



Mauro Pellegrino,
Filippo Ciucci, Gabriele Tomei

VALUTARE L'INVISIBILE

Interventi di contrasto
alle povertà estreme
a dieci anni dalla legge 328/2000

Presentazione di Mauro Palumbo

G

R

E

X

Scienze sociali, Solidarietà, Formazione

Collana interdisciplinare

FrancoAngeli

GREX **Scienze sociali, Solidarietà, Formazione**

Collana interdisciplinare diretta da Alberto Merler

Grex-gregis: il gregge. Già attraverso la sua provocatoria denominazione questa collana che si occupa di “Scienze sociali, Solidarietà, Formazione” intende offrirsi con una sua particolare modalità. Comunemente, siamo abituati a utilizzare il termine “gregge” secondo un’accezione negativa, come sinonimo di conformismo, appiattimento, adeguamento acritico. A ben vedere, però, il termine gregge può essere anche utilizzato come sinonimo di insieme, gruppo, pluralità e, in definitiva, unione, armonia d’intenti, appartenenza, capacità di intraprendere un cammino comune, propensione a pensare e agire non come singoli individui, ma come persone che operano assieme ad altre persone dotate di comuni idealità, associandosi, confrontandosi, costruendo, includendo e non escludendo.

Sono, queste, d’altro canto, le peculiarità che contraddistinguono l’operatività solidale rispetto ad altri modi di agire, di intervenire nella dinamica societaria: la vocazione al lavoro collettivo, la propensione al sociale e alle sue idealità, l’abilità nel ridefinire le prospettive, la capacità di vedere le cose in modo originale per elaborare idee e congegnare progettualità differenti anche e proprio a partire da ciò che è normalmente considerato in maniera negativa o è rappresentato con ostilità.

La collana ha un taglio multi/interdisciplinare e si rivolge al vasto mondo degli operatori e dei dirigenti delle organizzazioni che operano nel sociale, ma anche a Enti pubblici, decisori (amministratori, politici, sindacalisti, etc.), nonché a quanti nella comunità scientifica si occupano di solidarietà, politiche sociali, imprenditorialità solidale, sviluppo, lavoro, cooperazione e interculturalità (locale, nazionale e internazionale), etc.

Per rispondere ai diversi tipi di esigenze di questo ampio ventaglio di lettori, la collana si compone di tre sezioni:

1. **Interpretazioni e prospettive**; comprendente materiali di studio e altri saggi di interesse per la comunità scientifica e per quanti siano più interessati a una visione d’insieme e più approfondita sulle prospettive e le potenzialità delle organizzazioni che operano nel sociale e del Terzo Settore, nonché al dibattito che attorno ad esse si sviluppa e alle problematiche generali che le interessano da vicino, o che siano collaterali e arricchenti questa prospettiva, quali quelle dell’interculturalità, della formazione nelle sue molteplici forme, delle migrazioni, della solidarietà, dell’esclusione e della mobilità sociale, etc.

2. **Rapporti e ricerche**; composta di volumi che presentano le risultanze di specifiche attività di ricerca sull’economia sociale e atti di convegni, di seminari, proposte di documentata interpretazione con base nella ricerca empirica, con particolare riferimento al privato sociale, alla ricerca universitaria, alle specificità territoriali.

3. **Pratiche ed esperienze;** pubblicazioni orientate alla fruizione immediata, di facile consultazione e di pertinente uso didattico o di più raffinato impianto scientifico, finalizzate principalmente a fornire strumenti di lavoro agli operatori del terzo settore, oltre che ai decisori e agli studenti del settore, alle persone impegnate nella formazione specifica e agli studiosi e docenti che si pongono nella prospettiva di cercare strumenti adeguati ma non circoscritti.

Direzione della collana e segreteria redazionale
Laboratorio FOIST per le politiche sociali e i processi formativi
Università di Sassari
Piazza Conte di Moriana, 8
07100 Sassari
tel. A. Merler: 079 229661; A. Vargiu: 079 229662
fax 079 229660
e-mail foist@uniss.it

Le proposte di pubblicazione nelle varie sezioni della collana vengono sottoposte al vaglio della direzione e a un comitato di lettori anonimi (*referees*) indipendenti qualificati.

