

Parere del Comitato delle regioni «Far fronte all'esclusione sociale causata dalla mancanza di una fissa dimora»

(2011/C 15/08)

IL COMITATO DELLE REGIONI FORMULA LE SEGUENTI RACCOMANDAZIONI

- Il fenomeno dei senza dimora è una forma estrema di povertà e di esclusione sociale alla quale occorre accordare la massima attenzione nel quadro della strategia dell'UE in materia di protezione sociale e inclusione sociale. Non è accettabile che nell'Unione europea si registri un numero elevato di persone senza fissa dimora. L'Anno europeo 2010 consacrato alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale rappresenta un momento appropriato per sensibilizzare a questo problema persistente, che rischia di peggiorare nel contesto della crisi economica. Qualunque iniziativa per contrastare tale problema dovrebbe naturalmente essere concepita in una prospettiva a lungo termine che vada oltre il 2010 e il periodo di crisi attuale,

- il CdR sottolinea l'importanza del ruolo degli enti regionali e locali per una lotta concreta ed efficace contro questo fenomeno. Essi dispongono infatti di competenze concrete oltre che di una notevole esperienza in questo campo, nonché spesso di metodi e programmi validi che comprendono interventi non solo preventivi, ma anche puntuali nonché a lungo termine. Ciò rende ancor più necessaria una più chiara ripartizione delle competenze tra le diverse autorità e i vari livelli. In questo contesto va inoltre ricordato che il problema della mancanza di una dimora può assumere dimensioni particolarmente gravi in determinate regioni di un paese o in determinati paesi. È pertanto necessario stabilire una serie di meccanismi a livello europeo e nazionale che offrano sostegno economico alle regioni in cui si registra un elevato numero di persone senza dimora, anche nell'interesse della coesione territoriale e sociale.

Relatore: Tore HULT (SE/PSE), vicesindaco di Alingsås, Svezia

I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE IL COMITATO DELLE REGIONI

Contesto - considerazioni di fondo

1. rammenta che è impossibile realizzare la coesione economica, sociale e territoriale, che è alla base della costruzione europea, se una parte della popolazione dell'UE è senza dimora e di conseguenza non dispone dei mezzi necessari per realizzare il proprio sviluppo personale e professionale. Sottolinea che la mancanza di una dimora costituisce un problema particolarmente serio per i bambini e i giovani;

2. ritiene che il fenomeno dei senza dimora sia una forma estrema di povertà e di esclusione sociale alla quale occorre accordare la massima attenzione nel quadro della strategia dell'UE in materia di protezione sociale e inclusione sociale. Non è accettabile che nell'Unione europea si registri un numero elevato di persone senza fissa dimora. L'Anno europeo 2010 consacrato alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale rappresenta un momento appropriato per sensibilizzare a questo problema persistente, che rischia di peggiorare nel contesto della crisi economica. Qualunque iniziativa per contrastare tale problema dovrebbe naturalmente essere concepita in una prospettiva a lungo termine che vada oltre il 2010 e il periodo di crisi attuale;

3. osserva che gli Stati membri dell'UE si trovano di fronte a un problema comune. I singoli cittadini possono ritrovarsi senza una dimora fissa a prescindere dal loro livello d'istruzione, dalla cultura di appartenenza o dalla precedente situazione economica, e tale problema si riscontra in tutti gli Stati membri. Occorre quindi adottare misure comuni per prevenirlo e limitarlo;

4. reputa che la mancanza di una dimora fissa, oltre a comportare costi significativi per la società, sia all'origine di gravi tragedie personali. La riduzione del numero dei senza dimora contribuirebbe anche a limitare i costi sociali e a realizzare una maggiore integrazione nella società, contribuendo in tal modo al progresso dell'Europa;

5. sottolinea che il fenomeno è determinato da una combinazione di circostanze e che pertanto non va considerato come se fosse esclusivamente causato da questioni personali;

