

L'accesso alle prestazioni sociali da parte della popolazione senza dimora

Chiara Crepaldi, | 17 dicembre 2019

È stato da poco pubblicato il [report tematico](#) che ho predisposto per il *peer review* che si è tenuto a Bruxelles il 3 e 4 ottobre, il quale ha visto la partecipazione di esperti e rappresentanti dei Ministeri del welfare del Belgio, Austria, Cipro, Repubblica Ceca, Germania, Grecia, Ungheria, Italia e Romania, oltre a rappresentanti della Commissione Europea, e alcune ONG che in Europa si occupano della tutela dei diritti dei senza dimora (Feantsa, Combat Poverty, Belgian Anti-poverty Network, Walloon Network for the Fight Against Poverty, ecc). Oggetto di discussione del *peer review* sono state le misure messe in atto dagli Stati membri per facilitare l'accesso dei senzatetto al reddito minimo e ad altre misure di welfare: come è noto, si tratta di un target di popolazione in condizione di grave disagio che incontra importanti difficoltà nell'accesso a tali misure. Nel corso degli anni sono stati realizzati numerosi studi a livello europeo volti a misurare ed analizzare il fenomeno del non take up delle misure di sostegno al reddito e di assistenza sociale da parte di fasce di popolazione vulnerabile, ma si è osservato che la maggior parte di essi non considera la situazione specifica dei senzatetto. Tra i pochi studi che lo hanno fatto, i più rilevanti sono quelli condotti da *Emin Network* nel 2014[[note](#)]Emin Network (2014) *Non take-up of minimum income schemes by the homeless population*[/[note](#)] e da Eurofound nel 2015[[note](#)]Eurofound (2015), *Access to social benefits: Reducing non-take-up*, Publications Office of the European Union, Luxembourg[/[note](#)]. I risultati di tal studi sono stati integrati ed ulteriormente elaborati nello studio sulle misure di reddito minimo in Europa realizzato da IRS per il Parlamento europeo nel 2017[[note](#)]Crepaldi C., da Roit B., Castegnaro C. (2017), *Minimum Income Policies in EU Member States*, European Parliament, 2017[/[note](#)]. Dagli studi emergono alcune fondamentali ragioni per le quali i senza tetto hanno difficoltà nell'accedere ai diritti sociali a cui il resto della popolazione ha accesso:

1. **La mancanza di informazioni:** i senzatetto non accedono perché sono spesso estranei ai circuiti di assistenza sociale, e non conoscono le misure a cui potrebbero avere diritto, e quando ne sono a conoscenza, non sanno come richiederli;
2. **L'accesso è troppo complesso:** in diversi paesi le procedure per la presentazione della domanda sono complesse e i senzatetto spesso non dispongono delle competenze e delle risorse personali e culturali necessarie per muoversi all'interno della burocrazia, in particolare perché numerosi studi[[note](#)]Tra di essi ad esempio quello molto recente di Brain and behaviour research Foundation (2019), *Homelessness and Mental Illness: A Challenge to Our Society*[/[note](#)] hanno dimostrato una forte associazione tra l'essere senzatetto e l'essere affetto da varie forme di disturbo mentale. La difficoltà è particolarmente rilevante nei paesi in cui la domanda deve essere presentata online.
3. **Barriere sociali:** le persone temono di essere stigmatizzati, sentono la richiesta di aiuto confliggere col loro orgoglio, oppure non hanno fiducia nelle istituzioni o possono non sentire di avere bisogno di aiuto;
4. **Barriere amministrative:** sono numerose le ragioni di tipo amministrativo/burocratico che possono ostacolare l'accesso dei senza tetto ai diritti sociali. In molti paesi europei il motivo principale è la mancanza della residenza nel comune dove essi scelgono di fermarsi e, più in generale, la mancanza di un indirizzo stabile: non possedendo un indirizzo in molti paesi non possono essere registrati come legalmente residenti. Le stesse difficoltà si incontrano nell'accesso all'assistenza sanitaria, anche nei paesi dove essa è un diritto garantito a tutti. Il problema è spesso il fatto che per poter effettuare una visita specialistica o un esame è ovunque necessaria la prescrizione del medico di medicina generale, per avere il quale è necessario avere la residenza.
5. **Condizionalità nell'accesso alle prestazioni:** nella maggior parte dei paesi europei l'accesso a misure di reddito minimo è condizionato all'intraprendere un'attività sociale o lavorativa. In caso di inadempienza, i beneficiari possono essere sanzionati fino all'esclusione dal sostegno economico. I senzatetto possono trovare particolarmente difficile accettare le offerte di lavoro che vengono loro proposte, soprattutto se si trovano nella condizione di dormire per strada. Gli assistenti sociali dovrebbero tener conto delle loro particolari difficoltà, ma dagli studi analizzati emerge chiaramente che non è sempre così. Un esempio emerge dallo studio[[note](#)]Cromarty H. (2018) *Rough sleepers: access to services and support (England)*, 9 March 2018 House of Commons library[/[note](#)] inglese realizzato per il Parlamento inglese nel 2018 che riporta i risultati di una rilevazione condotta da *Homeless Link* in Inghilterra tra ottobre 2014 e gennaio 2015. È stato infatti rilevato che il problema più comune che gli ospiti dei ricoveri notturni dovevano affrontare era proprio quello delle sanzioni, riportato dal 90% delle strutture contattate.