Mauro Pellegrino,
Filippo Ciucci, Gabriele Tomei

VALUTARE L'INVISIBILE

Interventi di contrasto
alle povertà estreme
a dieci anni dalla legge 328/2000

Presentazione di Mauro Palumbo

FrancoAngeli

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it

Indice

Presentazione , di <i>Mauro Palumbo</i>	pag.	7
Introduzione. Articolo 28, dieci anni dopo , di <i>Mauro Pellegrino</i>	»	11
Parte prima - «Conoscere»		
1. Lo stato delle conoscenze in merito al fenomeno delle persone senza dimora , di <i>Mauro Pellegrino</i>	»	29
1.1. Il dibattito internazionale	»	29
1.2. Il quadro italiano	»	42
1.3. Due ambiti locali: Milano e Genova	»	49
Bibliografia	»	59
2. Parlare con le persone senza dimora: il punto di vista degli utenti come strategia di promozione del sistema di intervento , di <i>Filippo Ciucci</i>	»	61
2.1. I racconti	»	64
2.2. Capitale fisico, capitale sociale, capitale umano	»	70
2.3. Conclusioni	»	96
Bibliografia	»	98
Parte seconda - «Intervenire»		
3. Guardare per pensare, agire per vedere. La valutazione nelle reti di intervento sociale come strategia di disoccultamento dell'emarginazione grave , di <i>Gabriele Tomei</i>	»	103

3.1. Emarginazione come processo di occultamento	pag.	103
3.2. Quale strategia di ricerca per la comprensione dei <i>casi occultati</i> ?	»	106
3.3. La rete partenariale come contesto di azione e (quindi) di osservazione	»	109
3.4. La valutazione partecipata come monitoraggio riflessivo dei (e nei) sistemi partenariali di intervento	»	112
Bibliografia	»	122
4. Valutare la rete dei servizi alle persone senza dimora. Casi di studio, tra partecipazione e qualità, di Filippo Ciucci	»	125
Premessa	»	125
4.1. La percezione della qualità. Analisi dei dati	»	130
4.2. Valutazione della qualità percepita: <i>risorse</i>	»	134
4.3. Valutazione della qualità percepita: <i>realizzazioni</i>	»	138
4.4. Valutazione della qualità percepita: <i>effetti (Outcome)</i>	»	140
4.5. Valutazione della qualità percepita: <i>processo</i>	»	145
4.6. Monitoraggio di andamento degli interventi	»	149
4.7. Analisi degli indicatori generali e specifici della qualità	»	151
4.8. Le ricerche-intervento valutative: alcune conclusioni	»	163
Bibliografia	»	167
Bibliografia generale di riferimento	»	169

Presentazione

di *Mauro Palumbo**

In una fase storica in cui aumentano non solo le fasce sociali in difficoltà, ma anche le forme e l'intensità del disagio cui sono esposte molte persone, appare ancora più opportuna la pubblicazione di un volume dedicato a chi versa in condizioni di povertà estrema. Talmente estrema da difettare di uno dei primi elementi necessari per soddisfare i bisogni primari, ossia una dimora; si tratta di un fenomeno in crescita, che tuttavia registra un'attenzione superficiale e sporadica da parte degli studiosi e, come sostengono gli autori, è fatto oggetto di politiche altrettanto sporadiche ed episodiche da parte delle Autorità, che proprio in questi freddi giorni invernali avvertono i bisogni di chi passa per la strada la propria vita.

Il volume ha almeno tre pregi, ciascuno dei quali ne rende meritevole la pubblicazione. In primo luogo ricostruisce in modo molto documentato la storia della "scoperta" (dovremmo dire, da sociologi, della costruzione sociale) dei "senza fissa dimora" da parte sia degli studiosi che delle Autorità, non a caso grazie all'impegno civile di singoli ed associazioni di cui fanno parte anche alcuni degli autori. D'altro canto è tipico della sociologia studiare ciò che "fa problema" e abbinare al rigore scientifico la passione civile che induce a scegliere i temi per i quali più urgente appare la necessità di trovare soluzioni e di produrre, preliminarmente a queste, una conoscenza il meno possibile viziata dalla soggettività e dall'ideologia, che permetta di avviare su basi cognitive adeguate una riflessione su temi di tale rilevanza. In questa prospettiva è apprezzabile il fatto che fin dal saggio introduttivo, in primo luogo, si sottolinei il carattere processuale dei fenomeni di povertà estrema (evitando così di riprodurre sul piano scientifico l'emarginazione che consegue alla categorizzazione) e la loro multifattorialità, rimarcando le implicazioni che derivano per le politiche sociali da questi aspetti.

* Professore ordinario di Sociologia e Metodologia e tecnica della ricerca sociale all'Università di Genova.

In secondo luogo, il fatto che venga messo in evidenza il legame biunivoco che corre tra bisogni sociali e politiche di risposta attivate, dal momento che le seconde concorrono in modo potente a definire le prime e dunque l'innovazione sul piano delle politiche produce mutamenti nella stessa percezione del bisogno da parte dei destinatari e nella stessa comunità scientifica. Va da sé che l'apertura ad un *reframing* dei fenomeni oggetto delle politiche sociali richiede che queste siano progettate al di fuori dei luoghi comuni che spesso affliggono le tematiche più lontane dalle condizioni personali degli studiosi e degli operatori e, d'altro lato, che per uscire dai luoghi comuni sia dato spazio alla partecipazione dei diretti interessati, che permette non solo di disegnare politiche più efficaci, ma anche di compiere un primo passo verso il recupero di una condizione di piena cittadinanza.

