



DISCUSSION PAPER

ABITARE IL CAMBIAMENTO NELLA GRAVE EMARGINAZIONE ADULTA IN ITALIA

PROMUOVERE POLITICHE DELL'ABITARE
ACCESSIBILI, SOCIALI E INCLUSIVE

APRILE 2024

Il documento discute il tema dell'abitare raccogliendo le riflessioni e le sfide portate avanti da fio.PSD in collaborazione con la propria base associativa, il mondo della ricerca e dell'università e le altre reti nazionali

fio.PSD ETS

Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora
Via di Casal Boccone, 220 - 00137 Roma
Tel +39 06 56566944 - segreteria@fiopsd.org



Abitare il cambiamento nella grave emarginazione adulta in Italia¹

Promuovere politiche dell'abitare accessibili, sociali e inclusive

L'impegno di fio.PSD sull'abitare.

Dalla Consensus Conference all'evento *Abitare il Cambiamento*.

Con la Consensus Conference² del 25-26 maggio 2022 la fio.PSD ha avviato un percorso di riflessione pluriennale sul senso e sulle modalità di generare un cambiamento sistemico - un cambiamento cioè volto a riconoscere e trasformare le condizioni strutturali alla base di un problema. Questo percorso ha coinvolto la base associativa della fio.PSD e tutti gli enti non soci che si occupano di grave marginalità adulta in Italia, stimolando: i singoli professionisti e volontari sul modo di pensare il fenomeno homelessness e di relazionarsi con le persone che la sperimentano; le organizzazioni pubbliche e private sul modo di ideare e gestire i servizi e le risorse a disposizione; le figure con funzione di coordinamento sulla cura necessaria ad accrescere le competenze professionali nel campo della ricerca, dell'analisi e della riprogrammazione degli interventi; tutti i partecipanti sul modo di cercare e trovare un linguaggio comune come base indispensabile a collaborare come rete e sugli spazi dedicati a riflettere criticamente per implementare azioni di advocacy.

In questo quadro, ciascun professionista e volontario è stato chiamato a fare i conti con pregiudizi e stereotipi che coinvolgono la sfera personale, il gruppo di lavoro, l'organizzazione e la società civile. La consapevolezza della dipendenza che si può stabilire da comportamenti standardizzati che nutrono l'illusione del cambiamento e che sono alimentati da pregiudizi strutturati nelle

¹ Discussion Paper, *Abitare il cambiamento nella grave emarginazione adulta in Italia*, ultimo aggiornamento Aprile 2024, a cura di fio.PSD ETS (Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora). Per info segreteria@fiopsd.org

² La Consensus Conference (Conferenza di Consenso) è un dispositivo volto ad innescare la realizzazione di un processo politico partecipativo su un dato tema. Se ne ha esperienza per la prima volta a livello europeo nel 2010 sul tema homelessness, grazie all'iniziativa del presidente belga del Consiglio Europeo. Co-organizzato dalla Commissione Europea, in stretta collaborazione con il governo francese, il processo è stato coordinato dalla Federazione europea delle organizzazioni che lavorano con le persone senza dimora (FEANTSA) generando l'avvio, ad esempio in Italia, della riflessione e della sperimentazione su Housing First. L'utilità del dispositivo si esprime nella costruzione di un linguaggio comune, che è presupposto per il dialogo e la reciproca comprensione in merito alle questioni fondamentali che riguardano la homelessness, ed anche nel porre le basi per il progresso delle future policy. L'esperienza e i documenti relativi alla Consensus Conference europea sono disponibili al link: [CC2010FEANTSA](#). I principali contenuti e documenti relativi, invece, alla Consensus Conference nazionale organizzata da fio.PSD sono disponibili al link: [CC2022FIOPSD](#).

organizzazioni³ ha spinto tutti i partecipanti al percorso della *Consensus conference* a cercare, appunto, consenso intorno a delle sfide riconoscibili come comuni. Tali sfide sono state accolte dalla base associativa della Federazione e declinate in termini di programmazione a lungo termine⁴:

1. **LA SFIDA DEL CAMBIAMENTO:** Generare e sviluppare competenze sistemiche e pratiche collettive per individuare e scardinare le dinamiche che impediscono di produrre risultati di inclusione su scala più ampia e duratura nel sistema della risposta alla homelessness.
2. **LA SFIDA DELLA SALUTE:** Promuovere interventi coordinati per gli homeless con gravi problematiche psichiatriche e di salute in generale, al fine di abbattere le barriere di accesso ai servizi e di creare percorsi individualizzati di integrazione socio sanitaria.
3. **LA SFIDA DELL'IMMATERIALITÀ:** Guardare alla persona non più come "senza" ma come ricchezza, con una propria dimensione esistenziale, vitale, narrativa.
4. **LA SFIDA DELL'IMPATTO:** Diffondere una prassi valutativa basata su dati qualitativi e quantitativi, orientata all'empowerment e alla creazione di possibilità di cambiamento nelle politiche, nel contesto e degli stakeholders.
5. **LA SFIDA DELLE UGUAGLIANZE DIVERSE:** Ridefinire l'essere persona senza dimora come una condizione caratterizzata dalla mancanza della possibilità di autodeterminarsi.
6. **LA SFIDA DELL'ABITARE:** Promuovere una politica nazionale sul diritto all'abitare sicuro, accessibile e sostenibile.
7. **LA SFIDA DEL SERVIZIO SOCIALE:** Applicare la Costituzione, aggiornando il mandato del Servizio Sociale per poter rispondere alle odierne sfide sociali ed economiche, valorizzando l'esistente.

Tra queste sfide, quella dell'abitare – "promuovere una politica nazionale sul diritto all'abitare sicuro, accessibile e sostenibile" - è risultata essere centrale sia per i mutamenti programmatici in corso a livello nazionale, sia per via dell'emergenza abitativa sempre crescente.

Nel 2023, la riflessione sull'abitare è diventato il filo rosso del lavoro della fio.PSD insieme ai suoi soci.

