



UNIONE EUROPEA  
Fondi SIE

**PON**  
INCLUSIONE

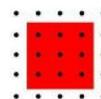
**M**



MINISTERO del LAVORO  
e delle POLITICHE SOCIALI

# Servizio di valutazione indipendente del PON Inclusione FSE 2014/2020

Interventi contro la povertà estrema - Assi 1 e 2



ISMERI EUROPA

DICEMBRE 2021

# INDICE

<b>Executive Summary</b> .....	<b>5</b>
<b>Introduzione</b> .....	<b>8</b>
<b>Prima parte</b> .....	<b>9</b>
<b>1. La grave marginalità e gli strumenti di contrasto</b> .....	<b>9</b>
1.1. I senza dimora: definizioni, classificazioni e tipologie di intervento.....	9
1.2. Vulnerabilità abitativa e grave marginalità: alcuni dati.....	10
1.3. I servizi e gli approcci per il contrasto alla grave marginalità.....	12
<b>2. Risorse europee e contrasto alla grave marginalità</b> .....	<b>16</b>
2.1. La programmazione nazionale.....	16
2.1.1. <i>Il PON Inclusione</i> .....	16
2.1.2. <i>Il PO I FEAD</i> .....	17
2.2. L'Avviso 4/2016.....	17
2.2.1. <i>Un nuovo approccio di contrasto alla grave marginalità</i> .....	17
2.2.2. <i>Le risorse in campo</i> .....	18
<b>Seconda parte</b> .....	<b>21</b>
<b>3. Il disegno della ricerca e la metodologia di indagine</b> .....	<b>21</b>
<b>4. L'analisi finanziaria e l'avanzamento dei progetti</b> .....	<b>25</b>
4.1. Le risorse assegnate.....	25
4.2. L'avanzamento finanziario.....	31
4.3. L'avanzamento fisico.....	38
<b>5. I focus group trasversali</b> .....	<b>40</b>
5.1. L'innovazione rispetto al target di utenza.....	40
5.2. L'innovazione delle strategie.....	42
5.3. L'innovazione delle modalità operative.....	46
5.4. Gli effetti delle progettualità.....	48
<b>6. I casi di studio</b> .....	<b>51</b>
6.1. La Regione Puglia.....	51
6.1.1. <i>Contesto territoriale e destinatari raggiunti</i> .....	51
6.1.2. <i>L'ambito di Bari</i> .....	52
6.1.3. <i>L'ambito di Brindisi</i> .....	55
6.1.4. <i>L'Ambito di Foggia</i> .....	56
6.1.5. <i>L'ambito di Taranto</i> .....	57
6.2. La Regione Friuli-Venezia Giulia.....	59
6.2.1. <i>Contesto territoriale e destinatari raggiunti</i> .....	59
6.2.2. <i>L'Ambito di Gorizia</i> .....	60
6.2.3. <i>L'Ambito di Pordenone</i> .....	62
6.2.4. <i>L'Ambito di Trieste</i> .....	64
6.2.5. <i>L'Ambito di Udine</i> .....	66
6.3. Il Comune di Napoli.....	68
6.4. I tre casi di studio a confronto.....	71
6.4.1. <i>Un confronto tra territori diversi</i> .....	71
6.4.2. <i>Il confronto dei target</i> .....	71
6.4.3. <i>Confronto delle strategie messe in atto</i> .....	72
6.4.4. <i>Confronto delle modalità operative</i> .....	73
6.4.5. <i>Confronto sugli effetti dell'Avviso 4</i> .....	74
<b>7. Riflessioni conclusive</b> .....	<b>75</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>78</b>
<b>Annex</b> .....	<b>80</b>
Tabella: la classificazione Ethos.....	80
I partecipanti ai focus group.....	81

## TABELLE

Tabella 1. Gli otto principi guida dei progetti di housing first (HF) sviluppati da Feantsa .....	15
Tabella 2. Le risorse PON Inclusione e PO I FEAD stanziati per ciascuna Regione (dati in euro) .....	20
Tabella 3. Importo finanziato (Totale in euro, quota PON Inclusione e quota PO I FEAD) .....	26
Tabella 4. Numero beneficiari per importo finanziato.....	27
Tabella 5. Risorse assegnate PON Inclusione per voci di costo, valore assoluto e percentuale .....	28
Tabella 6. Risorse assegnate PO I FEAD per voci di costo, valore assoluto e percentuale .....	30
Tabella 7. PON Inclusione, Spese rendicontate e approvate per tipologia di regione (settembre 2021).....	32
Tabella 8. PO I FEAD, Spese rendicontate per tipologia di regione (settembre 2021) .....	35
Tabella 9. PO I FEAD, spese caricate per voci di spesa, valore totale in euro e percentuale rispetto a spesa prevista .....	37
Tabella 10. Valori dell'indicatore di output del PON Inclusione associato all'Avviso 4/2016 "Persone senza tetto o colpite da esclusione abitativa" – valori novembre 2021 .....	38
Tabella 11 - Destinatari Assistenza materiale PO I FEAD – valori febbraio 2022 .....	38
Tabella 12. Numero di destinatari presi in carico al 30 settembre 2021 .....	52
Tabella 13. Destinatari presi in carico per categoria Ethos al 30 settembre 2021 .....	52
Tabella 14. Gli interventi finanziati con i fondi PON e FEAD nell'ambito di Bari .....	54
Tabella 15. Gli interventi finanziati con i fondi PON e FEAD nell'ambito di Brindisi.....	56
Tabella 16. Gli interventi finanziati con i fondi PON e FEAD nell'Ambito di Foggia .....	57
Tabella 17. Gli interventi finanziati con i fondi PON e FEAD nell'Ambito di Taranto.....	58
Tabella 18. Numero di destinatari presi in carico al 30 settembre 2021 .....	60
Tabella 19. Destinatari presi in carico per categoria Ethos al 30 settembre 2021 .....	60
Tabella 20. Gli interventi finanziati con i fondi PON e FEAD nell'Ambito di Gorizia.....	61
Tabella 21. Gli interventi finanziati con i fondi PON e FEAD nell'Ambito di Pordenone.....	63
Tabella 22. Gli interventi finanziati con i fondi PON e FEAD nell'Ambito di Trieste .....	64
Tabella 23. Gli interventi finanziati con i fondi PON e FEAD nell'Ambito di Udine.....	67
Tabella 24. Numero di destinatari intercettati da unità di strada e centri diurni al 31 dicembre 2020.....	68
Tabella 25. Gli interventi finanziati con i fondi PON e FEAD nel Comune di Napoli .....	70

## FIGURE

Figura 1. Risorse assegnate PON Inclusione, ripartizione per voci di costo.....	29
Figura 2. Risorse assegnate PO I FEAD, ripartizione per voci di costo.....	31
Figura 3. Percentuale risorse rendicontate per tipologia di regione .....	31
Figura 4. Numero beneficiari per importi rendicontati (% del totale finanziato).....	32
Figura 5. Percentuale risorse approvate per tipologia di regione .....	34
Figura 6. Numero beneficiari per importi approvati .....	34
Figura 7. PO I FEAD - Percentuale risorse caricate per tipologia di regione .....	36

*Il presente documento è il rapporto tematico “Interventi contro la povertà estrema – Assi 1 e 2” del Servizio di valutazione indipendente del PON Inclusione 2014-2020, affidato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ad Ismeri Europa.*

*Il rapporto è stato redatto da Chiara Agostini, Ester Bonomi, Chiara Lodi Rizzini e Giovanni Simioni del Laboratorio Percorsi di Secondo Welfare, con il coordinamento di Carlo Miccadei di Ismeri Europa.*

*Le informazioni e le analisi contenute nel documento sono il risultato del lavoro dei membri del team del servizio e non necessariamente riflettono le opinioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il team del servizio resta il solo responsabile di eventuali errori o omissioni.*

## **Abbreviazioni**

ALER Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale

ANCI Associazione Nazionale Comuni Italiani

ASL Azienda Sanitaria Locale

ATI Associazione temporanea di Imprese

CO18 Indicatore comune dell'FSE numero 18

Ethos Tipologia europea sulla condizione di senza dimora e sull'esclusione abitativa

FEAD Fondo di aiuti europei agli indigenti

Feantsa Federazione Europea delle Organizzazioni che Lavorano con Persone Senza Dimora

fiio.PSD Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora

FSE Fondo Sociale Europeo

HF Housing first

HL Housing led

MLPS Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

PAI Piano Assistenziale Individualizzato

PO I FEAD Programma Operativo per la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base

PON Programma operativo nazionale

SerT Servizio per le tossicodipendenze

Si.Ge.Co. Sistema di Gestione e Controllo del PON Inclusione

SIGMA Inclusione Sistema informativo per la gestione e il monitoraggio del PON Inclusione

UEPE Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna

UPE Unità per il contrasto alla Povertà Estrema

## EXECUTIVE SUMMARY

---

- Il presente rapporto è stato elaborato nell'ambito dell'attività di valutazione del PON Inclusione affidata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) a Ismeri Europa. In particolare, l'analisi qui riportata riguarda la valutazione dell'Avviso 4/2016 dedicato al contrasto alla marginalità estrema.
- Le "Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia" definiscono "senza dimora" una persona che non dispone di un luogo stabile, personale e intimo, nel quale possa esprimere (liberamente e in condizioni di dignità e sicurezza) il proprio sé.
- Nel 2019 il 5% della popolazione italiana viveva in condizioni di deprivazione abitativa severa (contro una media UE-25 del 4%), percentuale che saliva al 7% per la popolazione più povera e al 12,3% per i minorenni più poveri. Le stime pre-Covid riportano 50mila sentenze di sfratto, con un aumento del 57% in 10 anni (dal 2006 al 2016), di cui la quota di quelli per morosità incolpevole è passata dal 75% all'89%.
- Secondo i dati Istat del 2014, le persone senza dimora che hanno usato almeno un servizio di mensa o di accoglienza notturna sono state 50.724. L'indagine ha inoltre rilevato una grande eterogeneità nella distribuzione dei servizi dedicati alle persone senza dimora con una prevalenza di quelli a bassa soglia (primo intervento) a scapito di interventi volti al reinserimento socio-lavorativo.
- Le risorse europee destinate all'Avviso 4 provengono dal Fondo Sociale Europeo (FSE) e dal Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) e sono state negoziate con la Commissione nell'ambito, rispettivamente, del Programma Operativo Nazionale Inclusioni (PON Inclusioni) e del Programma Operativo per la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base (PO I FEAD) entrambi relativi alla programmazione 2014-2020.
- I progetti sostenuti dall'Avviso 4 sono conformi alle Linee di indirizzo che hanno promosso il superamento dell'approccio emergenziale alla marginalità estrema in favore di interventi organici basati sulla presa in carico dei destinatari. Tali Linee di indirizzo hanno inoltre sostenuto i principi dell'*housing first* e dell'*housing led*, che considerano il reinserimento abitativo come il punto di partenza dell'intervento di inclusione sociale.
- La valutazione dell'Avviso 4 ha risposto a tre obiettivi di fondo. Il primo è stato indagare se e in che misura i beneficiari hanno utilizzato le risorse a loro disposizione e se e come sono riusciti a investirle coerentemente con quanto previsto in fase di presentazione dei progetti. Il secondo obiettivo è stato analizzare la capacità dell'Avviso 4 di promuovere l'innovazione degli interventi in materia di povertà estrema rispetto a: 1) il target di utenza; 2) le strategie messe in campo; 3) le modalità operative previste. Il terzo obiettivo, infine, è stato indagare gli effetti delle progettualità e le prospettive future degli interventi in questo specifico ambito.
- La prima parte della valutazione (obiettivo 1) è stata realizzata attraverso l'analisi, da un lato, delle Convenzioni di Sovvenzione stipulate tra enti beneficiari e MLPS e, dall'altro, dei dati di monitoraggio che gli enti hanno fornito al Ministero trimestralmente. La seconda parte dell'analisi (obiettivi 2 e 3) è stata realizzata attraverso l'organizzazione di cinque focus group (interviste di gruppo) rivolti a tutti gli enti beneficiari dell'Avviso 4 e grazie alla realizzazione di tre studi di caso che hanno coinvolto la Regione Puglia, la Regione Friuli-

Venezia Giulia e il Comune di Napoli, per i quali sono stati realizzati ulteriori tre focus group.

- L'Avviso 4 ha stanziato complessivamente 50 milioni di euro, di cui 25 milioni a valere sul PON Inclusione e 25 milioni a valere sul PO I FEAD. Le risorse sono state ripartite tenendo conto della numerosità delle persone senza dimora presenti in ciascun territorio, sulla base dei dati resi disponibili nel 2015 dall'Indagine sulle persone senza dimora. La maggior parte dei beneficiari ha ricevuto un importo inferiore a 1 milione di euro. Gli importi più consistenti sono stati assegnati alle Città Metropolitane e a quelle Regioni dove, essendo presenti città di grandi dimensioni, si trova la maggiore concentrazione di persone senza dimora.
- Considerando l'avanzamento finanziario, emerge una significativa variabilità tra i beneficiari: il 30 settembre 2021 le spese rendicontate nell'ambito del PON Inclusione ammontavano a 12.934.546 euro, il 52 % del totale finanziato, mentre quelle approvate a 10.185.560 euro, il 41%. La differenziazione fra i territori era molto significativa dal momento che alcuni beneficiari non avevano ancora spese approvate/rendicontate mentre per altri la percentuale delle spese approvate/rendicontate era molto alta, prossima o superiore al 90%. Lo stesso è accaduto nel caso del PO I FEAD. Il 30 settembre 2021, le spese complessivamente rendicontate erano pari a 11.952.836 euro, il 48% dell'importo assegnato, anche qui con differenze significative tra beneficiari che non avevano caricato alcuna spesa e beneficiari che avevano rendicontato più del 90% dell'importo assegnato.
- Sia per il PON Inclusione che per PO I FEAD le Regioni più sviluppate sono quelle che hanno raggiunto i livelli di spesa maggiori.
- I focus group hanno evidenziato che, grazie alle progettualità sostenute dall'Avviso 4, sono state raggiunte in gran parte persone senza tetto e senza casa, ma molti beneficiari sono riusciti ad agganciare anche individui in sistemazioni insicure e inadeguate. Sono poi stati presi in carico nuclei con minorenni oltre che specifiche categorie di destinatari (es. persone con problematiche socio-sanitarie e padri separati).
- I territori hanno segnalato alcune difficoltà nell'individuazione dei target, che si legano sia alle caratteristiche delle persone in grave marginalità sia alle amministrazioni coinvolte. Infatti, da una parte, gli individui in condizione di bisogno sono difficili da intercettare perché vivono in territori con specificità molto diverse e sono reticenti a chiedere aiuto; dall'altra, il fatto che le persone prese in carico non siano residenti nel Comune in cui sono agganciate causa problemi burocratici alle amministrazioni.
- Per quanto riguarda le strategie messe in campo per l'implementazione dell'Avviso 4, alcuni territori hanno realizzato interventi di *housing first*, buona parte ha fatto *housing led* e nella quasi totalità dei casi si è cercato di realizzare la presa in carico degli utenti.
- Una strategia messa in campo da diversi territori per la presa in carico dei destinatari ha riguardato l'adozione di unità di strada e/o équipe multidisciplinari, le prime con lo scopo di agganciare e fare un pre-assessment dei destinatari, le seconde per effettuare la valutazione e il monitoraggio delle loro condizioni durante la presa in carico, operata o dalle équipe stesse, oppure dall'associazionismo. La sinergia fra questi due strumenti si rivela particolarmente efficace per l'accompagnamento delle persone in grave marginalità perché consente la loro intercettazione e il loro aggancio (tramite le unità di strada) e, allo stesso tempo, permette di definire percorsi integrati (grazie alle équipe multidisciplinari) in

grado di far fronte alla multiproblematicità che spesso caratterizza la condizione di queste persone.

- I territori hanno segnalato alcune difficoltà nella realizzazione delle progettualità. La prima riguarda l'implementazione dell'*housing first*, che è spesso stato considerato oneroso in termini di sostenibilità economica, difficilmente realizzabile a causa della scarsa disponibilità degli alloggi e, proprio per questo, utilizzabile solo per pochi individui selezionati. La seconda riguarda problemi organizzativi interni alle amministrazioni, in particolare relativi alla rendicontazione dei fondi.
- Per quanto riguarda le modalità operative utilizzate, le partnership già esistenti si sono rafforzate e consolidate. Inoltre, grazie all'Avviso 4 sono anche state create nuove collaborazioni e sono stati istituiti nuovi tavoli interistituzionali che, laddove già presenti, hanno costituito un elemento facilitante per la programmazione condivisa di interventi.
- La programmazione delle azioni e l'assegnazione delle risorse è avvenuta attraverso bandi, manifestazioni di interesse e co-progettazione. Quest'ultima è stata considerata la modalità più adatta per promuovere e rafforzare le partnership pubblico/privato.
- Le collaborazioni più difficili da gestire sono state quelle con il settore sanitario, dovute alla scarsa disponibilità causata dall'emergenza pandemica, ma anche alla difficoltà di sviluppare una visione comune rispetto alle pratiche di individuazione e aggancio dei destinatari. In alcuni territori, comunque, sono state realizzate collaborazioni virtuose, soprattutto per quanto riguarda le persone con multiproblematicità.
- In quasi tutti i casi, l'Avviso 4 ha promosso il rafforzamento delle capacità amministrative e progettuali dei territori. Gli effetti delle progettualità avviate hanno avuto ricadute piuttosto positive sui destinatari, ma solo utilizzando un'ottica di lungo periodo e rendendo sostenibili gli interventi con ulteriori finanziamenti sarà possibile assistere a risultati significativi. In particolare, grazie all'*housing first* e all'*housing led*, i territori sono riusciti a sviluppare una nuova consapevolezza circa la necessità di superare l'approccio emergenziale.

## INTRODUZIONE

---

Il presente rapporto è stato elaborato su incarico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), nell'ambito dell'attività di valutazione del PON Inclusione affidata a Ismeri Europa. Nello specifico, l'analisi qui riportata riguarda la valutazione dell'Avviso 4/2016 dedicato al contrasto alla marginalità estrema.

L'Avviso 4/2016 ha promosso il superamento della logica emergenziale che tradizionalmente caratterizza gli interventi rivolti ai senza dimora in favore di un approccio basato sulla presa in carico degli utenti e sul loro collocamento in abitazione come presupposto per l'avvio di un progetto di inclusione.

La valutazione presentata in queste pagine ha risposto a tre obiettivi di fondo. Il primo è stato indagare se e in che misura i beneficiari hanno utilizzato le risorse a loro disposizione e se sono riusciti a investirle coerentemente con quanto previsto in fase di presentazione dei progetti. Il secondo obiettivo è stato analizzare la capacità dell'Avviso 4 di promuovere l'innovazione degli interventi in materia di povertà estrema rispetto a: 1) il target di utenza; 2) le strategie messe in campo; 3) le modalità operative previste. Il terzo obiettivo, infine, è stato indagare gli effetti delle progettualità e le prospettive future degli interventi in questo specifico ambito.

La prima parte della valutazione (obiettivo 1) è stata realizzata attraverso l'analisi delle Convenzioni di Sovvenzione stipulate tra enti beneficiari e il MLPS, e dei dati di monitoraggio che gli enti hanno fornito al Ministero trimestralmente. La seconda parte dell'analisi (obiettivi 2 e 3) è stata realizzata attraverso l'organizzazione di cinque focus group (interviste di gruppo) rivolti a tutti gli enti beneficiari dell'Avviso 4 e grazie alla realizzazione di tre studi di caso che hanno coinvolto la Regione Puglia, la Regione Friuli-Venezia Giulia e il Comune di Napoli, per i quali sono stati realizzati ulteriori tre focus group.

Il rapporto è articolato in sette sezioni. La prima definisce il fenomeno della grave marginalità e le principali strategie di intervento, tenendo conto dei dati disponibili sul disagio abitativo e sui senza dimora e della letteratura di settore. In questa parte si presentano poi sinteticamente le principali caratteristiche dell'approccio dell'*housing first* che è stato promosso (anche) dall'Avviso 4 e interpreta l'inserimento in abitazione come punto di partenza del percorso di inclusione che dovrebbe essere realizzato a favore dei senza dimora. La seconda sezione presenta il contesto normativo e istituzionale all'interno del quale si colloca la pubblicazione dell'Avviso 4. In particolare, si presentano sinteticamente i due programmi nazionali all'interno dei quali si colloca l'Avviso (il PON Inclusion e il PO I FEAD), la visione da esso promossa nel campo delle politiche di contrasto alla povertà estrema e le risorse messe in campo. La terza parte presenta il disegno della valutazione e la metodologia di indagine. La quarta mostra i principali risultati dell'analisi dei dati finanziari relativi all'Avviso 4. La quinta illustra le evidenze empiriche raccolte nel corso dei cinque focus group che hanno coinvolto i beneficiari dell'Avviso 4. La sesta presenta gli studi di caso. La settima propone alcune riflessioni conclusive.

## PRIMA PARTE

### 1. LA GRAVE MARGINALITÀ E GLI STRUMENTI DI CONTRASTO

---

Questa sezione definisce la condizione di senza dimora (cfr. 1.1.), indaga la diffusione del fenomeno della grave marginalità (cfr. 1.2.) e presenta i principali servizi e approcci a supporto di chi si trova in questa condizione (cfr. 1.3.).

#### 1.1. I SENZA DIMORA: DEFINIZIONI, CLASSIFICAZIONI E TIPOLOGIE DI INTERVENTO

La definizione più utilizzata in Italia per rendere il concetto anglosassone di *homeless* è quello di persona senza dimora, laddove con quest'ultimo termine si intende un *“luogo stabile, personale e intimo, nel quale la persona possa esprimere liberamente e in condizioni di dignità e sicurezza il proprio sé, fisico ed esistenziale”* (fio.PSD e MLPS, 2015). La locuzione di persona senza fissa dimora, anch'essa molto diffusa, ha invece una connotazione burocratico-amministrativa che identifica una persona che, non potendo dichiarare un domicilio abituale, si ritrova priva di iscrizione anagrafica o ne possiede soltanto una fittizia. Questo ultimo termine include anche categorie come nomadi, girovaghi, ambulanti e giostrai, che condividono con le persone senza dimora la mancanza di una residenza e di un domicilio stabili, ma non necessariamente le loro condizioni di vita. Infatti, la principale caratteristica del senza dimora è la situazione di disagio abitativo come parte determinante di una più ampia situazione di povertà estrema, definita dalle Nazioni Unite come *“una condizione umana caratterizzata dalla privazione continua o cronica di risorse, capacità, opzioni, sicurezza e potere necessari per poter godere di un tenore di vita adeguato e di altri diritti civili, culturali, economici, politici e sociali”*. Questa situazione è caratterizzata dalla presenza di un *“bisogno indifferibile e urgente, tale da compromettere, se non soddisfatto, la sopravvivenza della persona secondo standard di dignità minimi”* (Consiglio dei Diritti umani delle Nazioni Unite 2012, 4). Tale urgenza è ulteriormente aggravata dal fatto che la permanenza in situazioni di vita in strada o in sistemazioni alloggiative inadeguate ha gravi e definitive conseguenze sulla vita delle persone, oltre che alti costi sociali.

Per definire la condizione di *homelessness*, la Federazione Europea delle Organizzazioni che Lavorano con Persone Senza Dimora (Feantsa) ha sviluppato una specifica classificazione, chiamata Ethos<sup>1</sup>, che è riconosciuta a livello internazionale. Feantsa considera l'abitare condizione imprescindibile per realizzare l'inclusione sociale e per questa ragione la classificazione Ethos tiene conto della disponibilità e del tipo di alloggio di cui gli *homeless* dispongono. Nello specifico, questa classificazione si articola in 13 categorie operative, ognuna con una situazione abitativa distinta e associata a una definizione generica. A loro volta queste 13 categorie sono riunite in quattro macro-categorie concettuali: senza tetto, senza casa, sistemazione insicura e sistemazione inadeguata. Alla categoria dei senza tetto appartengono coloro che vivono in strada o in sistemazioni di fortuna e le persone che ricorrono a dormitori o a strutture di accoglienza notturna. Sono invece definiti senza casa: gli ospiti in strutture per persone senza dimora; coloro che si trovano in dormitori e centri di accoglienza per donne; quanti sono in strutture per immigrati, richiedenti asilo e rifugiati; persone in attesa di essere dimesse da istituzioni quali il carcere; persone che ricevono interventi di sostegno di lunga durata in quanto senza dimora. Sono invece in sistemazione insicura le persone che vivono in sistemazioni non garantite o sono a rischio di perdita dell'alloggio o di violenza domestica. Infine, si trovano in sistemazioni inadeguate le persone che vivono in strutture temporanee/non rispondenti agli

---

<sup>1</sup> In italiano, l'acronimo Ethos indica la “tipologia europea sulla condizione di senza dimora e sull'esclusione abitativa”.

standard abitativi comuni, in alloggi impropri o in situazioni di estremo affollamento (vedi Tabella: la classificazione Ethos, Annex).

La classificazione Ethos ha il merito di includere nel fenomeno di *homelessness* tutte quelle situazioni personali di fragilità economica e sociale che comportano un disagio abitativo, e quindi forme di esclusione sociale. Tuttavia, questa classificazione non riesce a dare conto delle differenze culturali e ambientali proprie dei diversi contesti locali, né a evidenziare in modo specifico le ulteriori dimensioni psico-sociali, economiche e culturali che caratterizzano la grave emarginazione. Nonostante questo limite, la classificazione Ethos è ritenuta un valido strumento per l'analisi complessiva del disagio abitativo e delle dinamiche di povertà ed esclusione sociale a esso collegate, con lo scopo di aiutare gli operatori ad avviare un percorso di presa in carico, accompagnamento e inclusione sociale della persona *homeless* che tenga necessariamente conto della disponibilità di un alloggio adeguato (fio.PSD e MLPS 2015). Ridurre l'*homelessness* significa, infatti, coinvolgere un insieme di politiche che aumentino le possibilità di accesso alla casa, mettano a disposizione servizi di prevenzione ma, al contempo, sviluppino percorsi personalizzati in grado di capacitare le singole persone e di facilitare il reinserimento sociale (Prandini e Ganugi 2020).

## **1.2. VULNERABILITÀ ABITATIVA E GRAVE MARGINALITÀ: ALCUNI DATI**

Nel 2017, il 10,2% delle famiglie aveva speso più del 40% del proprio reddito per l'abitare, con la percentuale che saliva al 37,8% se si consideravano i nuclei a rischio povertà (Housing Europe 2019). Le stime pre-Covid contavano 50mila sentenze di sfratto, con un aumento del 57% in 10 anni (dal 2006 al 2016). Allo stesso tempo, la quota di sfratti per morosità incolpevole è passata dal 75% all'89% (Forum Disuguaglianze Diversità 2021). Inoltre, nel 2019 il 28,3% della popolazione italiana viveva in un alloggio sovraffollato (contro una media UE-27 del 17%), percentuale che saliva al 41% per le persone più povere. Nello stesso anno, il 5% della popolazione italiana viveva in condizioni di deprivazione abitativa severa<sup>2</sup> (contro una media UE-25 del 4%). La percentuale saliva al 7% per la popolazione più povera e al 12,3% per i minorenni più poveri. In particolare, il 14% della popolazione viveva in un'abitazione in cui vi è una penetrazione di acqua dal tetto, muffa o crepe, lo 0,7% in un'abitazione in cui non vi sono bagno, doccia o servizi igienici interni e il 2,6% in alloggi con illuminazione insufficiente (Database Eurostat 2021).

Le famiglie in condizioni di povertà energetica rappresentano l'8,8% del totale, con una forte variabilità territoriale, demografica e di genere. Sono infatti maggiormente colpiti il Mezzogiorno e le famiglie più numerose, quelle il cui capofamiglia è relativamente più giovane (fino a 35 anni) e le donne. Quasi 300mila persone sono a rischio di perdita dell'abitazione per alluvioni o eventi idrogeologici, mentre 21 milioni di persone vivono in aree a elevato rischio sismico e spesso in abitazioni inadatte a fronteggiare tale rischio (Forum Disuguaglianze Diversità 2021).

Inoltre, secondo gli ultimi dati Istat (Database Istat 2021), su 31 milioni di abitazioni, quelle non abitate sono il 23% (7 milioni). Tuttavia, difficilmente proprietari privati accettano di mettere i propri alloggi a disposizione di persone in povertà o vulnerabili. Al contempo, anche la disponibilità di alloggi calmierati è ben lontana dal soddisfare il bisogno abitativo delle categorie più deboli. Definite "la Cenerentola del welfare italiano" o "il pilastro traballante del welfare state" (Ranci e

---

<sup>2</sup> La deprivazione abitativa severa si definisce come la residenza in abitazioni considerate sovraffollate e che presentano contemporaneamente almeno uno dei seguenti problemi di deprivazione abitativa: 1) penetrazione di acqua dal tetto; 2) assenza di bagno, doccia o servizi igienici interni; 3) illuminazione insufficiente.

Pavolini, 2015), le politiche per la casa occupano uno spazio marginale nel nostro sistema di politiche sociali. L'edilizia residenziale pubblica si attesta, infatti, in Italia al 3,8% dello stock abitativo, una percentuale molto bassa in confronto, ad esempio, al 16% della Francia e al 6% della media europea (Housing Europe 2021). Sono oggi circa 700.000 gli alloggi pubblici presenti in Italia, mentre sono 650.000 le richieste già approvate nelle liste di attesa municipali. Ciò significa che il numero degli iscritti alle liste è quasi pari al numero degli alloggi pubblici già assegnati (Housing Europe 2019). Questi dati evidenziano quindi una certa difficoltà nel trovare un alloggio a persone in condizioni di povertà e marginalità e questo influisce chiaramente sulle politiche loro rivolte.

Gli ultimi dati relativi alle persone senza dimora sono offerti da due indagini Istat realizzate rispettivamente nel 2011 e nel 2014 (Istat et al. 2012; Istat et al. 2015) ed elaborate a seguito di una convenzione tra Istat, MLPS, Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (fio.PSD) e Caritas Italiana.

Secondo questi dati, nei mesi di novembre e dicembre 2014 si stimano circa 50.724 persone senza dimora che hanno utilizzato almeno un servizio di mensa o di accoglienza notturna nei 158 Comuni presso cui è stata condotta l'indagine. Questo dato corrisponde al 2,43‰ della popolazione iscritta presso i Comuni considerati dall'indagine.

Tra il 2011 e il 2014, si confermano le principali caratteristiche delle persone senza dimora: si tratta in prevalenza uomini (85,7%), stranieri (58,2%), con meno di 54 anni (75,8%) – nonostante un aumento dell'età media da 42,1 a 44,0 anni dovuto a una diminuzione degli stranieri under 34 – e con un basso titolo di studio (solo un terzo raggiunge almeno il diploma di scuola media superiore).

Il 76,5% vive da solo, mentre solo il 6% vive con un partner o un figlio. Significativa è la quantità di persone che si ritrovano in una condizione di senza dimora da periodi lunghi, con il 21,4% che lo è da oltre quattro anni. Al contempo, vediamo una tendenza alla cronicizzazione del fenomeno, con le persone che vivono in condizione di senza dimora da più di due anni che passa dal 27,4% al 41,1%.

Inoltre, l'indagine rileva un'estrema eterogeneità nella distribuzione dei servizi dedicati alle persone senza dimora e una carenza di servizi non di bassa soglia e volti al loro reinserimento socio-lavorativo.

Per rilevare con maggiore dettaglio la condizione degli individui in marginalità estrema, l'Istat nel Censimento Permanente della Popolazione e delle Abitazioni 2021 ha dedicato particolare attenzione all'analisi delle cosiddette "popolazioni speciali", ovvero persone senza tetto, senza fissa dimora o che vivono nei campi attrezzati e negli insediamenti tollerati o spontanei. Nel prossimo futuro, questo permetterà di disporre di dati più solidi sul fenomeno della grave marginalità (Istat 2021).

A livello europeo non ci sono dati che permettono di comparare i diversi Paesi poiché non esiste un sistema di monitoraggio condiviso. Tuttavia, anche se queste statistiche sono metodologicamente eterogenee e di difficile comparazione, la Fondazione Abbé Pierre e Feantsa (2018) evidenziano un aumento delle persone senza dimora in quasi tutti i Paesi europei, ad eccezione della Finlandia e della Norvegia. Per citare alcuni di questi dati, vediamo un aumento del 150% delle persone senza dimora in Germania tra il 2014 e il 2016, un aumento del 169% tra il 2010 e il 2017 delle persone che hanno dormito all'aperto in Inghilterra e un aumento del 20,5% della media delle persone che nel corso di un anno hanno occupato alloggi di emergenza in Spagna tra il 2014 e il 2016.

### 1.3. I SERVIZI E GLI APPROCCI PER IL CONTRASTO ALLA GRAVE MARGINALITÀ

L'ordinamento italiano non prevede diritti o interessi legittimi o doveri specifici per chi si trova in condizioni di *homelessness* e questo significa che non esistono misure specificatamente dedicate al contrasto all'emarginazione estrema. Questi interventi attengono quindi al più ampio campo della lotta alla povertà.