Il secondo pregio è una diretta conseguenza del primo e deriva dal fatto che alla ricostruzione teorica del tema oggetto di studio e all'analisi delle principali ricerche condotte in materia faccia seguito una cospicua parte di ricerca sul campo, che, oltre a documentare indagini svolte in importanti città italiane, permette di fornire alle riflessioni teoriche un supporto empirico che ne suggerisce anche una rilettura critica e un aggiornamento motivato. La scelta pressoché obbligata dell'intervista biografica permette una lettura del fenomeno dal punto di vista degli "oggetti" della ricerca, che feconda positivamente le categorie analitiche degli studiosi, quando questi hanno l'umiltà di non imporre, come direbbe Bourdieu, le categorie del pensabile alle categorie del pensato, accettando semmai il processo inverso. Gli autori sottolineano anzi con forza che proprio l'adozione di tecniche non standard permette di evitare la riproduzione della marginalità sociale di queste "non persone" anche all'interno della ricerca, affermando che «la ricerca azione partecipata è probabilmente una delle poche strategie efficaci di indagine sulla marginalità» (p. 106).

La partecipazione alla (ri)costruzione delle condizioni dei soggetti e la co-produzione del dato che ne consegue trainano anche la partecipazione alla valutazione delle politiche pubbliche in materia, che costituisce il terzo importante pregio di questo lavoro che mi preme mettere in evidenza. In continuità con suoi precedenti lavori, Tomei in particolare sottolinea la valenza della valutazione partecipata, una forma di riflessività di cui le politiche sociali non possono fare a meno, se vogliono sottrarsi dal continuo rischio di reificazione e di estraniamento del loro "oggetto", rischio che corrono ogni qual volta ragionano di "utenti", di "prestazioni", di "bisogni" per sterilizzare (talvolta a scopo auto protettivo per gli operatori e gli stessi decisori) le relazioni con persone le quali, proprio perché lontane dalla

condizione dell'operatore e del decisore, ne mettono in discussione la "normalità".

Si tratta di un punto di grande spessore anche teorico, dal momento che le tecniche di ricerca "standard" presuppongono implicitamente una condivisione dei *frame* concettuali di riferimento da parte del ricercatore e degli "oggetti" di ricerca, condivisione sempre meno sostenibile nell'allontanarsi da condizioni "standard", com'è il caso in questione. La partecipazione diventa allora la chiave di volta sia per la comprensione dei fenomeni, sia per la valutazione delle politiche. L'asimmetria forte tra operatori e portatori dei bisogni cui i primi intendono rispondere si ripropone infatti nella fase di valutazione e rischia di produrre una riflessività tautologica. È questo un rischio comune nelle politiche sociali, in cui l'attenzione sulle prestazioni erogate (espressione del prevalere del punto di vista degli operatori) fa spesso premio su quella rivolta ai risultati, ossia ai mutamenti realmente ottenuti nelle condizioni di partenza. Qui le tecniche di ricerca valutativa si biforcano. O si abbraccia una logica del contro-fattuale, che implica la possibilità di predefinire gruppi sperimentali e gruppi di controllo, ma anche affidabili relazioni causali tra azioni svolte ed effetti ottenuti, o si ricorre alla partecipazione di tutti gli attori implicati, per cercare di ricostruire i "meccanismi" attivati dalle politiche e ricercare la possibilità di migliorarli, apprendendo dall'esperienza. Ragioni di carattere sia epistemologico che pratico hanno correttamente indotto gli autori a seguire la seconda strada, utilizzando gli esperti come portavoce di coloro che voce non hanno, nella vita come nella ricerca valutativa. Una scelta a mio avviso condivisibile, che accentua il carattere riflessivo della valutazione e che permette di valorizzarne la funzione di *learning*. Nella speranza che questa possa accrescere la capacità dei destinatari di acquisire quel minimo di capacità di *voice* che renderebbe praticabile una logica di *accountability*, per rendere anche gli ultimi capaci di esprimersi sulle azioni decise e realizzate da chi abita i piani alti della nostra società stratificata e produttrice di disuguaglianze.

Introduzione.
Articolo 28, dieci anni dopo

di *Mauro Pellegrino*

L'articolo 28, a cui ci si riferisce qui, è quello della legge 8 novembre 2000, n. 328 («Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali»), che per la prima volta nel nostro paese ha riconosciuto come problema sociale rilevante l'esistenza di quelle che vengono chiamate “persone senza dimora”. Esso è stato più volte definito in questi anni come un paradosso: una legge, nata per superare la categorizzazione dell'assistenza sociale per aree di intervento e proporre un modello finalmente integrato di politiche sociali, è stata anche il primo provvedimento normativo della storia della Repubblica a menzionare, individuare e riconoscere le persone senza dimora come una “categoria” di soggetti ai quali destinare interventi specifici.

