



Co-funded by the European Union

# Intersectional Approach to Combating Homelessness for Women

Progetto: 101172611 — INTERACT — ESF-2023-HOMELESS

## D.1.1: INTERACT Rapporto nazionale Tradotto in italiano



Giugno 2025

Referente del Deliverable:: Work Package 1 - RIKK e ROTIN

Contributi:

GERMANIA: Hochschule fur Technik Wirtschaft und Kultur Leipzig (HTWK LEIPZIG)

GRECIA: UWAH – Union of Women Associations of Heraklion; KRITI – RoC; Dimos Palaio Faliro – MPF; Syndesmos Melon Gynaikeion Somateion Irakleiou Kai Nomoy Irakleioy

ISLANDA: RIKK, Institute for Gender, Equality and Difference at the University of Iceland; Rotin

ITALIA: Associazione MondoDonna Onlus; Azienda Pubblica per i Servizi alla Persona del Comune di Bologna; Società Cooperativa Dolce

PORTOGALLO: Ares Do Pinhal-Associação De Recuperação De Toxicodependentes

ROMANIA: Directia de Social Asistentă Medicală Cluj-Napoca

Il progetto è finanziato dall'Unione Europea. Tuttavia, quanto riportato fa riferimento a opinioni e prospettive specifiche dei partner e non rispecchia necessariamente i posizionamenti dell'Unione Europea o della Commissione Europea. L'Unione Europea e l'ente che fornisce i fondi non si ritengono responsabili per quanto riportato nel testo.

Progetto: 101172611 — INTERACT — ESF-2023-HOMELESS



## Sintesi del Progetto

Il progetto INTERACT, attivo dal 1° ottobre 2024 al 30 settembre 2027, è cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo Plus (ESF+) dell'Unione Europea. Si tratta di un progetto con obiettivi trasformativi, volto ad affrontare i molteplici fattori di vulnerabilità che caratterizzano i vissuti delle donne senza dimora, in condizione di grave emarginazione o in situazioni di precarietà. Il progetto è una collaborazione transnazionale che coinvolge partner di diversi paesi: Germania, Grecia, Islanda, Italia, Portogallo e Romania.

INTERACT nasce dalla consapevolezza delle profonde difficoltà affrontate quotidianamente dalle donne senza dimora e si fonda sul riconoscimento della natura intersezionale delle loro vulnerabilità, tra cui la violenza di genere (GBV) - che include la violenza nelle relazioni intime (IPV), l'uso problematico di sostanze (PSU) e le fragilità psichiche. Consapevoli dei limiti degli interventi tradizionali, il progetto adotta un approccio olistico e intersezionale, cercando di superare i metodi a compartimenti stagni tipici della gestione del fenomeno. Adotta una metodologia ad ampio spettro e trauma-orientata, per affrontare le cause profonde della *homelessness*.

INTERACT si propone infatti di offrire soluzioni sostenibili e di adottare la metodologia Trauma-Orientata per prevenire il fenomeno della *homelessness*. Il progetto si focalizza sulle donne senza dimora, in particolare su quelle con bisogni complessi in termini di accesso ai servizi, sugli stakeholder e sui decisori delle politiche sociali nei settori correlati, nonché sulla cittadinanza. Il cuore del progetto è la delineazione del Modello Pilota di Intervento, che verrà costruito sulla base di una collaborazione interdisciplinare e del riconoscimento dell'intersezionalità del fenomeno della *homelessness*. Il modello sarà sperimentato nei paesi partner, offrendo un supporto multidisciplinare e sufficientemente versatile da poter essere implementato nei diversi contesti nazionali.

Il presente Report Nazionale analizza la situazione delle donne senza dimora o in condizione di vulnerabilità e grave emarginazione in ciascun paese partner. Include dati statistici nazionali e locali, focus sulle politiche nazionali, prospettive di enti locali, dal punto di vista delle istituzioni, degli stakeholder, dei servizi e delle varie collaborazioni interdisciplinari presenti sia a livello nazionale che locale. I risultati guideranno l'implementazione del progetto secondo le specificità di ciascun contesto nazionale.

### Germania

In Germania, la definizione e il monitoraggio della condizione di persone senza dimora si basa sulla classificazione ETHOS Light. I dati disponibili sono facilmente accessibili ma incompleti.

Lo Stato è legalmente obbligato a fornire alloggio e assistenza a chiunque si trovi in questa condizione. Esiste un sistema di supporto sociale consolidato e completo per le persone senza dimora e per altri soggetti in situazioni di emergenza. Tuttavia, non tutte le situazioni

di *homelessness*, come definite dalla tipologia ETHOS, sono riconosciute come averti diritto all'accesso ai servizi per persone senza dimora. Esiste un Piano Nazionale di Azioni contro la Povertà Abitativa (2024) che sottoscrive l'impegno dello Stato a combattere il fenomeno della *homelessness*, tenendo conto delle specificità legate al genere. L'approccio orientato all'Housing First (HF)e alle pratiche di riduzione del danno e Limitazione dei Rischi sono ben integrati. Fra i sistemi di supporto ce ne sono alcuni almeno parzialmente rivolti alle specificità delle donne senza dimora. Esistono anche esempi di approcci integrati che rispondono alle vulnerabilità complesse delle donne senza dimora. Tuttavia, la risposta a tali specificità, vulnerabilità complesse e situazioni problematiche, così come la scelta di una prospettiva intersezionale, rappresentano ancora delle eccezioni, piuttosto che la norma, nella progettazione dei servizi di supporto.