Lo studio realizzato da *Emin Network* del 2014 evidenzia inoltre che nei paesi in cui i senzatetto non sono accompagnati nell'accesso ai servizi e sono lasciati da soli a gestire il percorso di inoltro della domanda di prestazioni sociali, il non take up rate aumenta. Questo è, in particolare, il caso dei paesi in cui le persone sono considerate responsabili e indipendenti e devono agire in autonomia per trovare le informazioni necessarie per richiedere quelli che sono i propri diritti. In molti paesi per ottenere assistenza sociale e per esercitare i diritti fondamentali è essenziale la registrazione nel "registro della

popolazione residente”, da noi nello specifico all’anagrafe comunale. Non essere registrati significa dunque non avere un indirizzo e questo non consente di ricevere i sussidi economici, avere il medico di base, iscriversi al collocamento ed essere assunti, non consente nemmeno di votare, iscriversi alla biblioteca o aprire un conto in banca. Alcuni paesi europei hanno introdotto specifiche previsioni per favorire l’accesso alle prestazioni e ai diritti da parte dei senza dimora. L’Italia, come altri paesi, ha introdotto l’indirizzo fittizio, perché la registrazione presso l’anagrafe è un diritto soggettivo e, come tale, è un diritto legalmente riconosciuto dall’ordinamento italiano e può essere rivendicato. Pertanto ogni Comune, attraverso la propria anagrafe, registra all’anagrafe la presenza dei senza dimora che hanno stabilito il proprio domicilio nel Comune. La persona senza dimora può stabilire la propria residenza nel Comune in cui vive effettivamente o presso un indirizzo di residenza fittizio, inesistente ma equivalente in valore legale. La maggior parte delle strade fittizie hanno nomi generici come Strada della Casa Comunale, Via del Municipio, Via della Chiesa. Il problema che viene evidenziato è che in alcuni comuni i nomi delle strade fittizie possono portare ad un’identificazione chiara e immediata della persona come senza dimora, stigmatizzandola: a Salerno, Trento, Campobasso, Lecco (solo per citarne alcuni) c’è Via dei Senza Fissa Dimora, a Faenza Via ignota dimora[[note](#)]Fonte: Fio.spd - Elenco delle Vie Fittizie[/[note](#)]. Altro aspetto critico da sottolineare è che sebbene tutti gli uffici del registro comunale siano tenuti a registrare i senza dimora nei loro registri, alcuni Comuni non applicano ancora questa previsione normativa. In Belgio l’iscrizione nell’elenco delle vie fittizie implica obbligatoriamente la presa in carico della persona da parte dei servizi sociali. Di conseguenza il servizio esamina il complesso della situazione della persona e valuta il tipo di intervento più idoneo al caso per favorirne il reinserimento nella società, potendo fornire supporto abitativo, finanziario, psicologico, medico, sociale, ecc. Le associazioni dei senza dimora tuttavia contestano il fatto che da un lato a volte la persona ha necessità del solo indirizzo per poter per esempio accettare un lavoro e non ha intenzione di entrare nel circuito assistenziale; in secondo luogo il sistema esclude automaticamente tutti coloro che non soddisfano le condizioni per ricevere assistenza sociale. Rimangono pertanto escluse in ogni caso per esempio le persone senza permesso di soggiorno. In Inghilterra è in fase di sperimentazione il [Proxy address](#), nato dall’esigenza di trovare una risposta a costo zero alla legge che obbliga i *local councils* in tempi molto rapidi a prendere in carico ed offrire sostegno alle persone senza dimora. La