In effetti esso era informato, nelle intenzioni e nel tenore letterale, ad una logica di transitorietà, orientata all'integrazione sistematica e progressiva degli interventi di lotta alla povertà e prima accoglienza nei livelli essenziali di assistenza (art. 22) e nella programmazione dei piani di zona (art. 19). L'art. 28 della legge-quadro giungeva comunque a colmare un vuoto normativo che anzitutto era, e purtroppo in larga parte ancora è, un vuoto di giustizia sociale, teoricamente, giuridicamente e moralmente inammissibile in vigenza della nostra Costituzione.

La presenza delle persone senza dimora costituisce al tempo stesso la punta più tangibile della povertà ed il lato più invisibile delle politiche sociali. La quantità e le caratteristiche di coloro che sono costretti ad una vita in strada sta infatti a rappresentare il livello di rottura che essa introduce nella vita sociale delle comunità fin dai tempi delle *poor laws*. Oggi, però, in un'epoca di benessere indubbiamente maggiore e meglio distribuito, la permanenza della *homelessness* entro le società industriali avanzate segnala l'intensità cui sono giunti alcuni percorsi di disgregazione sociale; ancora di più essa mette in evidenza, in quanto marcatore esemplare, la capacità dei processi di deprivazione materiale, relazionale e finanche identitaria, di menomare la cittadinanza sociale di alcune fasce della popolazione.

Sono ormai passati venti anni dal primo convegno nazionale – tenutosi a Bologna nell’ottobre del 1990 – nel quale operatori sociali, studiosi e amministratori locali, portavano alla luce il mondo sommerso delle migliaia di individui che, anche in Italia come in tutti i paesi occidentali, vivevano «senza tetto né legge»¹. Quel convegno fu anche la presentazione pubblica della neonata Federazione Italiana degli Organismi per le persone senza dimora: forzando solo un poco, può dirsi infatti che in Italia sia stata una fascia definita dei servizi sociali, tanto pubblici quanto privato-sociali, ad ... inventarne la nozione e la stessa definizione.

Nel nostro paese in quel momento non esisteva alcun riferimento normativo, né scientifico-accademico, né di senso comune, che permettesse di circoscrivere ed identificare il problema delle persone che vivevano, come si diceva con linguaggio burocratico, “senza fissa dimora”. La creazione stessa del vocabolo è di natura del tutto artificiale: *dimora* (equivalente ai molti significati di *casa*) privilegia l’aspetto di luogo di vita e di relazioni (*home* in inglese, *maison* in francese, *hogar* in spagnolo) su quello di puro riparo ed ospitalità materiale (*house*, *abri*, *techo*).

Come accennato, tutta la storia dell’assistenza in Italia si è svolta in un orizzonte categoriale, per cui ha funzionato anche dal punto di vista della povertà economica erogando prestazioni di *welfare* solo e soltanto a cittadini appartenenti a quelle che furono chiamate «categorie a rappresentanza consolidata e garantita»². È indubbio, anche se parliamo sempre di bisogno e disagio sociale scarsamente tutelati, che alcune categorie fossero e siano individuate tanto a livello istituzionale quanto sociale, e fronteggiate con strumenti più o meno discutibili ma comunque mirati: così per i portatori di handicap, i pazienti psichiatrici, le alcol- e tossico-dipendenze.

Per le persone senza dimora non esisteva nulla di tutto ciò e non solo per la menzionata mancanza di una legge dello Stato. Nessuna delle venti Regioni italiane, oggi titolari di potestà legislativa esclusiva in materia ma cui già allora erano delegate le competenze di programmazione dell’assistenza sociale, aveva inserito nei propri piani un qualsiasi provvedimento diretto a favorire questo gruppo di persone. Solo alcuni Comuni del Nord Italia, terminali di erogazione delle prestazioni e di spesa, avevano istituito appositi uffici (Torino) o attribuito specifiche competenze (Bologna, Brescia, Padova) rispetto a questa popolazione.

¹ Pellegrino M., Verzieri V. (a cura di), *Né tetto, né legge*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 1991.

² Pieretti G., “I nuovi volti della povertà urbana e il problema dei “senza dimora”, *Ivi*, p.34.

In pari tempo, verso la metà degli anni '80, alcuni servizi del terzo settore e del volontariato erano nati, o si erano visti trasformare, come centri di riferimento per persone con uno specifico problema di grave emarginazione, che come detto non è solo questione di alloggio, ma di luoghi per vivere. Problema che in molti casi non viene risolto, ma si cumula a quelli (deistituzionalizzazione, tossicomanie, età a rischio, povertà economiche) già sofferti dai soggetti più deboli.

Sono state queste “spie sociali” – i rari servizi pubblici ed i più frequenti gruppi spontanei – che iniziarono a porre la questione sull'arena pubblica³, prima singolarmente nei loro ambiti, poi riunendosi in coordinamento interregionale e successivamente in federazione sul piano nazionale. Tuttavia, il testimoniare con la propria azione l'esistenza del problema, per lungo tempo non ha coinciso con il costituire un preciso ambito d'intervento entro il sistema codificato dei servizi sociali italiani.

