

Dipartimento della sanità e della socialità

Divisione dell'azione sociale

**LA PRESENZA DI  
« PERSONE SENZA TETTO »  
SUL TERRITORIO CANTONALE**

*a cura di  
Walter Montesel e Furio Vanossi*

**RIASSUNTO**

Bellinzona, dicembre 2004

# INDICE DEL RAPPORTO

<b>1. INTRODUZIONE.....</b>	<b>p. 3</b>
1.1 <u>Definizione della problematica.....</u>	p. 3
1.2 <u>Definizione del concetto di “persona senza tetto”.....</u>	p. 7
1.3 <u>Domande e obiettivi della ricerca.....</u>	p. 8
1.4 <u>Impostazione della ricerca.....</u>	p. 8
<b>2. IMPOSTAZIONE METODOLOGICA E STRUMENTI DI INDAGINE.....</b>	<b>p. 9</b>
<b>3. ANALISI DEI DATI EMERSI DALL’INDAGINE TELEFONICA.....</b>	<b>p. 15</b>
3.1 <u>Elementi scaturiti dall’indagine telefonica.....</u>	p. 15
3.2 <u>Statistica indicativa sulle segnalazioni riscontrate.....</u>	p. 16
3.3 <u>Analisi dei dati rispetto alle tipologie emerse.....</u>	p. 16
3.4 <u>Analisi dei dati rispetto al territorio.....</u>	p. 22
3.5 <u>Analisi rispetto alla relazione tra tipologie emerse e soggetti segnalanti.....</u>	p. 23
3.6 <u>Considerazioni rispetto all’indagine telefonica.....</u>	p. 26

<b>4. ANALISI DEI DATI EMERSI DAI FOCUS GROUP REGIONALI E DALL'INDAGINE SUL TERRITORIO.....</b>	<b>p. 27</b>
4.1 <u>Le tipologie di “persona senza tetto” riscontrate.....</u>	p. 28
4.2 <u>Modalità di incontro con le persone in stato di bisogno.....</u>	p. 35
4.3 <u>Risposte ai bisogni nell'emergenza (alloggio, vitto e igiene).....</u>	p. 35
4.4 <u>Azioni e interventi successivi.....</u>	p. 36
4.5 <u>Difficoltà riscontrate dagli operatori.....</u>	p. 38
4.6 <u>Strutture e servizi già operativi nelle regioni.....</u>	p. 42
4.7 <u>Proposte e suggerimenti scaturiti dai focus group regionali.....</u>	p. 44
4.8 <u>Disponibilità di monitoraggio.....</u>	p. 49
4.9 <u>Elementi scaturiti dall'indagine sul territorio.....</u>	p. 49
<b>5. ESPERIENZE IN ALTRI CANTONI E NELLA REGIONE INSUBRICA.....</b>	<b>p. 51</b>
5.1 <u>Soluzioni adottate nel Cantone Ginevra.....</u>	p. 51
5.2 <u>Soluzioni adottate nel Cantone Friburgo.....</u>	p. 55
5.3 <u>Soluzioni adottate nel Cantone Vaud e nel Cantone Vallese.....</u>	p. 56
5.4 <u>Soluzioni adottate nella regione Insubrica.....</u>	p. 57
<b>6. CONCLUSIONI E PROPOSTE OPERATIVE.....</b>	<b>p. 59</b>
<b>APPENDICE: RIFLESSIONI ATTORNO ALL'INTERVENTO SOCIALE.....</b>	<b>p. 63</b>
<b>7. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>p. 71</b>
<b>8. ALLEGATI.....</b>	<b>p. 73</b>

## PRESENTAZIONE

Questo studio sulle persone «senza tetto» è frutto di una decisione conseguente ad una petizione del Movimento dei senza voce, del 25 aprile 2003, e alla risposta del Consiglio di Stato, del 19 agosto del medesimo anno.

Il Movimento dei senza voce chiedeva:

*«Che si metta a disposizione una struttura logistica per tutte quelle persone, stranieri e non, che si trovano momentaneamente impossibilitati ad avere un tetto e una vita dignitosa e che si provveda al più presto alla realizzazione di un centro di prima accoglienza permanente».*

Il Consiglio di Stato - dopo aver illustrato la situazione in Ticino - rispondeva che:

*«Sulla base di quanto esposto, si ritiene che la situazione attuale non giustifichi la realizzazione di un centro di pronta accoglienza permanente».*

Esso incaricava però i suoi servizi di valutare con gli autori della petizione l'opportunità di creare un gruppo di lavoro (servizi statali e privati) con lo scopo, tra l'altro, di approfondire l'analisi della situazione e dell'evoluzione del fenomeno.