6. segnala che la mancanza di una dimora fissa è provocata da un insieme di fattori come, ad esempio, la carenza di spazi abitativi a prezzi accessibili, il basso livello dei salari, l'abuso di talune sostanze e le carenze nell'assistenza per tali dipendenze, i problemi di salute mentale e le malattie, la violenza domestica, la disoccupazione, le difficoltà nelle relazioni interpersonali, la povertà, la scarcerazione e il reinserimento nella società nonché le modifiche e le riduzioni dei contributi pubblici. Particolarmente importante è l'atteggiamento dei proprietari di immobili nei confronti dei senza dimora e la misura in cui possono

aiutarli a trovare un alloggio. Affinché gli sforzi compiuti nel settore diano risultati positivi è essenziale che siano coordinati tra loro e accompagnati da una serie di interventi di vario genere;

7. ritiene che sia necessario conoscere in maniera ben più approfondita le cause del fenomeno e i meccanismi alla base della sua persistenza. Tali conoscenze permetteranno di adottare misure efficaci nel quadro di diverse politiche;

8. esprime grande preoccupazione per il fenomeno dei senza dimora e ritiene che vi sia bisogno di interventi a diversi livelli, in parte sul piano della prevenzione e della sensibilizzazione, ma anche e soprattutto di misure intese a migliorare gli incentivi all'edilizia residenziale;

9. sottolinea l'importanza del ruolo degli enti regionali e locali per una lotta concreta ed efficace contro questo fenomeno. Essi dispongono infatti di competenze concrete oltre che di una notevole esperienza in questo campo, nonché spesso di metodi e programmi validi che comprendono interventi non solo preventivi, ma anche puntuali nonché a lungo termine. Ciò rende ancor più necessaria una più chiara ripartizione delle competenze tra le diverse autorità e i vari livelli. In questo contesto va inoltre ricordato che il problema della mancanza di una dimora può assumere dimensioni particolarmente gravi in determinate regioni di un paese o in determinati paesi. È pertanto necessario stabilire una serie di meccanismi a livello europeo e nazionale che offrano sostegno economico alle regioni in cui si registra un elevato numero di persone senza dimora, anche nell'interesse della coesione territoriale e sociale;

10. ritiene che una strategia globale per combattere il fenomeno dei senza dimora necessiti di un sostegno più attivo, da parte delle istituzioni dell'UE, allo sviluppo e al monitoraggio delle misure adottate. Ciò non esclude però il rispetto del principio di sussidiarietà e il riconoscimento del ruolo determinante svolto dagli enti regionali e locali;

11. mette in rilievo la crescente preoccupazione di sensibilizzare i cittadini sul fatto che la mancanza di una fissa dimora costituisce un problema sociale significativo, preoccupazione che si è tradotta in dichiarazioni internazionali e in leggi nazionali. In molti paesi il diritto all'alloggio è sancito dalla Costituzione;

12. osserva che un gran numero delle proposte e delle misure descritte nel presente documento si fondano su queste importanti basi comuni e sui quadri esistenti: ne consegue che le questioni più rilevanti relative al fenomeno dei senza dimora possono essere affrontate senza creare nuovi strumenti legislativi;

13. rammenta che non esiste una definizione europea comune del concetto di «mancanza di dimora» e sollecita pertanto gli Stati membri, per quanto possibile, a ricorrere alla classificazione ETHOS (*European Typology of Homelessness and Housing Exclusion* - Classificazione europea sull'esclusione abitativa e la condizione di persona senza dimora). Ciò dovrebbe permettere di mettere a confronto le situazioni presenti nei vari Stati membri e i risultati delle diverse iniziative. La classificazione prevede le seguenti categorie:

- *persone senza tetto* (persone che non dispongono di nessun tipo di alloggio e trascorrono la notte all'aperto),
- *persone senza casa* (persone che vivono in alloggi provvisori per persone senza dimora, in centri di accoglienza, in altri alloggi collettivi destinati a gruppi specifici, in alloggi sovvenzionati, ecc.),
- *persone che vivono in condizioni di insicurezza abitativa* (persone che non hanno un contratto di (sub)affitto sicuro o vivono con amici o parenti perché non hanno un'abitazione propria),
- *persone che vivono in condizioni abitative inadeguate* (persone che vivono in capannoni, in alloggi privi di impianti sanitari oppure inabitabili in base alla legislazione nazionale, in roulotte o strutture abitative da campeggio che non sono destinate ad essere utilizzate tutto l'anno, oppure in alloggi sovraffollati);