Appariva chiaro che soggetti isolati, demotivati e socialmente passivi, che non sono né contribuenti né clienti, («anoressici istituzionali»⁴, come scrisse il Labos in una ricerca pionieristica su quest'argomento), ben difficilmente possono essere... utenti. Difetta loro un requisito fondamentale: rispetto alle categorie di bisogni o tipologie di marginalità che sono normalmente riconosciute, essi non hanno titolo di appartenenza ad una categoria definita delle necessità sociali e pertanto non ottengono mai di essere considerati come oggetto di progetti o programmi a lungo termine per risolvere i propri problemi. Veniva quindi tematizzato il problema nei termini di una «impossibile comunicazione tra servizi *tipici* e utenti *atipici*»⁵.

Come aspetto fondamentale bisogna quindi fare riferimento al concetto di residenza: è la questione chiave per comprendere la politica del servizio pubblico, con la quale si connette la logica delle condizioni per l'accesso alle prestazioni di welfare. La residenza certificata, evidenziando in questo modo i titolari della partecipazione ad una comunità locale e pertanto coloro che possono godere dei suoi benefici, implica un principio di inclusione/esclusione nei confronti dei cittadini. Oggi lo stesso principio crea una *terra di nessuno*, dove c'è gente che “abita ma non è residente”.

³ Si ricordano i primi convegni, a partire dai quali nacque un primo, informale “Coordinamento del Nord Italia per i senza fissa dimora”:

Comune di Brescia, *Società complessa e nuove povertà: il caso dei senza fissa dimora a Brescia*, «Giornata di studio», 1985.

Comune di Milano – Caritas Ambrosiana, *L'emarginazione del senza fissa dimora: un problema aperto*, «Atti del convegno di studio», 1987.

Aa.Vv., *Uomini senza territorio*, «Atti del convegno diocesano», Torino, 1987.

⁴ Fondazione Labos, *Essere barboni a Roma*, Edizioni T.E.R., Roma, 1987.

⁵ Gui L. (a cura di), *L'utente che non c'è*, FrancoAngeli, Milano, 1995.

Affrontare la centralità della relazione tra il riconoscimento della residenza, regolarmente registrata in un'anagrafe, e l'attribuzione dei diritti sociali di cittadinanza è stato quindi naturale approdo per i servizi che quotidianamente operavano in questo campo, soprattutto in occasione del XIII Censimento generale della popolazione nel 1991 che, per la prima volta, conteggiava anche le “famiglie senza tetto”⁶.

«Se infatti la ‘dimora’, anche alla luce della normativa comunitaria, rappresenta il requisito essenziale per la fruizione dei servizi sociali che, ovviamente, devono essere erogati in riferimento ad un territorio e a soggetti fisicamente ben individuati, è su tale obiettivo primario che vanno condotti gli interventi e inquadrate le risorse socio-assistenziali. Pertanto, in linea generale, il complesso degli interventi rivolti ai senza dimora presuppone l'approntamento prioritario di misure volte al superamento dell'emergenza abitativa e comunque legata alla dimora [...]»⁷.

Il problema è stato affrontato, presso le anagrafi dei comuni italiani che applicano correttamente la normativa (legge 24 dicembre 1954, n.1228), proprio basandosi sulla distinzione/relazione tra *residenza* e *domicilio* (art. 43 C.C.). È proprio il riconoscimento del domicilio – «inteso come luogo dove abitualmente s'instaura la maggioranza dei rapporti sociali della vita quotidiana», libertà costituzionalmente garantita – a permettere l'iscrizione anagrafica di persone senza dimora, che sono anche «di solito senza lavoro regolare e continuativo e senza interessi patrimoniali»⁸.

Questa interpretazione consentiva ai Comuni di fissarne la residenza presso il Municipio stesso, o presso un indirizzo convenzionale, oppure presso istituzioni e realtà deputate a svolgere servizi di assistenza. Il punto decisivo è che tale pratica non si è correttamente estesa in tutti i territori della Repubblica determinando, di fatto, una sistematica discriminazione dei diritti di cittadinanza di una porzione rilevante di cittadini in condizione di grave emarginazione⁹.

⁶ Si vedano i vari contributi presentati in: FIO.psd - Caritas Italiana - MoVI - ANCI - Istat, *Residenza e diritti di cittadinanza*, «Giornata di studio e confronto» - Roma, 8 ottobre 1991; ripresi in: Valentini B., *Il problema della residenza all'interno della normativa esistente*, «TRA», a.V, n.1, 1992.

⁷ Colombini L., “I servizi sociali per i soggetti senza dimora”, in: Pochettino G. (a cura di), *I senza fissa dimora*, Piemme, Casale M., 1995, pp.86-87.

⁸ Maisto F., “Accesso ai diritti di cittadinanza”, in: Caritas Ambrosiana (a cura di), *Barboni: per amore o per forza?*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 1996.