Per iniziativa della Divisione dell'azione sociale (DAS), il gruppo di lavoro «senza tetto» è stato creato il 10 ottobre 2003 e comprende: il direttore della DAS, il capo ufficio del servizio sociale, quello del sostegno sociale e dell'inserimento, il capo della Sezione dei permessi e dell'immigrazione, un rappresentante del Comando della polizia cantonale, un'operatrice sociale della Città di Lugano, rappresentanti del Movimento dei senza voce, della Croce Rossa Svizzera, del Soccorso Operaio Svizzero.

Il gruppo di lavoro ha deciso di condurre un'inchiesta per individuare meglio gli aspetti quantitativi e qualitativi (tipologia) delle persone «senza tetto» in Ticino. L'inchiesta, con la supervisione metodologica della SUPSI, è stata eseguita da due collaboratori temporanei che si sono succeduti alla DAS: Walter Montesel (dal primo maggio a metà luglio) e Furio Vanossi (dal primo settembre a fine dicembre). Il primo ha impostato il lavoro e ne ha eseguito la prima parte: un'inchiesta telefonica presso una moltitudine di servizi, associazioni, enti pubblici e privati che potrebbero essere intervenuti a favore di persone in difficoltà e senza alloggio. Il secondo ha approfondito i primi risultati tramite interviste e, soprattutto, tramite la conduzione di «focus group» regionali: incontri fra tutti gli attori regionali (servizi sociali pubblici e privati, polizia, parrocchie e conventi, ...) focalizzati sulla tipologia dei «senza tetto» e sulle risposte a questo fenomeno. Inoltre, ha raccolto informazioni su misure adottate in altri cantoni e nella vicina Italia. I due autori hanno svolto un lavoro eccellente e meritano il nostro riconoscimento.

Lo studio ha messo in evidenza che il fenomeno esiste, con una dimensione contenuta ma non irrilevante e in crescita, e che le persone in difficoltà e senza alloggio sono molto eterogenee: per età e per sesso; per statuto legale (residenti legalmente, persone con visto d'entrata ma non autorizzate a risiedere stabilmente e a lavorare, persone presenti illegalmente, conosciute o clandestine...); per cause del disagio (emarginazione, dipendenze, rotture familiari, viaggiatori privi di mezzi, stranieri che devono lasciare la Svizzera ma che non possono o non vogliono...). Questa varietà impedisce di ipotizzare risposte univoche.

Il gruppo di lavoro che ha accompagnato la ricerca ne ha discusso i risultati nel suo ultimo incontro, il 10 dicembre 2004. L'auspicio del gruppo è che l'inchiesta abbia almeno il seguito operativo riassumibile nei cinque punti seguenti:

1. Il rapporto, elaborato grazie alle testimonianze dei molti servizi che sono stati coinvolti nella ricerca, viene distribuito e discusso con loro tramite riunioni regionali analoghe a quelle tenute durante la ricerca;
2. A questi medesimi servizi, che già si erano dichiarati disponibili all'impegno di monitorare più sistematicamente i casi di «senza tetto», viene consegnato un foglio di registrazione con cui essi potranno annotare - in modo semplice ma omogeneo (secondo le tipologie messe a punto dalla ricerca) e per un periodo limitato (minimo 6, massimo 12 mesi) - i casi di «senza tetto» da cui vengono interpellati. Ciò permetterà di confermare o rettificare le prime indicazioni quantitative presentate in questo rapporto;