Tuttavia, alle persone senza dimora devono comunque essere dedicate misure specifiche, dato che spesso queste persone non riescono a godere dei diritti loro attribuiti in quanto cittadini. Infatti, esistono alcune barriere specifiche, legate alla loro condizione abitativa e di emarginazione, che possono impedire loro l'accesso ad alcuni diritti fondamentali. Tra questi dobbiamo necessariamente nominare il diritto alla residenza, in quanto l'iscrizione anagrafica in un Comune italiano è una condizione necessaria per l'accesso a ogni altro diritto, servizio o prestazione pubblica sul territorio nazionale. La preconditione della residenza è stata a lungo problematica, in quanto essa era negata alle persone senza dimora. Negli anni però sempre più città si sono dotate di strumenti atti a garantire la residenza anche a persone senza dimora. In particolare, la norma a cui risale la richiesta che le amministrazioni locali si dotino di "vie fittizie" che permettano anche alle persone senza dimora di dichiarare la propria residenza in un dato comune corrisponde all'art.1 della L.1228/1954, poi più volte riaffermata dall'Istat secondo cui *"in ogni Comune deve essere tenuta l'anagrafe della popolazione residente. Nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie e alle convivenze, che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio, in conformità del regolamento per l'esecuzione della presente legge"* (Istat, 1992, p. 19).

Di recente, il nuovo Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023 ha riconosciuto i servizi relativi alla residenza fittizia in quanto Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEPS) e ha previsto un finanziamento dedicato alla loro attuazione (MLPS 2021).

Considerando i servizi rivolti alla grave emarginazione, l'Istat, a seguito di una ricognizione nazionale, ha individuato trentadue interventi che possono andare a comporre il dispositivo locale di intervento contro la grave emarginazione (fio.PSD e MLPS, 2015, 2020). Questi interventi si articolano in cinque macro-aree che riguardano: 1) i servizi di supporto in risposta ai bisogni primari; 2) i servizi di accoglienza notturna; 3) i servizi di accoglienza diurna; 4) i servizi di segretariato sociale; 5) i servizi di presa in carico e accompagnamento (Box 1).

Questi servizi possono avere diversa natura, configurandosi come: a) "istituzionali": quando sono erogati direttamente da un ente pubblico oppure sono riconoscibili dalla disciplina delle associazioni, fondazioni, cooperative sociali che operano in regime di sussidiarietà riconosciuta (convenzione, appalto, ecc.); b) "formali": quando sono strutturati e riconoscibili dalla disciplina delle associazioni, fondazioni, cooperative sociali; c) "informali": quando sono spontanei pur conservando i caratteri di un intervento ripetuto e socialmente riconosciuto.

#### Box 1. I servizi di contrasto alla grave marginalità rilevati dall'Istat

##### **Servizi di supporto in risposta ai bisogni primari:**

1. Distribuzione viveri-strutture che distribuiscono gratuitamente il sostegno alimentare sotto forma di pacco viveri e non sotto forma di pasto da consumare sul posto;
2. Distribuzione indumenti-strutture che distribuiscono gratuitamente vestiario e calzature;
3. Distribuzione farmaci-strutture che distribuiscono gratuitamente farmaci (con o senza ricetta)
4. Docce e igiene personale-strutture che permettono gratuitamente di usufruire dei servizi per la cura e l'igiene della persona;

5. Mense-strutture che gratuitamente distribuiscono pasti da consumarsi nel luogo di erogazione dove l'accesso è sottoposto normalmente a vincoli;
6. Unità di strada-unità mobili che svolgono attività di ricerca e contatto con le persone che necessitano di aiuto laddove esse dimorano (in genere in strada);
7. Contributi economici una tantum – è una forma di supporto monetario a carattere sporadico e funzionale a specifiche occasioni;

**Servizi di accoglienza notturna:**

8. Dormitori di emergenza-strutture per l'accoglienza notturna allestite solitamente in alcuni periodi dell'anno, quasi sempre a causa delle condizioni meteorologiche;
9. Dormitori-strutture gestite con continuità nel corso dell'anno che prevedono solo l'accoglienza degli ospiti durante le ore notturne;
10. Comunità semiresidenziali-strutture dove si alternano attività di ospitalità notturna e attività diurne senza soluzione di continuità;
11. Comunità residenziali-strutture nelle quali è garantita la possibilità di alloggiare continuativamente presso i locali, anche durante le ore diurne e dove è garantito anche il supporto sociale ed educativo;
12. Alloggi protetti-strutture nelle quali l'accesso esterno è limitato. Spesso vi è la presenza di operatori sociali, in maniera continuativa o saltuaria;
13. Alloggi autogestiti-strutture di accoglienza nelle quali le persone hanno ampia autonomia nella gestione dello spazio abitativo (terza accoglienza);

**Servizi di accoglienza diurna:**

14. Centri diurni-strutture di accoglienza e socializzazione nelle quali si possono passare le ore diurne ricevendo anche altri servizi;
15. Comunità residenziali-comunità aperte tutto il giorno che prevedono attività specifiche per i propri ospiti anche in orario diurno;
16. Circoli ricreativi-strutture diurne in cui si svolgono attività di socializzazione e animazione, aperte o meno al resto della popolazione;
17. Laboratori-strutture diurne ove si svolgono attività occupazionali significative o lavorative a carattere formativo o di socializzazione;

**Servizi di segretariato sociale:**

18. Servizi informativi e di orientamento-sportelli dedicati specificamente o comunque abilitati all'informazione e all'orientamento delle persone senza dimora rispetto alle risorse e ai servizi del territorio;
19. Residenza anagrafica fittizia-uffici ove è possibile eleggere il proprio domicilio e che sono riconosciuti dalle anagrafi pubbliche ai fini dell'iscrizione all'anagrafe fittizia comunale;
20. Domiciliazione postale-uffici ove è possibile eleggere il proprio domicilio e ricevere posta;
21. Espletamento pratiche-uffici atti al segretariato sociale specifico per le persone senza dimora;
22. Accompagnamento ai servizi del territorio-uffici di informazione e orientamento che si fanno carico di una prima lettura dei bisogni della persona senza dimora e del suo invio accompagnato ai servizi competenti per la presa in carico;

**Servizi di presa in carico e accompagnamento:**

23. Progettazione personalizzata-uffici specializzati nell'ascolto delle persone senza dimora al fine di instaurare una relazione progettuale di aiuto mediante la presa in carico da parte di un operatore adeguatamente preparato e a ciò istituzionalmente demandato;
24. Counselling psicologico-uffici con servizi professionali di sostegno psico-sociale alle persone senza dimora mediante tecniche di counselling;
25. Counselling educativo-uffici con servizi professionali di presa in carico educativa delle persone senza dimora mediante tecniche di counselling;
26. Sostegno educativo-uffici con possibilità di presa in carico ed accompagnamento personalizzato da parte di educatori professionali;
27. Sostegno psicologico-uffici con possibilità di offrire sostegno psicoterapeutico alle persone senza dimora;
28. Sostegno economico strutturato-uffici con possibilità di offrire sostegno economico continuativo alle persone senza dimora sulla base di un progetto strutturato di inclusione sociale;
29. Inserimento lavorativo-uffici con possibilità di offrire alle persone senza dimora inserite in un percorso di inclusione sociale opportunità di formazione lavoro, di lavoro temporaneo o di inserimento lavorativo stabile;
30. Ambulatori infermieristici/medici-servizi sanitari dedicati in modo specifico alla cura delle persone senza dimora, in modo integrativo rispetto al servizio sanitario regionale;
31. Custodia e somministrazione terapie-struttura presidiata da operatori sociali per la custodia e l'accompagnamento delle persone senza dimora nell'assunzione di terapie mediche;
32. Tutela legale-uffici con possibilità di offrire tutela legale alle persone senza dimora per il tramite di professionisti a ciò abilitati.

Per quanto riguarda gli approcci che guidano le misure di contrasto alla grave marginalità possiamo distinguere, da un lato, lo *staircase approach* (o approccio a gradini), in cui l'inserimento

in un alloggio è il punto di arrivo e, dall'altro, l'*housing first* e l'*housing led*, in cui tale inserimento costituisce invece il punto di partenza.

Lo *staircase approach* si basa sul principio per cui la riabilitazione del beneficiario senza dimora debba seguire una serie di stadi (da qui il riferimento a *staircase*) che vedono come punto di arrivo l'inserimento in un alloggio. Questi stadi richiedono quindi alla persona senza dimora una serie di cambiamenti comportamentali positivi (ad esempio il coinvolgimento in un percorso di terapia e una progressiva eliminazione del consumo di alcool e sostanze stupefacenti) sempre più stringenti e spesso decisi a tavolino dagli operatori del programma. In caso di mancato rispetto di queste richieste, l'utente può essere rimosso dal programma o rimanere bloccato ad uno step intermedio, senza riuscire quindi ad accedere all'alloggio. Questi stadi intermedi di trattamento sono pensati per preparare l'individuo all'indipendenza che gli sarà necessaria per vivere autonomamente in una casa e spesso implicano l'accoglienza in strutture quali dormitori o appartamenti condivisi (Pleace, 2016).

Originariamente, lo *staircase approach* era emerso dalla pratica degli ospedali psichiatrici del Nord America. In quel contesto i malati psichiatrici gravi erano infatti considerati incapaci di gestire la propria vita e per questo necessitavano di un monitoraggio costante (Pleace, 2016). Nel corso degli anni '80 e '90 l'efficacia di questo tipo di approccio iniziò a essere messa in discussione (Ridgway e Zippel, 1990). In particolare, fu notata una tendenza dei partecipanti a rimanere bloccati nei servizi *staircase* e un alto tasso di abbandono di questi programmi, a causa delle regole spesso troppo rigide che essi presentavano.

Tali limiti si sono presentati anche nell'applicazione di questo approccio alle persone senza dimora, che spesso sono caratterizzate dalla presenza di una multiproblematicità data dalla contemporanea presenza di esclusione sociale, malattia mentale e abuso di sostanze. La complessità nella gestione di casi di questo tipo ha posto degli interrogativi circa l'idoneità di un approccio che richiede standard di comportamento spesso difficilmente attuabili nel caso degli *homeless* e che sottende una visione di fondo colpevolizzante dell'*homeless* (Sahlin, 2005).

Al contrario, l'approccio dell'*housing first* individua l'accesso alla casa come punto di partenza del percorso di inclusione. Questo approccio fu sviluppato dal Dr. Sam Tsemberis a New York negli anni '90 e si rivelò di enorme successo nel porre fine all'*homelessness* caratterizzata da disagio multifattoriale. L'*housing first* è, infatti, pensato per venire incontro ai bisogni delle persone in condizione di grave vulnerabilità e caratterizzate dalla presenza di un bisogno multidimensionale, quali coloro che presentano disagi psichici, problemi di dipendenza, significativi problemi di salute dovuti a malattie e disabilità o che, più semplicemente, si trovano in una condizione cronica di *homelessness* (Pleace, 2016).

Definito in alternativa agli approcci *staircase*, *housing first* considera l'accesso alla casa come un punto di partenza piuttosto che un punto di arrivo del processo di reinserimento sociale: la pratica consiste nel permettere a persone in situazioni di disagio abitativo grave di entrare in un appartamento autonomo senza passare dagli stadi intermedi di accoglienza e godendo dell'accompagnamento di una équipe di operatori sociali. Questo tipo di approccio non richiede mai ai beneficiari il rispetto di determinati standard di comportamento (quali ad esempio l'astinenza dall'utilizzo di sostanze o la completa disponibilità a seguire il percorso di assistenza medica), ma si basa piuttosto sull'incoraggiamento di cambiamenti positivi (Tsemberis, 2010). In questo modo l'accompagnamento è meno deprivante rispetto a quello previsto nei percorsi *staircase*. Gli studi hanno mostrato che gli approcci di *housing first* possono essere estremamente efficaci nel porre fine all'*homelessness*, con risultati positivi in almeno 8 casi su 10 (Pleace e Bretherton, 2013; Busch-Geertsema 2013). Inoltre, *housing first* risulta essere spesso finanziariamente conveniente

come metodo per affrontare la condizione di senza dimora rispetto agli approcci usati in precedenza, che spesso presentavano costi elevati a fronte di una limitata efficacia (Pleace, 2016).

I progetti di housing first richiedono alle équipes un alto livello di personalizzazione dell'intervento, al cui centro deve essere sempre messo l'individuo preso in carico (Pleace, 2016). Quest'ultimo ha, infatti, un ampio margine di scelta e controllo sul processo di reinserimento, che viene deciso di comune accordo tra lui e i membri dell'équipe. Possiamo tuttavia identificare alcune priorità di base (fio.PSD e MLPS 2015; Pleace, 2016). Tra queste troviamo: il dare accesso alla casa (*rapid re-housing*); la messa della persona nelle condizioni ottimali per poter agire/reagire/scegliere guidata da un ambiente supportato, intimo e sicuro; la promozione della riduzione del danno e l'offerta dell'accompagnamento per tutto il tempo necessario (*case management*). L'aiuto all'integrazione sociale avviene anche attraverso il rafforzamento dei legami sociali e la messa a disposizione di attività differenziate quali attività artistiche, di formazione e opportunità di occupazione pagate all'interno della comunità.

A livello europeo, i progetti di *housing first* si ispirano a otto principi guida, sviluppati da un panel di esperti sotto l'egida di Feantsa. Tra questi troviamo la centralità dell'abitare, che prescinde dal trattamento, la necessità per l'intervento di essere sviluppato in modo flessibile a seconda delle necessità del beneficiario e la mancanza di obblighi e imposizioni su quest'ultimo (Tabella 1).

Tabella 1. Gli otto principi guida dei progetti di housing first (HF) sviluppati da Feantsa

<b>1. Abitare, un Diritto Umano</b>	HF sottolinea il diritto delle persone senza dimora ad avere un alloggio autonomo e non esige che queste debbano guadagnarsi questo diritto;
<b>2. Diritto di scelta e controllo per i partecipanti</b>	I beneficiari dei servizi di HF devono essere ascoltati e le loro opinioni devono essere rispettate;
<b>3. Distinzione tra soluzione abitativa e trattamento</b>	Secondo HF, il diritto umano all'abitare non può essere condizionato al fatto che i partecipanti si impegnino in un percorso di recupero;
<b>4. Orientamento al Recovery</b>	Un progetto che sia orientato al Recovery ha come focus il benessere dell'individuo, sia esso dal punto di vista fisico e mentale, ma anche rispetto al livello di integrazione sociale;
<b>5. Riduzione del Danno</b>	Superare l'abuso di sostanze può essere un processo complesso e le prove empiriche dimostrano che la riduzione del danno può essere più efficace di un servizio impostato sulla disintossicazione per le persone senza dimora;
<b>6. Coinvolgimento attivo senza coercizione</b>	Attraverso i principi 4 e 5, l'enfasi è da porsi sempre sul modo in cui si possono coinvolgere in modo positivo i beneficiari nei programmi di aiuto;
<b>7. Progettazione centrata sulla persona</b>	I progetti di HF sono sempre basati sulla persona e sui bisogni soggettivi di ognuno, riflettendo il principio 2;
<b>8. Supporto flessibile per tutto il tempo necessario</b>	Il supporto è basato sui bisogni della persona e deve essere flessibile al cambiamento di questi nel tempo.

Fonte: elaborazione Ismeri su Pleace (2016).

In Italia la sperimentazione di progetti di *housing first* è stata avviata nel 2014, con oltre 50 organizzazioni pubbliche e private che hanno aderito al programma di Network Housing First Italia, una rete fondata da fio.PSD che si occupa del coordinamento e monitoraggio di questi interventi.

Strettamente connesso all'*housing first* è l'approccio di *housing led* che, al pari dell'*housing first*, considera l'accesso all'abitazione e l'accompagnamento come risposta prioritaria all'*homelessness* (Feantsa 2011). Tuttavia, l'*housing led* si differenzia dall'*housing first* perché prevede servizi finalizzati all'inserimento abitativo di più bassa intensità e destinati a persone in condizione di marginalità meno estrema rispetto a quelle cui si rivolgono gli interventi di *housing*

*first*. Lo scopo degli interventi di *housing led* è che sia assicurato il rapido accesso a un'abitazione in modo da rendere la persona in grado di ricollocarsi nel mondo del lavoro e di reperire un alloggio in autonomia nel più breve tempo possibile (fio.PSD e MLPS 2015, 27).

## **2. RISORSE EUROPEE E CONTRASTO ALLA GRAVE MARGINALITÀ**

---

In questa sezione si presenta il contesto in cui si colloca l'Avviso 4/2016 (cfr. 2.1.) e le principali caratteristiche di questo bando (cfr. 2.2.).

### **2.1. LA PROGRAMMAZIONE NAZIONALE**

Le risorse europee destinate al contrasto alla grave emarginazione che, come si vedrà (cfr. 2.2.) convergono nell'Avviso 4, provengono dal Fondo Sociale Europeo (FSE) e dal Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) e sono negoziate con la Commissione Europea nell'ambito, rispettivamente, del Programma Operativo Nazionale Inclusione (PON Inclusione) e del Programma Operativo per la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base (PO I FEAD), entrambi relativi alla Programmazione 2014-2020. A questi due programmi sono dedicate rispettivamente le sezioni 2.1.1 e 2.1.2.

#### **2.1.1. Il PON Inclusione**

Il PON Inclusione è parte della programmazione del FSE 2014-2020 e ha una dotazione finanziaria che ammonta a 1.269 milioni di euro. Il programma è stato disegnato con l'obiettivo, da una parte, di strutturare e rafforzare una rete di servizi di contrasto alla povertà e, dall'altra, di creare un modello di welfare basato sull'inclusione attiva, rafforzando i servizi territoriali affinché siano garantiti gli stessi standard in modo uniforme in tutte le Regioni italiane.

Il PON Inclusione si articola in 7 assi di intervento. Gli Assi 1 e 2 riguardano le misure contro la marginalizzazione rispettivamente nelle aree sviluppate e nelle Regioni meno sviluppate o in transizione. L'Asse 3 sostiene la definizione e la sperimentazione, attraverso azioni di sistema e progetti pilota, di modelli per l'integrazione di persone a rischio di esclusione sociale, nonché la promozione di attività economiche in campo sociale. L'Asse 4 implementa azioni volte a rafforzare la capacità amministrativa dei soggetti che, ai vari livelli di governance, sono coinvolti nell'attuazione del programma. L'Asse 5 finanzia azioni volte a supportare l'Autorità di Gestione nell'attuazione del programma. Nell'agosto del 2021 sono poi stati inseriti due ulteriori assi di intervento: l'Asse 6, che supporta la realizzazione di interventi di contrasto alla povertà generata dalla crisi pandemica, e l'Asse 7, che punta a migliorare la governance e l'attuazione delle misure finanziate con l'iniziativa React-EU e più in generale del Programma<sup>3</sup>. Per portare avanti queste azioni il PON Inclusione si raccorda con i Programmi Operativi Regionali, FEAD e con il PON Città Metropolitane.

La gestione operativa, amministrativa e finanziaria del programma spetta alla Divisione III della Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale. A supporto delle

---

<sup>3</sup> Gli assi 6 e 7 sono stati inclusi nel programma su proposta del governo e approvate dalla Commissione Europea attraverso la Decisione C (2021) n. 6257 del 20 agosto 2021. L'inclusione è stata proposta al fine di assegnare parzialmente le risorse REACT-EU a disposizione dell'Italia ad interventi di contrasto alla povertà generata dalla crisi pandemica che coinvolge le persone svantaggiate e in marginalità estrema o senza dimora, attraverso servizi sociali e di *housing*.

sue attività, sono stati adottati il Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.), che permette all'Autorità di Gestione di delineare la struttura, le funzioni e le procedure che devono essere messi in atto e un sistema informativo messo a disposizione dei beneficiari per la gestione e il monitoraggio del programma.

### **2.1.2. Il PO I FEAD**

Il PO I FEAD è stato istituito nell'ambito della Programmazione 2014-2020 del fondo FEAD e ha l'obiettivo di combattere la grave deprivazione materiale. La dotazione del PO I FEAD è pari a circa 789 milioni di euro. Queste risorse sono dedicate principalmente all'acquisto e alla distribuzione di beni alimentari e materiali, e prevedono la realizzazione di misure di accompagnamento sociale. Il FEAD mira a sostenere le persone alleviando la loro condizione di marginalità estrema e accompagnandole verso la rete dei servizi territoriali.

In particolare, al momento il Programma si articola in due misure: la misura 1 (che è associata a interventi legati alla povertà alimentare) e la misura 4 (che finanzia interventi a bassa soglia per rispondere ai bisogni materiali delle persone senza dimora e/o in condizione di estrema fragilità). Inizialmente, il Programma prevedeva due ulteriori misure (la 2 e la 3) che riguardavano rispettivamente la deprivazione materiale di bambini e ragazzi in ambito scolastico, e la deprivazione alimentare ed educativa dei minorenni in aree territoriali svantaggiate<sup>4</sup>.

Le azioni del PO I FEAD si collegano al PON Inclusione per portare avanti gli interventi a favore delle persone senza dimora. Le funzioni di Autorità di Gestione del Programma sono state assegnate alla Divisione III della Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale del MLPS.

## **2.2. L'Avviso 4/2016**

In questa sezione si presenta sinteticamente l'Avviso 4/2016, considerando in particolare l'approccio al contrasto alla povertà che ha proposto (cfr. 2.2.1.) e le risorse che sono state stanziare per la realizzazione delle progettualità (cfr. 2.2.2.).

### **2.2.1. Un nuovo approccio di contrasto alla grave marginalità**

L'Avviso pubblico 4/2016 è andato a sostenere le amministrazioni regionali e gli enti locali nell'attuazione di interventi di contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora. L'Avviso prevedeva che i progetti da sostenere fossero conformi alle "Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta" pubblicate dal MLPS nel 2015<sup>5</sup>.

Le Linee di indirizzo hanno promosso il superamento dell'approccio emergenziale alla marginalità estrema, basato perlopiù sull'impiego straordinario di risorse temporanee da destinare alla

---

<sup>4</sup> La modifica, presentata dall'Autorità di Gestione e approvata dalla Commissione Europea con Decisione di esecuzione C (2019) 9423, origina dalla necessità di assicurare la piena operatività al Programma in un contesto in cui la misura 2 e la misura 3 avevano mostrato molte difficoltà attuative. Le risorse sono state destinate al contrasto della povertà alimentare.

<sup>5</sup> Le Linee di Indirizzo sono il frutto di un gruppo di lavoro coordinato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione Generale per l'Inclusione e le Politiche Sociali. Il gruppo si è avvalso della Segreteria Tecnica della fio.PSD (Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora) e ha coinvolto, in particolare, le 12 città con più di 250 mila abitanti, dove il fenomeno è più diffuso. Del tavolo hanno fatto parte 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).

soddisfazione di bisogni primari fondamentali, in favore di interventi organici e strutturati. Nello specifico, tali Linee hanno promosso un approccio orientato ai principi dell'*housing first* e dell'*housing led* che, come detto (cfr. 1.3.), considerano l'abitazione il punto di partenza per il percorso di inclusione sociale della persona senza dimora.

Come elemento fondamentale che differenzia i servizi emergenziali da quelli più strutturati, le Linee di indirizzo identificano la "presa in carico", che consiste nell'individuazione dei bisogni del destinatario, e nella definizione, da parte dei servizi sociali e con il coinvolgimento del destinatario, di un progetto che mira a potenziare le capacità della persona al fine di promuoverne l'inclusione.

Inoltre, secondo quanto evidenziato dalle Linee di indirizzo, anche gli interventi di bassa soglia<sup>6</sup> possono essere concepiti in una logica non emergenziale, se sono inseriti all'interno di un sistema integrato volto a fornire servizi di pronta e prima accoglienza svolti in strada o in strutture dedicate.

### **2.2.2. Le risorse in campo**

L'Avviso 4 ha beneficiato di una dotazione finanziaria di 50 milioni di euro, di cui la metà a valere sul PON Inclusione e l'altra metà sul PO I FEAD, risorse che, per loro natura, prevedono spese ammissibili e un funzionamento differente. Questi fondi avrebbero dovuto essere utilizzati per il finanziamento di progetti nel triennio 2016-2019, ma sono stati oggetto di tre differenti proroghe che hanno posticipato i termini rispettivamente al 31/12/2020<sup>7</sup>, al 30/06/2021<sup>8</sup> e al 31/12/2021<sup>9</sup>. Un'ulteriore proroga per la chiusura delle attività è stata infine concessa ai beneficiari che ne hanno fatto richiesta<sup>10</sup>.

Il fatto che l'Avviso abbia previsto una duplice fonte di finanziamento ha reso possibile, con un solo progetto, finanziare due tipologie di azioni distinte (si veda il paragrafo 2.1.1. per il PON Inclusione e il paragrafo 2.1.2. per il PO I FEAD), che vanno a strutturarsi e completarsi a vicenda.

Come previsto dall'Avviso 4, i fondi del PON Inclusione sono destinati al rafforzamento dei servizi territoriali per la presa in carico dei senza dimora e sono, in particolare, dedicati a: 1) sperimentare l'integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e socio-sanitarie e misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia; 2) prevenire la condizione di senza dimora, intervenendo nella fase di de-istituzionalizzazione delle persone a rischio di emarginazione; 3) sostenere interventi di pronto intervento sociale volti al rafforzamento dei servizi a bassa soglia.

D'altro canto, i fondi del PO I FEAD sono dedicati all'acquisto di beni materiali da utilizzare, sia per l'erogazione di servizi a bassa soglia, sia per la realizzazione di interventi volti a promuovere l'inclusione. Più in particolare, gli ambiti previsti includono: 1) interventi a bassa soglia, quali distribuzione di beni di prima necessità, come indumenti, prodotti per l'igiene personale, kit di emergenza; 2) distribuzione di altri beni materiali, come dotazioni per alloggi di transizione a corredo dei progetti di inclusione abitativa, di indumenti e strumenti a corredo delle attività formative volte a sperimentare forme leggere di approccio al lavoro delle persone senza dimora. Inoltre, le proposte di intervento a valere sul PO I FEAD devono prevedere l'attuazione di misure

---

<sup>6</sup> Con interventi di bassa soglia si intendono tutti quei servizi che dovrebbero agire da primo intervento per far fronte alle necessità delle persone senza dimora. Tra questi servizi troviamo la prima accoglienza, le mense e gli interventi di riduzione del danno.

<sup>7</sup> Decreto Direttoriale n. 167 del 3 maggio 2019.

<sup>8</sup> Decreto Direttoriale n. 145 del 3 giugno 2020.

<sup>9</sup> Decreto Direttoriale n. 199 del 27 maggio 2021.

<sup>10</sup> Nota dell'Autorità di Gestione n. 10056 del 16 dicembre 2021.

di accompagnamento sociale da parte delle organizzazioni partner che si occupano della distribuzione materiale.

L'Avviso 4 ha assegnato le risorse agli enti territoriali tramite "una procedura non competitiva". Le risorse sono state infatti ripartite ex ante tra gli enti territoriali, tenendo conto della diversa numerosità delle persone senza dimora presenti in ciascun territorio (Tabella 2). La ripartizione territoriale è avvenuta infatti sulla base dei dati forniti dall'indagine "Le persone senza dimora" (Istat 2015), realizzata a seguito 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.

In particolare, il 50% dello stanziamento complessivo, pari a 25 milioni di euro, è stato destinato alle Città Metropolitane e ai Comuni con più di 250.000 abitanti in cui erano presenti almeno 1.000 persone senza dimora. Le allocazioni finanziarie a questi enti risultano dalla somma di un contributo fisso e di un contributo variabile, che è determinato in proporzione al numero di persone senza dimora presenti sul territorio.

Il restante 50% è stato invece attribuito alle Regioni e alle Province Autonome. Anche in questo caso il totale dei fondi dedicati a ciascun territorio deriva dalla somma di un contributo fisso e di uno variabile, dipendente anche in questo caso dal totale delle persone senza dimora presenti secondo i dati Istat. Inoltre, le Regioni e le Province Autonome hanno avuto la possibilità di delegare la presentazione dei piani di intervento agli enti locali sul cui territorio erano presenti almeno 400 persone senza dimora.

Tabella 2. Le risorse PON Inclusion e PO I FEAD stanziare per ciascuna Regione (dati in euro)

Ente territoriale	PON Inclusion	PO I FEAD - Distribuzione beni	PO I FEAD - Misure di accompagnamento	Totale risorse assegnate
Milano	4.226.000,00	4.033.909,09	192.090,91	8.452.000,00
Roma	2.903.000,00	2.771.045,45	131.954,55	5.806.000,00
Palermo	1.400.000,00	1.336.363,64	63.636,36	2.800.000,00
Firenze	1.121.000,00	1.070.045,45	50.954,55	2.242.000,00
Torino	1.040.000,00	992.727,27	47.272,73	2.080.000,00
Napoli	986.000,00	941.181,82	44.818,18	1.972.000,00
Bologna	824.000,00	786.545,45	37.454,55	1.648.000,00
Lombardia	1.935.850,00	1.847.856,82	87.993,18	3.871.700,00
Veneto	1.655.350,00	1.580.106,82	75.243,18	3.310.700,00
Emilia-Romagna	1.449.650,00	1.383.756,82	65.893,18	2.899.300,00
Puglia	982.150,00	937.506,82	44.643,18	1.964.300,00
Toscana	851.250,00	812.556,82	38.693,18	1.702.500,00
Sicilia	645.550,00	616.206,82	29.343,18	1.291.100,00
Liguria	589.450,00	562.656,82	26.793,18	1.178.900,00
Campania	561.400,00	535.881,82	25.518,18	1.122.800,00
Trento	514.650,00	491.256,82	23.393,18	1.029.300,00
Sardegna	449.200,00	428.781,82	20.418,18	898.400,00
Friuli-Venezia Giulia	439.850,00	419.856,82	19.993,18	879.700,00
Abruzzo	411.800,00	393.081,82	18.718,18	823.600,00
Calabria	383.750,00	366.306,82	17.443,18	767.500,00
Piemonte	383.750,00	366.306,82	17.443,18	767.500,00
Marche	346.350,00	330.606,82	15.743,18	692.700,00
Bolzano	150.000,00	143.181,82	6.818,18	300.000,00
Lazio	150.000,00	143.181,82	6.818,18	300.000,00
Basilicata	150.000,00	143.181,82	6.818,18	300.000,00
Umbria	150.000,00	143.181,82	6.818,18	300.000,00
Valle d'Aosta	150.000,00	143.181,82	6.818,18	300.000,00
Molise	150.000,00	143.181,82	6.818,18	300.000,00
<b>Totale</b>	<b>25.000.000,00</b>	<b>23.863.636,36</b>	<b>1.136.363,64</b>	<b>50.000.000,00</b>

Fonte: MLPS – monitoraggio PON Inclusion

## SECONDA PARTE

### 3. IL DISEGNO DELLA RICERCA E LA METODOLOGIA DI INDAGINE

---

La valutazione risponde a tre obiettivi di fondo. Il primo obiettivo è quello di indagare se, e come, i beneficiari hanno utilizzato le risorse a loro disposizione.

Tenendo conto degli elementi innovativi introdotti dall'Avviso e dalle Linee di indirizzo, il secondo obiettivo è quello di analizzare la capacità dell'Avviso 4 di promuovere l'innovazione degli interventi in materia di povertà estrema rispetto a: 1) il target di utenza (bisogni); 2) le strategie messe in campo (risposte); 3) le modalità operative previste (metodi e strumenti).

Il terzo obiettivo è invece quello di indagare gli effetti delle progettualità (sia rispetto ai beneficiari dell'Avviso sia rispetto agli *homeless*) e le prospettive future degli interventi in questo specifico ambito.

Di seguito, si descrive sinteticamente ciascun obiettivo e si presentano le relative domande di ricerca e la metodologia di indagine.

#### **Obiettivo 1. L'utilizzo delle risorse e l'avanzamento dei progetti**

Per rispondere al primo obiettivo è stata realizzata un'analisi quantitativa su dati ricavati da due fonti: le ventinove Convenzioni stipulate tra i beneficiari e il MLPS e i dati di monitoraggio forniti dal Ministero.

L'analisi finanziaria ha riguardato anzitutto le risorse assegnate nell'ambito del PON Inclusione e del PO I FEAD. Attraverso le Convenzioni stipulate tra il MLPS e i beneficiari è stato possibile, inoltre, ricostruire l'articolazione della spesa prevista e le relative voci di costo<sup>11</sup>. La ricerca ha poi approfondito l'avanzamento finanziario dei progetti, al fine di indagare come i beneficiari hanno effettivamente utilizzato le risorse assegnate.

Per quanto riguarda il PON Inclusione, l'analisi si è concentrata sulle spese rendicontate e su quelle approvate, mentre per il PO I FEAD, l'analisi si è concentrata sulle sole spese rendicontate. Inoltre, sia per il PON Inclusione che per il PO I FEAD, le spese rendicontate sono state comparate con quelle che erano state previste nelle Convenzioni tenendo conto dell'articolazione per voce di spesa con l'obiettivo di comprendere su quali fronti i beneficiari sono effettivamente riusciti a impiegare le risorse. I dati sono stati ulteriormente elaborati per tipologia di Regione (più sviluppate, in transizione e meno sviluppate), così da tenere conto anche delle differenze territoriali.

Infine, l'analisi ha riguardato l'avanzamento fisico dei progetti, cioè il numero di persone senza dimora che sono state prese in carico grazie ai progetti finanziati.

---

<sup>11</sup> Le voci di spesa sono: "assunzione diretta di personale specializzato", "Altre modalità di acquisizione dei servizi", "Altre modalità di attuazione di interventi" e "Acquisto materiale e strumentazione" per quanto riguarda il PON Inclusione; "Beni di prima necessità", "Altri beni materiali"; Spese amministrative, trasporto e immagazzinaggio, "Misure di accompagnamento" per quanto riguarda il PO I FEAD. In questo modo si è potuto comprendere dove e in che misura i beneficiari avevano programmato di investire le risorse assegnate.