soluzione identificata è abbastanza sorprendente: si tratta della duplicazione di indirizzi esistenti di associazioni, agenzie immobiliari, municipi ma anche di privati cittadini che danno il proprio consenso: la persona senza dimora ha quindi la possibilità di utilizzare l’indirizzo per iscriversi ai diversi servizi socio-sanitari e lavorativi, ai registri elettorali, in banca e alla motorizzazione civile per prendere la patente, senza poter tuttavia pretendere altro. Si tratta di un indirizzo finto che segue il beneficiario, se si dovesse spostare in un’altra città, analogamente a quanto avviene ad un numero di telefono cellulare, a differenza del numero fisso che è collegato ad un luogo fisico. L’indirizzo è associato ad un indirizzo vero, per esempio di un ufficio postale, dove la persona può ricevere la posta. Se dovesse spostarsi può chiedere alle poste di cambiare il recapito postale, pur mantenendo lo stesso *proxy address*. In Irlanda invece l’*Address Point* è una vera e propria domiciliatura presso l’ufficio postale prescelto, il cui indirizzo può essere usato come indirizzo anagrafico. Quello che sembra essere una pratica utile è quella di utilizzare l’occasione della richiesta dell’indirizzo fittizio per valutare, attraverso un team multidisciplinare specificamente formato, le necessità della persona ed informarla delle opportunità, servizi e diritti a cui potrebbe accedere. In alcuni paesi hanno anche introdotto punti di contatto a bassa soglia per facilitare l’avvicinamento delle persone ai servizi, in luoghi non stigmatizzanti (per esempio nelle mense comunali, come per esempio in Francia quelli che sono chiamati i [Restos du coeur](#) dove la persona trova degli *one-stop-shop* in grado di accompagnarli verso il sistema dei servizi o direttamente nella compilazione della domanda per il reddito minimo) e in orari non convenzionali. In alcuni paesi europei, tra i quali il Belgio e la Finlandia, le persone senza dimora vengono coinvolte dai Ministeri nelle scelte politiche che li riguardano in quanto *Experts by experience*: due di essi, belgi, hanno attivamente partecipato anche ai lavori del *peer review* offrendo un fondamentale contributo critico alla discussione. Quello che è pienamente condiviso da tutti è che il punto essenziale è il costruire per ogni persona un percorso fortemente personalizzato, capace di tenere insieme problemi, risorse ed opportunità di ciascuno in un percorso capace di coinvolgere contemporaneamente tutte le agenzie del territorio: servizi sociali, servizi al lavoro, casa, salute, dipendenze, ecc Il *peer review* ha condiviso il fatto che, sebbene essenziale, l’indirizzo fittizio non è che un palliativo molto pragmatico. Quello che è essenziale è naturalmente l’impostazione di politiche di prevenzione e di contrasto alla vita di strada non intenzionale attraverso politiche di provata efficacia. Tra queste vi è il caso finlandese di sperimentazione su larga scala della politica di *Housing first*, che ha dimostrato che affrontare e risolvere (quasi) il problema è possibile, puntando sulla prevenzione e sulla attivazione di tutto un insieme coordinato di misure e di politiche, dal supporto preventivo a situazioni che stanno per sfociare in sfratto (nella consapevolezza che il costo di un aiuto a pagare l’affitto per un certo periodo è molto più contenuto che il dover affrontare il problema una volta cronicizzato) all’implementazione di politiche volte a promuovere un uso molto più efficiente di tutto il patrimonio edilizio inutilizzato.