1. I servizi - che hanno apprezzato l'occasione avuta di confrontarsi reciprocamente nell'ambito dei «focus group» - vengono invitati a costituirsi in «piattaforme regionali contro l'esclusione», se ciò rispondesse al loro bisogno e desiderio: ambito di riferimento (un paio d'incontri all'anno, oltre alla comunicazione diretta secondo necessità) per lo scambio d'informazioni, per la presentazione dei loro interventi e progetti, per la ricerca di collaborazioni, per segnalare alle autorità comunali e cantonali i problemi di esclusione emergenti nella regione e le modalità auspiccate dell'intervento reputato necessario;
2. Le «piattaforme regionali contro l'esclusione» vengono invitate a identificare il progetto, fra i diversi che erano stati evocati nei «focus group», che reputano prioritario e fattibile per migliorare le risposte che già offrono, o vorrebbero offrire, al bisogno di pronta accoglienza per le persone in difficoltà e senza alloggio;
3. I servizi, associazioni ed enti privati che intervengono aiutando persone in difficoltà e senza alloggio si trovano talvolta ad aiutare stranieri privi dell'autorizzazione di risiedere in Svizzera. Ciò può tradursi in un'obiettiva situazione di collisione fra politica umanitaria e diritto di entrata e residenza nel territorio nazionale, che crea problemi. Per facilitare la soluzione meno conflittuale possibile di queste situazioni, il gruppo auspica che possa essere riconosciuta da tutte le parti in causa una figura di «Garante». Il Garante dovrebbe assicurare a chi è preposto a far rispettare le leggi che il sostegno a stranieri in difficoltà e senza alloggio rimane entro i limiti dell'aiuto immediato e transitorio in attesa di espatrio, come pure assicurare a chi eroga questi aiuti che l'esigenza del rispetto delle leggi viene fatta valere con procedure improntate alla proporzionalità, al pragmatismo e al rispetto delle persone.

Bellinzona, 10 dicembre 2004

Martino Rossi  
Direttore della Divisione dell'azione sociale

## RIASSUNTO

Il presente studio a carattere esplorativo è stato realizzato su mandato del “Gruppo di lavoro sui senza tetto” per approfondire la situazione in Ticino; nasce in risposta a una petizione inoltrata al Consiglio di Stato dal Movimento dei Senza Voce.

Lo studio è stato motivato dalle seguente domanda:

- esiste un fenomeno persone «senza tetto» in Ticino tale da dover istituire un centro di prima accoglienza permanente?
- 

Gli obiettivi della ricerca sono stati quelli di:

- capire se nel Cantone Ticino esiste un fenomeno di persone «senza tetto», se sì con quali caratteristiche e di quali dimensioni;
- capire quali servizi e strutture presenti sul territorio rispondono già ai bisogni delle persone «senza tetto» e che tipo di interventi propongono (nel momento dell'emergenza e in seguito);
- proporre eventualmente modelli d'intervento che possano rispondere all'emergere del fenomeno, anche sull'esempio di realtà rilevate in altri Cantoni e in Lombardia, che già operano direttamente con questa tematica.

La raccolta dei dati per rispondere ai precedenti quesiti è stata concertata attorno a tre fasi principali:

1. mappatura delle istanze da coinvolgere nello studio e interviste semi strutturate agli attori sociali toccati dal fenomeno di “persone senza tetto”,
2. creazione di gruppi di lavoro regionali con l'obiettivo di individuare modelli di intervento, risorse e proposte operative riguardo l'accoglienza di persone in stato di difficoltà; in questa fase sono pure state fatte delle osservazioni partecipanti presso la stazione di Chiasso e delle interviste libere a soggetti che hanno vissuto in prima persona il fenomeno,
3. raccolta di informazioni sulle esperienze condotte in altre realtà urbane.

La prima fase ha avuto come oggetto l'identificazione e il contatto con tutti i servizi, le associazioni, gli enti privati e pubblici per verificare la presenza di persone “senza tetto” e le loro caratteristiche. Dall'inchiesta telefonica sono emerse le diverse tipologie di persone toccate dal fenomeno; questo fenomeno riveste talvolta una dimensione puramente individuale, talvolta una dimensione collettiva. Le persone coinvolte sono presenti nel territorio in certi casi legalmente (persone svizzere o con permesso di soggiorno) in altri casi illegalmente (persone che soggiornano sul nostro territorio pur non avendo un permesso).

Nella seconda fase sono stati invitati i servizi, le associazioni e gli enti coinvolti a partecipare a degli incontri regionali, per conoscersi meglio e confrontare la loro esperienze del fenomeno studiato, e per fornire il loro importante contributo all'identificazione di proposte operative.

Una terza fase, caratterizzata dalla raccolta di informazioni sulle esperienze condotte in altre realtà urbane, ha consentito di identificare alcune risposte possibili al fenomeno delle persone senza tetto.

I risultati ottenuti dallo studio offrono uno spaccato di una realtà assai complessa. Da un lato occorre sottolineare la difficoltà di quantificazione del fenomeno sia per la mancanza di strumenti adeguati sia per le caratteristiche di una parte delle persone in situazioni di precarietà, vale a dire la difficoltà nell'accesso alle strutture e ai servizi e l'invisibilità.