³ Abbiamo riconosciuto questa dinamica nel concetto di *archetipo dalla dipendenza dalla soluzione sintomatica*: "Quando una soluzione riduce il sintomo di un problema ma non fa nulla per cambiare le condizioni alle radici del problema, si genera una situazione di dipendenza dalla soluzione sintomatica. (...) Nel breve termine la risposta sintomatica al problema crea un visibile miglioramento che accontenta alcuni dei decisori e riduce l'impulso a investire in una soluzione più strategica a lungo termine. Investendo sempre più talenti, tempo, denaro nella soluzione sintomatica, le possibilità di investire nella soluzione strategica si riducono e, senza realmente volerlo, ci troviamo a dipendere dalle risposte emergenziali che rimangono l'unica forma di risposta a fronte di un problema crescente. Le soluzioni sistemiche come Housing First e reti collaborative richiedono tempo, intenzionalità strategica e risorse ma hanno la potenzialità di modificare le condizioni alla radice della homelessness." (Scheda fio.PSD *Dipendenza dalla soluzione sintomatica*)

⁴ Si veda il documento "*Manifesto della Consensus Conference 2022. Diamo casa al cambiamento*": <https://www.fiopsd.org/manifesto-video-e-materiali-della-consensus-conference-2022/>.

SEZIONE 1 - Cos'è oggi l'abitare nella grave emarginazione adulta?

1. Accoglienza, comunità e alloggio

Il tema dell'abitare diventa sempre più centrale quale leva per stimolare lo sviluppo di percorsi di cambiamento nelle politiche di contrasto alla grave marginalità adulta e per rispondere ai mutevoli bisogni abitativi che oggi si presentano.

Le opportunità abitative per chi vive in strada sono da sempre molto limitate. Il sistema di intervento rivolto alla grave emarginazione, nella cornice già delineata dalla legge quadro 328 del 2000 (artt. 22, 23, 28), punta a misure di accompagnamento e contrasto alla povertà estrema (includendo forme di reddito minimo), servizi di accoglienza di carattere residenziale e semiresidenziale che rispondano a bisogni urgenti e indifferibili; interventi socio-sanitari di emergenza e riduzione del danno; servizi per l'accompagnamento e il reinserimento sociale per persone pronte a sostenere percorsi di autonomia o semi-autonomia. Le diverse soluzioni alloggiative oggi presenti, gestite prevalentemente da enti locali e da enti di terzo settore, hanno per lo più **carattere di temporaneità**, rappresentano **offerte di emergenza o soluzioni transitorie**. L'accesso ad alloggi popolari, social housing o appartamenti a canoni accessibili non sono frequenti tra le proposte offerte alle persone senza dimora per diversi ordini di ragione: criteri di accesso stringenti, meccanismi selettivi e obiettivi di autonomia spesso non adeguati a persone con fragilità e vissuti complessi.

Avviene così che le soluzioni abitative più frequentemente attivate nelle situazioni di estrema povertà sono:

- i centri di pronta accoglienza
- strutture di emergenza per particolari periodi dell'anno (si pensi alle accoglienze aperte durante la cosiddetta "emergenza freddo") o in occasioni di eventi eccezionali (si pensi alle tensostrutture o all'utilizzo di grandi spazi pubblici come stadi e palestre allestiti in occasione della pandemia da Covid 19)
- le strutture di accoglienza notturna (dormitori)
- le sistemazioni temporanee per il singolo nucleo o in coabitazione
- gli alloggi di emergenza sociale

Le Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta, curate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali nel 2015, introducono elementi di innovazione promuovendo la diffusione di:

- approcci **Housing first e Housing led**, ovvero programmi che invertono la logica dell'intervento proponendo il passaggio diretto dalla strada alla casa intendendo con questo la possibilità offerta alle persone senza dimora, con storie di homelessness di lunga durata, di accedere ad appartamenti supportati e reperibili nel mercato immobiliare privato.

2. La programmazione sociale per il disagio abitativo

Negli ultimi anni la questione homelessness e le politiche di contrasto alla grave emarginazione adulta sono entrate nell'agenda della politica sociale nazionale con l'obiettivo di superare l'approccio emergenziale, sostenendo l'adozione di un modello strategico integrato, orientato al potenziamento dei servizi, ad una accoglienza diffusa, ad una presa in carico professionale delle psd, nonché allo sviluppo di percorsi di inclusione abitativa ispirati al modello Housing First/Housing led. A questo specifico scopo è stato dedicato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali un avviso pubblico (*Avviso 4/2016*) finanziato con risorse dei programmi operativi PON Inclusione (25 milioni) e PO FEAD (25 milioni). Complessivamente 100 milioni sono stati destinati per il ciclo di programmazione 2014-2020, grazie al rifinanziamento con il Programma di azione di coesione complementare (POC) (25 milioni) e PO FEAD (ulteriori 25 milioni) per ridurre la marginalità estrema (senza dimora) favorendo il potenziando della rete dei servizi per il pronto intervento sociale e la distribuzione di prodotti alimentari.

Ancora più recentemente, il *Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023* (MLPS), che definisce la programmazione dei principali piani di lotta alla povertà e dei rispettivi fondi, pone al centro il tema della residenza (che leggeremo nelle pagine successive essere profondamente collegata al diritto all'abitare), invitando gli ambiti a dotarsi di un Pronto intervento sociale (nuovo Leps) e di un Servizio di supporto ed accompagnamento all'iscrizione anagrafica per le persone senza dimora (nuovo Leps). Con il PNRR il tema dell'abitare trova una prima risposta attraverso la misura 131 Housing temporaneo ed Housing first. Purtroppo è ancora una misura emergenziale e temporanea che necessiterà di ulteriori investimenti e sviluppi. Inoltre il Fondo povertà, Quota servizi, continua a riservare somme per il finanziamento di interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora (articolo 7, comma 9, del decreto legislativo n. 147 del 2017), di cui 5 milioni destinate all'Housing first; 2,5 milioni ai servizi di posta e per residenza virtuale e 2,5 destinate al pronto intervento sociale (le somme si intendono per ciascun anno nel triennio 2021, 2022, 2023). L'attuale percorso di ridefinizione del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali dovrà ridefinire i contenuti del Piano povertà estrema e della relativa allocazione dei fondi, auspichiamo che le evidenze fino ad ora raccolte in materia di abitare possano essere prese in considerazione e poste in essere.