14. ritiene che la lotta all'esclusione abitativa debba costituire una priorità delle azioni dell'UE a favore dell'inclusione sociale, anche alla luce del fatto che il Comitato per la protezione sociale ha posto il tema della mancanza di dimora e dell'esclusione abitativa al centro delle attività del 2009. In particolare il 2010, proclamato dall'UE anno della lotta contro la povertà, costituisce un'occasione eccellente per intensificare le attività intese a combattere la forma più estrema di esclusione, ovvero la mancanza di dimora;

15. considera che un alloggio di qualità e a costi ragionevoli costituisca un bene primario collegato alla persona e un diritto. Gli Stati membri devono pertanto compiere tutti gli sforzi possibili e prendere tutte le misure possibili per aiutare tutte le persone che ne hanno il diritto secondo l'ordinamento nazionale a trovare un alloggio;

16. oltre alle ovvie conseguenze sociali provocate dalla mancanza di una dimora per le vittime di questo fenomeno, reputa necessario porre in evidenza anche i vantaggi socioeconomici derivanti dal fatto di disporre di un alloggio e di un lavoro;

17. attira l'attenzione sui costi diretti e indiretti che l'esclusione abitativa comporta per gli enti regionali e locali degli Stati membri. I costi diretti legati alle risorse specifiche o generali impiegate per combattere il fenomeno dell'esclusione abitativa rappresentano indubbiamente una questione della massima importanza. A ciò si aggiunge inoltre la perdita del gettito fiscale che deriverebbe da un'occupazione retribuita. In sintesi, l'esclusione abitativa rallenta lo sviluppo economico di molti paesi e pregiudica la sostenibilità a lungo termine della società che intendiamo creare e che viene tra l'altro descritta nella strategia Europa 2020;

18. osserva che le cifre disponibili in merito alle conseguenze economiche del fenomeno giustificano i programmi di prevenzione, il cui costo è molto basso se paragonato ai costi complessivi dell'esclusione abitativa.

Raccomandazioni del Comitato delle regioni

19. ritiene che gli Stati membri debbano riconoscere l'importanza di questo problema per la società e la necessità di progredire intensificando le azioni in questo campo. Una condizione basilare per riuscire a combattere l'esclusione abitativa consiste nel coordinare gli sforzi dei diversi livelli interessati (locale, regionale, nazionale e intergovernativo);

20. la difficoltà principale nella lotta all'esclusione abitativa sta nella grande diversità delle politiche che occorre mettere in atto e nella condivisione di responsabilità tra le diverse autorità pubbliche. Per essere efficace, la lotta all'esclusione abitativa deve includere, tra l'altro, la politica di assetto urbano, l'edilizia abitativa e la politica sociale, l'occupazione e la salute, compresa quella mentale. Si tratta quindi di incoraggiare le iniziative contrattuali e territoriali tra le autorità responsabili del finanziamento dell'edilizia abitativa, quelle che rilasciano le licenze edilizie e quelle che gestiscono gli strumenti di accompagnamento sociale;

21. sottolinea che, per migliorare la situazione attuale, occorre prevedere sia attività di prevenzione che interventi a breve e a lungo termine;

22. reputa che le conoscenze attuali in merito alle cause dell'esclusione abitativa non consentano di elaborare politiche che tengano pienamente conto della grande eterogeneità delle persone senza dimora e della grande diversità dei percorsi che possono portare a questa situazione. D'altra parte, le modalità di presa a carico di queste persone inducono spesso a suddividerle in categorie artificiali basate sulla loro assegnazione a questo o a quel dispositivo. Tale situazione incide negativamente sulle possibilità per le persone prive di alloggio di partecipare a pieno titolo alla società;