## **Obiettivo 2. L'innovazione promossa dall'Avviso 4**

### *L'innovazione rispetto al target di utenza*

*Obiettivo:* indagare il target verso il quale sono stati diretti gli interventi finanziati attraverso l'Avviso 4. L'analisi muove dall'assunto che, in linea con l'approccio dell'*housing first* e dell'*housing led*, gli interventi finanziati non si sono rivolti solo alla cronicità ma hanno adottato una concezione più ampia di *homeless* dirigendosi anche verso i soggetti non cronici.

#### *Domande di ricerca:*

- ❖ A quali target si sono effettivamente rivolte le progettualità?
- ❖ È stato raggiunto un nuovo target rispetto agli "*homeless* in senso stretto"?
- ❖ Quali difficoltà sono emerse nell'intercettare questo target e quali, al contrario, gli elementi facilitanti?

### *L'innovazione delle strategie*

*Obiettivo:* Indagare in che modo i progetti hanno tradotto in pratica i principi dell'*housing led* e dell'*housing first*. L'analisi muove dalla constatazione che l'Avviso 4 ha promosso il passaggio da un modello di intervento "a bassa soglia ed emergenziale" a un modello basato sulla "presa in carico" e sulla definizione di percorsi finalizzati all'autonomia dei beneficiari.

#### *Domande di ricerca:*

- ❖ In che modo i progetti hanno tradotto in pratica i principi dell'*housing first/housing led*?
- ❖ Attraverso quali modelli organizzativi le innovazioni sono state sostenute?
- ❖ Quali sono state le difficoltà incontrate nel promuovere interventi di questo tipo e quali invece gli elementi facilitanti?

### *L'innovazione delle modalità operative*

*Obiettivo:* indagare se le progettualità attivate dall'Avviso 4 hanno promosso il consolidamento di reti di welfare multi-attore. A livello locale, l'innovazione delle strategie presuppone la capacità di promuovere la costituzione di reti multi-attore a regia pubblica (ad esempio per realizzare interventi che mirano all'*housing first*) e di realizzare azioni intersettoriali (che coinvolgono quindi più settori di intervento pubblico).

#### *Domande di ricerca:*

- ❖ Le progettualità messe in campo hanno permesso di rafforzare partnership esistenti? Hanno promosso la costituzione di nuove partnership? Hanno favorito la costituzione di partnership più ampie con gli enti del Terzo Settore?
- ❖ Sono state realizzate azioni intersettoriali (ad es. coinvolgendo i servizi sanitari, educativi, del lavoro, ecc.)?
- ❖ Quali sono state le difficoltà nel mettere in campo modalità operative di questo tipo, quali al contrario gli elementi facilitanti?

## **Obiettivo 3. Gli effetti delle progettualità**

*Obiettivo:* valutare le ricadute e le prospettive future sia rispetto ai beneficiari dell'Avviso 4 (ad esempio in termini di apprendimenti istituzionali), sia rispetto agli *homeless*.

### Domande di ricerca:

- ❖ Quali lezioni trarre dall'esperienza dell'Avviso 4 (ad es. rispetto alle capacità amministrative e/o di programmazione di lungo periodo)?
- ❖ Come valutate le ricadute delle progettualità messe in campo sugli *homeless*?
- ❖ Quali prospettive si aprono una volta che i progetti saranno terminati?

Per rispondere alle domande di ricerca, la prima parte della valutazione (obiettivo 1) è stata realizzata attraverso l'analisi delle Convenzioni stipulate tra gli enti beneficiari e il MLPS e dei dati di monitoraggio che gli enti hanno fornito al Ministero trimestralmente. La seconda parte dell'analisi (obiettivi 2 e 3) è stata realizzata ricorrendo a metodi qualitativi che hanno visto il coinvolgimento diretto dei beneficiari.

In primo luogo, il disegno della ricerca è stato elaborato in maniera partecipata. In particolare, è stato realizzato un incontro preliminare con i beneficiari dell'Avviso finalizzato a individuare, in maniera partecipata, i temi oggetto della valutazione e a condividere e finalizzare le domande di ricerca.

Successivamente, sono stati realizzati cinque focus group rivolti a tutti i beneficiari dell'Avviso 4. Il focus group è una tecnica qualitativa di rilevazione dati basata sulla discussione di gruppo su un tema o un argomento che il ricercatore necessita indagare in profondità (Zammuner 2003). In altre parole, si tratta di un'intervista di gruppo che si basa sulla comunicazione tra partecipanti per generare e raccogliere dati e informazioni. L'idea è che tale processo possa aiutare le persone a esplorare e chiarire le proprie opinioni in modo più semplice di quanto non accada in un'intervista individuale (Kitzinger 1995).

I 29 beneficiari sono stati suddivisi in 5 gruppi, composti da 5-6 beneficiari ciascuno e rappresentati da una o più persone. Gli enti che lo ritenevano opportuno hanno avuto la possibilità di coinvolgere anche alcuni esponenti appartenenti a organizzazioni partner o associazioni coinvolte direttamente nella gestione delle progettualità. Per ogni gruppo, il numero medio di partecipanti è stato di 8-10 persone. Ciascun focus è durato circa 3 ore.

I gruppi sono stati formati sulla base di due criteri. In primo luogo, si è cercato di garantire una certa eterogeneità territoriale in modo che, in ogni focus, fossero presenti territori del Nord, del Centro e del Sud Italia. In secondo luogo, considerando l'ampia eterogeneità dei target (emersa nel corso dell'incontro preliminare), prima di formare i gruppi è stato somministrato un breve questionario in cui si chiedeva ai beneficiari di indicare quanto (molto, abbastanza, poco, per nulla) gli interventi avessero raggiunto i quattro target Ethos (senza tetto, senza casa, sistemazioni insicure, sistemazioni inadeguate), così da tenere conto del target di intervento.

La ricerca ha infine previsto la realizzazione di tre casi di studio che sono stati individuati dopo un attento confronto con il committente e con fio.PSD. L'obiettivo era quello di selezionare due beneficiari che non avevano usufruito dell'accompagnamento di fio.PSD<sup>12</sup> (Prandini e Ganugi 2020; Cortese e Pascucci 2021) e per i quali quindi non erano disponibili dati e analisi specifiche. I casi scelti sono stati la Regione Puglia e la Regione Friuli-Venezia Giulia. Il terzo caso di studio

---

<sup>12</sup> L'Osservatorio fio.PSD realizza un monitoraggio qualitativo dei servizi finanziati con risorse Avviso 4/2016 e Fondo Povertà. Tale monitoraggio riguarda i territori con i quali la Federazione ha avviato un percorso biennale di accompagnamento e formazione. Il monitoraggio, avviato nel 2019 da fio.PSD in collaborazione con l'Università di Bologna (Ganugi, Prandini 2020), è stato ampliato e approfondito nel biennio 2020-2021 e l'analisi ha coinvolto complessivamente 31 enti territoriali. Si tratta di 7 ambiti in più rispetto al precedente biennio (fio.PSD 2021).

è stato invece individuato tenendo conto della natura istituzionale dell'ente beneficiario, che doveva essere diverso da una Regione, e dell'alto numero di *homeless* presenti nel territorio. In questo caso, l'analisi si è concentrata sul Comune di Napoli.

Anche gli studi di caso sono stati realizzati attraverso dei focus group (uno per ciascun caso) ai quali hanno partecipato i beneficiari e i partner di progetto. Data la differente natura istituzionale dei beneficiari coinvolti, nel caso delle due Regioni la partecipazione è stata estesa agli Ambiti territoriali partner, mentre nel caso del Comune di Napoli sono stati coinvolti gli enti del Terzo Settore responsabili dell'erogazione dei servizi.

## **4. L'ANALISI FINANZIARIA E L'AVANZAMENTO DEI PROGETTI**

---

Come detto (cfr. 3.1.), attraverso l'analisi delle ventinove Convenzioni stipulate tra il MLPS e i singoli beneficiari è stato possibile ricostruire in che modo quest'ultimi avevano progettato di investire le risorse assegnate nell'ambito del PON Inclusion e del PO I FEAD, approfondendo inoltre l'articolazione della spesa prevista per voce di costo.

### **4.1. LE RISORSE ASSEGNATE**

Considerando sia il PON Inclusion e, sia il PO I FEAD, le risorse assegnate ai singoli beneficiari variano sensibilmente, spaziando da un valore minimo di 300.000 euro (Regione Autonoma Valle d'Aosta, Regione Lazio, Regione Molise e Regione Umbria) ad un valore massimo di 8.452.000 euro (Comune di Milano) (Tabella 3).

Per la maggior parte dei beneficiari (14) l'importo assegnato è compreso tra 1 e 3 milioni di euro; seguono 12 beneficiari per cui l'importo delle risorse assegnate è inferiore a 1 milione di euro; 1 solo beneficiario il cui importo assegnato è compreso tra 3 e 5 milioni di euro; e 2 beneficiari - Comune di Milano e Comune di Roma - per cui l'importo assegnato è maggiore di 5 milioni di euro (Tabella 4). Gli importi risultano maggiori per le Città Metropolitane e per quelle Regioni dove sono presenti città di grandi dimensioni, dove vi è una maggiore concentrazione di persone senza dimora.

Tabella 3. Importo finanziato (Totale in euro, quota PON Inclusion e quota PO I FEAD)

Ente Beneficiario	Tipologia di Regione	PON Inclusion e	PO I FEAD	Totale Avviso 4
Ambito di Bergamo	Più Sviluppate	690.024	690.024	1.380.048
Ambito Plus Città di Cagliari	In Transizione	449.200	449.199	898.399
Ambito Territoriale di Como	Più Sviluppate	421.484	414.590	836.074
Città Metropolitana di Palermo	Meno Sviluppate	1.400.000	1.400.000	2.800.000
Comune di Bologna	Più Sviluppate	824.000	824.000	1.648.000
Comune di Brescia	Più Sviluppate	824.000	823.158	1.647.158
Comune di Firenze	Più Sviluppate	1.121.000	1.121.000	2.242.000
Comune di Milano	Più Sviluppate	4.226.000	4.226.000	8.452.000
Comune di Napoli	Meno Sviluppate	986.000	986.214	1.972.214
Comune di Torino	Più Sviluppate	1.040.000	1.039.995	2.079.995
Provincia Autonoma di Trento	Più Sviluppate	514.650	514.650	1.029.300
Regione Abruzzo	In Transizione	411.800	411.800	823.600
Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia	Più Sviluppate	439.850	439.850	879.700
Regione Basilicata	Meno Sviluppate	150.000	150.000	300.000
Regione Calabria	Meno Sviluppate	383.750	383.750	767.500
Regione Campania	Meno Sviluppate	561.400	561.400	1.122.800
Regione Emilia-Romagna	Più Sviluppate	1.449.650	1.449.650	2.899.300
Regione Lazio	Più Sviluppate	150.000	150.000	300.000
Regione Liguria	Più Sviluppate	589.450	589.450	1.178.900
Regione Marche	Più Sviluppate	346.350	346.350	692.700
Regione Molise	In Transizione	150.000	150.000	300.000
Regione Piemonte	Più Sviluppate	383.750	383.750	767.500
Regione Puglia	Meno Sviluppate	982.150	937.507	1.919.657
Regione Sicilia	Meno Sviluppate	645.550	645.550	1.291.100
Regione Toscana	Più Sviluppate	851.250	851.245	1.702.496
Regione Umbria	Più Sviluppate	150.000	150.000	300.000
Regione Valle d'Aosta	Più Sviluppate	150.000	150.000	300.000
Regione Veneto	Più Sviluppate	1.655.350	1.655.350	3.310.700
Roma Capitale	Più Sviluppate	2.903.000	2.903.000	5.806.000
<b>Totale</b>		<b>24.849.658</b>	<b>24.647.481</b>	<b>49.497.139</b>

Fonte: MLPS – monitoraggio PON Inclusion e

Tabella 4. Numero beneficiari per importo finanziato

Totale Fondi Avviso 4	Numero beneficiari
<1 milione di euro	12
1- 3 milioni di euro	14
3-5 milioni di euro	1
>5 milioni di euro	2
Totale	29

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusione

Le risorse assegnate sul PON Inclusione ammontano complessivamente a poco meno di 25 milioni di euro. Le cifre assegnate ai singoli beneficiari variano sensibilmente, spaziando da un valore minimo di 150.000 euro (Valle d’Aosta, Regione Lazio, Regione Molise e Regione Umbria) ad un massimo di 4.226.000 euro (Comune di Milano) (Tabella 3).

L’analisi delle ventinove Convenzioni stipulate tra il MLPS e i singoli beneficiari consente di approfondire in che modo questi ultimi intendevano investire le risorse assegnate sul PON Inclusione (Tabella 5 e Figura 1).

La maggior parte delle risorse, 20.111.795 euro (81%), erano state destinate alla voce “Altra modalità di acquisizione dei servizi”, che comprende, ad esempio, prestazioni d’opera da parte di persone fisiche e giuridiche, affidamento all’esterno, convenzioni con enti/strutture attive sul territorio, procedure di co-progettazione.

La voce “Assunzione diretta di personale specializzato”, tra cui ad esempio assistenti sociali, mediatori linguistici, psicologi, educatori era pari a 2.443.473 euro (10%).

Alla voce “Altre modalità di attuazione interventi”, che comprende ad esempio il pagamento dei canoni di locazione, forme di sostegno all’affitto, voucher formativi o di servizio, erano stati invece destinati 1.656.930 euro (7%).

Infine, alla voce “Acquisto materiali e strumentazione”, che comprende ad esempio mobilio, attrezzature e complementi di arredo per strutture sul modello *housing first* erano destinati 637.460 euro (3%).

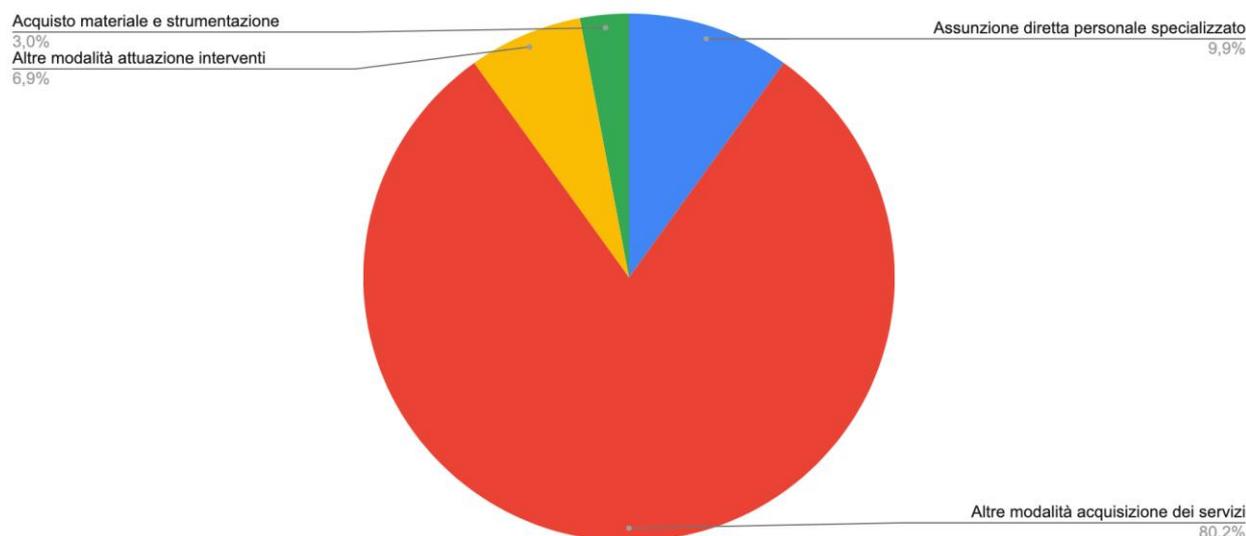
Anche relativamente alla ripartizione tra voci di spesa si registra una forte variabilità tra beneficiari.

Tabella 5. Risorse assegnate PON Inclusione per voci di costo, valore assoluto e percentuale

Ente Beneficiario	PON-Assunzione Diretta di Personale Specializzato		PON-Altre Modalità di Acquisizione dei Servizi		PON-Altre Modalità di Attuazione Interventi		PON-Acquisto Materiale e Strumentazione	
	Euro	%	Euro	%	Euro	%	Euro	%
Ambito di Bergamo	84.940	12	535.084	78	0	0	70.000	10
Ambito Plus Città di Cagliari	348.000	77	41.200	9	60.000	13	0	0
Ambito Territoriale di Como	276.894	66	81.800	19	42.790	10	20.000	5
Città Metropolitana di Palermo	0	0	1.385.000	99	15.000	1	0	0
Comune di Bologna	0	0	824.000	100	0	0	0	0
Comune di Brescia	85.000	10	543.800	66	28.500	3	166.700	20
Comune di Firenze	163.460	15	957.540	85	0	0	0	0
Comune di Milano	0	0	4.106.000	97	120.000	3	0	0
Comune di Napoli	0	0	986.000	100	0	0	0	0
Comune di Torino	285.600	27	618.000	59	85.000	8	51.400	5
Provincia Autonoma di Trento	90.650	18	0	0	380.000	74	44.000	9
Regione Abruzzo	35.580	9	206.020	50	140.200	34	30.000	7
Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia	0	0	430.250	98	0	0	9.600	2
Regione Basilicata	0	0	150.000	100	0	0	0	0
Regione Calabria	0	0	311.750	81	72.000	19	0	0
Regione Campania	0	0	485.406	86	40.994	7	35.000	6
Regione Emilia-Romagna	191.834	13	1.198.849	83	58.967	4	0	0
Regione Lazio	56.300	38	63.800	43	11.000	7	18.900	13
Regione Liguria	0	0	589.450	100	0	0	0	0
Regione Marche	4.465	1	318.911	92	22.974	7	0	0
Regione Molise	0	0	102.000	68	35.100	23	12.900	9
Regione Piemonte	0	0	292.110	76	53.140	14	38.500	10
Regione Puglia	387.150	39	595.000	61	0	0	0	0
Regione Sicilia	0	0	645.550	100	0	0	0	0
Regione Toscana	87.722	10	714.253	84	33.525	4	15.750	2
Regione Umbria	0	0	150.000	100	0	0	0	0
Regione Valle d'Aosta	0	0	150.000	100	0	0	0	0
Regione Veneto	345.877	21	932.763	56	252.000	15	124.710	8
Roma Capitale	0	0	2.697.260	93	205.740	7	0	0
<b>Totali</b>	<b>2.443.473</b>	<b>10</b>	<b>20.111.795</b>	<b>81</b>	<b>1.656.930</b>	<b>7</b>	<b>637.460</b>	<b>3</b>

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusione

Figura 1. Risorse assegnate PON Inclusione, ripartizione per voci di costo



Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusione

Le risorse assegnate sul PO I FEAD ammontano complessivamente a poco meno di 25 milioni di euro. Come per il PON Inclusione, le cifre assegnate ai singoli beneficiari variano sensibilmente, spaziando da un valore minimo di 150.000 euro (Valle d'Aosta, Regione Lazio, Regione Molise e Regione Umbria) ad un massimo di 4.226.000 euro (Comune di Milano) (Tabella 3).

Come per le risorse del PON Inclusione, anche in questo caso l'analisi delle ventinove Convenzioni stipulate tra il MLPS e i singoli beneficiari consente di indagare in che modo quest'ultimi intendevano investire le risorse assegnate (Tabella 6 e Figura 2).

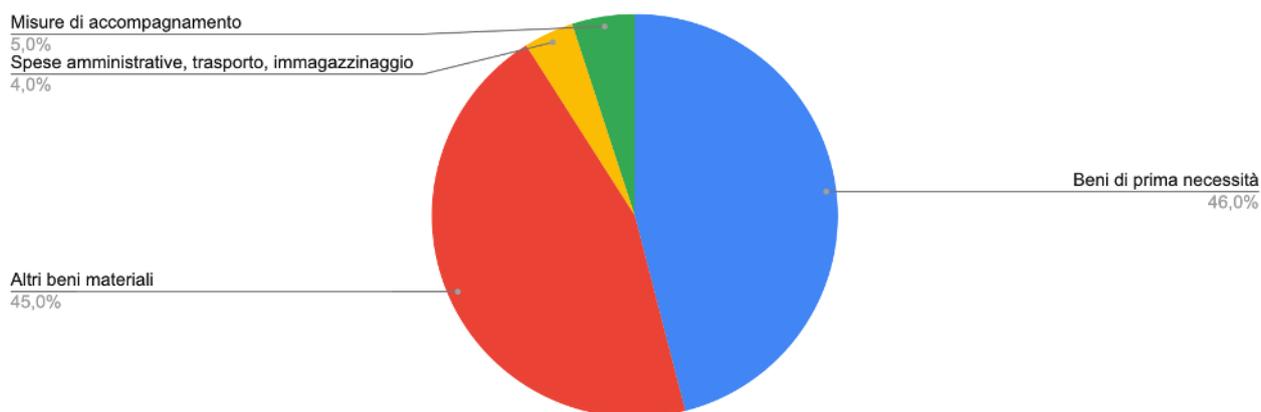
La quasi totalità delle risorse era destinata all'acquisto di beni. La voce "Beni di prima necessità", che comprende indumenti, prodotti per l'igiene personale, kit d'emergenza e altri beni essenziali, tra cui beni alimentari, ammontava a 11.486.955 euro, pari al 46% delle risorse; mentre la voce "Altri beni materiali", che comprende ad esempio attrezzature da cucina, dotazioni per alloggi di transizione, strumenti a corredo di attività formative, e in generale tutti quei beni materiali per supportare l'*housing first*, ammontava a 11.156.244 euro, il 45% delle risorse. Alle misure di accompagnamento erano stati invece destinati 1.112.282 euro, il 5% delle risorse, mentre alle spese amministrative, trasporto e immagazzinaggio 1.034.896 euro, il 4% delle risorse.

Tabella 6. Risorse assegnate PO I FEAD per voci di costo, valore assoluto e percentuale

Ente Beneficiario	Beni Di Prima Necessità		Altri Beni Materiali		Spese Amministrative, Trasporto e Immagazzinaggio		Misure di Accompagnamento	
	Euro	% Totale	Euro	% Totale	Euro	%Totale	Euro	%Totale
Ambito di Bergamo	290.294	42	337.000	49	31.365	5	31.365	5
Ambito Plus Città di Cagliari	282.000	63	126.363	28	20.418	5	12.826	3
Ambito Territoriale di Como	140.300	34	236.600	57	18.845	5	18.845	5
Città Metropolitana di Palermo	863.000	62	453.364	32	20.000	1	63.636	5
Comune di Bologna	255.000	31	494.000	60	37.455	5	37.455	5
Comune di Brescia	191.000	23	558.090	68	37.455	5	37.455	5
Comune di Firenze	209.991	19	809.100	72	50.955	5	50.955	5
Comune di Milano	2.128.000	50	1.731.000	41	174.909	4	192.091	5
Comune di Napoli	510.000	52	386.460	39	44.721	5	44.818	5
Comune di Torino	250.000	24	695.450	67	47.273	5	47.273	5
Provincia Autonoma di Trento	231.000	45	236.864	46	23.393	5	23.393	5
Regione Abruzzo	93.750	23	280.614	68	18.718	5	18.718	5
Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia	200.150	46	199.410	45	20.297	5	19.993	5
Regione Basilicata	118.200	79	18.164	12	6.818	5	6.818	5
Regione Calabria	247.267	64	101.597	26	17.443	5	17.443	5
Regione Campania	227.955	41	282.408	50	25.518	5	25.468	5
Regione Emilia-Romagna	597.053	41	724.716	50	61.988	4	65.893	5
Regione Lazio	29.500	20	106.864	71	6.818	5	6.818	5
Regione Liguria	415.574	71	118.950	20	28.133	5	26.793	5
Regione Marche	159.663	46	155.201	45	15.743	5	15.743	5
Regione Molise	87.950	59	48.414	32	6.818	5	6.818	5
Regione Piemonte	241.280	63	107.583	28	17.443	5	17.443	5
Regione Puglia	867.800	93	0	0	34.357	4	35.350	4
Regione Sicilia	374.660	58	212.204	33	29.343	5	29.343	5
Regione Toscana	276.682	33	515.337	61	20.533	2	38.693	5
Regione Umbria	69.386	46	66.977	45	6.818	5	6.818	5
Regione Valle d'Aosta	25.000	17	111.364	74	6.818	5	6.818	5
Regione Veneto	747.301	45	760.260	46	72.546	4	75.243	5
Roma Capitale	1.357.200	47	1.281.891	44	131.955	5	131.955	5
<b>Totale</b>	<b>11.486.955</b>	<b>46</b>	<b>11.156.244</b>	<b>45</b>	<b>1.034.896</b>	<b>4</b>	<b>1.112.282</b>	<b>5</b>

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PO I FEAD

Figura 2. Risorse assegnate PO I FEAD, ripartizione per voci di costo

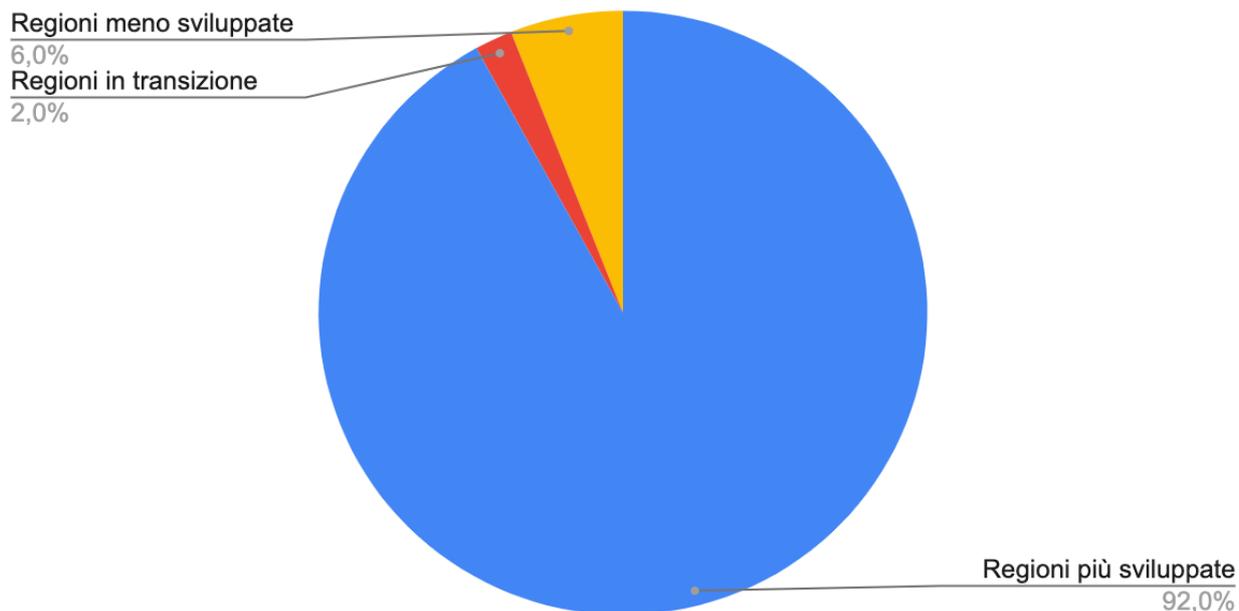


Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PO I FEAD

## 4.2. L'AVANZAMENTO FINANZIARIO

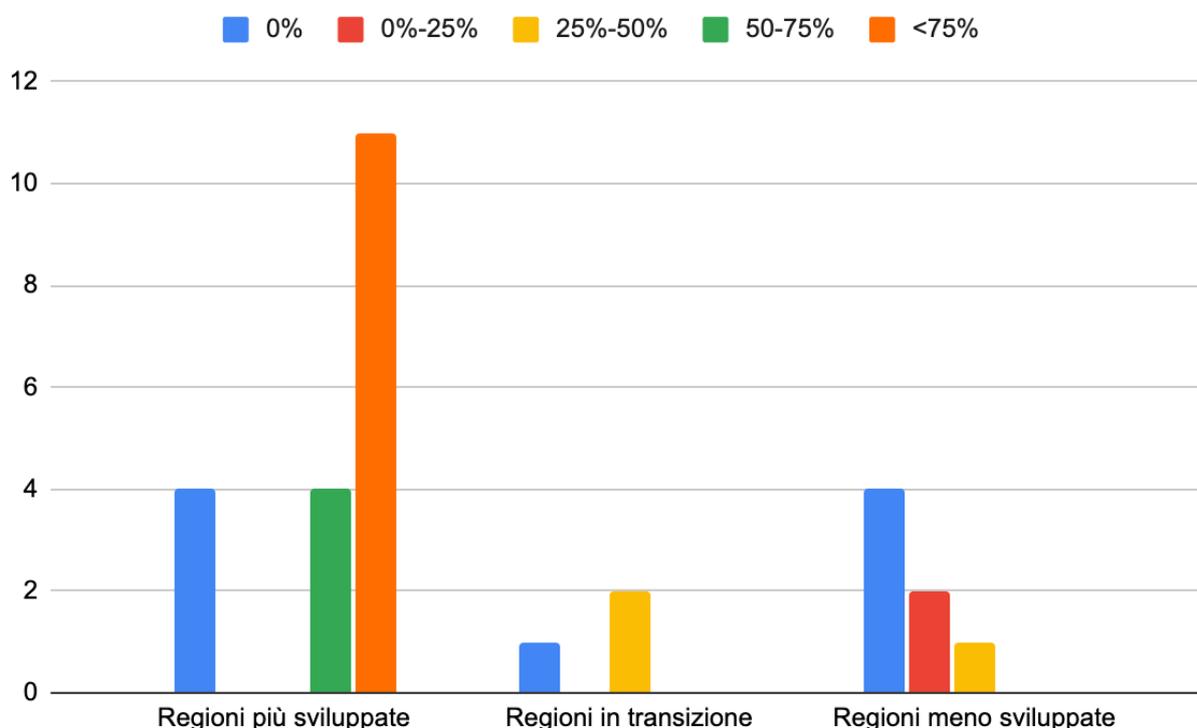
A settembre 2021 le spese rendicontate nell'ambito del PON Inclusione ammontavano a 12.934.546 euro, il 52% del totale finanziato (Tabella 7). Il dato è molto variabile e comprende 9 beneficiari che non avevano rendicontato nessuna spesa fino a beneficiari che avevano rendicontato cifre molto alte, come l'Ambito di Bergamo (100%), il Comune di Bologna (100%), il Comune di Firenze (96%) e il Comune di Brescia (85%). Il 92% delle spese rendicontate (11.843.414 euro) è da attribuire alle Regioni più sviluppate; il 6% (778.300 euro) a quelle meno sviluppate; solo il 2% (312.832 euro) a quelle in transizione (Figura 3). Le Regioni meno sviluppate e in transizione sono infatti quelle in cui le cifre rendicontate sono più contenute: come si evince dalla Figura 4, nessun beneficiario ha rendicontato più del 50% dell'importo ammesso a finanziamento.