3. La frattura tra politiche sociali e politiche abitative

Nonostante dunque l'attenzione rivolta all'abitare dalle politiche sociali nazionali sia più evidente rispetto al passato, manca ancora oggi un collegamento tra queste e le più strutturate politiche abitative nazionali, lasciando che le risposte e le forme abitative rivolte alla grave marginalità rimangono caratterizzate da:

- temporaneità (giustificate dalla prospettiva di una rapida riconquista dell'autonomia da parte delle persone vulnerabili),
- emergenza (risposta rapida ad un bisogno primario),
- sperimentaltà/innovazione (spesso difficilmente scalabili a livello nazionale).

I servizi sociali oggi possono prendere in carico la gestione tempestiva dell'emergenza abitativa ma, come si legge nello stesso Piano nazionale degli interventi 2021-2023, *"non sono in grado da soli di offrire una risposta duratura laddove le politiche sociali non siano affiancate da coerenti politiche abitative, in grado di dare uno sbocco naturale ai percorsi di presa in carico finalizzati al conseguimento dell'autonomia da parte delle persone e delle famiglie in condizioni di bisogno"*. Parimenti, le Linee guida per l'uso della Quota servizi Fondo Povertà, specifica che per il LEPS - Pronto intervento sociale, le spese per servizi di accoglienza e ospitalità provvisoria sono da intendersi come risposta immediata a bisogni urgenti, immediati ed indifferibili e, pertanto, subordinata alla temporaneità degli stessi.

Malgrado, dunque, l'impegno del settore sociale nel fronteggiare il disagio abitativo grave, permane una profonda frattura tra le politiche pubbliche e, in particolare, tra le politiche sociali e le politiche abitative di più ampio respiro. Quest'ultime che, per competenza istituzionale e per dovere costituzionale, come vedremo nelle pagine successive, sono chiamate a garantire un alloggio dignitoso per il pieno sviluppo della persona, di fatto oggi non riescono a rispondere alla mancanza cronica di una dimora per migliaia di persone che oggi vivono in strada o presso le strutture di accoglienza a loro dedicate.

La presenza di questa frattura rende faticoso e, a tratti insostenibile, affrontare in modo capillare e complessivo i problemi legati alla casa e al disagio abitativo di cui le persone senza dimora rappresentano la punta estrema.

In questa cornice, le iniziative e le esperienze territoriali che si sono via via sviluppate dal basso o in cornici regionali specifiche e di cui la rete fio.PSD è ricca (vedi il caso Toscana e le esperienze di Agenzia sociale per la casa o il caso Torino e l'esperienza dei patti tra comune, proprietari di case e associazionismo), sono caratterizzate da **progetti sociali e iniziative a termine** con carattere di sperimentazione nel tentativo di realizzare forme dell'abitare rivolte alla grave marginalità adulta: gruppi appartamento, accoglienza diffusa, sostegno per adulti ad alto potenziale di autonomia, housing led per giovani, co-housing per donne o persone sd over 65, housing first per persone senza dimora con vissuti di marginalità complessi e duraturi, etc.

Nel corso del documento riporteremo una serie di esperienze raccolte grazie ad una mappatura svolta dalla Federazione in occasione di incontri territoriali con la base associativa. Tuttavia, sebbene si tratti di esperienze ad alto potenziale, queste risposte territoriali testimoniano l'attuale **difficoltà che queste esperienze possano trasformarsi in servizi strutturati di lungo periodo.**

4. Le forme dell'abitare: esperienze e pratiche territoriali della rete fio.PSD

Alla luce del quadro delineato e nell'ottica di proseguire il percorso avviato con la Consensus Conference del 2022, tra settembre e ottobre 2023, la fio.PSD ha incontrato 175 professionisti referenti per enti attivi nei vari contesti locali del territorio nazionale, di cui 76 soci, cercando di indagare lo stato dell'arte rispetto alle soluzioni abitative offerte e al tipo di supporto previsto.

La maggior parte dei partecipanti agli incontri ha descritto la totalità dei servizi offerti dalle proprie organizzazioni, riportando una narrazione che riflette la non sempre chiara distinzione tra ciò che può essere considerato "casa" e ciò che *non* può esserlo.

A fronte della molteplicità di servizi descritti e dei diversi modi di denominarli, riportiamo di seguito le tipologie a cui gli stessi servizi sono riconducibili per similarità di caratteristiche:

- *Strutture di accoglienza H12*

In questa tipologia rientrerebbero servizi chiamati "dormitori", "strutture di accoglienza a bassissima soglia", "strutture adibite in occasione del piano freddo". Questi servizi si riferiscono tutti ad una forma di accoglienza notturna (H12), continuativa durante l'anno, con carattere di emergenza, strutturazione degli spazi comunitari e target universale.

- *Comunità*

In questa tipologia rientrerebbero:

- Le "comunità semiresidenziali", descritte come strutture di accoglienza diurna con presidio leggero e target universale;
- Le "comunità residenziali", dette anche "macrostrutture" o "case di comunità", descritte come strutture di accoglienza H24 con presidio leggero e target universale;
- Le "comunità alloggio", dette anche "strutture H24", descritte come strutture di accoglienza H24 protette per acuzie con presidio specialistico e target specifico (tra quelli citati compaiono, ad esempio, persone con malattie psichiatriche e persone con fragilità sanitarie di tipo psichiatrico).

- *Alloggio*

In questa tipologia rientrerebbero:

- "Alloggi supportati"; "housing supportato"; "comunità alloggio"; "casa di accoglienza"; "alloggi di inclusione"; "alloggi in emergenza"; "struttura con approccio integrato sociosanitario". Questi sono descritti come alloggi protetti in regime di coabitazione, di natura transitoria, dov'è garantito un supporto sociale ed educativo. Il target che ha accesso a questo tipo di struttura è generalmente categoriale (tra quelli citati compaiono donne sole, donne vittime di violenza, nuclei madre bambino, anziani, giovani), è prevista la condivisione di spazi comuni e l'accesso alla struttura da parte di esterni è limitata.
- "Accoglienza diffusa". Questa tipologia di servizio risulta piuttosto innovativa e in crescita, si rivolge ad un target generico e in alcuni casi si sviluppa sulla base di convenzioni con alberghi cittadini.