23. ritiene che, per apportare le risposte adeguate, sia ormai opportuno superare questa visione, adottando un approccio umano e personalizzato, basato sul percorso specifico di ciascun individuo. Questo approccio implica che l'attuazione delle azioni di lotta all'esclusione abitativa avvenga al livello più vicino possibile alle persone interessate. Un ruolo essenziale spetta pertanto agli enti territoriali;

24. considera quindi necessario ottimizzare e sviluppare ulteriormente gli strumenti statistici. Occorre favorire l'armonizzazione dei dati a livello europeo proseguendo il lavoro attualmente in corso sulla griglia ETHOS e, più in generale, promuovendo gli approcci comparativi tra i diversi Stati membri. Bisogna inoltre incoraggiare la riforma degli attuali strumenti in modo da privilegiare gli approcci per percorso, al fine di tenere conto delle ragioni che hanno portato gli individui in questione a vivere senza dimora, delle ragioni che causano i fenomeni di entrata-uscita e di quelle che contribuiscono all'uscita definitiva;

25. esorta gli enti regionali e locali ad instaurare un'ampia cooperazione e un coordinamento interistituzionale in vari ambiti, allo scopo di migliorare le misure orizzontali e il monitoraggio del fenomeno. È essenziale istituire una cooperazione a lungo termine tra i diversi enti regionali e locali nonché adottare strategie anch'esse a lungo termine: questi due tipi di azione, insieme, possono eliminare il problema e le relative cause, visto che le misure a breve termine o gli interventi puntuali non sono sufficienti;

26. osserva che in gran parte degli Stati membri mancano dati ufficiali affidabili circa le dimensioni del fenomeno, nonché informazioni sulle buone prassi per combatterlo. Il CdR esorta gli Stati membri a collaborare all'interno dell'Unione per creare una strategia globale e coerente sull'esclusione abitativa e per far sì che tale strategia venga definita a livello nazionale in modo da garantirne il successo;

27. rammenta che il fatto di disporre di un alloggio costituisce un bene primario collegato alla persona e una *condicio sine qua non* affinché una persona possa affermarsi nella società e sul mercato del lavoro. Il CdR esorta pertanto la Commissione ad approfondire il principio del diritto ad un alloggio adeguato e a esaminare i modi in cui questo possa essere definito;

28. ritiene necessario adottare misure energiche per combattere il fenomeno dell'esclusione abitativa. Per far fronte a questo problema è indispensabile adottare una posizione politica comune in modo da creare le basi per i lavori futuri, altrimenti si rischia di compiere sforzi che risulterebbero frammentati e privi del necessario coordinamento. Occorre rafforzare le attività portate avanti all'interno di numerosi enti regionali e locali e diffondere informazioni al riguardo. Per prevenire il fenomeno dell'esclusione abitativa vi è bisogno di modelli e metodi nazionali e internazionali. Anche l'adozione generalizzata di misure atte a scuotere e a sensibilizzare l'opinione pubblica è determinante per contribuire a uno sforzo concertato;

29. sottolinea la necessità di combattere l'opinione diffusa all'interno della società secondo la quale la responsabilità della situazione dei senza dimora ricade unicamente sul singolo individuo. Occorre offrire un quadro più complesso delle cause del fenomeno e studiare le sue conseguenze per la società. Pertanto la Commissione dovrebbe adottare misure appropriate per tracciare questa rappresentazione più complessa;

30. esorta gli enti regionali e locali a considerare il diritto all'alloggio tra i beni primari collegati alla persona e a partecipare alle attività di ricerca sulle cause, le conseguenze e i costi dell'esclusione abitativa. Una conoscenza più approfondita del problema dovrebbe costituire la base per gli sforzi e le azioni preventive che, in un secondo tempo, permetterebbero di valutare la validità delle iniziative adottate;

31. è dell'avviso che le conoscenze finora acquisite siano poco diffuse e inadeguatamente utilizzate dalle autorità pubbliche. Occorre elaborare un piano strategico più efficace sui modi per indirizzare le informazioni al livello giusto;