Figura 3. Percentuale risorse rendicontate per tipologia di regione



Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusionione

Figura 4. Numero beneficiari per importi rendicontati (% del totale finanziato)



Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusionione

Tabella 7. PON Inclusionione, Spese rendicontate e approvate per tipologia di regione (settembre 2021)

Regione	Ente beneficiario	Spese rendicontate		Spese approvate	
		Euro	% del Totale Risorse Assegnate	Euro	% del Totale Risorse Assegnate
Lombardia	Comune Bergamo	690.024	100%	676.649	98%
Emilia-Romagna	Comune Bologna	824.000	100%	824.000	100%
Lombardia	Comune Brescia	703.723	85%	703.723	85%
Lombardia	Comune Como	0	0%	0	0%
Toscana	Comune Firenze	1.078.429	96%	984.596	88%
Lombardia	Comune Milano	2.431.781	58%	1.594.404	38%
Lazio	Roma Capitale	0	0%	0	0%
Piemonte	Comune Torino	932.784	90%	821.458	79%
Emilia-Romagna	Emilia Romagna	1.512.957	104%	1.252.546	86%
Friuli Venezia Giulia	FVG	274.560	62%	274.560	62%
Lazio	Lazio	0	0%	0	0%
Liguria	Liguria	314.027	53%	306.397	52%
Marche	Marche	0	0%	0	0%
PA Trento	PA Trento	408.533	79%	205.693	40%
Piemonte	Piemonte	300.674	78%	162.508	42%

Toscana	Toscana	666.060	78%	437.273	51%
Umbria	Umbria	108.943	73%	0	0%
Valle D'Aosta	Valle D'Aosta	116.756	78%	116.756	78%
Veneto	Veneto	1.480.163	89%	1.105.960	67%
<b>Totale Regioni più sviluppate</b>		<b>11.843.414</b>	<b>63%</b>	<b>9.466.522</b>	<b>51%</b>
Abruzzo	Abruzzo	123.721	30%	114.721	28%
Sardegna	Comune Cagliari	189.111	42%	0	0%
Molise	Molise	0	0%	0	0%
<b>Totale Regioni in transizione</b>		<b>312.832</b>	<b>31%</b>	<b>114.721</b>	<b>11%</b>
Basilicata	Basilicata	0	0%	0	0%
Calabria	Calabria	0	0%	0	0%
Campania	Campania	0	0%	0	0%
Campania	Comune Napoli	0	0%	0	0%
Sicilia	Comune Palermo	493.090	35%	319.107	23%
Puglia	Puglia	218.682	22%	218.682	22%
Sicilia	Sicilia	66.528	10%	66.528	10%
<b>Totale Regioni meno sviluppate</b>		<b>778.300</b>	<b>15%</b>	<b>604.317</b>	<b>12%</b>
<b>Totale PON Inclusione</b>		<b>12.934.546</b>	<b>52%</b>	<b>10.185.560</b>	<b>41%</b>

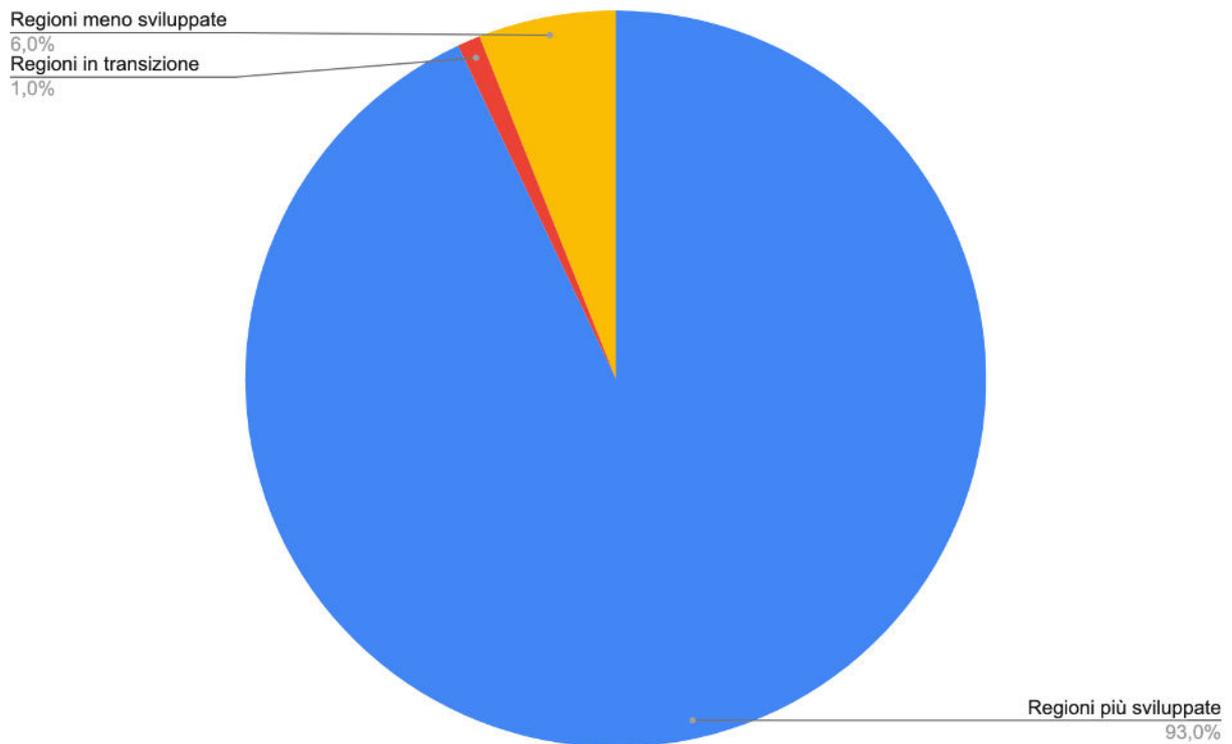
Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusione

Sempre a settembre 2021 le spese approvate nell'ambito del PON Inclusione ammontavano a 10.185.560 euro, il 41% del totale finanziato (Tabella 7). Anche in questo caso il dato è molto variabile e comprende beneficiari per i quali non è stata approvata alcuna spesa (Ambito di Cagliari, Ambito di Como, Comune di Napoli, Regione Calabria, Regione Campania, Regione Basilicata, Regione Lazio, Regione Marche, Regione Molise, Regione Umbria, Roma Capitale) e altri per cui sono state approvate percentuali molto alte, come il Comune di Bologna (100%), il Comune di Bergamo (98%) e il Comune di Firenze (88%).

Complessivamente quindi il 93% dell'importo approvato (pari a 9.466.522 euro) è attribuibile alle Regioni più sviluppate, l'1% (pari a 114.721 euro) a quelle in transizione, il 12% (pari a 604.317 euro) a quelle meno sviluppate (Figura 5).

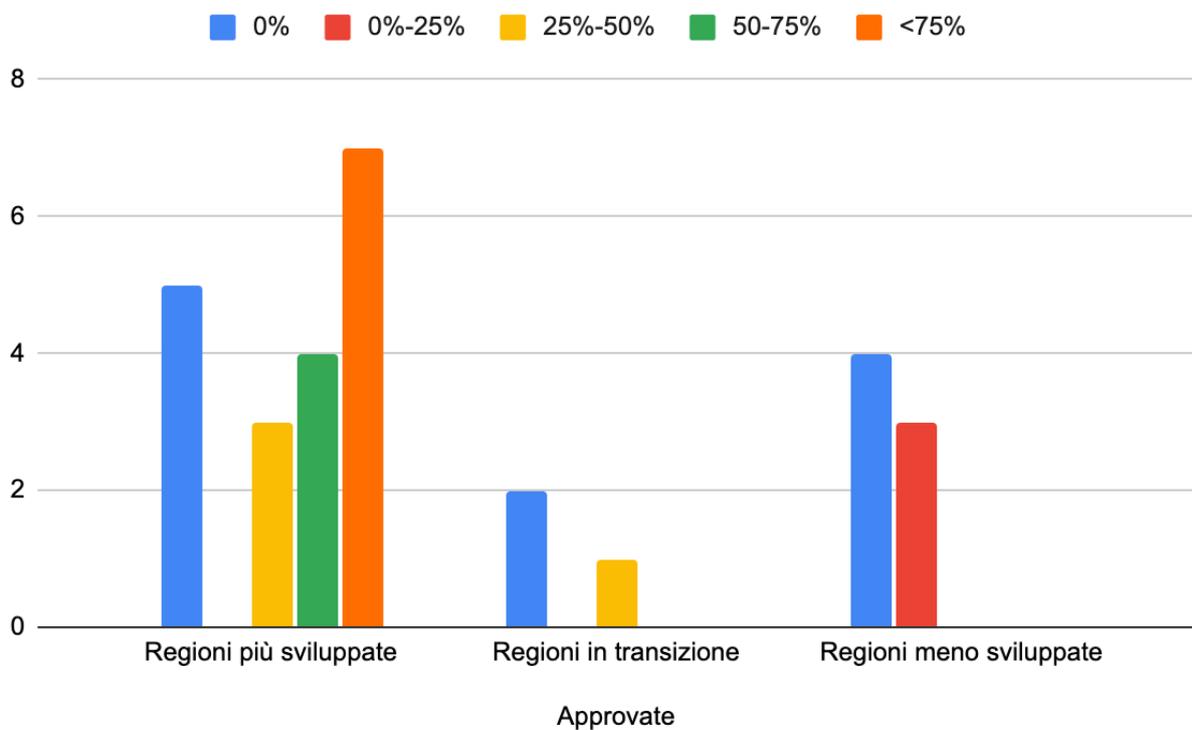
Le Regioni meno sviluppate e in transizione sono quelle in cui la percentuale di spesa approvata sul totale finanziato è più bassa: come si evince dalla Figura 6, per nessuno dei beneficiari sono state approvate spese superiori al 50% dell'importo finanziato.

Figura 5. Percentuale risorse approvate per tipologia di regione



Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusione

Figura 6. Numero beneficiari per importi approvati



Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusione

A settembre 2021, le spese rendicontate nell'ambito del PO I FEAD risultavano complessivamente pari a 11.952.836 euro, il 48% dell'importo assegnato (Tabella 8). Come per il PON Inclusion, le cifre rendicontate variano sensibilmente, spaziando da beneficiari che avevano rendicontato l'intero importo assegnato, come il Comune di Bologna, a beneficiari (9) non avevano caricato alcuna spesa.

Tabella 8. PO I FEAD, Spese rendicontate per tipologia di regione (settembre 2021)

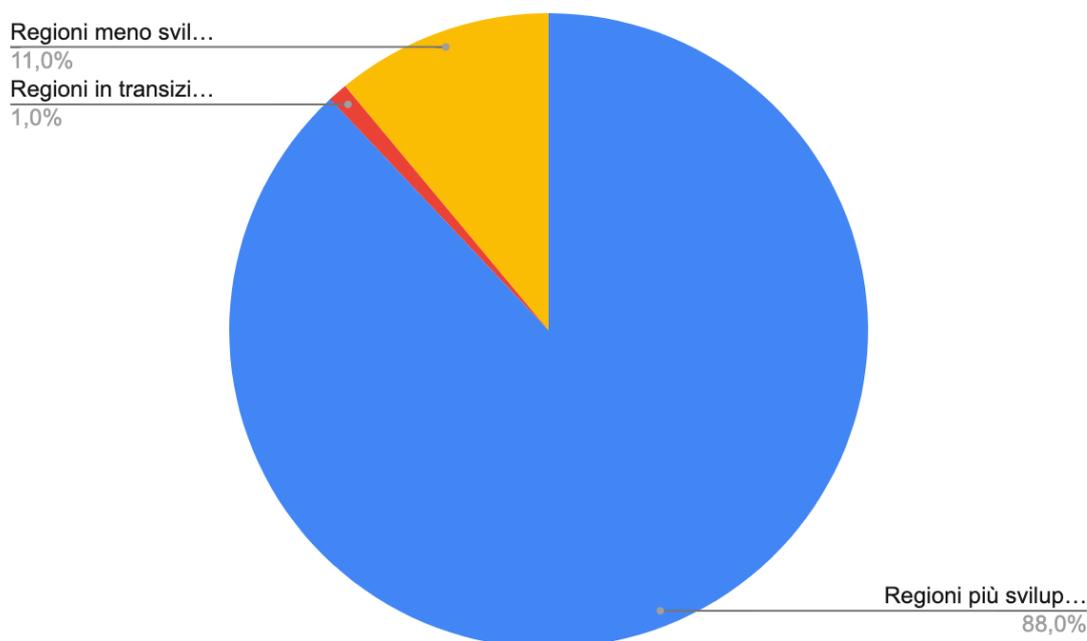
Regione	Ente Beneficiario	Risorse assegnate	Spese rendicontate	% Spese rendicontate sul totale risorse assegnate
Emilia Romagna	Comune di Bologna (AV4)	824.000 €	823.998 €	100%
Emilia Romagna	Regione Emilia Romagna (AV4)	1.449.650 €	1.312.831 €	91%
Friuli Venezia Giulia	Regione Friuli Venezia Giulia (AV4)	439.850 €	248.496 €	56%
Lazio	Roma Capitale	2.903.000 €	0 €	0%
Lazio	Regione Lazio	150.000 €	0 €	0%
Liguria	Regione Liguria (AV4)	589.450 €	350.157 €	59%
Lombardia	Comune di Brescia (AV4)	824.000 €	262.159 €	32%
Lombardia	Ambito territoriale di Bergamo (AV4)	690.024 €	733.131 €	106%
Lombardia	Ambito Territoriale di Como (AV4)	421.826 €	25.339 €	6%
Lombardia	Comune di Milano (AV4)	4.226.000 €	4.120.492 €	98%
Marche	Regione Marche	346.350 €	0 €	0%
Piemonte	Regione Piemonte (AV4)	383.750 €	175.792 €	46%
Piemonte	Comune di Torino (AV4)	1.040.000 €	642.039 €	62%
Toscana	Comune di Firenze (AV4)	1.121.000 €	249.365 €	22%
Toscana	Regione Toscana (AV4)	851.250 €	295.071 €	35%
Trentino Alto Adige	Provincia Autonoma di Trento (AV4)	514.650 €	317.679 €	62%
Umbria	Regione Umbria (AV4)	150.000 €	49.693 €	33%
Valle d'Aosta	Regione Valle d'Aosta	150.000 €	35.645 €	24%
Veneto	Regione Veneto (AV4)	1.655.350 €	921.452 €	56%
<b>Totale Regioni più sviluppate</b>		<b>18.730.150 €</b>	<b>10.563.338 €</b>	<b>56%</b>
Abruzzo	Regione Abruzzo (AV4)	411.800 €	84.389 €	20%
Molise	Regione Molise	150.000 €	0 €	0%
Sardegna	Ambito Plus Città di Cagliari	449.199 €	0 €	0%
<b>Totale Regioni in transizione</b>		<b>1.010.999 €</b>	<b>84.389 €</b>	<b>8%</b>
Basilicata	Regione Basilicata	150.000 €	0 €	0%
Calabria	Regione Calabria	383.750 €	0 €	0%
Campania	Regione Campania	561.400 €	0 €	0%
Campania	Comune di Napoli	986.214 €	0 €	0%
Puglia	Regione Puglia (AV4)	982.150 €	477.589 €	49%
Sicilia	Regione Sicilia	645.550 €	16.346 €	3%
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	1.400.000 €	811.174 €	58%
<b>Totale Regioni meno sviluppate</b>		<b>5.109.064 €</b>	<b>1.305.109 €</b>	<b>26%</b>
<b>Totale</b>		<b>24.850.213 €</b>	<b>11.952.836 €</b>	<b>48%</b>

Fonte: elaborazioni Iseri Europa su MLPS – monitoraggio PO I FEAD

Sebbene relativamente al FEAD il finanziamento non preveda una suddivisione per categorie di regione, è utile comunque soffermarsi sull'andamento delle spese rendicontate per ripartizione territoriale, analogamente a quanto fatto per l'analisi del PON Inclusion. Al 30 settembre 2021 le Regioni più sviluppate avevano rendicontato 10.563.338 euro, quelle in transizione 84.389 euro; quelle meno sviluppate 1.305.109 euro. Complessivamente, dunque, l'88% delle spese rendicontate

nell'ambito del PO I FEAD è riconducibile alle Regioni più sviluppate, l'11% a quelle meno sviluppate e l'1% a quelle in transizione (Figura 7).

Figura 7. PO I FEAD - Percentuale risorse caricate per tipologia di regione



Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PO I FEAD

Come emerso anche nel corso dei focus group, per i beneficiari, i le risorse FEAD sono più difficili da spendere rispetto a quelle PON (cfr. 5. e 6.). Per questa ragione è utile comparare i dati contenuti nei piani finanziari con quelli relativi all'avanzamento, in particolare alle spese caricate (Tabella 9).

A settembre 2021, il totale delle spese rendicontate in beni di prima necessità era di 6.860.333 euro, una cifra pari al 60% dell'investimento previsto in questa voce. Il totale delle spese caricate in "Altri beni materiali" era invece pari a 4.167.105 euro, pari al 37% delle spese che erano state previste.

L'acquisto di beni di prima necessità e beni materiali sono quindi le voci a cui sono destinate la maggior parte delle risorse (insieme avrebbero dovuto assorbire il 91% del budget) che però i beneficiari sono riusciti a spendere solo in parte, come confermato anche dai focus group (cfr. 3.3.).

Il totale delle spese rendicontate in "Spese amministrative, trasporto e immagazzinaggio" era pari a 123.058 euro, il 12% di quello che si era previsto di spendere, mentre il totale delle spese caricate relative a "Misure di accompagnamento" era pari a 486.289, il 44% del previsto.

Tabella 9. PO I FEAD, spese caricate per voci di spesa, valore totale in euro e percentuale rispetto a spesa prevista

Ente Beneficiario	Beni Prima Necessità - Spesa Caricata		Altri Beni Materiali - Spesa Caricata		Spese Amministrative, Trasporto e Immagazzinaggio - Spesa Caricata		Misure di Accompagnamento - Spesa Caricata	
	Euro	% Rispetto Al Previsto	Euro	% Rispetto Al Previsto	Euro	% Rispetto Al Previsto	Euro	% Rispetto Al Previsto
Ambito di Bergamo	273.365	94	360.556	107	31.251	100	67.959	217
Ambito Plus Città di Cagliari	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Ambito Territoriale di Como	13.151	9	12.188	5	Nd	Nd	Nd	Nd
Città Metropolitana di Palermo	373.050	43	438.124	97	Nd	Nd	Nd	Nd
Comune di Bologna	397.686	156	351.403	71	37.454	100	37.454	100
Comune di Brescia	139.200	73	111.042	20	0	0	11.916	32
Comune di Firenze	64.923	31	184.443	23	Nd	Nd	Nd	Nd
Comune di Milano	2.829.246	133	1.051.017	61	Nd	Nd	240.229	125
Comune di Napoli	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Comune di Torino	185.806	74	456.233	66	Nd	Nd	Nd	Nd
Provincia Autonoma di Trento	238.984	103	58.943	25	2.416	10	11.291	48
Regione Abruzzo	18.900	20	65.489	23	Nd	Nd	Nd	Nd
Regione Friuli-Venezia Giulia	203.971	102	44.525	22	Nd	Nd	Nd	Nd
Regione Basilicata	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Regione Calabria	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Regione Campania	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Regione Emilia-Romagna	777.961	130	382.133	53	5.339	9	90.210	137
Regione Lazio	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Regione Liguria	267.451	64	59.703	50	11.502	41	11.502	43
Regione Marche	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Regione Molise	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Regione Piemonte	46.335	19	78.157	73	Nd	Nd	Nd	Nd
Regione Puglia	271.111	31	Nd	Nd	13.556	39	Nd	Nd
Regione Sicilia	15.784	4	562	0	0	0	0	0
Regione Toscana	156.979	57	123.985	24	Nd	Nd	14.107	36
Regione Umbria	34.601	50	15.091	23	Nd	Nd	Nd	Nd
Regione Valle d'Aosta	20.640	83	13.385	12	Nd	Nd	1.620	24
Regione Veneto	531.189	71	360.127	47	21.540	30	0	0
Roma Capitale	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
<b>Totali</b>	<b>6.860.333</b>	<b>60</b>	<b>4.167.105</b>	<b>37</b>	<b>123.058</b>	<b>12</b>	<b>486.289</b>	<b>44</b>

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PO I FEAD

### 4.3. L'AVANZAMENTO FISICO

L'indicatore di output associato all'Avviso 4/2016 riguarda le "Persone senza tetto colpite da esclusione abitativa" e appartiene alla lista di indicatori comuni dell'FSE (CO18). Nonostante l'Avviso sia stato pubblicato nel 2016, solo nel 2019 i progetti hanno iniziato a prendere in carico i primi destinatari. Successivamente, le prese in carico hanno visto una forte accelerazione con il valore dei destinatari che è più che quintuplicato tra il 2019 il 2020, arrivando complessivamente a 32.502 persone nel 2021 (Tabella 10).

Tabella 10. Valori dell'indicatore di output del PON Inclusion associato all'Avviso 4/2016 "Persone senza tetto o colpite da esclusione abitativa" – valori novembre 2021

Regione	Ente Beneficiario	2018	2019	2020	2021	Totale
Emilia-Romagna	Comune di Bologna	Nd	636	Nd	Nd	636
Emilia-Romagna	Regione Emilia-Romagna	0	360	1.480	Nd	1.840
Friuli-Venezia Giulia	Regione Friuli-Venezia Giulia	0	16	591	Nd	607
Lazio	Regione Lazio	0	0	14	13	27
Lazio	Roma Capitale	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Lombardia	Comune di Brescia	Nd	192	1.024	256	1.472
Lombardia	Ambito di Bergamo	Nd	561	2.244	Nd	2.805
Lombardia	Comune di Milano	Nd	0	2.064	2.318	4.382
Lombardia	Ambito Territoriale di Como	Nd	0	112	128	240
Liguria	Regione Liguria	Nd	77	454	144	675
Marche	Regione Marche	Nd	11	263	Nd	274
Piemonte	Regione Piemonte	Nd	70	389	283	742
Piemonte	Comune di Torino	Nd	104	658	580	1.342
Toscana	Regione Toscana	0	300	2.088	1.300	3.688
Toscana	Comune di Firenze	Nd	596	Nd	Nd	596
Trentino-Alto Adige	Provincia Autonoma di Trento	Nd	47	192	96	335
Umbria	Regione Umbria	Nd	6	57	Nd	63
Valle d'Aosta	Regione Valle d'Aosta	0	0	295	123	418
Veneto	Regione Veneto	Nd	488	2.668	Nd	3.156
<b>Totale Regioni Più Sviluppate</b>		<b>0</b>	<b>3.464</b>	<b>14.593</b>	<b>5.241</b>	<b>23.298</b>
Abruzzo	Regione Abruzzo	Nd	0	801	344	1.145
Molise	Regione Molise	0	6	43	Nd	49
Sardegna	Ambito Plus Città di Cagliari	Nd	0	0	204	204
<b>Totale Regioni in Transizione</b>		<b>0</b>	<b>6</b>	<b>844</b>	<b>548</b>	<b>1.398</b>
Basilicata	Regione Basilicata	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Calabria	Regione Calabria	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Campania	Regione Campania	Nd	0	0	Nd	Nd
Campania	Comune di Napoli	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Puglia	Regione Puglia	Nd	198	3.452	2.896	6.546
Sicilia	Città Metropolitana di Palermo	Nd	15	1.245	Nd	1.260
Sicilia	Regione Sicilia	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
<b>Totale Regioni Meno Sviluppate</b>		<b>0</b>	<b>213</b>	<b>4.697</b>	<b>2.896</b>	<b>7.806</b>
<b>Totale</b>	<b>Totale</b>	<b>0</b>	<b>3.683</b>	<b>20.134</b>	<b>8.685</b>	<b>32.502</b>

Fonte: elaborazioni Iseri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusion

I destinatari del FEAD sono stati invece 24.833, di cui, in base ai dati disponibili, 22.643 nelle Regioni più sviluppate, 262 nelle Regioni in transizione, 1.928 in quelle meno sviluppate (Tabella 11).

Tabella 11 - Destinatari Assistenza materiale PO I FEAD – valori febbraio 2022

Regione	Ambito	Destinatari Assistenza Materiale
Lombardia	Ambito territoriale di Bergamo (AV4)	-
Lombardia	Comune di Brescia (AV4)	2.071

Lombardia	Ambito Territoriale di Como (AV4)	86
Lombardia	Comune di Milano (AV4)	2.310
Emilia Romagna	Comune di Bologna (AV4)	913
Emilia Romagna	Regione Emilia Romagna (AV4)	4.695
Friuli Venezia Giulia	Regione Friuli Venezia Giulia (AV4)	671
Lazio	Regione Lazio (AV4)	-
Liguria	Regione Liguria (AV4)	373
Piemonte	Comune di Torino (AV4)	852
Piemonte	Regione Piemonte (AV4)	348
Toscana	Comune di Firenze (AV4)	1.223
Toscana	Regione Toscana (AV4)	3.423
Trentino Alto Adige	Provincia Autonoma di Trento (AV4)	645
Umbria	Regione Umbria (AV4)	1.314
Valle D'Aosta	Regione Valle d'Aosta (AV4)	207
Veneto	Regione Veneto (AV4)	3.512
<b>Totale Regioni sviluppate</b>		<b>22.643</b>
Abruzzo	Regione Abruzzo (AV4)	262
<b>Totale Regioni in transizione</b>		<b>262</b>
Sicilia	Città metropolitana di Palermo	584
Sicilia	Regione Sicilia	-
Puglia	Regione Puglia (AV4)	1.344
<b>Totale Regioni meno sviluppate</b>		<b>1.928</b>
<b>Totale</b>		<b>24.833</b>

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PO I FEAD

## 5. I FOCUS GROUP TRASVERSALI

---

In questo capitolo si presentano le evidenze empiriche raccolte nel corso dei cinque focus group rivolti a tutti i destinatari dell'Avviso 4. La presentazione è articolata in quattro sezioni che riflettono le dimensioni di analisi oggetto di indagine ovvero: 1) l'innovazione rispetto al target di utenza (cfr. 5.1.); 2) l'innovazione delle strategie di intervento (cfr. 5.2.); 3) l'innovazione delle modalità operative (cfr. 5.3.); 4) gli effetti delle progettualità (cfr. 5.4.).

### 5.1. L'INNOVAZIONE RISPETTO AL TARGET DI UTENZA

Per buona parte dei beneficiari, come ad esempio la Provincia Autonoma di Trento, l'Ambito di Bergamo, la Regione Marche e la Regione Liguria, le persone raggiunte dalle progettualità rientrano perlopiù nelle prime due categorie Ethos (senza tetto e senza casa). Il Comune di Napoli ha raggiunto le persone senza tetto che però erano già inserite in strutture di prima accoglienza, come i dormitori. Più nel dettaglio, si tratta di persone che vivono in condizioni di marginalità estrema, con multiproblematicità di tipo socio-sanitario, che necessitano di riabilitazione o che provengono da centri di detenzione.

Molti beneficiari hanno però sottolineato come siano riusciti a raggiungere segmenti di popolazione nuovi. Ad esempio, l'Ambito di Bari (Regione Puglia), la Regione Umbria e la Regione Friuli-Venezia Giulia hanno intercettato persone in condizioni di vulnerabilità facenti parte delle ultime due categorie della classificazione Ethos, cioè persone con sistemazioni insicure e inadeguate. Come emerso nel corso dei focus group:

*“Noi abbiamo lavorato in un progetto globale che potesse intercettare tutte le persone che erano o potevano diventare senza fissa dimora, ad esempio persone in condizioni di sfratto o con lsee basso che non riuscivano a pagare l'affitto”* (Ambito di Bari).

Se diversi beneficiari, come l'Ambito di Bergamo, hanno rivolto le progettualità esclusivamente alla fascia adulta o appena maggiorenne della popolazione, molti altri - come l'Ambito di Bari (Regione Puglia), l'Ambito Plus di Cagliari, la Regione Lazio, il Comune di Torino, l'Ambito di Novara (Regione Piemonte), la Provincia Autonoma di Trento e altri - hanno segnalato di aver raggiunto nuclei familiari con minorenni a carico. La Provincia Autonoma di Trento ha sottolineato nel focus group come l'intercettazione di un nuovo target sia dipesa anche dall'implementazione dell'*housing first*:

*“Tramite l'housing first abbiamo potuto agganciare persone che non riuscivamo ad intercettare nemmeno con la bassa soglia, come donne e coppie, anche perché per loro non avevamo servizi di accoglienza”* (Provincia Autonoma di Trento).

Sono state intercettate anche alcune specifiche categorie, come ad esempio persone della comunità LGBTQ (Comune di Bologna), padri separati (Regione Piemonte) e persone già prese in carico ma nel quadro del “modello a gradini” di assistenza (Comune di Torino). Ci sono stati poi casi (es. il Comune di Milano) in cui gli interventi hanno riguardato l'intera comunità in cui le persone in condizioni di grave marginalità vivevano. L'obiettivo, in questo caso, è stato quello di sensibilizzare la popolazione sugli interventi messi in atto con l'Avviso 4.

Le difficoltà maggiori nell'intercettazione del target evidenziate dai beneficiari riguardano difficoltà legate: 1) all'individuazione e selezione dei destinatari; 2) al territorio; 3) alla pandemia; 4) alle tempistiche.

Con riferimento alle difficoltà nella scelta dei target, una problematica comune a molti è il fatto che le categorie Ethos siano considerate molto rigide: spesso le persone vivono situazioni al limite tra le categorie, come segnalano Puglia e Friuli-Venezia Giulia, quindi categorizzare i target nei documenti di monitoraggio risulta difficile. Alcuni, ad esempio l'Ambito di Bergamo e la Regione Piemonte, hanno fatto riferimento alle categorie e ai target in maniera molto rigorosa, considerando solo le prime due categorie Ethos ed esclusivamente gli adulti, mentre altri si sono sentiti liberi di raggiungere un target più ampio, ad esempio le famiglie con minorenni, come la Puglia. All'opposto, ci sono situazioni - solitamente territori di piccole dimensioni (ad esempio l'Ambito di Campobasso) - in cui invece si fa fatica a trovare persone cui rivolgersi dato che i senza casa e i senza tetto sono pochi e solitamente vivono una condizione di cronicità.

Un ulteriore problema evidenziato dai partecipanti al focus e inerente all'intercettazione del target deriva dal fatto che molte persone non hanno una residenza, oppure ce l'hanno è in un Comune diverso rispetto a quello dove sono intercettati. Infatti, ha sottolineato il Comune di Brescia, sono più i servizi di bassa soglia a intercettare il target rispetto ai servizi sociali, i quali invece si basano prettamente sulla residenza per la ricerca e l'aggancio dei destinatari. Per questa ragione, gran parte dei beneficiari utilizza la pratica della residenza fittizia, ma alcuni, come la Regione Marche, segnalano difficoltà nella sua implementazione, dovuta alla scarsa collaborazione dei Comuni di residenza. Nel caso di Bologna, invece, il Comune ha utilizzato la residenza fittizia, diversamente dai Comuni limitrofi, causando quindi un effetto attrattivo per gli *homeless*, che si sono diretti nella città dove potevano ottenerla più facilmente.

Le difficoltà legate al territorio derivano dal fatto che le diverse Regioni, Ambiti e Comuni spesso hanno peculiarità ed esigenze diverse. Il Piemonte, ad esempio, si estende dalla campagna alle montagne e quindi i target selezionati possono essere molto diversificati tra di loro. Per questa ragione, alcuni beneficiari, cioè le Marche, la Liguria e il Friuli-Venezia Giulia, hanno segnalato che i territori hanno sviluppato le progettualità seguendo velocità differenti. In particolare, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha segnalato nei focus group che le città con il maggior numero di utenti, ovvero Udine e Trieste:

*“sono state più veloci, hanno realizzato interventi incisivi e raggiunto maggiori risultati, mentre gli altri due territori - Pordenone e Gorizia - hanno realizzato interventi in un tempo molto limitato, con un impatto diverso e meno incisivo”* (Ambito del Friuli Centrale).

Riguardo alle difficoltà legate alla pandemia, essa ha influenzato pesantemente quasi tutti i beneficiari, da un lato consentendo di raggiungere i target solo in maniera limitata, dall'altro ostacolando la portata degli interventi e delle sperimentazioni, comprese quelle sulle politiche attive e l'*housing first*. Spesso, infatti, i destinatari non possiedono *device* adeguati per interventi a distanza, oppure non riescono a utilizzarli in maniera idonea, come ha evidenziato la Regione Marche nel corso del focus group:

*“Come fa ad accedere a un Centro per l'impiego una persona che fatica a usare Zoom?”* (Regione Marche).

Infine, l'Ambito di Campobasso (Regione Molise) ha sottolineato che individuare persone da inserire in appartamento e che potessero concludere un percorso nell'arco di tempo a disposizione, inizialmente di un anno, è stato estremamente complicato. Come emerso nel corso dei focus group:

*“Avere più tempo a disposizione avrebbe permesso di trovare destinatari diversi. Ci sono persone che abbiamo in carico da una vita a cui serve un percorso molto più lungo. Campobasso non è*

*una zona di passaggio, i senza tetto che ci sono lo sono “per scelta”, quindi non sono pronti a vivere con altre persone, hanno bisogno di tempo”* (Ambito di Campobasso).

Per quanto riguarda gli elementi che hanno facilitato l'intercettazione degli utenti, coloro che avevano a disposizione una rete di servizi e di partner già collaudata oppure un tavolo istituzionale, come la Regione Marche, l'Ambito Plus di Cagliari e la Provincia Autonoma di Trento, sono riusciti ad agganciare agevolmente il target. Anche la dimensione territoriale ha influito, perché più il territorio di riferimento è piccolo, più le persone sono facilmente individuabili, come sottolineato nel corso dei focus group:

*“Il nostro contesto non è grande e disponiamo di una buona rete a livello di servizi, quindi l'intercettazione è stata semplice. [...] Avevamo già un tavolo ed eravamo già abituati a lavorare insieme, quindi col PON abbiamo predisposto una convenzione con il Terzo Settore. Già all'interno del tavolo sono state individuate le prime persone da coinvolgere”* (Provincia Autonoma di Trento).

Anche la presenza di figure professionali specializzate come gli educatori ha agevolato l'intercettazione e la presa a carico delle persone in grave marginalità, come evidenziato ad esempio dall'Ambito di La Spezia.

## **5.2. L'INNOVAZIONE DELLE STRATEGIE**

Per affrontare la sfida di promuovere l'approccio innovativo dell'*housing first* e dell'*housing led*, molti beneficiari hanno usufruito dell'accompagnamento da parte di fio.PSD. In alcuni casi, come ad esempio nella Regione Veneto, entrambi gli approcci erano già stati sperimentati. Come emerso nel corso dei focus:

*“I progetti erano stati attivati già da tempo, con un'organizzazione che aveva coinvolto vari attori, tra cui il Terzo Settore”* (Regione Veneto).

Per coloro che invece non avevano mai sperimentato l'*housing first* e l'*housing led*, le progettualità hanno contribuito a sradicare la visione tradizionale dei servizi di bassa soglia, i quali di solito adottano un approccio di tipo assistenziale classico. Come sottolineato nei focus, sperimentare l'approccio dell'*housing first* e dell'*housing led* ha contribuito a fare un significativo passo avanti:

*“I risultati migliori li abbiamo ottenuti quando abbiamo osato di più”* (Ambito di Bergamo).

Non tutti, comunque, sono riusciti a realizzare questo tipo di interventi, dato che la pandemia ha imposto l'adozione di un'ottica emergenziale, come hanno sottolineato la Regione Umbria e l'Emilia-Romagna. Piemonte, Toscana, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna hanno invece evidenziato come ci siano state anche in questo caso molte differenze tra i territori:

*“Ci sono state varie velocità all'interno della Regione: in alcuni casi la progettazione era molto più rivolta all'*housing first*, in altri casi sono stati adottati approcci più tradizionali, come l'accoglienza notturna o l'emergenza freddo”* (Regione Toscana).