- *Abitazione*

In questa tipologia rientrerebbero:

- "Co-housing"; "coabitazioni solidali"; "gruppo-appartamento"; "gruppo appartamento spontaneo". Queste forme di abitazione sono spesso descritte come sviluppo spontaneo di una forma di alloggio o accoglienza precedentemente sperimentata. Le persone che abitano in questo caso non costituiscono un target di progetto ma si scelgono autonomamente per legame affettivo, convenienza economica, opportunità, vicinanza ai servizi.
- "Alloggi a costi accessibili", ovvero edilizia convenzionata tra pubblico e privato.
- "Alloggio pubblico", ovvero edilizia residenziale pubblica propria del patrimonio immobiliare pubblico.
- "Alloggi privati", ovvero appartamenti affittati nel mercato privato a titolarità della persona inserita in casa o dell'organizzazione che fa da garante.

Nella sezione abitazione rientrerebbero a pieno titolo anche i progetti Housing Led e Housing First e le esperienze a loro assimilabili:

- "Housing Led". Questo tipo di servizio è descritto come caratterizzato da progetti di autonomia casa-lavoro e di integrazione nel quartiere per persone in possesso di lavoro e reddito, con supporto alla gestione della casa. La specificità che caratterizza il target destinatario di questo tipo di servizio riguarda il possesso di lavoro e di reddito. Tra i target citati compaiono persone anziane, persone con problematiche di dipendenza, persone segnalate dai servizi sociali, working poors.
- "Housing First"; "esperienze assimilabili ad HF". Gli alloggi HF sono descritti come appartamenti o intere palazzine per abitare le quali è prevista la compartecipazione economica alle spese di affitto e dove è possibile convivere con altre persone condividendo spazi comuni pur avendo una camera personale. Anche in questo caso il target è specifico e scelto (sono citati in particolare persone senza dimora, neomaggiorenni, come pure i nuclei madre bambino e le famiglie).

La rete degli aderenti segnala la difficoltà di una collocazione netta nella categoria propria delle abitazioni per la difficoltà di garantire continuità nel tempo e quindi non condizionare l'accoglienza ai cicli di finanziamento dei progetti.

Le quattro grandi tipologie emerse dai racconti dei partecipanti al percorso di animazione territoriale 2023 sono quindi riconducibili a:

- "Struttura di accoglienza"
- "Comunità"
- "Alloggio"
- "Abitazione".

È possibile identificare le seguenti come principali caratteristiche in base alle quali varia la forma di accoglienza e di abitazione:

- Il **tempo** di permanenza che da regolamento è concesso all'ospite;
- Il tipo di organizzazione degli **ambienti di vita** previsto;
- La presenza o assenza di un **progetto individualizzato** che caratterizza il percorso della persona nella struttura di accoglienza o abitazione;
- La presenza o assenza di collaborazione tra il servizio che offre la struttura di accoglienza o accompagna la persona e i **servizi territoriali**.

Nel caso delle “strutture di accoglienza”, il tempo di permanenza è basso, gli ambienti di vita personali assenti, il progetto individualizzato e la collaborazione con i servizi territoriali non necessariamente presenti.

Nel caso delle “comunità”, il tempo di permanenza è medio, gli ambienti di vita personali sono abbastanza presenti e sempre misti a spazi comuni, il progetto individualizzato e la collaborazione con i servizi territoriali sono presenti.

Nel caso degli “alloggi”, il tempo di permanenza è alto, gli ambienti di vita personali sono spesso presenti e qualche volta misti a spazi comuni, il progetto individualizzato e la collaborazione con i servizi territoriali sono presenti.

Nel caso delle “abitazioni”, non è definito un tempo di permanenza, gli ambienti di vita personali sono presenti, il progetto individualizzato e la collaborazione con i servizi territoriali sono presenti.

SEZIONE 2 - Verso l'Abitare come cambiamento

5. Le sfide dell'Abitare:

“Sarebbe troppo immaginare un Ministero della casa? Serve una consapevole, democratica e inclusiva gestione del patrimonio immobiliare pubblico e privato. Serve un uso e un riuso delle infrastrutture sociali oggi disponibili. Servono piani urbani, progettazione sociale e misure di coesione per rigenerare le città in modo equo e accessibile. Serve innovazione ma soprattutto servono politiche nazionali”. (Cristina Avonto, Presidente fio.PSD)

Lavorare sull'abitare vuol dire **intendere l'abitare come leva per un cambiamento sistemico**, passando da risposte di emergenza e progetti, a politiche strutturali basate su un impegno istituzionale e interlocutorio che operi in diversi ambiti, proprio perché il tema dell'abitare è un tema trasversale. Da una parte gli enti di terzo settore sono chiamati ad avere una grande responsabilità in materia di co-programmazione sui territori e, al contempo, le istituzioni pubbliche sono chiamate ad avere un ruolo di governance del processo.

Per le persone senza dimora abitare è un tema centrale e non è più procrastinabile. Le persone senza dimora aumentano e cambiano i loro fabbisogni abitativi. Le persone non scompaiono dietro coni d'ombra. È urgente non alimentare conflitti tra le povertà ma dare evidenza e dignità ad ogni fragilità. **La responsabilità dell'abitare e dell'abitare sociale è di tutti.**

Con questo *Manifesto sull'abitare* rilanciamo i lavori, che continueranno con costanza e tenacia nei prossimi mesi, in collaborazione con le reti amiche che su questo stanno lavorando. Continueremo a dialogare con le istituzioni nazionali e locali che hanno la responsabilità di agire il cambiamento. Lavoreremo al fianco dei soci e dei territori per rendere esigibili i diritti delle persone più vulnerabili e per non recedere mai dai diritti costituzionali acquisiti.