Si è comunque potuto, almeno indicativamente, fornire delle cifre per ogni comprensorio che sono poi state riassunte nella seguente tabella (per i dettagli regionali vedi tabella in appendice) :

<b>Sintesi delle tipologie riscontrate nel Cantone</b>	Casi segnalati, in modo indicativo, negli ultimi 12 mesi
A1.1 Giovani "in rottura" con il mondo degli adulti	97
A1.2 Persone con comportamenti additivi	34
A1.3 Persone con disturbi psichiatrici	39
A1.4 Svizzeri rimpatriati dall'estero	20
A1.5 Persone che hanno difficoltà a prendersi cura di sé stesse e del Proprio ambiente di vita	8
A1.6 Persone che "scegliono" il tipo di vita	14
A1.7 Persone di passaggio	232
A1.8 Persone incapaci di gestire le proprie finanze	11
B1.1 Persone di passaggio in cerca di lavoro o altro (straniere)	80
B1.2 Clandestini	37
B2.1 Ecuadoriani	194
B2.2 Suonatori ambulanti provenienti dall'Est	50
B2.3 Persone definite «NEM»	7
B2.4 Donne che cercano di uscire dal mondo della prostituzione	10
<b>Totale indicativo</b>	<b>833</b>

Occorre tenere presente che le cifre indicate si riferiscono ai casi segnalati, negli ultimi dodici mesi, di persone che si sono annunciate ai servizi; si tratta quindi di persone che hanno scelto di rendersi visibili. In totale si parla di poco meno di 850 soggetti.

**D'altro canto si è potuto constatare, da un punto di vista qualitativo, che la situazione di "persona senza tetto" è sovente** si considerano anche i migranti in situazione di illegalità e le persone di passaggio nel nostro cantone.

La dimensione qualitativa consente di affermare la complessità del fenomeno "dei senza tetto" e di identificare le fasce più deboli e le nuove forme di disagio presenti nella nostra realtà. Pur non potendo generalizzare le esperienze e le testimonianze raccolte, queste ultime permettono di ricostruire l'enorme lavoro svolto dagli attori sul terreno e al contempo di evidenziare le carenze strutturali e finanziarie cui spesso devono far fronte. Per quanto riguarda le tipologie con statuto legale, esistono le leggi e gli strumenti di intervento per fornire risposte concrete. Tuttavia, nella maggior parte dei casi viene sottolineato come, in aggiunta al sostegno finanziario, sia difficile un intervento concreto a livello di inserimento sociale. Manca insomma un "dare senso", un giusto seguito all'intervento finanziario, attuabile tramite dei progetti mirati, personalizzati e condivisi.

Lo studio non aveva la pretesa di offrire al gruppo di lavoro soluzioni "chiavi in mano". Si è cercato di individuare le iniziative e i progetti già in atto nelle diverse regioni, di repertoriare le strutture che già offrono un letto e un pasto ai senza tetto, al fine di formulare alcune proposte operative da approfondire ulteriormente.

Dai focus group sono emerse alcune indicazioni, sintetizzate qui di seguito.

- Il fenomeno di “persone senza tetto” attualmente non ha dimensioni e concentrazioni tali da necessitare l’apertura di un centro di prima accoglienza per “persone senza tetto” a livello cantonale. Sul territorio vi sono delle strutture decentrate, seppure carenti e insufficienti, che offrono una risposta. Sono queste soluzioni locali che occorre potenziare e ampliare.
- Le tipologie riscontrate nelle diverse regioni, pur mostrando dei denominatori comuni, mettono in luce anche realtà diversificate. Non è quindi immaginabile un unico centro per tutto il territorio cantonale che possa dare una risposta a tutte le “persone senza tetto”, vista l’eterogeneità dei gruppi coinvolti.
- La necessità di riconoscimento e di sostegno finanziario, da parte dell’ente pubblico alle iniziative del privato-sociale che già fornisce alloggio, cibo e possibilità di usufruire di servizi igienici alle persone rimaste senza tetto diventa fondamentale per la continuità di queste esperienze. Il fenomeno dei “senza tetto” è in aumento e la situazione non può essere lasciata esclusivamente all’iniziativa di associazioni di volontari.
- E’ importante tracciare vie di uscita dall’emarginazione stimolando le persone a partecipare a un progetto in cambio della prestazione d’urgenza, là dove è proponibile.