Gli interventi realizzati, dunque, sono stati molteplici e molto diversificati tra loro. Alcuni beneficiari hanno utilizzato i fondi per azioni in risposta all'emergenza sanitaria: nel caso dell'Umbria, ad esempio, sono stati rafforzati i dormitori, che sono diventati strutture aperte 24 ore su 24; Roma Capitale e l'Ambito di Cosenza hanno invece creato unità di strada per l'intercettazione delle persone senza dimora e offerto alloggi provvisori per l'emergenza freddo. C'è chi ha adottato soluzioni di *co-housing*, come l'Ambito di Frosinone (Regione Lazio), spostando alcune persone che erano nei dormitori in appartamenti condivisi da più persone. Buona parte dei beneficiari, a

ogni modo, è riuscita a implementare l'*housing first*, spesso utilizzando alloggi messi a disposizione dal Terzo Settore (il ruolo di parrocchie, diocesi ed enti legati alla Chiesa come la Caritas è stato indicato come particolarmente rilevante), ma anche dall'edilizia residenziale pubblica o dal mercato privato. Nel caso di Torino, ad esempio, 50 persone sono state distribuite tra case di proprietà del Comune e altre di privati, reperite con l'aiuto di alcune cooperative che avevano vinto il bando di assegnazione dei fondi. Bergamo, invece, ha estrapolato dalla quota di edilizia popolare alcuni appartamenti poco appetibili per l'ALER (Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale), perché essendo situati nel centro storico avevano costi di ristrutturazione elevati. Sono stati inoltre avviati degli interventi trasversali, utili per l'implementazione dell'*housing first*, ma che non lo riguardavano direttamente. Ad esempio, Milano e il Piemonte hanno lavorato per sensibilizzare gli Ambiti e i cittadini sulle azioni svolte con l'Avviso 4, cercando, come emerso nei focus group, di:

*“creare una microcomunità relazionale che innalzasse la dimensione culturale di accettazione degli homeless”* (Comune di Milano).

Anche la formazione degli operatori realizzata da fio.PSD è stata fondamentale per tutti i beneficiari che ne hanno usufruito, dal momento che ha permesso di promuovere il cambio di paradigma dato dall'*housing first* superando le resistenze da parte degli attori coinvolti.

La maggioranza dei beneficiari, per affrontare la presa in carico e l'accompagnamento verso l'*housing first* e l'*housing led*, ha organizzato delle équipes multidisciplinari formate da esperti di settori diversi (assistenti sociali, educatori, psicologi, antropologi, mediatori culturali, talvolta anche medici e infermieri esperti in problematiche psichiatriche e di dipendenza), incaricate di operare una valutazione complessiva della persona in carico.

Il management dei servizi è stato differenziato e, in molti casi, è stata l'amministrazione locale a tenere la leadership dei progetti: l'Ambito di Bergamo, ad esempio, ha adottato un unico segretariato sociale per la grave emarginazione; il Comune di Brescia ha utilizzato un *project leader* per coordinare le azioni. Il Comune di Milano e l'Ambito di Pescara, infine, hanno suddiviso la presa in carico con il Terzo Settore. Milano ha coordinato insieme alle associazioni la gestione degli spazi abitativi, mentre il *case management* degli utenti è stato gestito esclusivamente dalla pubblica amministrazione in équipes. A Pescara il Comune si è occupato della regolarizzazione e degli aspetti amministrativi, mentre le associazioni hanno implementato il percorso di accompagnamento. Alcuni beneficiari di dimensioni maggiori, come le Regioni Emilia-Romagna e Toscana, hanno invece privilegiato dei tavoli di confronto territoriale per elaborare le strategie di implementazione.

Per quanto riguarda le modalità di finanziamento e di ricerca dei partner per la gestione degli alloggi per l'*housing first*, possiamo identificare tre tipologie di azioni: i bandi di gara per il Terzo Settore, come nel caso del Veneto; le manifestazioni di interesse non competitive, utilizzate ad esempio dal Comune di Brescia e dall'Ambito di Fermo (Regione Marche); infine, la co-progettazione.

Le difficoltà incontrate nell'implementazione dell'*housing first* e *housing led* sono molteplici e possono essere riassunte in alcune macrocategorie: 1) difficoltà nel reperire gli alloggi; 2) problemi organizzativi interni alle amministrazioni; 3) problemi di coordinamento con gli altri territori; 4) difficoltà nella rendicontazione dei fondi PON e FEAD; 4) problemi legati alla resistenza culturale di operatori e assistenti sociali.

La difficoltà nel reperimento degli alloggi è stata riscontrata da tutti i beneficiari, tranne che in Molise, dato che in questa Regione le persone target non erano molte e il numero di alloggi di cui

la Regione aveva bisogno era limitato. Una problematica comune alle località vicine al mare, come la Città Metropolitana di Palermo e l'Ambito di La Spezia della Regione Liguria, è che i privati affittano gli alloggi a prezzi molto alti oppure li trasformano in alloggi da destinare agli affitti turistici. Similmente, a Bologna reperire alloggi è molto difficile perché anche qui molti proprietari scelgono di locarli a fini turistici. In altri casi, ad esempio a Palermo e dell'Ambito di Montesilvano della Regione Abruzzo, la disponibilità di alloggi provenienti da beni confiscati alla mafia è stata rallentata da difficoltà burocratiche. Relativamente alla disponibilità di alloggi pubblici, invece, la Regione Piemonte ha riferito che spesso questi sono già assegnati a categorie specifiche di persone, come le donne vittime di violenza. Come emerso nel corso dei focus, in questi casi non si possono fare pressioni per ottenere degli alloggi, perché è necessario bilanciare le diverse necessità delle persone bisognose. Infine, un problema riscontrato dall'Ambito di Bergamo e dal Comune di Bologna per il reperimento degli alloggi, che si ricollega alla rendicontazione dei fondi, è dato dal fatto che le case private non possono essere ristrutturate con i fondi PON, i quali sono utilizzabili solo per alcuni tipi di manutenzione di alloggi pubblici. In conseguenza alla mancanza di alloggi da destinare all'*housing first* e all'*housing led* spesso ci si rivolge al Terzo Settore, il quale il più delle volte svolge il ruolo di fornitore di alloggi, ma può operare anche come mediatore con i privati, come segnalato nei focus:

*“Noi abbiamo utilizzato degli alloggi che erano già stati dati dall’edilizia in concessione ad enti del Terzo Settore, dedicandoli a queste progettualità. Solo in un caso un privato ha dato disponibilità per una casa, ma comunque l’ha data al Terzo Settore e non direttamente alla persona destinataria”* (Provincia Autonoma di Trento).

Tuttavia, come ha evidenziato il Comune di Milano, spesso anche il Terzo Settore fatica a mettere a disposizione appartamenti, perché l'*housing first* non ha un limite di tempo. Nei casi in cui però vi sia un grave problema di emergenza abitativa, si può generare inoltre quello che è stato definito dall'Ambito di Pescara (Regione Abruzzo) il “problema dello sgancio”:

*“Molti dei nostri ospiti hanno una situazione occupazione stabile, ma non riusciamo a trovare appartamenti da privati per poterli far uscire. Nel momento in cui sentono il trascorso di queste persone, (n.d.r. i privati) chiedono di tutto. Non vogliamo quindi rimmetterli per strada, non possiamo lasciarli fissi lì perché è più una fase di passaggio, quindi siamo in fase di stallo. Non li abbandoniamo ovviamente, stiamo organizzando un’équipe di supporto”* (Regione Abruzzo).

A livello amministrativo, si sono riscontrati dei problemi di organizzazione interna sia dal punto di vista della gestione dei progetti che legati ad alcune questioni prettamente burocratiche. In Calabria, così come in molte altre Regioni (come il Lazio o la Sicilia), alcuni Ambiti di fatto non sono riusciti a partire con le progettualità o sono partiti molto in ritardo. Inoltre, ha sottolineato il Comune di Milano, l'*housing first* ha costi di accompagnamento elevati.

Per quanto riguarda i problemi di coordinamento con il territorio, gli Ambiti di Como e Bergamo e il Comune di Brescia hanno riferito di come i Comuni facenti parte dell'Ambito abbiano, di fatto, delegato i problemi di gestione di *housing first* e *housing led* alle città più grandi, nelle quali le persone senza tetto e senza dimora si riversano. Anche qui, la questione è legata al problema della residenza: molte persone target di intervento hanno la residenza reale in piccoli Comuni di provincia, che però difficilmente se ne prendono carico.

Il problema della gestione dei fondi ha interessato quasi tutti i beneficiari. Innanzitutto, in molti hanno sottolineato la sproporzione tra fondi PON e FEAD, come emerso nei focus:

*“Avere un 50/50 obbligato di fondi PON e FEAD ha impedito di essere flessibili nella gestione dei fondi. Intercettare le persone diventa più difficile se ho dei fondi che non so bene come spendere perché ci sono criteri troppo precisi che ne limitano l’uso”* (Comune di Brescia).

Infatti, come sottolineato dal Comune di Bologna e dall’Ambito di Bari (Regione Puglia), i fondi del FEAD non solo erano sproporzionati rispetto a quelli PON, ma erano anche legati ad alcune tipologie di beni specifici e non ampliabili per una serie di categorie, ad esempio i biglietti dell’autobus. Una soluzione adottata dall’Ambito del Friuli Centrale è stata quella di utilizzare delle card che hanno consentito di personalizzare l’intervento rispetto ai classici kit con beni primari, considerati ancora come molto assistenziali - questo nonostante il regolamento istitutivo del FEAD non prevedesse l’ammissibilità di questo tipo di spese. I problemi legati alla rendicontazione sono molto diffusi, sia in termini di rigidità delle regole che di onerosità di tempo, ma anche per il fatto che in più di un’occasione sono stati chiesti dati *ex post*. Come segnalato dall’Ambito di Bari:

*“Abbiamo fatto fatica a codificare tutte le modalità di rendicontazione [...] Soldi inadeguati e tanta burocrazia hanno fatto in modo che alcuni Ambiti rinunciassero alle risorse. Per quanto riguarda la documentazione amministrativa, abbiamo dovuto strutturare una raccolta di dati in modo che alle scadenze potessimo compilarli correttamente, ma in alcuni momenti sono stati richiesti dati ex post che non si riuscivano più a recuperare”* (Ambito di Bari - Regione Puglia).

Nei focus è inoltre emersa chiaramente la difficoltà nel capire come rendicontare le spese degli affitti riferiti agli alloggi per l’*housing first*: la Regione Toscana, non potendo utilizzare i fondi dell’Avviso 4, si è avvalsa della collaborazione degli enti del Terzo Settore e di alloggi di edilizia residenziale pubblica; altri, come la Provincia Autonoma di Trento e la Regione Emilia-Romagna, hanno utilizzato i fondi per dei bandi aggiudicati al Terzo Settore che includevano le spese di presa in carico, intervento educativo e affitto. Il Comune di Torino e l’Ambito di Bergamo hanno invece riferito di aver inteso, dalle indicazioni ministeriali, che i fondi si potessero utilizzare per il canone di locazione, ma non per la ristrutturazione, se non per alcuni interventi molto specifici e ciò è stato senza dubbio limitante. Infine, è da notare come l’incertezza dei tempi, in particolare dovuti alle tre proroghe, abbiano causato molti problemi, perché i territori che avevano speso i fondi per tempo si sono trovati senza risorse, come nel caso dell’Emilia-Romagna e dell’Ambito del Friuli Centrale.

Ci sono poi stati problemi relativi alla resistenza culturale da parte di operatori e assistenti sociali. Come emerso dai focus, essi spesso:

*“hanno come aspettativa quella di assegnare in struttura la persona senza tetto, vivendo con fastidio il processo di attivazione di un percorso di presa in carico”* (Comune di Bologna).

In questo caso, l'accompagnamento di fio.PSD è stato di grande aiuto per vincere le resistenze e adottare un cambio di paradigma. D'altra parte, come hanno sottolineato il Comune di Torino e quello di Napoli, l'approccio assistenziale "a gradini" è ancora molto utilizzato e si riuscirà a superarlo solo con grandi sforzi. Il Comune di Milano, la Regione Piemonte e l'Ambito di Catanzaro (Regione Calabria) hanno poi riferito che il problema culturale riguarda non solo gli operatori, ma anche la comunità di riferimento. Come emerso nei focus:

*"Noi siamo lontani anni luce [...]. Stiamo cercando di gettare alcune basi per poter lavorare secondo il modello organizzativo della convivenza sociale, che però richiederà un lavoro importante, perché ci sono delle realtà in cui queste persone (n.d.r. i destinatari) rischiano un etichettamento. Serve preparare il terreno"* (Ambito di Catanzaro - Regione Calabria).

Pur a fronte di numerose difficoltà nell'implementazione, i territori hanno beneficiato di alcuni elementi facilitanti, che li hanno aiutati nella gestione del nuovo approccio di *housing first* e *housing led*.

Innanzitutto, in molti evidenziano come il supporto del Terzo Settore si sia rivelato fondamentale, soprattutto per quanto riguarda la messa a disposizione degli alloggi, quasi sempre da parte di organizzazioni religiose (Caritas, curia, parrocchie eccetera). Le modalità di coordinamento sono state principalmente co-progettazione e presa in carico congiunta.

Anche il confronto con i territori è stato molto importante per capire come gestire le prese in carico e l'*housing*: Emilia-Romagna e Lazio hanno realizzato dei tavoli territoriali, mentre la Regione Toscana ha realizzato momenti di confronto tra gli operatori degli Ambiti territoriali con il supporto di fio.PSD e il coinvolgimento di ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) Toscana.

La presa in carico è stata poi notevolmente facilitata dalle équipe multidisciplinari, in particolare per quanto riguarda psicologi (evidenziati dall'Ambito di Como e il Comune di Bologna), educatori e antropologi (sempre a Bologna) e specialisti dei servizi sanitari.

Anche l'utilizzo congiunto di più fondi, ad esempio il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, è riuscito a garantire quella flessibilità che con i fondi PON e FEAD è necessariamente venuta a mancare, come hanno sottolineato la Regione Marche e il Comune di Brescia.

Infine, come già accennato, l'accompagnamento dei professionisti di fio.PSD ha reso molto più semplice la formazione degli operatori, la gestione delle équipe e la presa in carico.

### **5.3. L'INNOVAZIONE DELLE MODALITÀ OPERATIVE**

In tutti i casi che sono riusciti ad avviare le progettualità, le partnership già esistenti si sono rafforzate e arricchite, talvolta anche formalizzate. Bergamo, ad esempio, ha testimoniato nel focus, di essere passato:

*"da un'idea di rete a un approccio di sistema: le associazioni già collaboravano tra loro e con noi, ma così abbiamo cominciato ad adottare procedure simili, incrociando dati, utilizzando dei protocolli condivisi e co-gestendo alcuni servizi"* (Ambito di Bergamo).

L'intento era quello di riunire tutte le associazioni in un consorzio, progetto che poi è stato frenato dalla pandemia. In alcuni casi si sono conosciute nuove realtà del Terzo Settore che prima non erano note: la Regione Puglia ha cominciato a lavorare con associazioni che si occupavano di migranti, mentre la Provincia Autonoma di Trento ha stretto collaborazioni con associazioni di volontariato. Non tutti però sono stati in grado di ampliare le proprie partnership, come nel caso di

Roma, la Regione Umbria e Palermo. Secondo Roma Capitale, dei tavoli di lavoro permanente sarebbero stati un elemento facilitante per la costituzione di nuovi partenariati.

In alcuni casi erano già presenti dei tavoli interistituzionali o intersettoriali per coordinare il lavoro svolto con le istituzioni pubbliche e i partner del Terzo Settore (la Regione Piemonte, il Comune di Napoli e la Provincia Autonoma di Trento sono degli esempi), mentre per altri beneficiari la creazione di tavoli interdisciplinari è stata implementata solo a seguito di queste misure ed è stata considerata molto utile, è il caso ad esempio dell'Ambito Plus di Cagliari e dell'Ambito di Como<sup>13</sup>. I settori coinvolti sono stati molteplici: servizi educativi, scuole, servizi del lavoro, sanitari, eccetera. Ad esempio, il Comune di Cagliari ha promosso un tavolo che ha coinvolto, oltre ai servizi sociali, i servizi sanitari, l'Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna (UEPE) e i servizi per il lavoro, i quali però hanno avuto difficoltà a essere presenti. Parallelamente è stata avviata una comunicazione strutturata con il Terzo Settore, formando un tavolo virtuale costituito da 20 enti che hanno lavorato insieme per definire il target di utenza, individuare le persone coinvolte e consegnare loro i beni finanziati dai fondi FEAD.

Diversi beneficiari hanno sottolineato come le collaborazioni intersettoriali e con il Terzo Settore abbiano dato luogo a percorsi di co-progettazione che hanno favorito molto la programmazione e la gestione dei servizi rispetto al sistema dei bandi. Infine, alcuni hanno formalizzato delle convenzioni o piani socio-sanitari, utilissimi per la presa in carico di persone con multiproblematicità - spesso di natura psichiatrica o di dipendenze. Il Comune di Torino, ad esempio, ha sottoscritto un protocollo con l'Azienda sanitaria locale (ASL) in collaborazione con il dipartimento di Antropologia dell'Università di Torino e il Politecnico, ma alla scadenza dell'Avviso non è riuscito a rinnovarlo.

Le principali difficoltà incontrate nella collaborazione tra istituzioni e Terzo Settore derivano spesso dalla limitatezza numerica dei partner, che di fatto non consente di lavorare su molti fronti, e dalla complessità del lavorare con settori differenti.

L'integrazione socio-sanitaria, per esempio, è stato un problema per molti beneficiari. La causa principale che spiega questa difficile collaborazione deriva essenzialmente dal diverso approccio utilizzato dai servizi sociali e da quelli sanitari. Come emerso nei focus, secondo la Provincia Autonoma di Trento:

*“Di base c'è una lettura differente delle problematiche. Dove noi leggiamo una situazione problematica, dall'altra parte la gravità non viene vista dal punto di vista sociale. Su una stessa situazione ci possono essere letture completamente diverse rispetto alla gravità e alla presa in carico di tipo sanitario. Poi è sempre legato alle singole persone: alcuni specialisti sono più sensibili, ma in linea di massima è così”* (Provincia Autonoma di Trento).

La Regione Emilia-Romagna ha espresso chiaramente nei focus group un punto su cui molti territori hanno concordato, cioè il fatto che:

*“non sono i servizi sanitari che si spostano per l'utente, ma la persona singola che deve andare da loro e riconoscere di avere un problema”* (Regione Emilia-Romagna).

Altro problema - riscontrabile anche per servizi diversi da quelli sanitari - è la diversità dei tempi e delle modalità di lavoro, che non rende facile un'integrazione. Tuttavia, non è stato così per tutti: nel caso dell'Ambito di Pescara (Regione Abruzzo), l'Avviso 4 è diventato una “stampella” di aiuto

---

<sup>13</sup> Per quanto riguarda l'Ambito di Como, si fa riferimento alla creazione di un tavolo socio-sanitario, in quanto un tavolo di confronto tra pubblico e privato sociale era già presente e attivo sul territorio.

per le persone in uscita dai percorsi sanitari contro le dipendenze, di fatto rendendo i servizi sociali un supporto per quelli sanitari.

Un primo elemento che ha facilitato l'approccio con i partner, sia istituzionali che del Terzo Settore, riguarda sostanzialmente la presenza, già prima dell'avvio dell'Avviso 4 di reti, accordi o tavoli di confronto. L'Ambito di Venezia (Regione Veneto), ad esempio, aveva già un tavolo ventennale sulle persone senza dimora che ha aiutato nella realizzazione delle progettualità, così come Napoli o Trento. L'Ambito di Udine (Regione Friuli-Venezia Giulia), invece, ha sottolineato come l'intesa informale stipulata con i servizi socio-sanitari prima dell'avvio dei progetti abbia aiutato a cooperare nei casi di persone con multiproblematicità, anche se poi di fatto gli accordi in forma scritta sono stati formalizzati successivamente. Convenzioni, protocolli e accordi hanno aiutato infatti, secondo l'Ambito Plus di Cagliari, a definire chiaramente ruoli e compiti all'interno del tavolo.

Centrale è stata inoltre la disponibilità di risorse, sia economiche che umane. Il fatto di disporre di risorse dedicate, secondo la Regione Emilia-Romagna, è stato sicuramente un elemento facilitante, sebbene in diversi casi, come per il Piemonte, sono stati i territori a dover erogare fondi propri aggiuntivi. Talvolta invece l'aiuto è arrivato dal Terzo Settore e dal volontariato, i quali, come riferito dall'Ambito di Udine, hanno garantito molte più ore di lavoro di quanto stabilito rispetto al supporto ai destinatari, supplendo alla mancanza delle risorse provenienti dai fondi.

Infine, un elemento di forza per tutti coloro che l'hanno utilizzata, è stata l'adozione dello strumento della co-progettazione, tanto che moltissimi beneficiari hanno chiesto esplicitamente che il MLPS supporti questo approccio metodologico con i nuovi avvisi.

#### **5.4. GLI EFFETTI DELLE PROGETTUALITÀ**

L'Avviso 4 ha promosso la realizzazione di una serie di azioni che, a fronte di una serie di difficoltà dovute agli elementi di novità propri dell'approccio dell'*housing first* e dell'*housing led*, hanno comunque comportato un progresso nel modo di affrontare il problema della grave marginalità e una serie di ricadute positive. Dal punto di vista dei beneficiari, le lezioni apprese sono molte.

Innanzitutto, per tutti i territori che non l'avevano mai sperimentato, come ha sottolineato l'Ambito di Bergamo, l'approccio legato all'*housing first*, ha favorito un cambio di paradigma, condizionando la consapevolezza dei servizi sociali sulle persone che usufruiscono degli interventi. Bologna, l'Ambito di Udine e un'associazione partner dell'Ambito di Campobasso hanno riferito che l'Avviso 4 ha permesso di conoscere nuovi target di utenza che prima rimanevano esclusi dagli interventi. Anche l'aggancio riferito a queste persone è cambiato. Come emerso nel corso del focus:

*"Un modello operativo per noi rivoluzionario è stato il cambio di paradigma, per cui è l'operatore ad andare dall'utente, non il contrario"* (Comune di Napoli).

Dal punto di vista della collaborazione con altre istituzioni ed enti, l'Avviso 4 ha senza dubbio rafforzato le reti interistituzionali e intersettoriali per tutti. I confronti fatti grazie a fio.PSD e il MLPS hanno anche fatto in modo che i beneficiari potessero instaurare un confronto con gli altri territori sulle problematiche comuni e per la condivisione di buone pratiche.

L'Avviso 4 ha poi dato anche la possibilità di imparare a gestire e integrare diverse fonti di finanziamento, sia locali che europee. Ciò ha consentito, secondo Roma Capitale, di ereditare una struttura di buon funzionamento, che sarà replicata anche in futuro. Questa struttura ha anche permesso ai territori, come ad esempio gli Ambiti di Como e Bergamo, di imparare a coordinare

direttamente i servizi tramite la coprogettazione, senza delegare al Terzo Settore com'era stato fatto fino a quel momento.

In generale, il feedback sugli *homeless* è stato positivo. L'approccio di presa in carico dell'*housing first* e *led*, unito all'accompagnamento in percorsi formativi o di inserimento lavorativo da una parte e dall'altra a un paniere di beni e servizi più ampio, sia in termini di quantità che di qualità, ha consentito una buona riuscita dei processi di emancipazione. Tuttavia, come riferito da diversi beneficiari, tra cui la Regione Puglia, il Comune di Bologna e l'Ambito di Campobasso, molto dipende dalle caratteristiche dei destinatari: per le persone in condizioni di particolare deprivazione rimane molto difficile emanciparsi. Inoltre, una volta finito il finanziamento dell'Avviso 4, per molti è stato un problema mantenere gli alloggi. In alcuni territori, come la Regione Abruzzo e la Regione Veneto, sono stati stanziati fondi comunali per ricollocare le persone in appartamenti di proprietà del Comune (non popolari) e appartamenti privati.

Dal punto di vista dei beneficiari, le prospettive che si aprono una volta concluso il finanziamento dell'Avviso 4 sono molteplici e lasciano intravedere molta fiducia per questo nuovo metodo di lavoro, ma evidenziano anche alcune criticità che generano spunti di riflessione utili per il futuro miglioramento delle modalità di intervento.

La prima considerazione che i beneficiari hanno fatto riguarda la presa in carico dei destinatari. Innanzitutto, in tanti trovano assolutamente necessario un bilanciamento dei fondi diverso, in modo che si dia più spazio alla presa in carico e all'accompagnamento (finanziati con fondi PON) e meno alla distribuzione di beni primari (provenienti dai fondi FEAD). Lavorare sull'autonomia è infatti fondamentale per poter garantire una reale uscita dalla marginalità. Inoltre, secondo alcuni territori, il target di persone a cui offrire questo tipo di servizi sta cambiando e di conseguenza i servizi stessi vanno modificati per adeguarsi: il Friuli-Venezia Giulia ha evidenziato come ci sia stato un aumento di persone straniere irregolari, che verosimilmente non se ne andranno dal territorio e avranno bisogno di una presa in carico; Bologna, invece, ha riferito di un aumento di persone con problemi di tossicodipendenza.

I beneficiari hanno poi riflettuto su come migliorare il lavoro di rete avviato con l'Avviso 4. In molti casi, reti e tavoli di confronto erano già presenti e consolidati sul territorio, ma chi ha avuto la possibilità di sperimentarli per la prima volta grazie alle progettualità dell'Avviso ha espresso la volontà di rafforzare i rapporti con le altre istituzioni e il Terzo Settore. Alcuni territori, come il Lazio, hanno proposto di formalizzare i tavoli intersettoriali e le reti che si erano create; altri, come la Toscana e l'Emilia-Romagna, lo sviluppo di reti sul territorio regionale; gran parte dei beneficiari ha invece parlato della necessità di stipulare protocolli di collaborazione con le istituzioni, soprattutto quelle socio-sanitarie, con cui i rapporti sono stati spesso più precari e difficili. Anche il confronto tra beneficiari fatto da fio.PSD e dal MLPS si è rivelato particolarmente utile per chi ne ha usufruito, come emerso nei focus:

*“Vorremmo costruire una sorta di comunità di pratica tra le Regioni e le Province Autonome”*  
(Regione Toscana).

Il rapporto con il MLPS è stato uno snodo che i territori hanno considerato particolarmente rilevante in ottica futura: sebbene le task force ministeriali si siano rivelate molto utili per chiarire gli aspetti di rendicontazione e monitoraggio, il loro supporto è di tipo prettamente amministrativo. Secondo Roma Capitale, invece, è necessario poter avere dei confronti operativi, ad esempio riguardo ai target ai quali rivolgersi. Sarebbe poi importante un accompagnamento da parte del MLPS come quello fatto da fio.PSD. Come già accennato, in tantissimi hanno poi sottolineato l'utilità dello strumento della coprogettazione per la gestione con enti esterni, confidando che per il prossimo rifinanziamento sia incoraggiato l'uso di questo strumento, rispetto ai bandi.

Infine, un aspetto su cui tutti i beneficiari si sono interrogati riguarda la sostenibilità e la prosecuzione dei progetti. Se alcune sperimentazioni sono state messe a regime, in tanti hanno dovuto rifinanziare gli interventi utilizzando risorse provenienti dai propri bilanci, con costi che però non tutti i territori possono sostenere. Anche il problema della rendicontazione si è rivelato particolarmente oneroso, perciò diversi beneficiari, come la Regione Piemonte, hanno deciso di seguire l'esempio degli Ambiti di Brescia e Bergamo e di predisporre risorse finanziarie e umane specifiche per questo compito. Infine, come ha evidenziato nel focus group un'associazione partner della Regione Molise, anche l'orizzonte temporale si è rivelato un aspetto problematico per la sostenibilità dei progetti e per l'impatto rispetto agli homeless:

*“Le persone che stanno per strada hanno un vissuto particolare, serve del tempo per capire come stabilire un percorso per loro, che però può durare anche anni”* (Associazione Shomer - Partner Regione Molise).

È dunque necessario progettare “oggi per oggi”, cioè essere flessibili e pronti a cambiamenti imprevisti, ma allo stesso tempo adottare un'ottica di lungo periodo per la progettazione.

## 6. I CASI DI STUDIO

---

In questa sezione si presentano (cfr. 6.1., cfr. 6.2. e cfr. 6.3.) e si discutono (cfr. 6.4.) le principali evidenze empiriche raccolte attraverso gli studi di caso che hanno coinvolto la Regione Puglia, la Regione Friuli-Venezia Giulia e il Comune di Napoli.

### 6.1. LA REGIONE PUGLIA

In questa sezione si presentano i risultati dell'analisi realizzata nel caso della Regione Puglia. In particolare, si forniscono alcuni dati sulle caratteristiche del territorio al momento della stipula della Convenzione con il MLPS e sui destinatari raggiunti grazie all'attuazione dei progetti (cfr. 6.1.1.) e si presentano le evidenze empiriche emerse con riferimento ai partner coinvolti ovvero, l'Ambito di Bari (cfr. 6.1.2.), l'Ambito di Brindisi (cfr. 6.1.3.), l'Ambito di Foggia (cfr. 6.1.4.) e l'Ambito di Taranto (cfr. 6.1.5.).

#### 6.1.1. Contesto territoriale e destinatari raggiunti

Nel territorio della Regione Puglia, le progettualità hanno coinvolto quattro Ambiti territoriali partner, Bari, Brindisi, Foggia e Taranto<sup>14</sup>. Complessivamente, le persone prese in carico nel territorio pugliese sono 1.601, di cui un 17,5% sono minorenni (281 in valore assoluto) (Tabella 12). Del totale dei destinatari, il 52,2% - poco più della metà - appartiene alle prime due categorie Ethos, con una prevalenza delle persone senza casa (542 in valore assoluto), mentre il restante 47,8% è alloggiato in una sistemazione insicura o inadeguata (Tabella 13). Nel momento in cui si scrive il presente report tutte le progettualità sono ancora in essere.

Considerando le caratteristiche dei diversi Ambiti e le persone prese in carico, vediamo che l'Ambito di Bari monocomunale registra la maggior concentrazione di persone a rischio di grave emarginazione. Le rilevazioni condotte nel periodo precedente l'avvio della progettualità, contavano circa 1.000 persone che, giornalmente, fruivano del dormitorio pubblico e dei centri di accoglienza, circa 2.700 utilizzavano le mense solidali e circa 5.000 beneficiavano degli interventi delle unità di strada. Considerando le persone prese in carico grazie alle progettualità sostenute dall'Avviso 4, l'89% (1.429 persone) di quelle complessivamente prese in carico in Puglia si trovano nel territorio barese.

L'Ambito di Brindisi comprende due Comuni: Brindisi, che è capofila, e San Vito dei Normanni. La maggior parte delle persone senza dimora si concentra nella città capoluogo e, secondo le stime del servizio sociale professionale realizzate prima dell'approvazione della Convenzione, nel 2016 si registravano 192 persone che usufruivano giornalmente dei servizi di dormitorio pubblico e del privato sociale. Le famiglie assistite erano 750, per un totale di 2.350 persone. Nel corso del 2015, le mense cittadine della Caritas hanno servito circa 182.500 pasti, in media 500 pasti al giorno. Grazie all'Avviso 4, l'Ambito di Brindisi ha preso in carico 64 persone, di cui 16 minorenni, secondo i dati aggiornati al 30 settembre 2021. Del totale dei destinatari, la metà fa parte delle prime due categorie Ethos, di cui solo 7 persone senza casa, mentre l'altra metà è equamente distribuita nelle ultime due categorie Ethos.

---

<sup>14</sup> La Convenzione prevedeva anche la realizzazione di una serie di interventi nell'Ambito di Lecce. Tuttavia, Lecce ha espresso l'impossibilità di procedere con le azioni previste e l'Autorità di gestione ha autorizzato l'utilizzo dei fondi da parte degli altri Ambiti territoriali pugliesi.

L'Ambito di Foggia comprende il solo Comune di Foggia e, secondo i dati del servizio sociale professionale riportati nella Convenzione, nel 2016 si registravano 500 persone che usufruivano giornalmente di servizi quali dormitori pubblici, alloggi protetti e autogestiti. Le persone assistite con la distribuzione di beni (viveri, indumenti e farmaci) erano circa 500, mentre quelle che fruivano del servizio mensa erano 1.500. Con i finanziamenti dell'Avviso 4, l'Ambito di Foggia ha preso in carico nove persone, di cui tre minorenni. Di queste nove persone, sei erano alloggiate in sistemazioni insicure o inadeguate, mentre le restanti tre erano senza tetto.

L'Ambito di Taranto è monocomunale e, prima dell'avvio delle progettualità contava 150 persone che usufruivano giornalmente dei dormitori notturni, mentre 40 persone a rischio di grave emarginazione sociale erano inserite in strutture diurne. Con i fondi stanziati per l'Avviso 4, in questo territorio sono state prese in carico 99 persone, di cui due minorenni. Del totale di essi, poco meno della metà era senza tetto, un terzo era senza casa, i restanti erano alloggiati in sistemazioni insicure e inadeguate.

Tabella 12. Numero di destinatari presi in carico al 30 settembre 2021

	Bari	Brindisi	Foggia	Taranto	Totale
N. destinatari presi a carico	1.429	64	9	99	1601
di cui minorenni	260	16	3	2	281

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusione

Tabella 13. Destinatari presi in carico per categoria Ethos al 30 settembre 2021

	Bari	Brindisi	Foggia	Taranto	Totale
Senza tetto	239	7	3	45	294
Senza casa	484	25	0	33	542
Sistemazione insicura	403	15	1	16	435
Sistemazione inadeguata	303	17	5	5	330

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusione

### 6.1.2. L'ambito di Bari

L'Ambito di Bari ha raggiunto quattro profili di utenti: 1) persone con forte vulnerabilità legata a problemi di salute o di dipendenza e che erano perlopiù in strada; 2) nuclei familiari senza casa e che si trovavano in accoglienza presso le loro strutture cittadine; 3) nuclei familiari all'interno di campi e in generale popolazione Rom, Sinti e Caminanti presenti sul territorio; 4) persone che rischiavano di diventare senza tetto o senza casa, ad esempio perché avevano subito uno sfratto o comunque non erano più in grado di pagare l'affitto.