Abitare il cambiamento nella grave marginalità adulta vuol dire:

- 1. Cambiare la narrazione: conoscere i dati, promuovere indagini nazionali, raccontare le storie delle persone*
- 2. Cambiare la prospettiva: casa non è solo abitare ma relazione, diritti, comunità, spazio, politiche*
- 3. Cambiare l'accessibilità ai diritti: leps sull'abitare; residenza anagrafica, reddito di dignità (e non solo da lavoro)*

4. Cambiare le politiche per l'abitare: housing a canoni sociali; case accessibili sul mercato privato con canoni calmierati, agenzia sociale per la casa; fondi di garanzia, inserire nei PUC il tema dell'alloggio sociale come standard urbanistico

5. Cambiare la cultura: la casa non deve essere un punto di arrivo ma è il punto di partenza; la casa non può essere temporanea; le persone devono essere accolte nella loro fragilità, non dobbiamo/non possiamo rendere tutti forti o tutti resilienti. Le persone devono essere accompagnate da azioni educative, sociali e sanitarie, culturali, di comunità.

Sfida 1: La residenza come diritto

Con la legge di bilancio 2021 (L.178/2020) e il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 viene ribadito che le persone senza dimora hanno i medesimi diritti, doveri e potestà di ogni altro cittadino. L'ordinamento italiano non prevede diritti o interessi legittimi o doveri specifici per chi si trovi in condizioni di homelessness, ragion per cui il problema principale non è tanto quello di definire quali siano i diritti delle persone senza dimora, ma di comprendere se i diritti universali di cui godono siano o meno per loro esigibili come lo sono per ogni altro cittadino. Anche se formalmente titolari di diritti, esistono alcune barriere specifiche per le persone senza dimora, legate alla condizione abitativa e di emarginazione, che impediscono o possono impedire l'accesso ai diritti fondamentali garantiti a ogni altro cittadino.

Il diritto alla residenza, che si ottiene mediante l'iscrizione anagrafica in un Comune italiano, è porta di accesso imprescindibile per poter accedere ad ogni altro diritto, servizio e prestazione pubblica sul territorio nazionale. Tale preconditione è normativamente pienamente esigibile. L'ordinamento giuridico prevede una norma specifica per la residenza anagrafica delle persone senza dimora: all'art. 2, comma 3 della L. 1228 del 24 dicembre 1954 è stabilito che "la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel Comune ove ha il domicilio, e in mancanza di questo nel Comune di nascita". L'elezione del domicilio, nell'accezione ampia prevista dalla Cassazione, di fatto, è elemento sufficiente perché una persona senza dimora possa ottenere dal Comune nel quale ciò avviene, la residenza anagrafica (Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, p. 99).

Sono ancora molte le persone che non accedono a questo diritto esigibile, anche perché la residenza "fittizia" può non essere sufficiente a favorire l'accesso ad altri diritti se non è accompagnata da un servizio che consenta l'effettiva reperibilità della persona.

Con la definizione di questo LEPS si intende garantire in ogni Comune, alle persone che lo eleggono a proprio domicilio, anche se prive di un alloggio, servizi che permettano di rendere effettivo il diritto all'iscrizione anagrafica, compreso il servizio di fermo posta necessario a ricevere comunicazioni di tipo istituzionale.

Tali servizi devono essere assicurati in ogni ambito secondo le modalità indicate nella scheda LEPS Accesso alla residenza anagrafica e fermo posta contenuta nel Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023 (pp. 109-111) in quanto sostenuti con risorse del Fondo Povertà che potranno essere integrate con risorse provenienti dal REACT EU.

Il riconoscimento di questo servizio come LEPS invoca la necessità per ogni Comune di **individuare nell'ufficio anagrafico di pertinenza specifici referenti per il riconoscimento della residenza alle persone senza dimora** e di **attivare una procedura per la richiesta della residenza anagrafica da parte delle persone senza dimora** e per ogni Ente che lavori nell'ambito homelessness di essere disponibili a supportare e accompagnare le persone senza dimora all'iscrizione anagrafica mediante sportelli dedicati e/o mediante il collegamento con i servizi territoriali, per garantire la prossimità del servizio.

Sfida 2: Segnare il confine tra forme di accoglienza e forme abitative

La domanda emersa dai partecipanti durante il percorso di animazione territoriale 2023, divenuta interrogativo per ciascuna organizzazione, ha riguardato la differenza che c'è tra soluzioni di accoglienza e soluzioni abitative messe in campo dai servizi dedicati alla grave marginalità adulta.

A partire dalla documentazione esistente a livello europeo e nazionale, dal confronto tra la classificazione europea *the housing continuum*⁵ e la classificazione nazionale presente nelle Linee di indirizzo sulla grave marginalità adulta (2015) possiamo ricostruire una classificazione essenziale che delinea la progressione che va da soluzioni temporanee di accoglienza in strutture comunitarie all'abitare in appartamenti di proprietà pubblica o privata.

Accanto a questo elemento di ordine più *formale* c'è un elemento *sostanziale* composto da più dimensioni: che il luogo abitato sia riconosciuto come 'casa' dalla persona che lo abita, che sia situato in un contesto scelto e dov'è già presente o dove ci sono buoni presupposti perché si possa costruire un legame di appartenenza tra la persona e gli altri abitanti del quartiere.

In altri termini, le dimensioni che si ritengono decisive e che segnano il confine tra soluzioni di accoglienza e soluzioni abitative sono:

- a) **la dimensione temporale** – il limite temporale posto all'abitare è riconducibile al solo contratto di affitto concordato dalle parti;
- b) **la dimensione spaziale** – il luogo abitato deve garantire il livello di intimità che la persona riconosce ottimale per sé e il sito territoriale deve essere stato scelto dalla persona, nonostante la posizione geografica periferica che può caratterizzarlo;
- c) **la dimensione simbolico – relazionale** – la persona deve sentire e riconoscere l'esistenza di un legame di appartenenza con il luogo e il quartiere in cui abita, che dipende anche dalla cerchia dei suoi legami significativi.

Il fattore che attraversa trasversalmente queste dimensioni è, in estrema sintesi, la scelta che la persona riesce a fare, in base ai mezzi in suo possesso e agli obiettivi che diventano man mano più chiari alla sua coscienza.

⁵ Per approfondire il concetto e la rappresentazione dell'Housing continuum si rimanda alla <https://innfromthecold.org/what-is-the-housing-continuum/> dalla quale è possibile consultare anche i diversi report tematici prodotti dalla *Canada Mortgage and Housing Corporation* (CMHC), una Agenzia nazionale di Housing in Canada.