⁹ Si veda la campagna «Il Residente della Repubblica», lanciata in occasione dell'entrata in vigore nell'estate del 2009 del cosiddetto «Pacchetto sicurezza», con cui la questione rischia di ricevere una forte sterzata limitativa (cfr. *infra*).

È solo intorno alla metà degli anni '90 che anche nel mondo accademico e della ricerca s'inizia ad occuparsi del fenomeno, ed è importante che a farlo siano stati in particolare dei sociologi, portatori di un approccio capace di sfuggire al rischio di riduzioni individualizzanti delle discipline psicologiche, quando non criminologiche, quelle tra l'altro che più attecchiscono nell'opinione comune.

Per un verso lo studio sociologico si andava ad occupare del “grave disagio abitativo”, come espresso ad esempio nei lavori di Antonio Tosi – per molti anni referente italiano dello *European Observatory on Homelessness*¹⁰ – dove l'attenzione si appuntava sulla mancanza di una casa, di un riferimento abitativo come elemento, almeno analiticamente, connotativo della condizione di persona senza dimora¹¹.

Diversi autori coglievano invece l'altra faccia del problema, quello della condizione di isolamento relazionale, dove l'essere *senza* si declina più sul piano dell'identità e dell'appartenenza, che su quello di un alloggio e di un reddito. Certo nessuno trascurava il substrato di deprivazione materiale, che iscrive queste analisi nel filone degli studi sulle povertà, vera trincea della ricerca accademica che pare riluttante – se non per l'impegno di singoli studiosi – ad avventurarsi sui terreni dell'emarginazione (in specie di quella cosiddetta “grave”), dell'esclusione sociale, delle povertà estreme¹².

Così, ad esempio, un sociologo della condizione urbana come Franco Martinelli, compiva lo sforzo di correlare il frutto di sue ricerche sulla povertà e marginalità a Roma fin dagli anni '70 e '80, con i primi studi specialistici sulle persone senza dimora; analogie e specificità erano poi state sottoposte a verifica con un pacchetto di storie di vita raccolte presso un gruppo di questi “poveri senza ambiente” di diverse età, biografia e situazione di precarietà¹³.

Raffaele Rauty è invece un esperto del pensiero sociologico americano, dove storicamente la ben più corposa presenza del fenomeno ha indotto una fiorente produzione di studi in materia, a partire dal famoso «The Hobo» di Nels Anderson del 1923, di cui egli è stato il curatore dell'edizione italiana.

¹⁰ Promosso dalla Comunità Europea e realizzato dalla *Fédération Européenne des Associations Travailleuses avec les Sans-Abri* (FEANTSA). Tutti i materiali sono consultabili al sito Web: www.feantsa.org

¹¹ Tosi A., *Immigrati e senza casa. I problemi, i progetti, le politiche*, FrancoAngeli, Milano, 1993; idem, *La casa, il rischio e l'esclusione. Rapporto IRS sul disagio abitativo in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 1994.

¹² I due poli di ricerca che più costantemente sono stati impegnati su questo terreno sono presso l'Università di Bologna, raccolto intorno a P.Guidicini e G.Pieretti, e quello che oggi fa riferimento all'Università di Milano–Bicocca (E. Mingione, F. Zajczyk e collaboratori).

¹³ Martinelli F., *Poveri senza ambiente*, Liguori, Napoli, 1995.

Filtrando la consistente elaborazione d'oltreoceano – oltretutto, come nei lavori di Martinelli con un'attenzione particolare per i metodi biografici ed etnografici – gli *homeless* di Rauty rappresentavano un interessante quadro introduttivo a quelle “povertà e solitudini contemporanee”, che molti indicatori e la stessa esperienza dei paesi industrializzati lasciavano intuire in aumento¹⁴. In entrambi questi studiosi il taglio interpretativo sembra appuntarsi sull'isolamento e sullo sradicamento dal tessuto sociale, più che su ogni altra carenza misurabile e quantificabile.

È interessante e curioso come questa lettura, volta sostanzialmente a smontare ogni spiegazione monocausale del fenomeno, sia filtrata dal mondo degli operatori a quello dei ricercatori, pur in assenza o quasi di contatti espliciti e di ponti comunicativi. Pare ormai affermata una chiave conoscitiva fondata infatti sulla multi-dimensionalità dei fattori che concorrono al processo di marginalità, lungi dall'evocare come panacea l'uno o l'altro di quelli che dovrebbero essere comunque supporti fondamentali: un'abitazione dignitosa, un'autonomia economica, una possibilità di partecipazione sociale attraverso l'occupazione.