Con riferimento agli interventi effettivamente realizzati (Tabella 14), le risorse PON, in primo luogo, hanno finanziato la "Casa della genitorialità". Il servizio, realizzato in collaborazione con Save the Children, ha fornito per i primi mille giorni di maternità e paternità assistenza, informazione, *counselling* ai neo-genitori (anche con percorsi *peer education* e rientro in casa con presa in carico presso i servizi sociali). L'intervento ha inoltre messo a disposizione beni di prima necessità e

indumenti sia per i neonati che per le loro madri, ed è stato realizzato in integrazione con il (preesistente) centro polifunzionale per la prima infanzia “Casa dei bambini e delle bambine”<sup>15</sup>.

In secondo luogo, l’Ambito di Bari ha istituito, in via sperimentale, una “Unità per il contrasto alla Povertà Estrema” (UPE), che è nata per il rafforzamento del servizio di pronto intervento sociale con diverse finalità: promuovere l’inserimento in strutture dedicate, o favorire percorsi di autonomia, consolidando le reti territoriali di sostegno, specialmente nei casi in cui è assente una rete familiare e amicale di riferimento; occuparsi della presa in carico, effettuando una valutazione multidimensionale e una definizione del progetto individuale, provvedendo all’attivazione dei servizi di pronta accoglienza e di adeguate e personalizzate misure di accompagnamento; implementare azioni quali l’orientamento e l’accompagnamento fisico alla rete dei servizi di welfare o la loro attivazione, prevedendo la partecipazione dell’équipe alla definizione della scheda PAI (Piano Assistenziale Individualizzato), creata congiuntamente e in condivisione con i servizi sociali professionali; favorire il ripristino delle condizioni igienico – sanitarie, l’accesso alle cure ed ai percorsi riabilitativi.

L’équipe multidisciplinare che integra il servizio sociale professionale nell’attività di presa in carico è costituita da psicologi, mediatori e operatori sociali, che operano in sinergia per l’autonomia delle persone senza dimora. Questa unità si è resa necessaria in considerazione delle specificità del target di utenza e, in particolare, della necessità di supportare l’accompagnamento di persone estremamente vulnerabili. Infatti, nelle parole dei partecipanti al focus:

*“(…) ci siamo resi conto che questo target di utenza, essendo costituito da persone molto deprivate, raramente si rivolge volontariamente ai servizi sociali e ha quindi bisogno di una presa in carico completa e di un accompagnamento fisico ai servizi”.*

In terzo luogo, le risorse PON hanno consentito di sostenere l’attivazione di “Case di comunità per vulnerabili” ovvero strutture socio-assistenziali a regime residenziale o semiresidenziale, che accolgono nuclei familiari o individui singoli in condizione di povertà estrema o in grave difficoltà socio-economica, italiane o straniere segnalate dal servizio sociale professionale dei Municipi e dall’Ufficio Immigrazione. Le Case di comunità per persone vulnerabili hanno la finalità di offrire risposte ai bisogni primari degli interessati che hanno molte volte particolari vulnerabilità legate a dipendenze e/o ad altre problematiche di natura sanitaria a bassa intensità. La peculiarità di questo intervento è data dal coinvolgimento di operatori socio-sanitari.

In quarto luogo, è stata istituita una unità operativa (Unità per la prevenzione della marginalità estrema)<sup>16</sup> che supporta il lavoro di un’équipe straordinaria integrata per la gestione degli utenti vulnerabili in povertà estrema ad elevata complessità tra servizio sociale professionale, servizi sanitari, polizia municipale con azioni di supporto all’avvio di progettualità mirate ai cittadini in condizioni di vulnerabilità e con forti difficoltà, anche di natura socio-sanitaria, contribuendo all’inquadramento del caso e alla realizzazione delle azioni del PAI per accompagnare i beneficiari verso condizioni migliorative ed una più articolata presa in carico da parte dei servizi, in considerazione dei bisogni globali, realizzando altresì azioni di accompagnamento mirate al

---

<sup>15</sup> La Casa delle bambine e dei bambini è un centro polifunzionale per la prima infanzia nato grazie a una sperimentazione di partnership pubblico-privato tra il Comune di Bari, la Banca Popolare di Bari e altri investitori, che ha l’obiettivo di offrire una serie di servizi gratuiti ai nuclei familiari in difficoltà socio-economiche, con figli di età compresa tra 0 e 5 anni. Gli interventi mirano, da un lato, al sostegno alla relazione educativa e al ruolo genitoriale, e dall’altro, al supporto materiale delle famiglie, mettendo a disposizione delle stesse beni di prima necessità attraverso l’emporio sociale e la boutique sociale. Per un approfondimento si veda <https://www.bariinnovazionesociale.it/casa-delle-bambine-e-dei-bambini-bari/>.

<sup>16</sup> Questa iniziativa non è stata prevista nella Convenzione ma è stata attivata a seguito della ri-attribuzione delle risorse derivanti dalla rinuncia, da parte dell’Ambito di Lecce, a realizzare le progettualità previste.

raggiungimento dell'autonomia dell'utente. L'Unità operativa ha effettuato l'accompagnamento e la mediazione tra queste persone e i servizi a loro dedicati, e il supporto agli operatori socio-sanitari.

Le risorse stanziare con l'Avviso 4 hanno poi permesso di assumere degli assistenti sociali dedicati alla presa in carico e ai percorsi di reinserimento sociale degli utenti in grave marginalità.

Le risorse provenienti dal FEAD sono invece state destinate all'acquisto ed alla distribuzione agli utenti dei servizi a bassa soglia e dei campi Rom di beni di prima necessità tra i quali kit igiene COVID, kit con materiale per l'igiene e la cura della persona per uomo e per donna, kit indumenti intimi, kit prodotti prima infanzia, kit corredo, kit alimentari, kit emergenza freddo, kit emergenza caldo, etc. Sono state inoltre realizzate, a completamento della distribuzione dei beni di prima necessità, misure di accompagnamento, specificamente individuate dal servizio sociale professionale in relazione ai bisogni degli utenti, per favorire percorsi di autonomia.

Tabella 14. Gli interventi finanziati con i fondi PON e FEAD nell'ambito di Bari

PON
<b>Casa della genitorialità</b>
<i>Ampliamento del numero di sportelli informativi e di mediazione</i>
<i>Fornitura di beni di prima necessità e indumenti per neonati e neomamme</i>
<i>Interventi di counselling psicologico e mediazione familiare</i>
<i>Peer education nel maternage</i>
<i>Percorsi di rientro a casa in carico ai servizi</i>
<i>Integrazione con la Casa dei bambini e delle bambine</i>
<b>Creazione di un'Unità per il contrasto alla Povertà Estrema (UPE)</b>
<i>Presa in carico (progettazione personalizzata, counselling psicologico, mediazione interculturale, tutela legale)</i>
<i>Mappatura degli interventi</i>
<i>Costruzione di una Banca Dati Aggiornata</i>
<b>Case di comunità per soggetti vulnerabili e bisognosi di interventi medici a bassa intensità</b>
<b>Unità per la prevenzione della marginalità estrema per persone in vulnerabilità anche socio-sanitaria</b>
<b>Assunzione di assistenti sociali e altri operatori da impiegare nelle équipes multidimensionali dedicate alla presa in carico e ai percorsi di reinserimento sociale</b>
FEAD
<b>Rafforzamento del servizio di distribuzione di beni di prima necessità</b>

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusione e PO I FEAD

Considerando gli effetti delle progettualità e l'opinione dei partecipanti sull'esperienza realizzata con l'Avviso 4, emergono valutazioni sia positive, sia negative. Tra gli aspetti positivi, i partecipanti al focus hanno sottolineato la possibilità di sperimentare nuove forme di intervento, quali la Casa della genitorialità, l'UPE e le Case di comunità per vulnerabili. L'esperienza positiva è confermata dal fatto che molti dei servizi finanziati dall'Avviso 4 e attivati in forma sperimentale, una volta terminate le risorse dell'Avviso 4 saranno finanziati con fondi di bilancio. La continuità del servizio UPE, ad esempio, terminato a luglio 2021, è stata garantita da risorse provenienti dal bilancio comunale, ma anche le Case di comunità per vulnerabili e la Casa della genitorialità sono confluite in altri servizi.

Dall'altro lato, l'implementazione dell'Avviso 4 ha richiesto un impegno molto gravoso non solo per il personale amministrativo preposto alla gestione del progetto, ma anche per il servizio sociale professionale. I partecipanti hanno posto l'attenzione sulla complessità delle procedure, sulla inadeguatezza delle risorse messe a disposizione (sia per la realizzazione dell'accompagnamento, sia per la gestione amministrativa) con la conseguente necessità di

finanziare parzialmente la realizzazione del progetto con fondi comunali<sup>17</sup>. I beneficiari hanno anche evidenziato, tra le criticità riscontrate, il divieto di acquisto con fondi FEAD di buoni spesa o voucher distribuibili agli utenti e spendibili in relazione alle necessità individuali. Di conseguenza, l'amministrazione ha dovuto provvedere a determinare il contenuto dei differenti kit distribuiti, gestire le procedure ad evidenza pubblica per l'approvvigionamento dei beni e coordinare le attività di distribuzione in relazione alle esigenze evidenziate dai servizi sociali.

Anche l'attività di rendicontazione è stata particolarmente gravosa, a causa della poca chiarezza dei dati da raccogliere. Inoltre, sono mancate, nella fase dell'avvio del progetto, delle linee guida specifiche per la gestione dei fondi FEAD.

Con riferimento al futuro, i partecipanti al focus hanno quindi sottolineato la necessità di: snellire le procedure; rivedere i vincoli dei fondi FEAD per rendere possibile l'acquisto di voucher piuttosto che di beni; definire in origine le procedure di rendicontazione e le regole di esecuzione delle proposte progettuali, ai fini della rendicontabilità delle somme spese; quantificare le risorse da erogare sulla base dei servizi da realizzare. Infine, i partecipanti hanno sottolineato che, per il futuro, i programmi di intervento sociale dovrebbero essere dedicati alla fornitura di servizi agli utenti piuttosto che alla distribuzione di beni materiali.

### **6.1.3. L'ambito di Brindisi**

L'Ambito territoriale di Brindisi ha intercettato prevalentemente persone che si trovavano in condizione di grave indigenza, anche a causa dell'aggravamento delle condizioni dovute alla pandemia. Come emerso nel corso del focus group:

*“Brindisi è una piccola città di provincia, quindi [...] le difficoltà maggiori riguardano soprattutto persone in grave indigenza, spesso alloggiate in abitazioni fatiscenti, oppure persone che hanno perso il lavoro a causa della pandemia”*

Gli interventi messi in campo grazie all'Avviso 4 (Tabella 15) sono di due tipi. Il primo, che è stato una novità nel contesto brindisino, ha riguardato l'attivazione di una unità di strada. Questa attività ha permesso di raggiungere persone che solitamente non si rivolgono spontaneamente ai servizi sociali e ha consentito il loro accompagnamento verso la presa in carico.

Il secondo tipo di interventi si è invece concentrato sul supporto alla genitorialità. In particolare, al polo comunale polifunzionale per le famiglie (al cui interno era già presente uno spazio mamme) sono state delegate le attività dedicate al supporto genitoriale per nuclei con bambini fra 0 e 3 anni. Questo servizio è stato portato avanti grazie alla collaborazione con Save the Children, che gestisce il progetto “Fiocchi in ospedale”<sup>18</sup>, e l'ASL, che ha messo a disposizione un locale all'interno dell'ospedale. Grazie a questo progetto sono stati creati numerosi laboratori ed è stato attivato un numero verde con l'obiettivo di facilitare il contatto tra gli operatori e le donne in situazioni di bisogno. Inoltre, lo stesso personale sanitario, in particolare le ostetriche, ha agito da “antenne” all'interno dei reparti per favorire l'intercettazione degli utenti.

Le risorse FEAD hanno invece consentito di potenziare la distribuzione dei beni di prima necessità e le misure di accompagnamento finalizzate alla presa in carico.

---

<sup>17</sup> Il riferimento, in particolare, è alle misure di accompagnamento e al servizio di immagazzinaggio e distribuzione di beni di prima necessità.

<sup>18</sup> “Fiocchi in Ospedale” è un progetto realizzato in collaborazione con Save the Children e che si sostanzia in un servizio a bassa soglia offerto all'interno degli ospedali, per ascoltare e accompagnare futuri e neo-genitori. Per un approfondimento si veda: <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/progetti/fiocchi-ospedale>.

Tabella 15. Gli interventi finanziati con i fondi PON e FEAD nell'ambito di Brindisi

<b>PON</b>
<b>Rafforzamento del servizio di pronta accoglienza/unità di strada</b>
Potenziamento dell'attività di collaborazione con i centri di accoglienza
Estensione delle convenzioni con associazioni di volontariato e privato sociale
<b>“Fiocchi in ospedale” nel Presidio Ospedaliero “Antonio Perrino” di Brindisi</b>
Stipulazione del protocollo d'intesa tra Regione, Save the Children e ASL
<b>FEAD</b>
<b>Rafforzamento del servizio di distribuzione di beni di prima necessità (igiene personale, viveri, indumenti) a famiglie con minorenni a carico ai servizi sociali, adulti a rischio grave emarginazione e persone senza fissa dimora</b>
<b>Potenziamento delle misure di accompagnamento (svolgimento di pratiche burocratiche, servizio di orientamento, supporto legale, informazione e sensibilizzazione)</b>

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusione e PO I FEAD

Le attività realizzate attraverso le unità di strada hanno incoraggiato la strutturazione di una partnership fra amministrazione comunale e associazionismo finalizzata alla presa in carico dei nuclei intercettati. Infatti, secondo quanto emerso nel corso del focus group, gli operatori del Terzo Settore e del volontariato coinvolti nelle unità di strada si sono dimostrati in grado di stabilire un rapporto di fiducia con le persone intercettate e questo ha reso possibile un efficace avvicinamento alle misure di accompagnamento e al servizio sociale professionale.

Allo stesso tempo è stata messa in campo una collaborazione con il settore sanitario. Tale collaborazione, tuttavia, non ha ancora avuto modo di strutturarsi e, anche a causa della situazione pandemica, è perlopiù affidata alla volontà di singoli operatori piuttosto che a un solido coinvolgimento dell'intera organizzazione. Come emerso nel corso del focus group:

*“Più che con la ASL, c'è stato un rapporto con alcune delle persone interne all'ospedale che hanno buona volontà: il direttore sanitario, quello amministrativo, l'assistente sociale dell'ospedale. [...] Purtroppo il momento storico che stiamo vivendo (cfr. la pandemia) necessariamente blocca la naturale espansione di queste collaborazioni”.*

Con riferimento alle criticità, anche in questo caso, è stata evidenziata una certa difficoltà organizzativa e burocratica nella gestione dell'Avviso, particolarmente gravosa in considerazione della ridotta dimensione del Comune e della carenza di personale.

Anche in questo caso (cfr. 6.1.2.) i partecipanti al focus hanno poi auspicato che il supporto materiale sia erogato attraverso un voucher o carta prepagata che dia la possibilità di acquistare i beni individualmente. Infatti, secondo quanto riferito, un sistema di questo tipo avrebbe ricadute positive sulla salvaguardia della privacy e consentirebbe alle persone di essere meno stigmatizzate per la propria condizione.

#### **6.1.4. L'Ambito di Foggia**

L'Ambito di Foggia è stato commissariato in seguito allo scioglimento per mafia nell'estate del 2021. Ciò ha provocato una serie di problemi nell'attuazione dei progetti legati perlopiù a ritardi amministrativi. In particolare, in assenza della certificazione antimafia rilasciata dalla Prefettura non era infatti possibile perfezionare i contratti di assunzione previsti per l'attuazione delle

progettualità<sup>19</sup>. Per questa ragione l'Ambito non è stato in grado di realizzare alcuni dei progetti previsti dai finanziamenti PON Inclusionione<sup>20</sup>.

I progetti legati al FEAD, non necessitando dell'assunzione di personale specializzato, sono stati implementati in collaborazione con il Terzo Settore. Questo è avvenuto sia con riferimento alla distribuzione dei kit di beni di prima necessità, sia rispetto al potenziamento delle misure di accompagnamento che erano servizi già in precedenza erogati dal Terzo Settore (Tabella 16).

Tabella 16. Gli interventi finanziati con i fondi PON e FEAD nell'Ambito di Foggia

FEAD
<b>Rafforzamento del servizio di distribuzione di beni di prima necessità (igiene personale, viveri, indumenti) a famiglie con minorenni a carico ai servizi sociali, adulti a rischio grave emarginazione e persone senza fissa dimora</b>
<b>Potenziamento delle misure di accompagnamento (svolgimento di pratiche burocratiche, servizio di orientamento, supporto legale, informazione e sensibilizzazione)</b>

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusionione e PO I FEAD

Considerando l'innovazione delle modalità operative, nel corso del focus group è stato sottolineato il valore della co-progettazione realizzata con l'associazionismo. La co-progettazione non solo ha permesso di consolidare la partnership pubblico/privato, ma ha anche reso possibile fornire una risposta più articolata al problema della povertà estrema. Come sottolineato nel corso del focus group:

*“Cercavamo insieme di rilevare e comprendere le problematiche che emergevano dal territorio [...] e attraverso la co-progettazione siamo riusciti a realizzare misure per l'accoglienza e altri tipi di servizi”.*

Nel territorio del foggiano, successivamente alla pubblicazione dell'Avviso 4, è stato creato un tavolo di lavoro a cui hanno partecipato un consorzio e alcune cooperative del Terzo Settore. Gli incontri hanno permesso di definire in maniera congiunta l'articolazione dei servizi e, come risultato, è stato possibile mettere in campo dei servizi di accoglienza e snellire i meccanismi burocratici.

La collaborazione con i servizi sanitari è stata invece limitata. Anche se è rilevabile un confronto e un dialogo con il comparto sanitario rispetto alle problematiche del territorio, manca ancora una solida collaborazione.

In generale, anche nel caso dell'Ambito di Foggia la valutazione dell'esperienza fatta grazie all'attuazione del programma è stata perlopiù positiva. In particolare, la presenza di risorse specifiche ha permesso di programmare risposte di respiro più ampio e più adeguate rispetto al bisogno.

### 6.1.5. L'ambito di Taranto

Nel territorio di Taranto sono state prese in carico persone senza tetto e senza casa, unitamente a persone che si trovavano a vivere in alloggi di emergenza (ad esempio senza luce e acqua corrente).

<sup>19</sup> In particolare, era stata prevista l'assunzione di un operatore di strada a tempo pieno, un educatore e un assistente sociale a tempo parziale.

<sup>20</sup> Le attività previste avrebbero dovuto riguardare: 1) il potenziamento del segretariato sociale anche attraverso l'assunzione di personale; 2) il rafforzamento del servizio di pronta accoglienza; 3) la realizzazione di uno sportello informativo e di mediazione a supporto della genitorialità (progetto "Ficchi in ospedale").

Le linee d'azione finanziate con i fondi PON Inclusion e hanno riguardato: 1) la costituzione di un'équipe multidisciplinare per l'accompagnamento ai servizi, prevista nell'ambito delle azioni di rafforzamento del servizio di pronta accoglienza; 2) l'apertura di uno sportello ospedaliero neonatale (progetto "Fiocchi in ospedale", Tabella 17).

Per quanto riguarda il primo intervento, le équipe si sono concentrate in particolare sugli *homeless* stranieri irregolari e hanno realizzato un accompagnamento per le procedure di regolarizzazione consistente nel supporto legale e nell'assistenza per lo svolgimento di pratiche burocratiche. Inoltre, i destinatari sono stati supportati nell'adesione alla campagna vaccinale. Grazie alla collaborazione con il Terzo Settore sono poi state individuate delle strutture per collocare le persone in situazioni di disagio abitativo, in particolare nel periodo della pandemia. Come sottolineato da un partecipante al focus referente di un'associazione di Terzo Settore:

*“Cerchiamo di fare un lavoro capillare con le altre associazioni. Con la pandemia l'impegno è sicuramente aumentato e fortunatamente questo lavoro di rete formale e informale ha dato i suoi frutti. Ora continuiamo a lavorare e a collaborare con l'obiettivo di rispondere ai bisogni in tutte le aree della città”.*

Con riferimento al secondo intervento, il progetto "Fiocchi in ospedale", realizzato in collaborazione con Save the Children, prevedeva la costituzione di uno sportello permanente all'interno dell'ospedale che non è stato possibile aprire per via delle restrizioni legate alla pandemia. Nonostante questo, l'intervento è stato comunque portato avanti tramite l'attivazione di una linea telefonica e una casella di posta dedicata al contatto con gli utenti. Inoltre, l'amministrazione comunale ha coinvolto il personale ospedaliero nell'intercettazione delle persone in condizione di bisogno e grazie a questa collaborazione è stato fornito supporto, anche materiale, alle madri in difficoltà.

I fondi FEAD sono stati utilizzati per la distribuzione di beni di prima necessità e il rafforzamento delle misure di accompagnamento e orientamento ai servizi.

Tabella 17. Gli interventi finanziati con i fondi PON e FEAD nell'Ambito di Taranto

<b>PON</b>
<b>Rafforzamento del servizio di pronta accoglienza con équipe multidisciplinare</b>
Potenziamento dell'attività di collaborazione con i centri di accoglienza
Estensione delle convenzioni con associazioni di volontariato e privato sociale
<b>“Fiocchi in ospedale”, Presidio Ospedaliero Centrale</b>
Stipulazione del protocollo d'intesa tra Regione, Save the Children e ASL
<b>FEAD</b>
<b>Rafforzamento del servizio di distribuzione di beni di prima necessità (igiene personale, viveri, indumenti) a famiglie con minorenni a carico ai servizi sociali, adulti a rischio grave emarginazione e persone senza fissa dimora</b>
<b>Potenziamento delle misure di accompagnamento (svolgimento di pratiche burocratiche, servizio di orientamento, supporto legale, informazione e sensibilizzazione)</b>

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusion e PO I FEAD

Per quanto riguarda le modalità operative, il focus group ha evidenziato che la rete informale di associazioni del Terzo Settore presente sul territorio è stata fondamentale per guidare l'intervento. La presenza di questa rete, consolidata sul territorio già prima dell'Avviso 4, ha permesso di realizzare le progettualità più agevolmente e si è ulteriormente rafforzata grazie alla loro implementazione.

Tuttavia, per quanto il raccordo con il settore sanitario, come detto sopra, abbia favorito l'intercettazione di nuclei in condizione di bisogno, non ha dato vita a un'integrazione strutturata fra i due comparti (sociale e sanitario). Come sottolineato nel corso del focus group:

*“Quello che è mancato è stato mettere attorno a un tavolo di lavoro il Comune, l'ASL e il Terzo Settore per dare una continuità e una sostenibilità futura all'iniziativa. [...] Questo si è verificato nonostante esista un protocollo d'intesa con l'ASL che ora dobbiamo cercare di mettere in pratica”.*

In generale, nel corso del focus group è emersa una valutazione sostanzialmente positiva dell'esperienza realizzata grazie all'Avviso 4. In particolare, un referente dell'associazionismo ha sottolineato che:

*“Il Terzo Settore ha una conoscenza più approfondita dei destinatari, quindi immaginare insieme i progetti darebbe sicuramente dei risultati più interessanti”.*

In questo senso, la co-progettazione è quindi considerata uno strumento fondamentale per la gestione delle attività future.

## **6.2. LA REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA**

In questa sezione, si presentano i risultati dell'analisi realizzata nel caso della Regione Friuli-Venezia Giulia. In particolare, al pari di quanto fatto con riferimento alla Regione Puglia (cfr. 3.4.) si forniscono alcuni dati sulle caratteristiche del territorio al momento della stipula della Convenzione con il MLPS e sui destinatari raggiunti nel grazie all'attuazione dei progetti (cfr. 6.2.1.) e si presentano le evidenze empiriche emerse con riferimento ai partner coinvolti ovvero, l'Ambito di Gorizia (cfr. 6.2.2.), l'Ambito di Pordenone (cfr. 6.2.3.), l'Ambito di Trieste (cfr. 6.2.4.) e l'Ambito di Udine (cfr. 6.2.5.).

### **6.2.1. Contesto territoriale e destinatari raggiunti**

Le progettualità che hanno riguardato la Regione Friuli-Venezia Giulia hanno coinvolto quattro enti partner, corrispondenti agli Ambiti territoriali di UTI Collio-Alto Isonzo (Gorizia); UTI Noncello (Pordenone); UTI Giuliana (Trieste); UTI Friuli Centrale (Udine) (Tabella 18 e Tabella 19).

L'Ambito territoriale UTI Collio-Alto Isonzo di Gorizia è composto da 15 Comuni<sup>21</sup>. Nella fase immediatamente precedente all'avvio delle attività, si registravano 180 persone presso strutture residenziali della rete Caritas (2015); 763 nuclei familiari avevano un Isee inferiore o pari a 3.000 euro, e quindi già erano o rischiavano di essere in povertà estrema. A questo bacino si aggiungevano, e in parte si sovrapponevano, le 120 persone senza casa e 2 persone senza tetto. A seguito dell'Avviso 4, l'Ambito di Gorizia ha preso in carico 22 destinatari, di cui 3 minorenni. Di questi 22, 11 persone erano senza casa, 4 in sistemazione insicura e 7 in sistemazione inadeguata. Non sono stati presi in carico senza tetto.

L'Ambito territoriale UTI Noncello di Pordenone si articola in 5 Comuni<sup>22</sup>. Secondo quanto stimato precedentemente all'avvio dei progetti, e riportato nella Convenzione, le persone senza casa accolte nelle strutture residenziali della rete Caritas di Pordenone erano 133. Le persone in carico ai servizi sociali e registrate nel periodo compreso fra il 1° gennaio e il 30 novembre 2016 come stanti in condizione di marginalità estrema e con problematiche abitative erano 70 persone, di cui

---

<sup>21</sup> I Comuni che compongono l'Ambito sono: Capriva del Friuli, Cormòns, Dolegna del Collio, Farra d'Isonzo, Gorizia, Gradisca d'Isonzo, Mariano del Friuli, Medea, Moraro, Mossa, Romans d'Isonzo, San Fiorano del Collio, San Lorenzo Isontino, Savogna d'Isonzo e Villesse.

<sup>22</sup> I Comuni che compongono l'Ambito sono: San Quirino, Porcia, Pordenone, Roveredo in Piano, Cordenons e Zoppola.

37 senza casa e 33 in abitazione insicura. A seguito dell'Avviso 4, l'Ambito di Pordenone ha preso in carico 221 destinatari, di cui 3 minorenni. Di questi 221, 119 persone erano senza tetto, 25 senza casa, 55 in sistemazione insicura e 22 in sistemazione inadeguata.

L'Ambito territoriale UTI Giuliana di Trieste contava 6 Comuni<sup>23</sup>. In questo territorio, nel 2016, si stimavano almeno 400 persone senza casa. Nel 2015, il Centro di ascolto della Caritas aveva ascoltato 865 persone, di cui 545 con situazioni multiproblematiche. Inoltre, i dati ministeriali registravano circa 800 richieste di esecuzione di sfratto e circa 200 sfratti esecutivi ogni anno. A seguito dell'Avviso 4, l'Ambito di Trieste ha preso in carico 18 destinatari, di cui 6 minorenni. Di questi 18, una sola persona era senza tetto, 4 senza casa, 3 in sistemazione insicura e 10 in sistemazione inadeguata.

L'Ambito territoriale UTI Friuli Centrale di Udine si articola in 9 Comuni<sup>24</sup>. Nel 2015, le persone nelle strutture residenziali della rete Caritas di Udine erano 259. Al 31 ottobre 2016, erano in carico ai servizi sociali 4.986 persone, di cui oltre un terzo aveva problematiche legate alla precarietà economica e alla casa. Inoltre, sempre nel 2016, il dormitorio gestito dalla Caritas in convenzione con l'Ambito di Udine, ha accolto 135 persone senza casa. Nel mese di dicembre del 2016, i monitoraggi dell'équipe dell'unità di strada stimavano la presenza in strada o in ripari di fortuna di 50 persone. A seguito dell'Avviso 4, l'Ambito di Udine ha preso in carico 76 destinatari, di cui 18 minorenni. Di questi 76, 10 persone erano senza tetto, 41 senza casa, 3 in sistemazione insicura, 4 in sistemazione inadeguata e i restanti 18, considerati presi in carico, all'interno di alloggi popolari.

Tabella 18. Numero di destinatari presi in carico al 30 settembre 2021

	Gorizia	Pordenone	Trieste	Udine	Totale
N. destinatari presi a carico	22	221	18	76	337
di cui minorenni	3	3	6	18	30

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusionione

Tabella 19. Destinatari presi in carico per categoria Ethos al 30 settembre 2021

	Gorizia	Pordenone	Trieste	Udine	Totale
Senza tetto	0	119	1	10	130
Senza casa	11	25	4	41	81
Sistemazione insicura	4	55	3	3	65
Sistemazione inadeguata	7	22	10	4	43
Altro (alloggio popolare)	0	0	0	18	18

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusionione

## 6.2.2. L'Ambito di Gorizia

Inizialmente, l'Ambito di Gorizia aveva deciso di dedicarsi agli *homeless* in senso stretto (senza tetto e senza casa); tuttavia, dato il loro scarso numero sul territorio, l'attenzione si è rivolta alla più ampia platea delle persone con problematiche di tipo abitativo, facenti parte quindi delle ultime due categorie Ethos.

<sup>23</sup> I Comuni che compongono l'Ambito sono: Duino-Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorligo della Valle, Sgonico e Trieste.

<sup>24</sup> I Comuni che compongono l'Ambito sono: Campofornido, Martignacco, Pagnacco, Pasian di Prato, Pavia di Udine, Pozzuolo del Friuli, Pradamano, Tavagnacco e Udine.

L'utenza era costituita principalmente da persone già conosciute ai servizi sociali, con una maggioranza di adulti soli. Le persone inserite in progetti di *housing first* sono state selezionate tenendo conto della possibile buona riuscita dell'intervento in un lasso di tempo breve. Secondo quanto previsto dalla Convenzione, le persone da accogliere in *housing first* avrebbero dovuto essere 10, ma questo obiettivo non è stato raggiunto in considerazione della difficoltà emersa nel reperire gli alloggi. Di fatto, i nuclei accolti sono stati due: 1) una famiglia con minorenni a carico caratterizzata da una lunga condizione di morosità; 2) un adulto recentemente scarcerato, con difficoltà a trovare una casa. Questi interventi sono stati realizzati grazie alla collaborazione con una cooperativa coinvolta a seguito di una gara dedicata (Tabella 20).

L'*housing led*, con la presa in carico e l'accompagnamento in un percorso di autonomia degli individui da parte di un'équipe multidisciplinare, è stato invece realizzato per tutte le persone agganciate dai servizi sociali. L'équipe dedicata era composta dall'assistente sociale referente, due coordinatori e il personale della cooperativa di cui sopra. In particolare, alla cooperativa sono state affidate due funzioni: 1) l'accompagnamento (sempre svolto in presenza) nella ricerca di un lavoro per il raggiungimento dell'autonomia economica, anche tramite l'aiuto nella stesura di curriculum vitae e la preparazione a colloqui di lavoro; 2) l'assistenza nel miglioramento della condizione abitativa e il supporto per la gestione della casa. Come emerso nel corso del focus group:

*“In alcuni casi [l'operatrice] instaurava rapporti con i proprietari delle case per cercare delle soluzioni condivise tra destinatario e proprietario. [...] Abbiamo lavorato soprattutto sul supporto alle competenze, aiutando le persone nella stipula dei contratti e nell'attivazione delle utenze, e facilitando i rapporti con il vicinato [...]”.*

Con riferimento alle tempistiche di implementazione delle iniziative, i progetti sono partiti a ottobre 2020 e si sono conclusi a giugno 2021.

L'utilizzo dei fondi FEAD è stato portato avanti con successo e gli obiettivi posti in fase di progettazione sono effettivamente stati raggiunti. Nello specifico, una parte dei fondi è stata utilizzata per lo stoccaggio e la distribuzione di kit igienici (contenenti mascherine, gel, saponi eccetera), mentre un'altra parte è stata destinata all'acquisto di vestiario. Tale acquisto è stato realizzato attraverso un accompagnamento diretto del destinatario presso i negozi, con la possibilità di scegliere i propri vestiti in autonomia. Una parte dei fondi è stata poi utilizzata per l'acquisto di alcuni beni per l'allestimento degli alloggi, come ad esempio i materassi e altri generi di prima necessità.

Tabella 20. Gli interventi finanziati con i fondi PON e FEAD nell'Ambito di Gorizia

PON
<b>Presa a carico con équipe multidisciplinare (HF per due nuclei; HL per le restanti persone)</b>
Valutazione multidimensionale
Orientamento, accompagnamento e facilitazione dell'accesso ai servizi di base
Aiuto ai beneficiari nello sviluppo di nuove competenze e relazioni sociali
Supporto alla persona nella gestione della casa
<b>Reperimento e gestione degli alloggi</b>
FEAD
<b>Azioni relative all'acquisto, stoccaggio e distribuzione di beni materiali (vestiario, kit igiene personale, starter pack)</b>
Soddisfazione di bisogni primari
Allestimento degli alloggi della rete

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusione e PO I FEAD

Formalmente, l'Avviso 4 non ha inciso direttamente sulle partnership pubblico/privato dato che queste erano già presenti nel territorio fin dai tempi dei Piani di Zona, che hanno permesso, nel

tempo, di attivare e consolidare tavoli tecnici con gli enti del territorio. La messa in campo di azioni multisettoriali, legate all'avvio delle progettualità sostenute dall'Avviso 4 ha però promosso l'estensione di relazioni informali grazie alla messa in campo di azioni multisettoriali, che hanno coinvolto i centri per l'impiego nelle prese in carico.