Sfida 3: Riaffermare l'abitare come diritto⁶

"Il diritto all'abitare è il presupposto del godimento di una serie di altri diritti. Se il diritto all'abitare è debole, non vi è libertà, non vi è partecipazione e non vi è democrazia" (Prof. ssa Francesca Nugnes, Roma 15 novembre 2023)

Il diritto all'abitare è un diritto che, come tutti i diritti fondamentali, è un **diritto dinamico** che si evolve in ragione dei cambiamenti di ordine socioeconomico, culturale, legati allo sviluppo del territorio e delle dinamiche globali. Alla luce di questi cambiamenti, il diritto all'abitare è un diritto che si sta indebolendo e si aggiunge alle fragilità che alcune fasce di popolazione già vivono andando ad acuire la loro condizione di vulnerabilità (si pensi ai working poor, alle donne vittime di violenza domestica, alla comunità LGBTQI+ fino a toccare la punta estrema della homelessness).

In questo contesto è importante chiederci **quali strumenti e quali indicazioni possono emergere dalla dimensione giuridica affinché il decisore pubblico possa rendere più effettivo il diritto all'abitare.**

Occorre innanzitutto sostenere un **ritorno alla visione di società presente nella Carta costituzionale** che racchiude un disegno, una visione, un progetto di società **che pone al centro lo sviluppo della persona umana.** Questo sviluppo non accade in maniera individuale ma deve avvenire nell'interazione con la società in cui la persona è situata ovvero deve avvenire secondo principi di solidarietà (art.2 Cost.) e di pari dignità sociale (art.3 Cost.).

Avviene invece che nelle punte più estreme della povertà abitativa ovvero nella homelessness, la debolezza del diritto dell'abitare coincide non solo con la privazione della libertà di domicilio (art.14 Cost.), ma spesso con la mancanza di una residenza che, a sua volta coincide con il mancato godimento del diritto alla difesa (art. 24 Cost.) il mancato godimento del diritto alla salute (art. 32 Cost.), la mancata assistenza sociale (art. 38 Cost.), la mancanza del diritto al lavoro (artt. 1 e 4 Cost.).

Occorre **riaffermare la funzione collettiva e sociale che il diritto all'abitare** - e finanche il *favor* per la proprietà privata previsto dalla Costituzione (art.47), - **assolve per uno sviluppo equo della società.** Il diritto alla casa, infatti, si collega ad altri diritti come il diritto alla vita, alla famiglia, alla tutela della propria famiglia, ad avere uno spazio fisico che consente al singolo di sviluppare di soddisfare le esigenze legate alla dimensione relazionale. Inoltre, il diritto all'abitare non si risolve in un alloggio purchessia ma si risolve nella disponibilità di uno spazio, urbano e fisico, che consente al singolo di godere della comunità in cui è situato. **La proprietà privata deve avere una funzione sociale.** L'acquisto della propria abitazione è favorito fintantoché assorbe una funzione sociale che è quella proprio di soddisfare il bisogno abitativo di chi acquista la

⁶ Questo paragrafo riprende la relazione della Prof. ssa Francesca Nugnes (Università di Pisa e componente del Comitato Scientifico fio.PSD) presentata alla Tavola rotonda del 15 novembre 2023 a Roma durante l'evento fio.PSD "Abitare il cambiamento".

proprietà; **in questo senso l'abitazione risponde a un bisogno che serve all'uomo come base di partenza per il suo percorso di sviluppo della propria personalità.** All'opposto, le politiche abitative seguite finora hanno travisato il *favor* che la Costituzione riconosce all'acquisto della casa agevolando di fatto un processo di finanziarizzazione della stessa caratterizzata dalla crescita di rendite parassitarie che hanno avuto l'effetto di ostacolare l'accesso alla casa a prezzi abbordabili.

Ma è proprio il compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione del diritto all'abitare e della pari dignità sociale.

Come indicato dalla Corte costituzionale già nelle sentenze nn.217 e 404 del 1988, il diritto all'abitare è assimilato ai "diritti inviolabili (...) di cui all'art.2 Cost." ed è un "fondamentale diritto sociale" che lo Stato deve garantire affinché "la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana" (sent.217/88 e 404/88).

L'emersione del diritto all'abitazione come fondamentale diritto sociale, dell'abitazione come bene essenziale per una vita dignitosa, ha consentito a partire della letteratura di sostenerne una concezione "forte", la cui tutela non è indiretta per la sua natura strumentale al godimento di altri diritti, ma diretta **al pari di un diritto soggettivo vero e proprio.**

In questa prospettiva, l'obbligo dei pubblici poteri di dare attuazione alle disposizioni costituzionali non costituirebbe solo un vincolo politico concretizzantesi nella programmazione e attuazione di interventi volti a garantire il diritto all'abitazione, ma diventerebbe un vero e proprio vincolo giuridico da cui deriverebbe la giustiziabilità del diritto all'abitazione, vale a dire **il potere del giudice di disporre l'assegnazione di un alloggio o di una somma sufficiente a consentire l'accesso alle fasce più deboli ad un alloggio adeguato.**

Questa accezione, sebbene desiderabile, si scontra con diverse problematiche: una è certamente il condizionamento finanziario del diritto e, l'altra, è il livello essenziale del fabbisogno abitativo. Rispetto alla prima la Corte costituzionale ha ribadito, anche in tempi relativamente recenti, come nel bilanciamento dei diritti rispetto ai vincoli di bilancio i primi non possano essere compressi oltre il nucleo minimo indefettibile oltre il quale si lede la dignità umana (ex multis sent. n. 94/2007; n.166/2008, n.275/2016).

Riguardo alla seconda questione, la stessa Corte ha chiarito che la **determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli** non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate". (166/2008, cons.dir.3).

In particolare, la Corte dispone che la determinazione dell'offerta minima degli alloggi destinati ai ceti meno abbienti "non può essere solo quantitativa, ma anche qualitativa, nel senso che, nel momento in cui si determina l'offerta minima destinata alle categorie sociali economicamente disagiate, **occorre stabilire anche le caratteristiche di questi alloggi"** (166/2008).