Il lavoro che qui presentiamo si colloca in questa scia e muove dalla necessità di estendere la comprensione dei processi di emarginazione oltre le tradizionali dimensioni economiche, integrando ad esempio approcci *micro* oltre che *macro*, con lo sviluppo di analisi di tipo socio-relazionale¹⁵. Una prospettiva allo studio della povertà, ancora fortemente radicata all'interno del quadro offerto dalle discipline statistiche – l'eterno dibattito fra “assoluta” e “relativa” – ha dovuto evolvere, per comprendere appieno il fenomeno dei senza-dimora, attraverso un ripensamento delle tradizionali concettualizzazioni in materia ed un diretto confronto con almeno due piste di riflessione emerse negli ultimi anni nelle scienze sociali: quella relativa all'*esclusione* sociale e quella rivolta alla *vulnerabilità*¹⁶.

In termini generali, la condizione di esclusione sociale corrisponde alla situazione di isolamento di un individuo rispetto alle principali connessioni con il sistema economico, politico-normativo, sociale e culturale in cui vive. Tuttavia essa potrebbe anche assumere carattere ambivalente, legato a questioni di identificazione o a fasi transitorie di mobilità sociale.

¹⁴ Rauty R., *Homeless*, Costa & Nolan, Genova, 1994.

¹⁵ Ardigò A., “Un approccio pluridimensionale alla valutazione della povertà: oltre il post-moderno”, in Palumbo M. (a cura di), *Classi, disuguaglianze e povertà. Problemi di analisi*, FrancoAngeli, Milano, 1993, p.30

¹⁶ Non abbiamo voluto appesantire il testo, sviluppando in questa occasione tali nodi teorici; per cui rimandiamo a: Ruggeri F., Salvini A., Tomei G., *Per un'analisi sociale della povertà*, Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università di Pisa, mimeo 2005.

L'esclusione assume lo stigma negativo di emarginazione quando il distacco da un *set* di ruoli e funzioni – e quindi anche dall'insieme di risorse sociali, materiali e relazionali – reso disponibile e garantito dall'appartenenza ad un determinato gruppo sociale non ne viene reintegrato ad opera di uno nuovo. In questo caso il distacco diviene perdita, oggettiva e soggettiva, di capacità, di relazioni sociali significative e di schemi di riferimento identitari, di percorsi di partecipazione sociale e civile, di potere negoziale rispetto alla esigibilità del diritto.

«L'esclusione sociale, definita come rottura del legame sociale che consente l'integrazione dell'individuo nella società, diventa una categoria d'analisi efficace nella misura in cui individua un meccanismo sistematico di marginalizzazione di settori della popolazione, e non quando è una condizione individuale»¹⁷.

Tuttavia, una certa vaghezza definitoria e conseguente senso di impotenza nelle politiche di contrasto – nonostante la cosiddetta “Strategia di Lisbona” dell'Ue, che trova un suo bilancio decennale nel 2010, proclamato «Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale» – sembra provocare un ripensamento nel ricorso al concetto di esclusione sociale, sia come riferimento euristico¹⁸ che come guida agli interventi sociali¹⁹.

[Allora] «il concetto di vulnerabilità viene invocato, in contrapposizione a quello di esclusione sociale, per cogliere i rischi di povertà corsi da coloro che sono comunque “inclusi” nel sistema di relazioni sociali»²⁰.

In questo senso la comprensione dei processi di impoverimento attraverso la lente della vulnerabilità costituisce un approccio complesso ma completo, capace di tenere insieme la considerazione per le determinanti economiche ma anche sociali e relazionali di tali processi, così come i diversi gradi di intensità dei suoi effetti, dalla relativa sicurezza al rischio, fino alla caduta in povertà²¹.

¹⁷ Benassi D., *Tra benessere e povertà*, FrancoAngeli, Milano, 2002, p.155.

¹⁸ Bergamaschi M., “Servizio sociale e forme emergenti di bisogno”, in Landuzzi C., Pieretti G. (a cura di), *Servizio sociale e povertà estreme. Accompagnamento sociale e persone senza dimora*, FrancoAngeli, Milano, 2003.

¹⁹ Saraceno C., “Prefazione”, in: Ranci C., *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2002.

²⁰ Negri N., Saraceno C. (a cura di), *Povertà e vulnerabilità sociale in aree sviluppate*, Carocci, Roma, 2003, p.76.

²¹ Ciucci R., “Rischio, vulnerabilità, sicurezza”, in: Cazzola F., Coluccia A., Ruggeri F. (a cura di), *La sicurezza come sfida sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2004.

Al tempo stesso, il riferimento alla vulnerabilità diviene strategico per una interpretazione dinamica del fenomeno – le cosiddette “carriere di povertà”²² – ovvero per la comprensione specifica dei percorsi che spingono alcune biografie, ma non altre, a precipitare nella spirale della povertà estrema (fino alla perdita della dimora), che è cosa qualitativamente diversa e non solo l’ultimo gradino delle povertà economiche.

Tutto ciò assume un significato particolare anche riguardo al superamento della teoria causale di un “evento precipitante”, nelle sue diverse versioni, che ha avuto molta circolazione sia tra gli studiosi che nei servizi, e che negli ultimi anni è stata sempre più spesso abbandonata in favore di una visione più fluida ed emotivamente connotata dei percorsi emarginanti, in prevalenza riconducibile al concetto di *désaffiliation*, mutuato da Robert Castel²³.