Le esperienze in altre realtà urbane sono significative. Le strutture che offrono ospitalità si caratterizzano per l’informalità dell’accoglienza, pur mantenendo alcune regole fondamentali del vivere comunitario. E’ proprio in questa direzione che le proposte operative dovrebbero muoversi. Occorre pensare a strutture poco regolamentate, dove la presenza di personale formato e volontari abbia la funzione di promuovere l’auto aiuto, l’ascolto e la progettualità individuale. Si può immaginare, ad esempio, un modello operativo di collaborazione tra ente pubblico e privato-sociale, come quello adottato dal Cantone Friburgo. Un’associazione, La Tuile, ospita “persone senza tetto” beneficiando di un contributo cantonale calcolato su un preventivo semestrale e fattura al domicilio legale della persona ospitata una retta simbolica. Esempio pure il modello del canton Ginevra: la città coordina l’accoglienza d’urgenza di “persone senza tetto” sull’insieme del territorio cantonale; mette in rete i principali partner pubblici e privati, attivi sul terreno dell’esclusione sociale. Una cinquantina di associazioni costituiscono questa rete o “piattaforma”, che mira a meglio comprendere i bisogni e a elaborare delle risposte adeguate, facendo capo, per il rimborso delle prestazioni fornite, alla cassa della “piattaforma”.

E’ pure emersa la problematica dell’impossibilità, nella maggior parte dei casi, di dare un seguito all’intervento d’urgenza, ovvero di costruire attorno alle persone dei progetti individualizzati, tesi ad aumentare il grado di autonomia delle persone e a favorire il loro inserimento sociale.

Per quanto attiene alle modalità di intervento, particolare attenzione è da riservare ad un avvicinamento informale a queste persone e alla costruzione di un rapporto di fiducia reciproca; infatti sovente questi soggetti vivono in modo minaccioso tutto ciò che è istituzionalizzato. In appendice al lavoro si sono dunque volute inserire alcune riflessioni attorno all’intervento sociale rivolto principalmente a persone con statuto legale. In particolare si suggeriscono alcune linee di massima per accogliere la persona in difficoltà nella sua complessità, agganciandola e rendendola attore principale del suo progetto di vita.

Infine, si vuole rammentare, per ciò che riguarda le tipologie con statuto legale, l’importanza della dimensione preventiva. Come si è sottolineato in precedenza, la condizione di “persona senza tetto” è per molti un punto di arrivo di una catena di fattori che parte sovente dall’esclusione dal mondo del lavoro. Si osserva in questi casi l’insorgere di disagi, di problemi legati all’insicurezza, che si trasformano in disturbi della personalità. L’individuo tende ad isolarsi entrando in una situazione di solitudine che lo porta all’esclusione.

<b>Sintesi delle tipologie riscontrate nei diversi comprensori</b> Casi segnalati, in modo indicativo, negli ultimi 12 mesi (A1= statuto legale, B1=statuto illegale singolo, B2=statuto illegale collettivo)	Biasca	Locarno	Lugano	Chiasso	Totale
A1.1 Giovani "in rottura" con il mondo degli adulti	3	4	10	20	20
A1.2 Persone con comportamenti additivi	3	10	18	3	34
A1.3 Persone con disturbi psichiatrici	4		10	25	39
A1.4 Svizzeri rimpatriati dall'estero		4	12	4	20
A1.5 Persone che hanno difficoltà a prendersi cura di sé stesse e del proprio ambiente di vita			8		8
A1.6 Persone che "scelgono" il tipo di vita		2	8	2	14
A1.7 Persone di passaggio	2	10	8	200	232
A1.8 Persone incapaci di gestire le proprie finanze		3	8		11
B1.1 Persone di passaggio in cerca di lavoro o altro (straniere)		20	5	5	80
B1.2 Clandestini			20	2	37
B2.1 Ecuadoriani			10	150	194
B2.2 Suonatori ambulanti provenienti dall'Est			10	10	50
B2.3 Persone definite «NEM»			4	3	7
B2.4 Donne che cercano di uscire dal mondo della prostituzione				10	10
<b>Totale indicativo</b>	<b>12</b>	<b>43</b>	<b>87</b>	<b>288</b>	<b>96</b>
					<b>307</b>
					<b>833</b>