32. ritiene che vi sia bisogno di sviluppare ulteriormente le argomentazioni economiche a favore della lotta all'esclusione abitativa. Nei prossimi anni dovrebbe essere possibile elaborare un certo numero di nuove relazioni sull'argomento. Le maggiori

conoscenze in materia potrebbero quindi costituire la base per il proseguimento dei lavori;

33. propone di creare, a livello europeo, un sistema permanente per individuare i metodi più validi. Ribadisce con forza la necessità di procedere a uno scambio delle migliori pratiche tra gli enti regionali e locali nel quadro delle attività in materia di sensibilizzazione, prevenzione, formazione del personale e sostegno differenziato ai diversi gruppi di senza dimora;

34. sostiene pienamente le iniziative e i progetti attuati dagli enti regionali e locali nella lotta al problema dei senza dimora, ma riconosce al tempo stesso la necessità di intensificare lo scambio delle buone pratiche. Ciò sarebbe possibile se disponessimo di un programma di qualità per lo scambio del personale che si trova a diretto contatto con tale fenomeno nei diversi Stati membri. Il programma dovrebbe essere dotato di sufficienti risorse finanziarie e potrebbe trasformarsi in una nuova forma di servizio di scambio all'interno dell'Unione;

35. sottolinea la necessità di acquisire una migliore comprensione delle dimensioni e della struttura del fenomeno dei senza dimora all'interno dell'UE. Ad esempio, potrebbe risultare proficuo disporre di dati suddivisi per sesso, età, nazionalità, condizione sociale e altri indicatori importanti. In assenza di tali informazioni è difficile definire le strategie economiche e sociali necessarie per far fronte al problema. Raccomanda che le statistiche si basino sulla definizione adottata dalla Federazione europea delle associazioni nazionali senza finalità di lucro che lavorano con le persone senza dimora (Feantsa). Auspica inoltre che tale compito venga assegnato alla Commissione quanto prima;

36. ritiene che l'esclusione abitativa, incidendo su un bene primario collegato alla persona, leda i diritti fondamentali della persona e costituisca una grave violazione della dignità dell'individuo e del suo diritto di decidere della propria vita. La situazione è problematica soprattutto presso i bambini, che spesso non sono in grado di modificare la propria situazione personale. Pertanto la Commissione dovrebbe esaminare le condizioni che permetterebbero agli Stati membri di introdurre, sul piano nazionale, una garanzia dell'eliminazione del fenomeno tra i bambini al di sotto dei 18 anni di età. Occorre valutare la possibilità di applicare tale garanzia anche ai disabili;

37. rammenta che non si potrà mai sottolineare abbastanza che la mancanza di una dimora costituisce un problema di per sé. Occorre dare una più ampia diffusione ai validi risultati conseguiti dal programma *Housing First*, fermo restando che l'offerta di un alloggio alla persona senza dimora deve essere accompagnata dall'assegnazione di un sostegno, necessario perché possa affrontare altri problemi legati alla sua situazione;

38. ritiene necessario attuare interventi e misure di sensibilizzazione particolari nei confronti dei proprietari di immobili. L'impegno a favore dei senza fissa dimora deve fondarsi sul rispetto del concetto universale di dignità umana e della volontà dell'individuo di migliorare la propria situazione e di contribuire allo sviluppo della società. Di particolare importanza in questo contesto è il ruolo svolto dai proprietari degli immobili nel quadro delle azioni volte a prevenire il fenomeno dell'esclusione abitativa. Si dovranno creare incentivi specifici per mettere degli alloggi a disposizione dei senza dimora;

39. evidenzia la necessità di attribuire maggiore importanza alla formazione e al miglioramento delle competenze di coloro che si adoperano professionalmente per combattere il fenomeno. Si sono infatti conseguiti risultati positivi nei paesi che hanno adottato misure per la formazione specializzata dei professionisti che operano nel campo dell'istruzione, in quelli giuridico, medico, psicologico, dei servizi sociali e delle forze di sicurezza allo scopo di intensificare gli sforzi per combattere, già in una fase precoce, il fenomeno della mancanza di dimora fissa. Nel quadro dei lavori per il prossimo periodo dei fondi strutturali occorre destinare maggiori risorse a tale obiettivo;