Per un verso, questa sfida deve essere raccolta attraverso l’elaborazione di programmi di ricerca che esplorino le connessioni che legano i processi di marginalità ed i nuovi assetti della cittadinanza e, a partire da quelli, individuino le strategie di contenimento dei rischi di povertà, così come le opzioni di *policy* più adeguate al contrasto delle sue manifestazioni attuali.

«Dunque, la realtà è che quella vita isolata e individualizzata propria degli *homeless* e di chi si muove all’interno dei confini spesso invalicabili della povertà, può trovare la necessaria attenzione solo a patto che le politiche sociali che vengono predisposte, sappiano interloquire con quegli assetti»²⁴.

L’osservazione, tanto più pertinente in quanto non viene dall’interno del mondo dei servizi, coglie nel segno. Lo spostamento di ottica verso l’immateriale, il relazionale, l’allontanamento dalla visione mono-problematica in favore di una «dimensione multipla del fenomeno»²⁵, non possono restare un mero esercizio ermeneutico, ma devono comportare un riorientamento delle modalità di intervento, che consentano la ricostruzione delle condizioni minime di inclusione sociale, attraverso percorsi al tempo stesso integrati e personalizzati di «accompagnamento sociale»²⁶.

²² È stato soprattutto Nicola Negri a sviluppare in numerose occasioni questo apporto, a cominciare da un suo originale contributo in: Pellegrino, Verzieri (a cura di), *op.cit.* Cfr. anche: Meo A., *Il senza casa: una carriera di povertà*, «Polis», n.2, 1998.

²³ Pieretti G., “Povertà e povertà estreme: elementi di discussione per il servizio sociale”, in: Landuzzi, Pieretti (a cura di), *op. cit.*, pp.67-68.

²⁴ Rauty R., *op. cit.*, p.9.

²⁵ Per un recentissimo contributo in proposito, si veda un volume della Caritas Ambrosiana: Gnocchi R. (a cura di), *Persone senza dimora*, Carocci, Roma, 2009.

²⁶ Landuzzi C., Pieretti G., “Servizio sociale e povertà estreme: l’approccio dell’accompagnamento sociale”, in: Landuzzi, Pieretti (a cura di), *op. cit.*

Il luogo in cui sono proficuamente venute ad incontrarsi esigenze scientifico-conoscitive ed azione di *lobbying* degli organismi che operano, sia concretamente sia “dando voce” alle persone senza dimora, è stata la Commissione d’Indagine sull’Esclusione Sociale (CIES). Nella sua composizione operante tra il 1999 e il 2001, presieduta da Chiara Saraceno, veniva dapprima affidata la realizzazione di una mappatura nazionale dei servizi attivi nel contrasto alla grave emarginazione, e successivamente promossa l’importante «Indagine sulle persone senza dimora», condotta dalla Fondazione Zancan²⁷.

L’importante legittimazione derivante dal portare alla luce questo fenomeno, fino allora sommerso, si traduce quindi e va ad ispirare il riconoscimento normativo di tale realtà, in primo luogo con un decreto dichiarante lo stato di emergenza – conosciuto come “emergenza freddo” – nelle 14 aree metropolitane del paese:

«Nel gennaio 2000, dopo una serie di morti per freddo di persone senza dimora, che avevano trovato l’attenzione dei media, il Governo stanziò fondi straordinari (30 miliardi) [...] per promuovere sia servizi di prima accoglienza che servizi di accompagnamento e di reinserimento, segnalando esplicitamente l’opportunità di sviluppare collaborazioni tra i diversi attori e agenzie operanti in questo campo»²⁸.

Ma la ricaduta più rilevante è stata senza dubbio l’inserimento delle persone senza dimora, per la prima volta nel welfare italiano, tra i soggetti destinatari di uno specifico segmento del nuovo «sistema integrato di interventi e servizi sociali». E questo avveniva non soltanto attraverso un articolo *ad hoc* – il famoso art. 28 che ha ispirato questa pubblicazione – ma pure in passaggi di maggiore respiro universalistico del testo di legge, come quando si indicano al primo posto tra gli interventi che «costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi [...]: a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora»²⁹. Fra queste misure era specificato il Reddito minimo d’inserimento, la cui mancata messa a regime rappresenta una delle principali “sfide mancate” nel ridisegno del welfare sul piano nazionale³⁰.

²⁷ Si vedano i dati, presentati nel cap.1.

²⁸ Saraceno C. (a cura di), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale 1997/2001*, Carocci, Roma, 2002, p.165 (*corsivo nostro*).

²⁹ Legge 8 novembre 2000, n.328: “Interventi urgenti per le situazioni di povertà estrema”, art. 22, comma 2.

³⁰ Gori C. (a cura di), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carocci, Roma, 2004.