta evidente nei tempi di progettazione, implementazione e di spesa tra i diversi territori.

⁴¹ Le percentuali sono tratte da: Cortese, Fio.PSD, *Using European Funds to combat homelessness*, Feantsa Policy Conference, 29 ottobre 2020.

Recentemente, con il Decreto Direttoriale n. 287 del 14 agosto 2020, il Ministero ha avviato la procedura per il rifinanziamento dell'Avviso 4, confermando un ulteriore finanziamento di 50 milioni di euro, di cui 25 mila a valere sul PON Inclusione e 25 mila a valere sul PO I FEAD, da stanziare sulla base dell'avanzamento della spesa al 30 settembre 2020.

CONCLUSIONI

La panoramica sul tema del contrasto alla homelessness in Europa svolta attraverso il presente elaborato è partita dalla definizione del fenomeno a livello europeo e dall'analisi dei principali orientamenti in tema di policy, individuabili in una serie di documenti e rapporti che si sono susseguiti nell'ultimo decennio. Successivamente, si è passati ad approfondire i principali strumenti di finanziamento europei in materia di homelessness, individuando nel Fondo Sociale Europeo e nel Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti, supportati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, i principali fondi che, nell'ambito della Politica di Coesione 2014-2020, finanziano servizi e interventi di contrasto alla grave marginalità e alla condizione di senza dimora. Infine, l'analisi è scesa sul piano nazionale, andando ad illustrare come questi strumenti si siano tradotti in programmi operativi nazionali, rispettivamente PON Inclusione e PO I Fead e come questi siano intervenuti, in maniera combinata e complementare, per supportare i servizi di contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia, attraverso l'Avviso 4/2016.

Affinché l'analisi risulti completa ed esaustiva, si va di seguito a fornire una visione di prospettiva rispetto agli indirizzi futuri dell'Unione Europea a riguardo, in particolar modo attraverso lo sguardo di Feantsa che, come già citato nelle prime pagine dell'elaborato, contribuisce in maniera significativa alla funzione di informazione, orientamento e advocacy in materia di homelessness, sia a livello di Stati Membri che nei confronti delle Istituzioni europee.

L'impegno riposto da parte delle Istituzioni Europee sul tema del contrasto alla homelessness per il prossimo periodo di programmazione 2021-2027 appare essere sempre più incisivo; a giugno 2020, nell'ambito di un'audizione, la nuova Commissione Europea, guidata da Ursula Von der Leyen, si è impegnata a presentare un Piano d'Azione per attuare il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, il cui "principio 19" tutela l'accesso all'alloggio e il sostegno alla popolazione senza dimora; questo Action Plan⁴² è basato su un processo di consultazione aperta che si chiuderà il 30 novembre di quest'anno. Inoltre, durante una sessione plenaria del Parlamento Europeo (13 gennaio 2020) si è affrontato il "Modello Housing First" come

⁴² *Action Plan to implement the European Pillar of Social Rights: Social partners hearing on 8 June*, European Commission, Employment Social Affairs and Inclusion, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9705&furtherNews=yes#navItem-1>.

azione urgente e prioritaria per affrontare la condizione della popolazione senza dimora all'interno dell'Unione Europea, e per fermare il trend attualmente in aumento di tale fenomeno. Nell'ambito di questo confronto, il Parlamento Europeo ha espressamente chiesto la costituzione di un Quadro Europeo di riferimento per le strategie nazionali sulla popolazione senza dimora.⁴³

Nell'ambito del suo ultimo rapporto "*Fifth overview on housing exclusion in Europe - 2020*", già presentato nel precedente capitolo dell'elaborato, Feantsa e Fondazione Abbè Pierre dichiarano il loro supporto a questa iniziativa e auspicano il lancio di questo Quadro Europeo già a partire dal 2020. A tal scopo Feantsa propone alcune importanti raccomandazioni, orientate tanto all'impegno delle istituzioni Europee quanto a quello degli Stati Membri, rispetto all'implementazione di alcune misure specifiche e strategiche:

1. Un solido impegno politico da parte delle Istituzioni europee nell'adozione dell'obiettivo generale di eliminazione della homelessness al 2030;
2. Ulteriori e più efficienti misure per monitorare e valutare la condizione di esclusione abitativa e senza dimora in Europa, mobilitando le capacità e le risorse degli enti statistici esistenti (nazionali ed europei);
3. L'adozione, da parte del Consiglio Europeo, di strategie integrate di contrasto alla homelessness basate sulla prevenzione e sull'approccio housing-first, e loro relativo monitoraggio e valutazione a livello di Stati Membri;
4. Il consolidamento delle misure finanziarie e di investimento europee: a tal proposito, la Commissione Europea e gli Stati Membri devono garantire che i Fondi Strutturali e di Investimento Europei fungano da leva negli Stati Membri per: influenzare le politiche sociali nazionali e migliorare l'offerta e la qualità dei servizi, supportare e accompagnare il cambiamento nell'approccio e nelle pratiche; favorire il processo di transizione da servizi di emergenza a modelli integrati basati sull'accompagnamento alla casa;
5. Lo scambio di pratiche e conoscenze tra Stati Membri, possibilmente favorito da un Programma dedicato.
6. L'adozione di un quadro legislativo dedicato, che garantisca il diritto ad un alloggio sicuro e dignitoso come diritto fondamentale e incondizionato.

⁴³ Un estratto del confronto è consultabile al seguente link: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/situation-of-homeless-people-in-europe-debate_I182850-V_v.

7. La garanzia che il diritto alla “casa” sia protetto anche nelle misure eccezionali che l’Unione Europea e gli Stati membri hanno adottato nell’ambito della crisi socio-sanitaria causata dalla pandemia del Covid-19. A questo proposito, è importante assicurare che le misure adottate per stimolare la ripresa economica post-pandemica includano opportunità di azioni, finanziamento e investimento per ridurre e, possibilmente eliminare, la condizione di senza dimora.

A conclusione del presente lavoro, e come auspicio per le politiche europee future nell’ambito del contrasto alla condizione di senza dimora, si cita quanto affermato da Feantsa nel suo ultimo rapporto:

“Member States and regions are laying down the programming for the 2021-2027 budget – this is a new opportunity to reduce homelessness with the help of EU funds.”⁴⁴.

⁴⁴ Fondation Abbé Pierre e FEANTSA, *Fifth overview on Housing exclusion in Europe 2020*, luglio 2020, pag. 134.

BIBLIOGRAFIA

Documenti consultati

Baptista e Marlier, *Fighting Homelessness and housing exclusion in Europe - a study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), 2019.

Bonacini, *Social Investment Package: l'Ue investe sul capitale umano*, in Rivista di Affari Europei-Europae, 10 maggio 2013.

Busch-Geertsema, et al., *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research*, European Consensus Conference on Homelessness, Bruxelles, 9-10 dicembre 2010.

Cortese, Fio.PSD, *Using european funds to combat homelessness*, FEANTSA Policy Conference, 9 ottobre 2020, https://www.feantsa.org/download/use-eu-funds-2020-3-_fio-psd-cor4912864711633779806.pdf.

European Court of Auditors, *Fead-Fund for European Aid to the Most Deprived: valuable support but its contribution to reducing poverty is not yet established*, Special Report n. 5/2019, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=49411>.

Fondation Abbé Pierre e FEANTSA, *Fifth overview on Housing exclusion in Europe 2020*, luglio 2020.

Fransen (a presentation of), *Social investment Package*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en>.

ISTAT, Caritas Italiana, *Le persone senza dimora - anno 2014*, 10 dicembre 2015.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, 5 novembre 2015.

Sintesi per i cittadini - Pacchetto di investimenti sociali per la crescita e la coesione, 2013, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en>.

Vandenbroucke, et al., *Raccomandazioni Politiche della Giuria, European Consensus Conference on Homelessness*, Buxelles, 9-10 dicembre 2010.

Siti consultati

Avviso 1/2019 PaIS, Pon Inclusione, <http://poninclusione.lavoro.gov.it/progetti/gestione-progetti/Avviso1/Pagine/default.aspx>, consultato il 28/11/2020.

Avviso 3/2016, Pon Inclusione, <http://poninclusione.lavoro.gov.it/progetti/gestione-progetti/avviso3/Pagine/default.aspx>, consultato il 28/11/2020.

Avviso 4/2016, Pon Inclusione, <http://poninclusione.lavoro.gov.it/progetti/gestione-progetti/avviso4/Pagine/default.aspx>, consultato il 28/11/2020.