Inoltre la Corte auspica un momento unitario precedente la programmazione regionale in materia di edilizia residenziale pubblica, in cui **Stato e regioni individuino non solo i livelli essenziali della prestazione abitativa, ma anche le “categorie sociali cui è riconosciuta una posizione preferenziale rispetto a tutte le altre, in considerazione del particolare stato di disagio economico in cui versano le persone in esse comprese” (sent.121/2010)**. Tuttavia, diversamente da quanto previsto per il diritto alla salute, il cui contenuto minimo è stato agganciato ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all’art.117, 2 comma, lett.m), Cost., **per il diritto all’abitare non è stato individuato finora un “nucleo minimo” e pertanto questa resta una sfida aperta.**

Sfida 4: Riconoscere l'abitare come relazione⁷

“La povertà non è che un epiteto di cui non dobbiamo trascurare la dimensione relazionale perché dietro la povertà c'è l'ingiustizia, c'è il depauperamento di legami sociali che riguardano nuove fasce di popolazione, c'è l'indebolimento di una democrazia degna di questo nome” (Prof. Alessandro Tolomelli, Roma 15 novembre 2023)

Parlare dell'abitare come relazione significa tenere conto che non è sufficiente fornire una casa alle persone, ma abitare deve significare anche mettersi in gioco in una relazione capace di **creare significato e dare senso allo stare in comunità.**

Le persone senza dimora sono persone che vivono una frattura relazionale con la famiglia, con la società, con sé stesse. Quello che noi possiamo fare è cercare di metterci in gioco nella ricerca di ricostruzione delle relazioni significative tra queste persone e le altre, ma anche tra le istituzioni e le persone.

Fare questo non è semplice poiché **avere un approccio relazionale significa** introdurre in una pratica tendenzialmente burocratica - come può essere la presa in carico - degli elementi di attenzione, di ascolto, di sospensione del giudizio che sono tutte competenze educative, connesse alla questione dei diritti e dei bisogni, e che tendono a **promuovere la logica capacitante come superamento di quella assistenziale.**

Abitare deve significare abilitare.

Occorre iniziare a vedere le persone non solo come utenti o bisognose, ma cercare di aiutarle a percepirsi anche in modo divergente rispetto all'etichetta o allo stigma istituzionale che si portano appiccicate addosso.

Occorre abbinare all'approccio educativo anche altri approcci in una prospettiva interdisciplinare cercando di cambiare la cultura dei servizi. Cambiare il paradigma dell'intervento sociale facendo anche molta attenzione al tema del depauperamento della qualità del lavoro sociale, dei livelli retributivi e della mancanza di riconoscimento sociale che proietta gli operatori e le operatrici che lavorano nei contesti della povertà in una dimensione a loro volta di lavoro povero.

Di nuovo, **la povertà non è che un epiteto di cui non dobbiamo trascurare la dimensione relazionale perché dietro la povertà c'è l'ingiustizia, c'è il depauperamento di legami sociali**

⁷ Questo paragrafo riprende la relazione del Prof. Alessandro Tolomelli (Università di Bologna e componente del Comitato Scientifico fio.PSD) presentata alla Tavola rotonda del 15 novembre 2023 a Roma durante l'evento fio.PSD “Abitare il cambiamento”.

che riguardano nuove fasce di popolazione, c'è l'indebolimento di una democrazia degna di questo nome.

Lavorare con le PSD significa lavorare per la comunità nel suo complesso perché viviamo tutti un po' come dei senza dimora, perché facciamo fatica ad abitare le nostre città, perché si è persa l'idea di "bene comune", di abitare la città tessendo relazioni significative tra le diverse tipologie di cittadinanza, di spazio urbano come luogo di tutt* e nel quale si costruisce la consapevolezza di condividere un comune destino.

Sfida 5: Sviluppare l'abitare come spazio urbano⁸

"La dimensione della convivenza è una componente essenziale dell'abitare, cioè le capacità di relazione che noi possiamo mettere in campo all'interno di un contesto di vita." (Prof. Carlo Cellamare Roma 15 novembre 2023)

Abitare non è solo casa: c'è una complessità del territorio in cui si vive, dell'ambiente di vita. **Abitare significa servizi a disposizione, attrezzature, spazi pubblici, aree verdi.** L'organizzazione della città incide infatti sull'organizzazione di vita delle persone e sulla qualità del loro abitare. Siamo immersi in città che separano le funzioni: ad esempio da una parte andiamo a lavorare, in un'altra dormiamo e viviamo. **Le città producono disuguaglianze e disagio strutturale.** Chi abita in contesti disagiati chiede casa e lavoro: non possiamo pensare ad un abitare di qualità se non connesso al tema del lavoro.

Questo significa che attivare processi di rigenerazione urbana non si può ridurre a riqualificazione degli spazi fisici ma anche e, necessariamente, a ricostruire percorsi di autonomia o, meglio, di emancipazione dal disagio socio-economico.

Il tema abitare non è solo una questione fisica ma anche un sistema di relazioni in cui ti immergi. La dimensione della convivenza è una componente essenziale dell'abitare, cioè le capacità di relazione che noi possiamo mettere in campo all'interno di un contesto di vita. Ma cosa accade, a proposito di convivenza, se la vita sociale è messa a valore economico? La città è soggetta ad un processo di mercificazione, promosso dal modello neoliberista prevalente.

Oggi occorre discutere il modello prevalente: **bisogna ripoliticizzare la vita urbana.**

⁸ Questo paragrafo riprende la relazione del Prof. Carlo Cellamare (Università di Roma Tre e componente del Comitato Scientifico fio.PSD) presentata alla Tavola rotonda del 15 novembre 2023 a Roma durante l'evento fio.PSD "Abitare il cambiamento".

Dove stiamo andando? Quali scelte si fanno? Il diritto alla città era la possibilità di partecipare alle decisioni che riguardano il proprio contesto di vita. Questo vuol dire discutere come pensiamo e vogliamo la convivenza, come lavoriamo sulle relazioni che danno significato e senso al nostro abitare un luogo.

Un dato per riflettere. **Nel 2018, secondo uno studio Nomisma per Federcasa, 650.000 famiglie avevano diritto alla casa popolare e il loro diritto non era riconosciuto.**

La situazione è molto grave. Occorre entrare in conflitto, discutere, reclamare ed esigere diritti attraverso politiche diverse.