Rispetto alla valutazione generale dell'esperienza realizzata grazie all'attuazione dell'Avviso 4, i partecipanti al focus hanno sottolineato l'impatto positivo delle progettualità sui destinatari. In particolare, i beneficiari hanno posto l'accento sugli esiti sia rispetto all'occupabilità, sia con riferimento alla situazione abitativa.

Rispetto alle criticità, è emersa invece la difficoltà di intercettare le persone che appartengono alle prime due categorie Ethos, che vivono ai confini tra la Regione e la Slovenia, e che sono riluttanti ad accettare l'aiuto dei servizi sociali. Inoltre, rispetto alla gestione delle progettualità sostenute dalle risorse PON sono emerse delle difficoltà relative alle tempistiche che sono giudicate troppo contenute. Come evidenziato nel corso del focus group:

*“I tempi del PON sicuramente non ci hanno aiutato, abbiamo compresso in pochi mesi un progetto che avrebbe richiesto maggior respiro. Le modalità erano nuove e questo ha richiesto uno sforzo iniziale piuttosto significativo. Grazie all'esperienza fatta ora possiamo dire che, per il futuro, saremo più attrezzati”.*

Rispetto alla gestione delle progettualità, Gorizia, come tutti gli altri Ambiti della Regione, ha evidenziato come il ricorso ai bandi per il coinvolgimento del Terzo Settore tenda ad ostacolare l'ampliamento della rete di collaborazioni.

Una ulteriore criticità è stata segnalata rispetto all'attività di rendicontazione giudicata estremamente onerosa. Infine, l'Ambito ha segnalato una certa difficoltà iniziale nel capire come organizzare l'acquisto, lo stoccaggio e la distribuzione dei kit di beni finanziati con il FEAD.

### **6.2.3. L'Ambito di Pordenone**

Il principale target di utenza raggiunto nel territorio di Pordenone ha riguardato gli stranieri presenti stabilmente o temporaneamente sul territorio. Come emerso nel corso del focus:

*“Il target prevalente è stato quello degli stranieri presenti sul territorio, o che vi transitavano, o che cercavano di stabilirsi ed avevano quindi bisogno di un sostegno (ad esempio) per le procedure relative al rilascio del permesso di soggiorno [...]”.*

È stata poi intercettata una minoranza di persone italiane, solitamente con residenza. In generale, il target raggiunto non ha rappresentato una sostanziale novità in quanto il progetto era stato preceduto da altre iniziative ed era attiva una rete tra enti del Terzo Settore e servizi sociali comunali. Tuttavia, come sottolineato dai partecipanti al focus, grazie alle nuove risorse a disposizione, è stato possibile intercettare anche le persone che facevano più fatica a interagire con i servizi ed è stato possibile implementare interventi maggiormente strutturati.

Già prima della realizzazione delle progettualità connesse all'Avviso 4, l'Ambito di Pordenone aveva realizzato un progetto di *housing first* e, per questa ragione, i fondi PON sono stati utilizzati per la predisposizione di un'équipe multidisciplinare, che si è occupata della presa in carico e dell'accompagnamento delle persone in grave marginalità. L'équipe multidisciplinare ha visto la partecipazione dei servizi sociali comunali e di una Associazione temporanea di Imprese (ATI), composta al suo interno dalla Caritas, da una cooperativa sociale e dalla Croce Rossa.

Grazie alle risorse dell'Avviso 4 sono poi state collocate in un servizio di accoglienza notturno (capienza per 8/12 persone). Successivamente, è stato possibile inserire le persone in due appartamenti, uno comunale e uno messo a disposizione dall'ATI, all'interno dei quali l'équipe si è occupata della presa in carico, anche attraverso la realizzazione di servizi socio-educativi; l'erogazione di servizi di accompagnamento al lavoro, inizialmente prevista come attività specifica da sostenere con risorse PON, non è stata invece direttamente realizzata e le persone che avevano bisogno di questo tipo di supporto sono state indirizzate ai servizi già presenti come accoglienza di secondo livello ovvero "Orienta Lavoro". Tra le persone alloggiate in questa struttura, sono poi stati selezionati degli utenti da inserire in un momento successivo del percorso individuale, nei progetti di *housing first* comunali, o in altre strutture legate all'abitare.

La gestione delle risorse FEAD ha comportato una serie di difficoltà. Queste risorse, infatti, erano legate a procedure di utilizzo e di spesa molto specifiche, che hanno causato problemi nell'implementazione dei progetti. A causa di questa criticità, Pordenone non è stato in grado di spendere neanche la metà delle risorse disponibili. Inoltre, sono stati segnalati dei problemi inerenti all'acquisto (mantenuto dall'ente locale) e lo stoccaggio dei beni, che è stato perciò richiesto ad un soggetto dell'ATI (come riportato in Tabella 21).

Tabella 21. Gli interventi finanziati con i fondi PON e FEAD nell'Ambito di Pordenone

<b>PON</b>
<b>Predisposizione e attivazione di équipe multidisciplinare</b>
<b>Individuazione dei beneficiari e presa in carico</b>
<b>Misure di accompagnamento</b>
<b>FEAD</b>
<b>Distribuzione di beni materiali (igiene personale, viveri, indumenti) a famiglie con minorenni a carico ai servizi sociali, adulti a rischio grave emarginazione e persone senza fissa dimora</b>

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusione e PO I FEAD

L'implementazione dell'Avviso 4 ha permesso di rafforzare la partnership esistente con l'ATI, che - già prima dell'Avviso 4 - collaborava con l'amministrazione nella rete per le emergenze. Come emerso nel corso del focus group:

*“Il legame e la collaborazione fra i soggetti coinvolti è stato facilitato dal fatto che c'erano in parte le stesse persone che lavoravano sulle progettualità relative all'Avviso 4 e sull'housing sociale e che anzi queste due progettazioni sono state integrate tra di loro. Questo ha chiaramente incoraggiato una stretta sinergia fra le due azioni”.*

L'Avviso 4 ha poi promosso la formalizzazione del partenariato con la Croce Rossa, che precedentemente collaborava con i servizi sociali su singoli casi e quindi non in maniera strutturata. Le progettualità hanno poi promosso il coinvolgimento del Centro di salute mentale e del Servizio per le tossicodipendenze (SerT). Come evidenziato nel focus group:

*“Tante delle persone prese in carico avevano problemi di dipendenza e per questo abbiamo realizzato una riflessione su come questo impatta sul territorio e quali sono le strategie che è necessario adottare condividendole con gli operatori dei servizi specialistici”.*

Rispetto alle criticità, Pordenone ha rilevato due ordini di problemi. Il primo riguarda l'attribuzione degli incarichi. Gli appalti, secondo i partecipanti al focus, rendono complicato l'ingresso di nuovi partner e, allo stesso tempo, faticano a promuovere l'integrazione fra i diversi settori di intervento. Il secondo ha a che vedere con il fatto che il coinvolgimento di una molteplicità di soggetti ha portato l'équipe a essere percepita come una sorta di sportello per la segnalazione di casi problematici, rischiando quindi la delega agli operatori tutta la responsabilità sulle situazioni in emergenza.

Con riferimento agli effetti delle progettualità, nel corso del focus group è stata sottolineata la ricaduta positiva delle progettualità dal momento che le persone sono state accolte, ascoltate e hanno trovato un riferimento per avviare un percorso di inclusione il più possibile personalizzato. Inoltre, il lavoro dell'équipe multifunzionale è stato centrale per poter promuovere un'integrazione tra i progetti dell'Avviso 4 e quelli già realizzati dal Comune e dagli enti del Terzo Settore.

Infine, nell'ambito del focus group, è emersa la necessità di promuovere una strategia nazionale che si concentri maggiormente sul reinserimento e l'accompagnamento educativo, piuttosto che sulla distribuzione di beni materiali.

#### **6.2.4. L'Ambito di Trieste**

Il target intercettato ha riguardato perlopiù persone, in prevalenza straniere, in uscita da progetti di accoglienza. La presa in carico ha interessato sia nuclei familiari già noti al servizio sociale di Ambito che presentavano difficoltà abitative ed erano stati da tempo intercettati, sia nuclei nuovi al servizio sociale, per cui è stato attivato un processo di accompagnamento abitativo.

Le difficoltà principali nell'identificazione del target sono legate alle tempistiche dei progetti. Il breve orizzonte temporale ha reso infatti necessario fare valutazioni sui destinatari che hanno preso parte al progetto. Come segnalato nel corso del focus group:

*“Questo progetto aveva un vincolo temporale di poco più di un anno, quindi l'individuazione del target era vincolato a questo. Abbiamo considerato le situazioni che avevano un'effettiva possibilità di uscire da una situazione di grave marginalità e che potevano quindi trarre un vantaggio concreto da un percorso di accompagnamento”.*

Per quanto riguarda l'implementazione delle progettualità, l'approccio adottato è stato più vicino all'*housing led* che non all'*housing first*, e si è perlopiù concretizzato nell'attuazione di interventi di contenimento e prevenzione della perdita della casa. Secondo quanto emerso nel corso del focus group, l'*housing first* è stato considerato molto complesso da attivare ed è stato ritenuto più utile agire cercando di contrastare il fenomeno della *homelessness*, piuttosto che affidare alloggi del Comune a persone che difficilmente poi sarebbero riuscite a portare avanti un percorso di inclusione.

Le principali misure realizzate si sono dunque focalizzate sull'accompagnamento abitativo. Gli appartamenti dedicati all'accoglienza sono stati messi a disposizione dal Comune, mentre i partner del Terzo Settore hanno preso parte all'accompagnamento aderendo all'équipe multidisciplinare.

Le principali difficoltà riscontrate nell'implementazione delle progettualità, secondo i partecipanti al focus, sono dovute alla pandemia, che ha reso più difficile sia la presa in carico (che in alcuni casi è stata fatta da remoto, con risultati limitati), sia l'accompagnamento sociale e lavorativo.

L'utilizzo delle risorse FEAD, che sono state perlopiù destinate alla presa in carico dei destinatari, ha creato diversi problemi di natura gestionale. Infatti, i criteri stringenti e i vincoli burocratici hanno reso molto difficile sia la distribuzione dei beni che era possibile acquisire, sia la rendicontazione. Nonostante ciò, l'Ambito è riuscito a spendere la totalità delle risorse FEAD disponibili (Tabella 22).

Tabella 22. Gli interventi finanziati con i fondi PON e FEAD nell'Ambito di Trieste

<b>PON</b>
<b>Rafforzamento delle misure di accompagnamento, nell'ambito di progetti mirati all'autonomia abitativa e alla prevenzione della condizione di senza dimora</b>

Predisposizione e attivazione di équipes multidisciplinare
Individuazione dei nuclei familiari beneficiari
Individuazione degli alloggi tra gli appartamenti a disposizione del Comune
Lavoro di accompagnamento sociale
<b>FEAD</b>
<b>Acquisto di beni materiali (igiene personale, viveri, indumenti) a famiglie con minorenni a carico ai servizi sociali, adulti a rischio grave emarginazione e persone senza fissa dimora</b>
<b>Misure di accompagnamento e presa in carico</b>

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusione e PO I FEAD

Grazie alle risorse dell'Avviso 4, è stato possibile rafforzare e rendere più articolate le partnership con il Terzo Settore. Tuttavia, un elemento che ostacola i rapporti con il Terzo Settore è legato alla gestione amministrativa degli appalti. I servizi sociali, infatti, da un lato, devono occuparsi della relazione con i partner e i destinatari e questo richiede una certa flessibilità, dall'altro sono obbligati a interfacciarsi con gli uffici amministrativi, i quali devono necessariamente utilizzare lo strumento dei bandi per assegnare la gestione dei servizi a soggetti terzi. In proposito, nel corso del focus group è stato evidenziato come, privilegiando altri strumenti (ad esempio le convenzioni), i territori avrebbero l'opportunità di capitalizzare i rapporti di fiducia esistenti fra amministrazione pubblica e organizzazioni del Terzo Settore.

In questo territorio le azioni intersettoriali sono state marginali. Questo perché, da un lato, buona parte delle persone prese in carico non ne aveva necessità (solo in un caso, infatti, è stato necessario lavorare con i Centri di salute mentale); dall'altro la pandemia non ha consentito di svolgere pienamente il lavoro di rete necessario. Tuttavia, l'Ambito ha riferito che non sono emerse particolari difficoltà nel coinvolgere i servizi sanitari quando necessario e questo grazie al fatto che, nel tempo, i Piani di Zona hanno consolidato la collaborazione fra i due settori anche attraverso la creazione di specifici protocolli.

Considerando le ricadute delle progettualità, secondo i partecipanti al focus esse sono state positive guardando alle persone prese in carico, sia su coloro che vivevano in abitazioni inadeguate ed insicure (la maggioranza del target), sia sulle (poche) persone senza casa che sono state alloggiate nelle case del Comune. In considerazione di questo, le progettualità finanziate con l'Avviso 4 sono proseguite grazie ad altri finanziamenti a valere sul bilancio comunale anche quando le risorse PON sono esaurite nel 2020. Tuttavia, sempre guardando agli interventi realizzati è emersa, come criticità, la mancanza di un intervento mirato sugli stranieri in transito e sulle persone in condizioni di cronicità grave, in quanto interventi di questo tipo avrebbero richiesto tempi più lunghi per le prese in carico e una maggior flessibilità amministrativa.

Il lascito principale dell'Avviso 4 riguarda però le modalità di lavoro, che sono poi state adottate anche con riferimento a progettualità esterne all'Avviso portando l'attenzione sulla possibilità di realizzare un'agenzia dedicata all'abitare con funzioni relative alla gestione degli alloggi e all'accompagnamento dei destinatari. Come emerso nel corso dei focus group:

*“Noi come Comune gestiamo diversi alloggi, ma quello che manca è la possibilità di seguire le persone. Con l'Avviso 4 abbiamo avuto la possibilità di disporre di un'équipe dedicata che seguiva le persone anche una volta che erano dentro l'alloggio”.*

In fine, l'Avviso 4 ha posto l'attenzione sulla necessità di tener conto dell'onere amministrativo dei progetti, per la cui gestione dovrebbe esserci del personale dedicato, in modo da poter condurre la rendicontazione in maniera appropriata.

### 6.2.5. L'Ambito di Udine

Nell'Ambito di Udine, le persone inserite in *housing first* sono cinque e sono caratterizzate da una multiproblematicità legata a una doppia diagnosi sanitaria (dipendenze e disturbi psichiatrici) e a una cronicità del disagio abitativo. Inoltre, sono state prese in carico più di 70 persone che si sono avvicinate ai servizi sociali, autonomamente o segnalate dai servizi di accoglienza, partendo da situazioni di deprivazione abitativa non croniche oppure interessate da una serie di altre problematiche non legate strettamente all'abitazione, ma che necessitavano di accompagnamento educativo, lavorativo o sanitario.

La difficoltà principale che l'Ambito ha riscontrato nell'individuazione del target si lega perlopiù alle tempistiche. Come sottolineato nel corso del focus group:

*“Abbiamo dovuto lavorare velocemente, sapendo che avevamo un arco temporale ristretto, anche se poi si è esteso a seguito delle proroghe [...] Abbiamo quindi considerato un target limitato per l'housing first, con la speranza di poterlo portare avanti in maniera continuativa”.*

Grazie alle risorse dell'Avviso 4, Udine ha sperimentato per la prima volta un progetto di *housing first*. In particolare, sono state collocate cinque persone in quattro alloggi distinti. Di questi alloggi due erano di proprietà del Comune, mentre gli altri due sono stati resi disponibili dalla Caritas locale. Le persone coinvolte si caratterizzavano per la presenza di un disagio estremo e cronico e si erano dimostrate insensibili rispetto ai programmi classici offerti dall'amministrazione comunale. Il numero di persone coinvolte è stato volutamente contenuto con l'obiettivo di aumentare, per quanto possibile, l'efficacia dei singoli percorsi di reinserimento.

Al fine di sostenere sia il progetto di *housing first*, sia l'accompagnamento, è stata attivata un'équipe multidisciplinare, formata da diverse professionalità e integrata con i servizi socio-sanitari. Il principale compito dell'équipe è consistito nella valutazione e nel monitoraggio delle persone in carico anche in relazione al loro possibile accesso nel programma di *housing first*. All'équipe multidisciplinare sono poi state affiancate delle équipe territoriali per l'accompagnamento dei singoli all'abitare. Gli educatori hanno inoltre sostenuto le persone nell'arredare le abitazioni in modo personalizzato coinvolgendo direttamente i destinatari. In generale, il numero di destinatari complessivamente presi in carico è stato superiore rispetto a quanto inizialmente previsto e per l'*housing first* sono state valutate complessivamente 35 persone a fronte delle 10 previste nella Convenzione.

L'azione che non è stata realizzata pienamente, ma solo in via preliminare, è l'accompagnamento sociale e lavorativo, poiché non è stato possibile attivare le borse lavoro e i tirocini. Come emerso nel corso del focus group:

*“Il lavoro di comunità è appena cominciato. Abbiamo individuato gli alloggi in luoghi non ghettizzanti, in modo che le persone potessero passare da un modello emergenziale a una vera presa in carico. L'obiettivo è che fossero conosciute nel quartiere, usassero le agenzie sociali del territorio e aumentassero le loro relazioni sociali. Stiamo quindi lavorando sulla sensibilizzazione della comunità, ma molto c'è ancora da fare, anche a livello di inclusione lavorativa. [...] Queste persone non possono ancora lavorare, ma sono stati fatti dei tentativi di integrazione, ad esempio con il volontariato”.*

I fondi FEAD sono stati utilizzati per l'acquisto di due tipologie di beni. La prima tipologia riguarda beni per i progetti di inclusione abitativa, ad esempio l'acquisto di sacchi a pelo e vestiti, che le persone potevano andare a scegliere direttamente negli empori, accompagnati dagli operatori. La seconda categoria ha riguardato la distribuzione, da parte delle équipe di strada, di kit igienici e

cibo durante la pandemia, soprattutto nella fase in cui la mensa Caritas è rimasta chiusa a seguito delle misure di contenimento del virus (Tabella 23).

Tabella 23. Gli interventi finanziati con i fondi PON e FEAD nell'Ambito di Udine

PON
<b>Individuazione di alloggi</b>
<b>Predisposizione e attivazione di équipe multidisciplinare</b>
<b>Individuazione dei beneficiari</b>
<b>Presenza in carico integrata</b>
<b>Lavoro di accompagnamento sociale e animazione di comunità</b>
<b>Azioni atte a favorire l'autonomia delle persone dal punto di vista dell'inclusione lavorativa</b>
<b>Azioni atte a migliorare l'accessibilità, la fruibilità e la personalizzazione degli spazi abitativi</b>
<b>Valutazione e monitoraggio</b>
FEAD
<b>Acquisto di beni materiali a sostegno della progettualità HF e, in generale, dell'inclusione abitativa</b>
<b>Distribuzione di kit igienici e cibo</b>

Fonte: elaborazioni Iseri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusione e PO I FEAD

Le progettualità hanno promosso la collaborazione intersettoriale. In particolare, l'équipe integrata con i servizi sanitari ha costituito una novità nata grazie all'Avviso 4. L'integrazione con il servizio sanitario è iniziata fin dal 2016 infatti, a seguito della pubblicazione dell'Avviso, l'Ambito di Udine ha avviato informalmente i contatti con i servizi, lavorando da subito in équipe. Successivamente, una volta predisposta e realizzata la gara d'appalto, la costituzione dell'équipe è stata effettivamente formalizzata. Come sostenuto dall'Ambito durante il focus group:

*“Se avessimo avviato i contatti contestualmente alla pubblicazione del bando non saremmo mai riusciti ad attivare l'équipe; il lavoro preliminare è stato fondamentale per l'effettiva realizzazione dell'équipe”.*

La collaborazione con il settore sanitario ha anche incoraggiato una riflessione da parte dell'équipe circa il valore dell'integrazione socio-sanitaria. Come emerso nel corso del focus:

*“All'interno delle équipe è stato riconosciuto che senza l'integrazione sanitaria, le soluzioni adottate finora non avevano portato a una presa in carico reale”.*

Per quanto riguarda invece i rapporti con il Terzo Settore, l'Avviso 4 non ha promosso la costituzione di nuove partnership ma ha certamente rafforzato le reti territoriali esistenti. Anche in questo caso, tuttavia, è stato sottolineato come lo strumento della gara sia stato limitante nella formazione delle partnership. Secondo quanto emerso nel corso del focus, sarebbe da favorire il ricorso alla co-progettazione che consentirebbe di integrare più facilmente le risorse dei privati all'interno dei progetti, garantendo anche maggiore flessibilità.

In generale, le ricadute dell'Avviso 4 sono state positive e l'obiettivo dell'Ambito è ora di riuscire a rendere strutturali questi interventi. In particolare, le persone che sono state accompagnate con il progetto di *housing first* hanno effettivamente migliorato la propria condizione. In considerazione di questo, anche se le risorse messe in campo con l'Avviso sono terminate nel 2020, le progettualità sono state portate avanti con risorse proprie dell'Ambito.

La principale criticità legata all'Avviso 4 ha riguardato senza dubbio il suo limitato orizzonte temporale, in quanto, secondo l'Ambito, la grave emarginazione necessiterebbe di una presa in carico più lunga per essere risolta. Inoltre, come buona parte degli altri territori, anche Udine ha segnalato una certa complessità amministrativa dovuta soprattutto alle difficoltà legate alla rendicontazione.

Secondo i partecipanti al focus, l'intervento più interessante che è stato realizzato grazie alle risorse dell'Avviso 4 è l'accompagnamento educativo in età adulta. Questa misura era già stata sperimentata in passato, tuttavia, avere dei fondi di riferimento ha permesso un consolidamento di questa azione. I partecipanti hanno peraltro sottolineato che l'accompagnamento educativo dovrebbe essere sempre più centrale nei finanziamenti e dovrebbe sostituire la distribuzione dei beni materiali.

### 6.3. IL COMUNE DI NAPOLI

Nel periodo precedente il lancio dell'Avviso 4, l'Istat (Istat et al. 2015) stimava circa 1.559 persone senza tetto o senza casa nel Comune di Napoli e, secondo quanto riportato nella Convenzione, 1.147 persone erano intercettate e accolte dai servizi a bassa soglia dell'amministrazione comunale.

Tabella 24. Numero di destinatari intercettati da unità di strada e centri diurni al 31 dicembre 2020<sup>25</sup>

Comune di Napoli	
N. destinatari presi a carico	1764

Fonte: elaborazioni Iseri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusion

Differentemente dagli altri due studi di caso (cfr. 3.4. e 3.5.), per il Comune di Napoli hanno preso parte al focus group, oltre all'amministrazione comunale, le associazioni e le cooperative cui è stata affidata l'attuazione delle progettualità. In particolare, tre associazioni che si sono occupate della prima accoglienza attraverso la distribuzione di beni con le unità di strada, l'orientamento ai servizi e l'accompagnamento in strutture di asilo; unitamente a un'altra associazione che ha gestito i progetti di *housing first* e *housing led*.

Le associazioni che si sono occupate della prima accoglienza hanno indicato come principali destinatari delle misure le persone senza tetto e senza casa con problemi di dipendenze o con disturbi psichiatrici. In alcuni casi sono state intercettate anche famiglie con minorenni a carico e minorenni non accompagnati. Le prime sono state indirizzate ai servizi sociali mentre i secondi sono stati collocati in strutture specifiche. Una cooperativa si è occupata soprattutto di persone straniere che avevano bisogno specificatamente di assistenza per la bassa soglia.

Durante la pandemia, numerose famiglie, anche con minorenni a carico, si sono trovate improvvisamente impossibilitate a soddisfare i propri bisogni materiali. Questo è accaduto, in primo luogo, perché in molti nuclei le componenti adulte hanno perso il lavoro e perché le persone precedentemente impiegate nel sommerso si sono trovate improvvisamente senza un reddito. In secondo luogo, la cessazione quasi completa delle attività delle mense e del volontariato ha generato un bisogno inatteso. Tuttavia, buona parte di queste persone, una volta conclusa la fase più dura della pandemia (marzo-maggio 2020), non ha più avuto bisogno dell'intervento dei servizi e sono rimaste in carico solo le persone con problematiche più complesse e che richiedevano un accompagnamento strutturato. Sempre con riferimento all'impatto della pandemia, è emersa poi una nuova domanda riguardante le cure sanitarie per disturbi di lieve e media entità, dato che gli ospedali erano saturati dall'emergenza pandemica.

Per quanto riguarda le attività di seconda accoglienza, il target era composto principalmente da persone appartenenti alle prime due categorie Ethos, provenienti da centri di prima accoglienza.

<sup>25</sup> Il Comune di Napoli non ha avuto la possibilità di fornire i dati delle persone prese a carico, né quelli riferiti alla classificazione Ethos. Sono stati quindi presi in considerazione i dati sui destinatari maggiorenni intercettati dalle unità di strada e dai centri diurni fino al 31 dicembre 2020, sulla base della rilevazione annuale, in quanto gli interventi finanziati dal PON Inclusion sono durati fino a giugno 2020.

In alcuni casi, attraverso un approccio *housing led*, si è provato a intervenire anche nei confronti di persone in sistemazioni inadeguate o insicure, intercettando uomini adulti, ad esempio che avevano appena perso il lavoro o subito una separazione, in modo da prevenire la loro discesa in condizione di disagio ancora più grave. I destinatari, in questo caso, sono stati intercettati tramite la collaborazione con le parrocchie, i Centri di Assistenza Fiscale e con la rete delle associazioni territoriali. Come riferito nel focus group, queste persone spesso erano reticenti a chiedere aiuto, a causa dello stigma verso le persone senza tetto:

*“[...] Si trattava di persone che speravano di poter invertire la spirale negativa in cui si trovavano e che non volevano chiedere aiuto ai servizi perché non si percepivano come homeless”.*

Il Comune di Napoli ha avviato piuttosto in ritardo le progettualità dell'Avviso 4 a causa di una serie di cambiamenti interni all'amministrazione e alla sua dirigenza. Nonostante questo, le progettualità finanziate con l'Avviso 4 si sono concluse a giugno 2020 e, nel momento in cui si scrive il presente report stanno proseguendo con l'ausilio di altre risorse.

Gli interventi attuati dal Comune di Napoli per la presa in carico, l'accompagnamento e l'*housing first* e *led* si possono così strutturare. Inizialmente, le unità di strada (nel caso di destinatari senza tetto) e i servizi sociali professionali (nel caso di individui che si rivolgono a loro direttamente o segnalati dalle associazioni) hanno svolto un'attività di *pre-assessment*. Tale servizio, che ha costituito un elemento innovativo realizzato con l'Avviso 4, consentiva di valutare se indirizzare o meno le persone verso l'équipe multidisciplinare, formata da esperti degli enti che si occupano dell'accoglienza e dai servizi sociali del Comune.

L'équipe ha avuto invece il compito di valutare gli ingressi in seconda accoglienza, nei quattro alloggi adibiti all'*housing first*. Precedentemente all'Avviso 4, gli ingressi in seconda accoglienza costituivano la conclusione di un “percorso a gradini”, per il quale il primo passo era costituito dal soggiorno in dormitorio e, solo successivamente, si attivava la presa in carico. Pur continuando a utilizzare questo approccio per la maggior parte dei casi, la sperimentazione dell'équipe ha consentito di fare accedere direttamente le persone alla casa, costituendo quindi un ulteriore elemento di innovazione. Inoltre, per queste persone, sono stati attivati dei percorsi di partecipazione in termini di corresponsabilità nella gestione degli alloggi, fino ad arrivare al potenziamento delle competenze che può portare all'inserimento lavorativo, sebbene durante la pandemia l'accompagnamento educativo e lavorativo sia stato estremamente complesso.

In aggiunta all'*housing first*, si è sperimentato anche un approccio di *housing led* di supporto verso l'autonomia per persone che avevano ancora una casa, ma si trovavano in sistemazioni insicure (ad esempio, non potevano pagare più l'affitto). In questi casi, i soggetti possedevano già abilità e competenze e le associazioni li hanno quindi aiutati a rientrare nel mercato del lavoro.

In totale, sia per l'*housing first* che per l'*housing led*, sono state accompagnate 31 persone, con un periodo di accoglienza nelle strutture e/o negli alloggi di 5-6 mesi.

Grazie ai fondi FEAD, le unità di strada e le associazioni si sono potute occupare anche della distribuzione di beni materiali, come ad esempio coperte, dispositivi di protezione individuale (mascherine e gel). Prima della pandemia, il supporto per la consegna di cibo non era particolarmente utilizzato, in quanto a Napoli c'è sempre stata una forte presenza di volontariato impegnata su questo fronte. Ciò consentiva alle unità di potersi concentrare sull'orientamento ai servizi o l'accompagnamento in strutture di prima accoglienza. Durante l'emergenza sanitaria, però, è aumentata anche la richiesta di supporto alimentare, dato che i servizi offerti dal volontariato (come detto) non erano disponibili (Tabella 25).

L'accompagnamento di fio.PSD, che si è concretizzato in una serie di incontri svolti con il tavolo di lavoro sulla marginalità estrema ha giocato un ruolo fondamentale nella formazione degli operatori, pubblici e del Terzo Settore.

Tabella 25. Gli interventi finanziati con i fondi PON e FEAD nel Comune di Napoli

PON
<b>Pre-assessment da parte dei servizi sociali o dalle unità di strada</b>
<b>Composizione dell'équipe multidisciplinare</b>
<b>Soluzioni abitative protette (prima e seconda accoglienza)</b>
Periodi di accoglienza
Attivazione e potenziamento della partecipazione degli ospiti
FEAD
<b>Distribuzione di beni materiali</b>

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su MLPS – monitoraggio PON Inclusione e PO I FEAD

Per quanto riguarda le modalità operative, il Comune possedeva un tavolo di lavoro permanente sulla grave marginalità già prima dell'Avviso 4. Questo tavolo, che è nato nell'ambito della pianificazione zonale, si riunisce periodicamente e vede la partecipazione degli enti del Terzo Settore, di alcune associazioni di volontariato e della Croce Rossa. All'interno di questo tavolo peraltro sono state elaborate le proposte progettuali sostenute dall'Avviso 4. Da questo punto di vista, l'Avviso ha cambiato le modalità di confronto interne al tavolo dal momento che ha iniziato a sperimentare la co-progettazione. Come emerso nel corso focus group:

*“Il tavolo consente un confronto reale e in quel periodo ha lavorato in termini di co-progettazione [...] In quest'ottica abbiamo cooperato diversamente”.*

Elementi di criticità sono invece emersi con riferimento alla collaborazione con l'ASL. Tre sono state, in particolare, le difficoltà incontrate. In primo luogo, sono mancate le strutture di lunga degenza per le persone senza tetto e senza casa. Come emerso nel corso del focus:

*“Le persone senza fissa dimora restano in ospedale il tempo necessario per curarsi, ma nel momento in cui devono essere dimessi c'è bisogno di una struttura di lunga degenza che li ospiti prima che tornino in strada. Una struttura di questo tipo tuttavia manca”.*

Per ovviare a questa mancanza, un'associazione del Terzo Settore ha utilizzato le proprie strutture per accogliere queste persone, con il risultato che la ASL ha cominciato a dirottare tutte le persone senza casa e senza tetto che hanno necessità di lunghe degenze su questa struttura.

Il secondo ordine di problemi ha riguardato i migranti non regolari sul territorio, i quali hanno avuto difficoltà ad accedere ai servizi sanitari, in particolare per fare i tamponi, i vaccini e per ottenere green pass o accedere a comunità riabilitative in caso di problemi psichiatrici o di dipendenze.

Infine, spesso il contatto stesso con le ASL è risultato particolarmente difficile. Come emerso nel corso del focus:

*“Abbiamo mandato moltissime richieste ufficiali alle ASL senza mai ricevere risposta su come comportarsi con le persone positive durante la pandemia, oppure nel corso delle degenze [...] Alla fine, ci hanno risposto che si sarebbe visto come fare se fosse accaduto veramente”.*

Come emerso nel corso del focus, l'Avviso 4 ha offerto l'opportunità di programmare in una prospettiva di lungo periodo e questo ha offerto due vantaggi. In primo luogo, tale prospettiva ha consentito di creare delle relazioni di fiducia con le persone che vivevano (o vivono tuttora) in condizioni di estrema fragilità, come emerso nel corso del focus:

*“Il fatto che questo tipo di progettualità abbia una prospettiva di lungo periodo ci ha aiutato nel dare un’idea di continuità alle persone, che tornano (cfr. da noi) anche dopo mesi e anni”* (Centro La Tenda).

Inoltre, il fatto che siano stati gli operatori stessi a recarsi dai destinatari e non viceversa ha costituito un ulteriore elemento di novità che ha promosso l’efficacia degli interventi. Le conseguenze sugli *homeless* sono state quindi positive: per gli interventi di seconda accoglienza, è stato riportato un tasso di raggiungimento dell’autonomia da parte dei beneficiari del progetto pari all’80%.

In secondo luogo, per il Comune la prospettiva di lungo periodo ha consentito la realizzazione della co-progettazione, che ha dato coerenza e unità ai progetti e ha reso realmente partecipi alla programmazione gli enti che si occupano della grave marginalità.