Action Plan to implement the European Pillar of Social Rights: Social partners hearing on 8 June, European Commission, Employment Social Affairs and Inclusion, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9705&furtherNews=yes#navItem-1>, consultato il 26/11/2020.

ETHOS - Classificazione Europea sulla grave esclusione abitativa e la condizione di persona senza dimora, FEANTSA, https://www.feantsa.org/download/it__8942556517175588858.pdf, consultato il 25/11/2020.

European Structural Investment Fund, Cohesiondata,
<https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>, consultato il 25/11/2020.

FEAD case studies 2020 - Italia presente,
<https://www.fiopsd.org/fead-case-studies-2020-italia-presente-pisa-fio-psd/>, consultato il 28/11/2020.

FEANTSA, <https://www.feantsa.org/en>, consultato il 28/11/2020.

Fio.PSD - Europa, <https://www.fiopsd.org/europa/>, consultato il 25/11/2020.

Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti, Commissione Europea,
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089&langId=it>, consultato il 25/11/2020.

Fondo Sociale Europeo, Parlamento Europeo,
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089&langId=it>, consultato il 25/11/2020.

Homelessness - Employment, Social Affairs and Inclusion - European Commission,
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1061&langId=en>, consultato il 22/11/2020.

“Housing First” as urgent action to address the situation of homeless people in Europe: extracts from the debate (13/01) and illustrative footage, European Parliament, Multimedia Centre,
https://multimedia.europarl.europa.eu/en/situation-of-homeless-people-in-europe-debate_I182850-V_v, consultato il 28/11/2020.

Il Pilastro europeo dei diritti sociali in 20 principi, Commissione Europea,
https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it#capo-iii-protezione-sociale-e-inclusione, consultato il 22/11/2020.

Il Pilastro Europeo dei diritti sociali, Camera dei Deputati,
https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_il_pilastro_europeo_dei_diritti_sociali-1.html, consultato il 22/11/2020.

Nembri, *Fio.PSD: Bene una strategia europea sugli homeless*, in: Vita.it, 17 gennaio 2014, <http://www.vita.it/it/article/2014/01/17/fiopsd-bene-una-strategia-europea-sugli-homeless/125787/>, consultato il 26/11/2020.

Origini dell'Housing First, Housing First Italia, <http://www.housingfirstitalia.org/housing-first/#:~:text=La%20prima%20%C3%A8%20%E2%80%9CDiscus%20Housing,ovvero%20quello%20ideato%20da%20Sam>, consultato il 28/11/2020.

Pilastro europeo dei diritti sociali: proclamazione e firma, Consiglio dell'UE, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/11/17/european-pillar-of-social-rights-proclamation-and-signing/>, consultato il 22/11/2020.

Rapporto FEAD 2019, Fio.PSD, <https://www.fiopd.org/rapporto-fead-2019/>, consultato il 25/11/2020.

Riferimenti normativi

Communication (COM(2013) 83 final), 20 February 2013, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion - including implementing the European Social Fund 2014-2020*, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea.

Comunicazione (COM(2010) 2020 definitivo), 3 marzo 2010, Europa 2020, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea.

Comunicazione (COM(2010) 758 definitivo), 16 dicembre 2020, *La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea.

Consiglio dell'UE, Parlamento europeo e Commissione Europea, *Pilastro Europeo dei Diritti Sociali*, novembre 2017, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea.

Programma Operativo nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione, versione originale del PON Inclusione (1.6), approvato con Decisione C(2014)10130, del 17 dicembre 2014, Eur-Lex.

Programma Operativo per la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base, versione 1.1 del PO I Fead, approvato con Decisione C(2020) n. 9679, dell'11 dicembre 2014, Eur-Lex.

Regolamento (Ue) n. 1301/2013, del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, *relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione"* e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea.

Regolamento (Ue) n. 1303/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, *recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca*, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea.

Regolamento (Ue) n. 1304/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, *relativo al Fondo sociale europeo* e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea.

Regolamento (Ue) n. 223/2014, del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, *relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti*, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea.

Staff Working Document (SWD (2013) 42 final), 20 February 2013, *Confronting homelessness in the European Union. Social investment package*. Commission staff working document.

Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (versione consolidata), del ottobre 2012, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Si ringraziano, infine, Agnese Ciulla, Caterina Cortese (Fio.PSD) e Giulia Ganugi (Università di Bologna) per il contributo dato attraverso le interviste.