Il conflitto è costruttivo. Oggi il conflitto è stato criminalizzato nella nostra società, viene ritenuto come un fatto estremamente negativo che bisogna anzi soffocare.

Ma il conflitto è il motore costruttivo delle nostre società. Ci fa pensare diversamente, mette a confronto alternative differenti.

Rispetto alle priorità di un confronto politico-culturale occorre muoversi tra collaborazione e conflitto: si collabora con l'amministrazione, perché ci sono alcune cose importanti da costruire, però si confligge quando ci sono cose che non funzionano.

Sfida 6: Promuovere Housing First come leva del cambiamento sistemico nelle politiche di contrasto alla homelessness

Nel 2014 la fio.PSD, con l'avvio della sperimentazione dell'approccio Housing First (HF), come pratica sociale innovativa nel welfare del nostro paese, ha mostrato la possibilità di cambiare il modo in cui veniva affrontata l'homelessness, rompendo un paradigma che era parso indiscutibile.

In Italia, gli approcci HF/HL trovano un riconoscimento formale nelle *Linee di Indirizzo per il Contrasto alla Grave Emarginazione Adulta* redatte dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali nel 2015. Oggi sono tra i servizi più raccomandati dal *Piano Nazionale delle politiche e degli interventi sociali 2021-2023*, all'interno del quale HF viene indicato come servizio da potenziare attraverso le risorse del Fondo Povertà e del PNRR- Piano nazionale di ripresa e resilienza.

A partire dal 2014, HF si è molto diffuso in Italia grazie ad un movimento associativo dal basso e alle azioni di sviluppo promosse da fio.PSD. Si stima che oltre 1.000 persone siano accolte oggi in Italia nelle case HF gestite da comuni ed enti di terzo settore che offrono supporto abitativo e accompagnamento costante a persone con storie di homelessness. HFI-La Community italiana dell'Housing First, coordinata da fio.PSD, rappresenta il punto di riferimento per chi vuole apprendere l'HF e avviare progetti di questo tipo.

Dopo dieci anni di studi, pratiche e sperimentazione, l'approccio HF si pone oggi come strumento di intervento *evidence based*, ovvero basato sui risultati eccellenti che ha portato nel contrasto alla homelessness e come *leva per il cambiamento sistemico* nelle politiche di contrasto alla homelessness. Quindi non solo e non tanto un progetto ma una sorta *bussola* che permetta ai governi e agli operatori di tracciare il proprio itinerario all'interno del fenomeno complesso della grave marginalità e che rimetta l'abitare al centro di un intervento risolutivo e di lungo periodo.

L'HF, come sta accadendo in altri paesi europei (Spagna, Scozia, Finlandia, ...), diventa perno per una strategia integrata di contrasto alla homelessness che promuova un cambiamento sistemico orientato al superamento del problema e non alla sola gestione o all'ampliamento dei servizi. La stessa prospettiva della *European Platform on Combating Homelessness*, che ribadisce l'urgenza di "porre fine al fenomeno dei senzatetto entro il 2030", cioè *risolvere, anziché gestire, il fenomeno delle persone senza dimora*.

HF ha mostrato negli anni di sperimentazione anche in Italia, che dare stabilità abitativa alle persone in grave emarginazione è possibile e può essere quindi intesa come una delle soluzioni abitative più promettenti che devono inserirsi in una più ampia cornice di politiche abitative nazionali.

Lavorare su HF sollecita dunque un cambio sistemico nelle politiche sociali e abitative in direzione del rendere accessibile un abitare stabile. *La prospettiva è quella del diritto all'abitare garantito per tutti e trova in HF una modalità operativa specifica per un target di persone con bisogni complessi.*

Sfida 7: Lavorare in rete con le altre reti

Un ulteriore obiettivo di fio.PSD è quello di consolidare le sinergie con le reti nazionali attive nell'ambito della grave marginalità adulta, come Caritas Italiana, CNCA, Forum Diseguaglianze e Diversità, Croce Rossa Italiana, S. Egidio, Forum del Terzo settore ed altre organizzazioni.

In questa dimensione, fio.PSD partecipa al percorso partecipato del Social Forum sull'Abitare⁹, che riunisce 200 diversi attori (ets, movimenti, sindacati, università) impegnati nell'affermazione del diritto all'abitare e in cui fio.PSD porta la specificità delle voci delle persone in grave marginalità e rappresenta i soci.

Scopo del Social Forum è quello di affrontare e risolvere le problematiche legate all'abitare, mettendo a sistema idee, esperienze, analisi e proposte. L'intento è quello di creare una rete solidale che parta dal basso e che riesca ad incidere sulle politiche e pratiche abitative attuali.

Obiettivo del Forum è in perfetta linea con il percorso fatto finora da fio.PSD: "riformulare il concetto di abitare, mettendo in luce la necessità di un diritto all'abitare accessibile, sostenibile, giusto. Specialmente nelle fasce più deboli della società. Lavorare ad una rigenerazione delle città per renderle più inclusive e accoglienti".

La struttura di collaborazione che si sta creando ha obiettivi chiari e programmatici e consentirà di lavorare sul tema dell'abitare nei prossimi anni e di arrivare a risultati concreti nella direzione di eliminare gli ostacoli che impediscono la situazione cambi.

All'interno del Social Forum per l'abitare, come Federazione ci impegniamo a sostenere i nostri soci condividendo informazioni e conoscenze raccolte in ambito nazionale e internazionale, mettendo in contatto le esperienze, diffondendo le migliori prassi e sostenendo le azioni di lobby.

⁹ fio.PSD è stata sostenitrice e promotrice del Social Forum dell'abitare. Ha partecipato all'assemblea nazionale tenutasi a Bologna dal 18 al 20 aprile in occasione della quale è stato firmato il Documento "MOVIMENTO DUPLICE PER UN NUOVO DIRITTO ALL'ABITARE" con le 19 proposte per il diritto all'abitare avanzate dai promotori dell'iniziativa. Per approfondimenti <https://www.cnca.it/una-coalizione-nazionale-per-labitare-nasce-il-social-forum-dellabitare/>