40. sottolinea l'importanza delle attività di prevenzione svolte dagli enti regionali e locali, ma ribadisce anche la necessità di soluzioni a breve termine. Deve essere possibile offrire un alloggio provvisorio a chi ne ha bisogno, ma non è accettabile che i senza dimora rimangano bloccati nel sistema dei centri di accoglienza. Alcuni paesi hanno adottato una strategia che prevede la chiusura di tutti i centri di accoglienza per i senza dimora, ai quali vengono immediatamente offerte delle soluzioni su misura consone ai loro bisogni. In questo contesto è essenziale evitare che queste persone vengano allontanate rimanendo così senza un alloggio;

41. ritiene che gli enti regionali e locali debbano offrire maggiore sostegno ai volontari che operano all'interno della società. La mancanza di una fissa dimora è un problema strutturale e politico che richiede l'impegno di tutte le autorità pubbliche, però anche il settore del volontariato svolge un ruolo significativo. Occorre considerare in che modo l'UE possa contribuire ad accrescere il coinvolgimento dei volontari. L'occasione rappresentata dall'Anno europeo del volontariato (2011) dovrebbe essere sfruttata per sensibilizzare l'opinione pubblica ed esaminare nuove forme di cooperazione con le associazioni di volontariato su questo importante problema;

42. propone di introdurre, a livello europeo, dei programmi economici specifici intesi a rafforzare gli sforzi compiuti a livello nazionale, locale e regionale per combattere il fenomeno dell'esclusione abitativa, e a mettere a punto una serie di criteri di qualità. Occorre incoraggiare lo scambio di esperienze per ottimizzare l'impatto e l'impiego delle risorse in questo settore. Il CdR raccomanda pertanto che nel quadro dei futuri fondi

europei si tenga maggiormente conto anche di questo fenomeno;

43. propone di creare a livello locale e regionale la possibilità di elaborare dei programmi d'inserimento sociale e lavorativo per i senza dimora, mettendo a punto sistemi d'incentivi che ne incoraggino l'assunzione. Analogamente, gli enti regionali e locali possono promuovere l'integrazione di queste persone mediante sforzi in campo formativo intesi a radicare più profondamente i senza dimora nella società. Le esperienze positive acquisite nel settore devono trovare una diffusione più ampia;

44. reputa che occorra adottare in maniera più strutturata le opportune misure intese a favorire l'informazione e la diffusione delle informazioni sul fenomeno della mancanza di una fissa dimora;

45. propone di istituire un centro europeo per l'esclusione abitativa. Questo centro dovrebbe divenire l'organismo responsabile del coordinamento delle iniziative nel settore, organismo che oggi è ancora inesistente. Il suo compito principale sarebbe quello di coordinare le diverse azioni, però esso potrebbe anche contribuire a un maggiore sviluppo delle conoscenze e alla definizione di strategie comuni. Il CdR sollecita la Commissione europea a studiare la possibilità di istituire questo centro, che avrebbe anche il compito di definire la situazione dei senza dimora negli Stati membri. Il ruolo del centro dovrebbe essere quello di coordinare e appoggiare le riforme negli Stati membri, grazie anche allo scambio delle migliori pratiche. Inoltre, il ricorso al metodo aperto di coordinamento nei settori della protezione sociale e dell'inclusione sociale permetterebbe agli interventi sul piano europeo di apportare un autentico valore aggiunto;

46. ritiene che la mancanza di una fissa dimora colpisca un numero sempre crescente di donne e che la particolare vulnerabilità delle donne prive di un alloggio debba essere presa in considerazione nei suoi aspetti socioeconomici e occupazionali, tenendo conto anche delle difficoltà che ancora persistono per quanto concerne l'accesso ai servizi. Questo richiede un approccio specifico da parte degli Stati membri.

Bruxelles, 6 ottobre 2010

*La presidente
del Comitato delle regioni*
Mercedes BRESSO