## **6.4. I TRE CASI DI STUDIO A CONFRONTO**

### **6.4.1. Un confronto tra territori diversi**

I tre casi di studio analizzati (la Regione Puglia, la Regione Friuli-Venezia Giulia e il Comune di Napoli) presentano caratteristiche molto diverse dal punto di vista demografico, economico e sociale, ma è comunque possibile rintracciare delle analogie nella gestione dell’Avviso 4.

Sebbene sia molto difficile fare confronti sulla popolazione in grave marginalità nella fase precedente all’Avviso, data dalla diversità dei dati raccolti, è comunque possibile fare un confronto sulle persone prese in carico al termine dei progetti, anche se conclusi in periodi differenti<sup>26</sup>. Nel corso delle progettualità messe in atto dall’Avviso 4, la Regione Puglia ha preso in carico 1601 destinatari, di cui la stragrande maggioranza (l’89%) nell’Ambito di Bari, mentre la Regione Friuli-Venezia Giulia 337 destinatari. Il Comune di Napoli ha invece preso in carico 1764 persone in totale. Di questi destinatari, in Puglia sono stati presi in carico 281 minorenni (il 17% del totale dei presi in carico), mentre in Friuli-Venezia Giulia 30 (l’8% del totale).

Dei destinatari presi in carico, in Puglia il 48% di essi faceva parte delle ultime due categorie Ethos (sistemazioni sicure e inadeguate), mentre il restante 52% riferito alle prime due (senza tetto e senza casa). In Friuli-Venezia Giulia, invece, la maggior parte dei destinatari (il 63%) faceva parte delle prime due categorie Ethos, mentre il restante 37% era parte delle ultime due (comprese le persone sistemate in alloggi popolari, riportate dall’Ambito di Udine).

### **6.4.2. Il confronto dei target**

Il target intercettato nei territori oggetto di approfondimento è costituito perlopiù da nuclei familiari stranieri presenti stabilmente o temporaneamente sul territorio. Si è trattato sia di homeless in senso stretto (prima e seconda categoria Ethos), in molti casi con forti vulnerabilità legate a problemi di salute o dipendenza, sia persone alloggiate in sistemazioni insicure o inadeguate (ultime due categorie Ethos). L’Ambito di Udine ha preso in carico anche persone con problematiche non legate all’abitazione, ma che comunque necessitavano di un accompagnamento verso l’autonomia. L’Ambito di Bari e quello di Trieste hanno riferito che i nuclei

---

<sup>26</sup> La Regione Puglia ha concluso i suoi progetti nel mese di dicembre 2021, mentre gli Ambiti della Regione Friuli-Venezia Giulia hanno terminato i fondi nel 2020, con l’esclusione di Gorizia, che li ha terminati nel giugno 2021. Il Comune di Napoli ha invece concluso le progettualità nel mese di giugno 2020.

familiari considerati erano spesso già noti ai servizi sociali professionali, mentre l'Ambito di Trieste ha segnalato anche l'aggancio di nuove famiglie. Sebbene in numero estremamente contenuto, tutti i territori considerati hanno intercettato anche famiglie con minorenni.

Le difficoltà incontrate nell'intercettazione del target derivano da due ragioni molto diverse. La prima riguarda la natura del target, evidenziata dal Comune di Napoli e dall'Ambito di Gorizia, in quanto le persone in grave marginalità sono reticenti a chiedere aiuto. La seconda difficoltà fa invece riferimento all'Avviso 4, e in particolare alle sue tempistiche ristrette, segnalate da Udine, Gorizia e Trieste, che hanno limitato la scelta dei target. Proprio per questa ragione, gli Ambiti di Trieste e Gorizia hanno deciso di operare una selezione limitata dei destinatari con cui sperimentare l'*housing first*, scegliendo le persone secondo loro più adatte a ottenere benefici in un lasso di tempo così breve.

### **6.4.3. Confronto delle strategie messe in atto**

Gli interventi messi in atto dai beneficiari scelti come casi di studio sono simili, tuttavia sono evidenziabili alcune peculiarità territoriali.

Ad eccezione di Foggia, che non ha utilizzato i fondi PON per via del commissariamento (cfr. 3.4.4.), in tutti i territori considerati sono state realizzate delle unità di strada e/o delle équipes multidisciplinari, con un'integrazione tra pubblico e Terzo Settore. Si possono distinguere tre modelli principali di utilizzo di questi team. Nel primo modello, gli Ambiti considerati hanno creato soltanto le unità di strada, che si sono occupate dell'aggancio e della distribuzione di beni di prima necessità e, spesso, anche facendo un pre-assessment di indirizzo verso altri servizi. Nel secondo, sono state invece realizzate soltanto le équipes, che si sono occupate della valutazione e del monitoraggio delle persone prese in carico dagli operatori del servizio sociale o del Terzo Settore quando è stato possibile utilizzare l'*housing led*. Nel terzo caso, si è assistito ad un modello congiunto, in cui le unità di strada hanno svolto un'attività di pre-assessment, indirizzando le persone ai servizi, mentre le équipes multidisciplinari hanno fatto una valutazione e un accompagnamento verso l'autonomia durante la presa in carico, quest'ultima portata avanti direttamente dall'équipe, oppure da operatori delle associazioni o dei servizi sociali. Le unità di strada e le équipes hanno costituito, nella maggior parte dei casi, un elemento di novità per i territori.

Altro elemento comune a tutti i casi di studio è stato l'utilizzo del FEAD per l'acquisto di beni di prima necessità, che hanno spaziato dai kit igienici al vestiario - in alcuni casi scelto in autonomia dai destinatari come parte del percorso di accompagnamento -, dal cibo a materiale per l'arredamento degli alloggi per l'*housing first*. Questa omogeneità dei beni acquistati deriva dalle regole stringenti che regolano l'utilizzo dei fondi FEAD.

In alcuni territori (Gorizia, Udine e Napoli) i fondi PON hanno permesso di sperimentare l'*housing first* per un numero ristretto di persone e questo ha costituito una novità nell'approccio alla grave marginalità. In altri territori, come Pordenone, l'approccio all'*housing* era già stato sperimentato e per questa ragione i fondi PON sono stati utilizzati per altri scopi (cfr. 3.5.3.).

L'*housing led* è stato invece implementato in ottica di contenimento e prevenzione della perdita della casa da buona parte dei territori, come Bari, Taranto, Gorizia, Pordenone, Trieste, Udine e Napoli.

Alcuni Ambiti hanno poi sviluppato degli interventi peculiari. Ad esempio, la Regione Puglia - con l'esclusione di Foggia - ha realizzato, insieme a Save the Children, dei progetti di supporto alla genitorialità, fornendo beni e servizi di assistenza, informazione e counselling ai neo-genitori. Non

tutti i territori pugliesi sono riusciti a sviluppare allo stesso modo questo servizio, spesso a causa delle limitazioni imposte dalla pandemia. Singolarmente, Bari ha finanziato la costituzione di Case di comunità per persone vulnerabili, affette da problemi di dipendenza o disturbi psichiatrici, mentre Pordenone ha utilizzato i fondi per un servizio di accoglienza notturno.

L'implementazione degli interventi non è stata priva di difficoltà. Una prima problematica emersa ha riguardato la rendicontazione dei fondi spesi, evidenziata soprattutto dagli Ambiti di Bari, Gorizia e Trieste, che è stata ritenuta particolarmente gravosa in termini amministrativi, richiedendo l'utilizzo di molte risorse umane e di tempo. Una seconda difficoltà ha interessato, in generale, gli aspetti organizzativi e burocratici inerenti alla complessità delle procedure e la mancanza di linee guida ministeriali o europee, segnalata da Bari Pordenone, Brindisi e Trieste. Ulteriore problematica sollevata da Gorizia e Pordenone riguarda la difficoltà nel capire come organizzare l'acquisto, lo stoccaggio e la distribuzione dei beni finanziati con i fondi FEAD. Infine, l'ultima difficoltà è stata costituita dalla pandemia, che ha reso più complessa la presa in carico e l'accompagnamento sociale e lavorativo, quasi sempre realizzato in modo parziale, come nei casi di Pordenone, Trieste, Udine e Napoli.

#### **6.4.4. Confronto delle modalità operative**

Nella maggior parte dei casi di studio, l'Avviso 4 ha promosso, rafforzato e in un caso anche esteso la rete di partnership realizzate tra amministrazione comunale e associazioni del Terzo Settore, oppure di volontariato (Brindisi) o ancora con associazioni temporanee di imprese (Pordenone), di norma già presenti sul territorio.

L'integrazione con il settore sanitario è stata molto differenziata in base al territorio, in alcuni casi costituendosi come un punto di forza del sistema, in altri come elemento di debolezza, o addirittura di ostacolo alla realizzazione degli interventi. La Regione Puglia, nella fase di avvio delle progettualità ha stilato un protocollo d'intesa con il settore sanitario, che tuttavia è stato solo parzialmente implementato. Il Comune di Napoli, invece, ha avuto grosse difficoltà nel collaborare con l'ASL, ad esempio per quanto riguarda la fornitura di supporto per le strutture di lunga degenza per i pazienti in marginalità estrema. Al contrario, Pordenone e Udine sono riuscite a rendere effettivo il partenariato con il settore sanitario: nel caso di Pordenone, la collaborazione è avvenuta con la Croce Rossa e il coinvolgimento dei Centri di salute mentale e SerT; a Udine, invece, il settore sanitario partecipa stabilmente al lavoro dell'équipe multidisciplinare. Secondo l'Ambito di Udine, il successo della collaborazione è avvenuto grazie ai contatti stretti che erano stati presi fin dall'avvio dell'Avviso 4, che hanno portato a degli accordi non ufficiali e successivamente formalizzati.

Gli elementi che hanno facilitato lo sviluppo di modalità operative basate sulla costituzione di partnership pubblico/privato e sull'integrazione tra differenti settori di policy sono molteplici. Il primo riguarda la preesistenza, nei territori, da una parte di partnership consolidate, frutto di una rete informale con le associazioni del territorio (nel caso di Taranto) o dell'implementazione dei Piani di Zona (a Gorizia e Trieste), dall'altra di tavoli di lavoro stabili, come a Napoli. Il secondo elemento è derivato, invece, dall'introduzione di strutture innovative per la gestione delle partnership, come il tavolo di lavoro di Foggia, che ha consentito una definizione congiunta dell'articolazione dei servizi e lo snellimento dei meccanismi burocratici. Ultimo elemento che ha facilitato la realizzazione delle collaborazioni è stata la co-progettazione, utilizzata a Napoli e a Foggia, la quale ha consolidato le partnership e reso possibili risposte più articolate al problema della povertà estrema.

Il principale impedimento alla costituzione di nuove partnership, invece, è stato il ricorso a bandi e appalti per il Terzo Settore: secondo tutti gli Ambiti della Regione Friuli-Venezia Giulia, questo metodo ha ostacolato l'ampliamento della rete di collaborazioni e l'integrazione fra diversi settori di intervento.

#### **6.4.5. Confronto sugli effetti dell'Avviso 4**

Riflettendo sull'esperienza derivata dall'Avviso 4, gli Ambiti di Bari, Trieste e Udine hanno concordato che i fondi utilizzati hanno permesso di sperimentare nuove forme d'intervento, che spesso poi sono diventate prassi di lavoro replicata anche nel caso di progetti finanziati con fondi propri del bilancio comunale.

Non c'è invece stata un'opinione condivisa sulle tempistiche adottate dalle progettualità finanziate: per alcuni, come Foggia e Napoli, la prospettiva di lungo periodo e la presenza di risorse dedicate ha permesso di programmare soluzioni di ampio respiro; altri, come Gorizia, Trieste e Udine, hanno invece ritenuto insufficiente il periodo di programmazione dell'Avviso 4 per poter implementare interventi realmente efficaci per le persone in grave marginalità.

Nonostante ciò, l'opinione comune è che le ricadute sulle persone in marginalità estrema siano state positive, soprattutto - secondo l'Ambito di Udine - per le persone che hanno usufruito dell'*housing first*. Il Comune di Napoli ha invece evidenziato come fondamentale per la riuscita degli interventi sui destinatari il fatto che siano stati gli operatori stessi ad andare direttamente dalle persone, conquistando gradualmente la loro fiducia. Per Trieste, tuttavia, è mancato un intervento mirato sui migranti e sugli utenti che vivono situazioni di cronicità gravi, per i quali servono tempi più lunghi.

Tutti gli Ambiti, infine, hanno auspicato un rifinanziamento dell'Avviso 4 (già previsto dal MLPS), ma con alcuni suggerimenti che potrebbero rendere più semplice l'implementazione delle misure. L'Ambito di Bari ha chiesto uno snellimento delle procedure e dei vincoli normativi, con una definizione chiara delle regole fin da subito. Bari, Pordenone e Udine hanno insistito, in particolare, sulla necessità di finanziare maggiormente i servizi, in particolar modo l'accompagnamento educativo, rispetto alla fornitura di beni materiali. Proprio a proposito della fornitura di kit di beni, diversi Ambiti della Puglia e del Friuli-Venezia Giulia hanno chiesto la possibilità di garantire dei metodi di fornitura di beni personalizzati, come l'utilizzo di voucher o card prepagate, sia per una questione di privacy, sia perché spesso i destinatari non hanno accettato i kit finanziati con i fondi FEAD. Infine, gli Ambiti di Taranto, Gorizia e Udine hanno auspicato la possibilità di far diventare la co-progettazione il metodo predominante per l'instaurazione di partnership con l'associazionismo, poiché si è dimostrato uno strumento particolarmente efficace per la programmazione e la gestione condivisa delle progettualità.

## 7. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

---

L'Avviso 4 ha tentato di innovare radicalmente le modalità di contrasto alla grave marginalità tradizionalmente centrate su interventi di natura emergenziale. In particolare, l'Avviso ha promosso la presa in carico degli utenti e l'introduzione dell'*housing first* e dell'*housing led*, che interpretano il collocamento degli utenti in un'abitazione come presupposto necessario per l'avvio di qualsiasi percorso di inclusione.

La valutazione ha risposto a tre obiettivi che riguardano: 1) indagare se e in che misura i beneficiari hanno utilizzato le risorse a loro disposizione e se e come sono riusciti a investirle coerentemente con quanto previsto in fase di presentazione dei progetti; 2) analizzare la capacità dell'Avviso 4 di promuovere l'innovazione degli interventi in materia di povertà estrema, in particolare rispetto al target di utenza, alle strategie messe in campo e alle modalità operative previste; 3) indagare gli effetti delle progettualità e le prospettive future degli interventi in questo specifico ambito.

**Con riferimento al primo obiettivo, l'analisi delle Convenzioni stipulate fra beneficiari e MLPS e dei dati di monitoraggio** forniti trimestralmente dai beneficiari ha evidenziato, che, nella maggior parte dei casi, le risorse ricevute sono state inferiori a 1 milione di euro. Gli importi più consistenti sono stati assegnati invece alle Città Metropolitane e alle Regioni in cui sono presenti città di grandi dimensioni, dove si concentra il maggior numero di persone senza dimora.

In secondo luogo, con riferimento alle risorse spese, l'analisi ha incontrato alcune difficoltà a causa dei ritardi con cui i beneficiari e i partner hanno rendicontato le spese sostenute, come emerso anche nel corso dei focus group. I dati raccolti permettono comunque alcune considerazioni. In primo luogo, emerge una significativa variabilità rispetto alla capacità di utilizzo delle risorse assegnate: a settembre 2021 le spese rendicontate nell'ambito del PON Inclusione ammontavano a 12.934.546 euro, il 52 % del totale finanziato, mentre quelle approvate a 10.185.560 euro, il 41%. La differenziazione fra i territori era molto significativa dal momento che alcuni beneficiari non avevano ancora spese approvate/rendicontate mentre per altri la percentuale delle spese approvate/rendicontate era molto alta, prossima o superiore al 90%. Lo stesso è accaduto nel caso del PO I FEAD. Il 30 settembre 2021, le spese complessivamente rendicontate erano pari a 11.952.836 euro, il 48% dell'importo assegnato, anche qui con differenze significative tra beneficiari che non avevano caricato alcuna spesa e beneficiari che avevano rendicontato più del 90% dell'importo assegnato. Sia nel caso del PON Inclusione, sia in quello del PO I FEAD le Regioni più sviluppate sono quelle che hanno raggiunto i livelli di spesa maggiori. Inoltre, in linea con quanto emerso nel corso dei focus group, i dati evidenziano una certa difficoltà nell'utilizzo delle risorse FEAD: ad esempio, sebbene l'acquisto di beni di prima necessità e beni materiali fossero le voci a cui erano destinate la maggior parte delle risorse (insieme avrebbero dovuto assorbire il 91% del budget) a settembre 2021, il totale delle spese caricate in beni di prima necessità era di 6.860.333 euro, una cifra pari al 60% dell'investimento previsto. Il totale delle spese caricate in "Altri beni materiali" era invece pari a 4.167.105 euro, il 37% delle spese previste.

**Con riferimento al secondo obiettivo della valutazione, l'attenzione si è concentrata sulla capacità dell'Avviso 4 di promuovere l'innovazione degli interventi** con particolare riferimento a: 1) il target di utenza; 2) le strategie messe in campo; 3) le modalità operative previste. In proposito, le evidenze empiriche raccolte nel corso dei focus group segnalano una certa capacità di innovazione dell'Avviso 4 rispetto a tutte e tre le dimensioni oggetto di analisi.

Rispetto al target di utenza, è emersa una certa consapevolezza da parte dei beneficiari circa la complessità del fenomeno della marginalità estrema e, in particolare, con riferimento alla necessità di soluzioni differenziate sulla base dei bisogni dei singoli utenti. La presa in carico è

stata realizzata, almeno parzialmente, per tutte e quattro le categorie Ethos: le persone in sistemazioni insicure e inadeguate sono state perlopiù sostenute con un approccio vicino all'*housing led*, mentre per le persone senza casa e senza tetto, in alcuni casi, è stato avviato un percorso di *housing first*. Sempre con riferimento al target, nella quasi totalità dei territori, è emerso che i progetti messi in campo grazie all'Avviso 4 non si sono limitati a intercettare solo gli *homeless* in senso stretto, ma hanno permesso di raggiungere anche una "fascia grigia" di utenti a rischio di scivolare in condizione di marginalità estrema. Indicatore della capacità di intercettare questo tipo di utenza è la presenza di nuclei con minorenni che, seppur in numero molto limitato, sono stati presi in carico in diversi territori. L'analisi riguardante il target di utenza ha anche permesso di evidenziare alcune difficoltà nell'intercettazione degli utenti. Tali difficoltà si legano sia alle caratteristiche delle persone in grave marginalità sia alle amministrazioni coinvolte. Infatti, da un lato, è stata segnalata una diffusa reticenza da parte delle persone in condizione di bisogno a chiedere aiuto e, dall'altro, una certa difficoltà nell'attivare la presa in carico a causa di problemi amministrativi e burocratici, come ad esempio il fatto che spesso i destinatari delle misure non siano residenti nel Comune in cui viene effettuata la presa in carico.

Con riferimento alle strategie messe in campo grazie alle risorse dell'Avviso 4, è emerso chiaramente il tentativo di tutti i beneficiari coinvolti nell'analisi di innovare profondamente le strategie di azione in questo settore. Alcuni territori hanno realizzato interventi di *housing first*, buona parte ha fatto *housing led* e in quasi tutti c'è stato un tentativo di presa in carico effettiva degli utenti. L'*housing led* è stato perlopiù implementato in un'ottica preventiva a favore delle persone che si trovavano nella "fascia grigia" di bisogno ed è stato utilizzato in maniera più ampia rispetto all'*housing first* per tre ragioni. La prima è che l'*housing led* è stato considerato più sostenibile dal punto di vista economico rispetto all'*housing first*, poiché, adottando un approccio preventivo rispetto alla perdita della casa, non necessita di un intervento a posteriori basato sulla ricerca e sul mantenimento di un alloggio. La seconda ragione si lega alla grande difficoltà a reperire alloggi sul territorio, sia nel pubblico, che nel privato profit e non profit. La terza ragione risiede nel fatto che, anche tenendo conto dell'arco temporale ristretto delle progettualità, i beneficiari hanno cercato di massimizzare i risultati dell'*housing first* sperimentandolo su pochi individui selezionati sulla base di una valutazione circa le loro possibilità effettive di avviare un percorso di inserimento sociale. L'analisi ha poi consentito di evidenziare alcune criticità con riferimento alla rendicontazione e all'incertezza delle procedure amministrative generata dall'assenza di linee guida specifiche, tanto che molti beneficiari hanno evidenziato la necessità di un accompagnamento continuo, da parte del MLPS, rispetto a tali questioni.

Con riferimento all'intercettazione e alla presa in carico, i territori hanno adottato prevalentemente due tipi di strumenti, talvolta usati separatamente, talvolta in sinergia: le Unità di Strada, che si occupano dell'aggancio, del pre-assessment e dell'invio ai servizi degli utenti, e le équipe multidisciplinari, responsabili della valutazione del bisogno, della definizione e del monitoraggio del percorso di inclusione e di accompagnamento verso l'autonomia. La sinergia fra questi due strumenti è particolarmente efficace per l'accompagnamento dei senza dimora sia perché consente la loro intercettazione (tramite le unità di strada) sia perché permette di definire percorsi integrati (grazie alle équipe multidisciplinari) in grado di far fronte alla multiproblematicità che spesso caratterizza la condizione di queste persone.

Con riferimento alle modalità operative, l'analisi ha evidenziato che l'Avviso 4 ha promosso il consolidamento e l'ampliamento delle partnership pubblico/privato (in particolare con gli enti del Terzo Settore e le realtà del volontariato), mentre alcune difficoltà sono emerse nella collaborazione con il settore sanitario. Su entrambi questi fronti la presenza, già prima del lancio dell'Avviso 4, di partnership consolidate o tavoli interistituzionali (istituiti ad esempio nell'ambito

dei Piani di Zona) ha costituito un elemento facilitante. Con riferimento alle modalità di programmazione delle azioni e di assegnazione delle risorse agli enti del Terzo Settore, molti beneficiari hanno sottolineato il valore della co-progettazione, mentre i bandi sono stati perlopiù considerati uno strumento che ostacola l'ampliamento della rete dei partner.

Infine, **con riferimento al terzo obiettivo, relativo alla valutazione degli effetti delle progettualità e delle prospettive future degli interventi** in questo specifico ambito, l'analisi ha evidenziato che l'Avviso 4 ha promosso una consapevolezza diffusa circa la necessità di superare un approccio assistenziale basato sul mero supporto materiale alle persone in marginalità estrema. Nei casi più virtuosi questa consapevolezza si è tradotta nel generalizzato avvio di progetti che vanno in questa direzione, in altri territori in azioni pilota che hanno affiancato interventi più tradizionali. In quasi tutti i casi, comunque, l'Avviso 4 ha promosso il rafforzamento delle capacità amministrative e progettuali dei territori. Tuttavia, i percorsi avviati hanno ora bisogno di consolidarsi e rafforzarsi e, per questa ragione, in questa fase, il rifinanziamento dell'Avviso è strategico.

## BIBLIOGRAFIA

---

- Housing Europe (2019), *The State of Housing in the EU 2019*.
- Busch-Geertsema V. (2012), *The Potential of Housing First from a European Perspective*, in “European Journal of Homelessness”, vol. 6, n.2, pp. 209-216.
- Consiglio dei Diritti umani delle Nazioni Unite (2012), *Principi guida delle Nazioni Unite su povertà estrema e diritti umani*, [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/UNGuidelines\\_Italian.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/UNGuidelines_Italian.pdf).
- Cortese C. e Pascucci R. (2021), *I servizi come agenti del cambiamento nel contrasto alla Homelessness*, slide presentate il 15 dicembre 2021, fio.PSD.
- Feantsa (2011), *Housing-led policy approaches: Social innovation to end homelessness in Europe*.
- fio.PSD (2021), *I servizi come agenti del cambiamento nel contrasto alla Homelessness*, Caterina Cortese e Roberta Pascucci (a cura di), Osservatorio fio.PSD 03/2021. <https://www.fiopsd.org/wp-content/uploads/2022/02/Report-Monitoraggio-2021.pdf>.
- fio.PSD e MLPS (2015), *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*.
- Fondazione Abbé Pierre e Feantsa (2018), *Third overview of housing exclusion in Europe*, <https://www.feantsa.org/download/full-report-en1029873431323901915.pdf>.
- Forum Disuguaglianze Diversità (2021), *Una casa dignitosa, sicura e socievole per tutti. Una missione strategica attivata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/una-casa-dignitosa-sicura-e-socievole-per-tutti/>
- Housing Europe (2021), *The State of Housing in the EU 2021*.
- Istat (1992), *Anagrafe della popolazione - legge e regolamento anagrafico. Circolare 29/1992*, [https://www.fiopsd.org/wp-content/uploads/2018/02/Circolare\\_Istat\\_29\\_1992.pdf](https://www.fiopsd.org/wp-content/uploads/2018/02/Circolare_Istat_29_1992.pdf).
- Istat (2021), *Censimento 2021 anche per le persone più difficili da rilevare*, comunicato stampa. [https://www.istat.it/it/files/2021/10/Popolazioni-speciali\\_Comunicato-stampa.pdf](https://www.istat.it/it/files/2021/10/Popolazioni-speciali_Comunicato-stampa.pdf)
- Istat, MLPS, fio.PSD e Caritas Italiana (2012), *Le persone senza dimora* (ed. 2011). [https://www.istat.it/it/files//2012/10/Senza\\_dimora\\_9\\_10\\_2012-1.pdf](https://www.istat.it/it/files//2012/10/Senza_dimora_9_10_2012-1.pdf).
- Istat, MLPS, fio.PSD e Caritas Italiana (2015), *Le persone senza dimora* (ed. 2014). [https://www.istat.it/it/files//2015/12/Persone\\_senza\\_dimora.pdf](https://www.istat.it/it/files//2015/12/Persone_senza_dimora.pdf).
- Kitzinger J. (1995), *Qualitative Research: Introducing Focus Groups*, in “British Medical Journal”, vol. 331, pp. 299-302.
- MLPS - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021), *Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023*. <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Nazionale-degli-Interventi-e-dei-Servizi-Sociali-2021-2023.pdf>.
- Pleace N. (2016), *Housing First Guide Europe*, Brussels, Feantsa.

- Pleace N. e Bretherton J. (2013), *The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness*, in "European Journal of Homelessness", vol. 7, n. 2, pp. 21-41.
- Prandini R. e Ganugi G. (2020), *Monitoraggio Avviso 4/2016 - Il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora*, fio.PSD.
- Ranci C. e Pavolini E. (2015), *Le politiche di welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Ridgway P. e Zipple A. M. (1990), *The paradigm shift in residential services: From the linear continuum to supported housing approaches*, in "Psychosocial Rehabilitation Journal", vol. 13, pp. 11-31.
- Sahlin I. (2005), *The Staircase of Transition: Survival Through Failure, Innovation*, in "European Journal of Social Science Research", vol. 18, n. 2, pp. 115-35.
- Tsemberis S. (2010), *Housing First: the Pathway Model to End Homelessness for People with Mental Health and Substance Abuse Disorders*, Center City, Minnesota, Hazelden Publishing.
- Zammuner V. L. (2003), *I focus group*, Bologna, Il Mulino.

## ANNEX

**TABELLA: LA CLASSIFICAZIONE ETHOS**

Macro-categorie	Categorie operative	Situazione abitativa	Definizione Generica
Senza tetto	1 - Persone che vivono in strada o in sistemazioni di fortuna	1.1 – Strada o sistemazioni di fortuna	Vivere per strada o in sistemazioni di fortuna senza un riparo che possa essere definito come una soluzione abitativa
	2 – Persone che ricorrono a dormitori o strutture di accoglienza notturna	2.1 – Dormitori o strutture di accoglienza notturna	Persone senza abitazione fissa che si spostano frequentemente tra vari tipi di dormitori o strutture di accoglienza
Senza casa	3 – Ospiti in strutture per persone senza dimora	3.1 – Centri di accoglienza per persone senza dimora	In cui il periodo di soggiorno è di breve durata
		3.2 – Alloggi temporanei	
		3.3 – Alloggi temporanei con un servizio di assistenza	
	4 – Ospiti in dormitori e centri di accoglienza per donne	4.1 – Dormitori o centri di accoglienza per donne	Donne ospitate a causa di esperienze di violenza domestica, in cui il periodo di soggiorno è di breve durata
	5 – Ospiti in strutture per immigrati, richiedenti asilo, rifugiati	5.1 – Alloggi temporanei/centri di accoglienza	Immigrati in centri di accoglienza ospiti per un breve periodo a causa della loro condizione di immigrati
		5.2 – Alloggi per lavoratori immigrati	
	6 – Persone in attesa di essere dimesse da istituzioni	6.1 – Istituzioni penali (carceri)	Non sono disponibili soluzioni abitative prima del rilascio
6.2 – Comunità terapeutiche, ospedali e istituti di cura		Soggiorno che diviene più lungo del necessario a causa della mancanza di soluzioni abitative al termine del percorso terapeutico	
6.3 – Istituti, case famiglia e comunità per minorenni		Mancanza di una soluzione abitativa autonoma (ad esempio al compimento del 18° anno di età)	
7 – Persone che ricevono interventi di sostegno di lunga durata in quanto senza dimora	7.1 – Strutture residenziali assistite per persone senza dimora anziane	Sistemazioni di lunga durata con cure per persone precedentemente senza dimora (normalmente più di un anno) anche per mancanza di sbocchi abitativi più adeguati	
	7.2 – Alloggi o sistemazioni transitorie con accompagnamento sociale (per persone precedentemente senza dimora)		

Sistemazioni insicure	8 – Persone che vivono in sistemazioni non garantite	8.1 – Coabitazione temporanea con famiglia o amici	La persona utilizza un alloggio diverso per indisponibilità del proprio alloggio abituale o di altre soluzioni abitative adeguate nel Comune di residenza
		8.2 – Mancanza di un contratto d'affitto	Nessun (sub)affitto legale, occupazione abusiva/illegale
		8.3 – Occupazione illegale di alloggio o edificio o terreno	Occupazione abusiva di suolo/terreno
	9 – Persone che vivono a rischio di perdita dell'alloggio	9.1 – Sotto sfratto esecutivo	Dove gli ordini di sfratto sono operativi
		9.2 – Sotto ingiunzione di ripresa di possesso da parte della società di credito	Dove il creditore ha titolo legale per riprendere possesso dell'alloggio
	10 – Persone che vivono a rischio di violenza domestica	10.1 – Esistenza di rapporti di polizia relativi a fatti violenti	Dove l'azione della polizia è atta ad assicurare luoghi di sicurezza per le vittime di violenza domestica
Sistemazioni inadeguate	11 – Persone che vivono in strutture temporanee/non rispondenti agli standard abitativi comuni	11.1 – Roulotte	Nel caso non sia l'abituale luogo di residenza per una persona
		11.2 – Edifici non corrispondenti alle norme edilizie	Ricovero di ripiego, capanna o baracca
		11.3 – Strutture temporanee	Capanna con struttura semi-permanente o cabina (ad es. marina)
	12 – Persone che vivono in alloggi impropri	12.1 – Occupazione di un luogo dichiarato inadatto per uso abitativo	Definito come inadatto per uso abitativo dalla legislazione nazionale o dalle regolamentazioni sull'edilizia
	13 – Persone che vivono in situazioni di estremo affollamento	13.1 – Più alto del tasso nazionale di sovraffollamento	Definito come più alto del tasso nazionale di sovraffollamento

## I PARTECIPANTI AI FOCUS GROUP

### *Focus trasversali*<sup>27</sup>

#### Focus Group 1 - 12 Novembre 2021

- Regione Friuli-Venezia Giulia (+ Ambito territoriale UTI Friuli Centrale - Udine)
- Regione Puglia (+ Ambito di Bari)
- Roma Capitale
- Regione Veneto (+ Ambito di Venezia)
- Comune di Brescia
- Ambito Plus Città di Cagliari

<sup>27</sup> Non hanno preso parte ai focus group la Regione Basilicata e la Regione Valle d'Aosta.

### **Focus Group 2 - 16 Novembre 2021**

- Regione Molise (+ Ambito di Campobasso; + 1 associazione di Terzo Settore)
- Comune di Firenze
- Città Metropolitana di Palermo
- Regione Abruzzo (+ Ambito di Pescara)
- Comune di Bologna
- Ambito di Como

### **Focus Group 3 - 19 Novembre 2021**

- Regione Piemonte
- Ambito di Bergamo
- Regione Calabria (+Ambito di Catanzaro e Ambito di Cosenza)
- Regione Lazio
- Regione Sicilia

### **Focus Group 4 - 22 Novembre 2021**

- Regione Emilia-Romagna
- Regione Campania
- Regione Toscana
- Provincia Autonoma di Trento
- Regione Umbria

### **Focus Group 5 - 24 Novembre 2021**

- Regione Marche
- Comune di Milano
- Comune di Torino
- Comune di Napoli
- Regione Liguria (+ Ambito di La Spezia)

### ***Studi di Caso***

#### **Focus - Regione Puglia – 1° dicembre 2021**

- Regione Puglia
- Ambito di Bari
- Ambito di Brindisi
- Ambito di Foggia
- Ambito di Taranto

#### **Focus - Regione Friuli-Venezia Giulia - 9 dicembre 2021**

- Regione Friuli-Venezia Giulia
- Ambito UTI Friuli Centrale (Udine)
- Ambito UTI Noncello (Pordenone)
- Ambito UTI Giuliana (Trieste)
- Ambito UTI Collio-Alto Isonzo (Gorizia)

#### **Focus - Comune di Napoli - 10 dicembre 2021**

- Comune di Napoli
- 4 enti del Terzo Settore