A Lipsia, area d'intervento del progetto INTERACT, esistono diverse organizzazioni, servizi di supporto e iniziative attive per persone senza dimora. Fra queste, alcune sono specificatamente strutturate su target complessi, come i dormitori per donne senza dimora o per persone consumatrici di sostanze. Sebbene ci sia quindi l'impegno occasionale di singoli "attori", mancano ancora una rete strutturata e il coordinamento tra servizi e politiche di tutela e diritti, soprattutto per persone senza dimora cittadine dell'UE.

Per concludere, il focus di INTERACT in Germania sarà - a livello nazionale - sulla connessione fra attori della rete e sull'analisi di come la differenziazione dei servizi possa includere o escludere soggetti vulnerabili, con una prospettiva intersezionale. Per quanto riguarda Lipsia, area di intervento, si concentrerà sul rafforzamento della rete a livello istituzionale.

## Grecia

I dati sul fenomeno della *homelessness* in Grecia sono inconsistenti, frammentati e in gran parte inaccessibili, senza statistiche aggiornate e liberamente consultabili sull'intera popolazione delle persone senza dimora. Ad esempio, non vengono rilevate le situazioni sommerse di grave disagio abitativo e vulnerabilità sociale, e non tutti coloro che erogano servizi per persone senza dimora contribuiscono alla compilazione del database nazionale.

La Grecia utilizza il quadro di riferimento ETHOS, legalmente riconosciuto, per definire la *homelessness*. È attualmente in vigore un Piano d'Azione Nazionale per la Prevenzione e il Contrasto alla *Homelessness* 2023–2027, insieme alle misure ad esso annesse, tra cui un programma pilota che verrà implementato nei comuni di Atene e Salonicco. A livello locale, la Grecia non dispone di esempi di politiche specificamente orientate al contrasto della *homelessness*, anche se alcuni programmi si occupano del fenomeno.

In Grecia, non ci sono strategie di Housing First (HF) attualmente attive e si risponde alle esigenze abitative più con collocamenti in emergenza che con programmi di accoglienza a lungo termine. L'approccio trauma-orientato viene preso in considerazione quando ci si relaziona a persone con vulnerabilità multiple, ma nonostante la presenza di figure

professionali che applicano una prospettiva di genere al fenomeno, nel lavoro quotidiano con le persone senza dimora questo rappresenta più l'eccezione che la regola. Tuttavia, sono emerse alcune buone pratiche, come i programmi di *outreach*, le collaborazioni con organizzazioni di donne e appunto l'adozione dell'approccio trauma-orientato. Questi sforzi restano limitati rispetto alla scala di intervento e in termini di finanziamento, e si registra un bisogno urgente di espandere modelli efficaci nei quadri politici nazionali. Sebbene esista una certa collaborazione tra i servizi coinvolti, essa è per lo più informale e basata su relazioni personali piuttosto che su una cornice di riferimento istituzionalizzata.

In conclusione, in Grecia il focus di INTERACT sarà quello di colmare le lacune presenti nei servizi di supporto destinati a donne con vulnerabilità multiple che vivono in condizione di senza dimora. L'intervento mira a rafforzare le politiche pubbliche, favorire una maggiore collaborazione interistituzionale e ampliare l'accesso alle risorse essenziali. Attraverso un maggiore coordinamento dei servizi e l'attivazione di cambiamenti sistematici, il progetto intende sviluppare soluzioni sostenibili capaci di garantire protezione e sostegno a lungo termine alle persone che vivono in condizioni di particolare vulnerabilità.

## Islanda

La condizione di *homelessness* non è stata formalmente definita a livello nazionale in Islanda (ad esempio nella legislazione). Tuttavia, le definizioni e classificazioni basate sulla cornice di riferimento ETHOS stanno diventando sempre più comuni.

L'accesso a dati affidabili e completi sulla condizione di senza dimora è limitato. Diversi enti raccolgono dati utilizzando metodi differenti per scopi specifici, con il risultato di informazioni frammentate e difficilmente comparabili. Emerge chiaramente come alcuni gruppi identificati da ETHOS come persone senza dimora non vengano incluse come tali nei dati: ad esempio persone rifugiate, persone in uscita da istituti penitenziari, soggetti a rischio di sfratto e persone che vivono temporaneamente presso amici o familiari. Questo ostacola una comprensione chiara dell'entità e della natura del fenomeno. Tuttavia, sono facilmente reperibili dati sensibili al genere relativi a persone senza dimora con bisogni complessi e necessità di supporto in particolare a Reykjavík, area di intervento di INTERACT.

Esiste una chiara base giuridica che stabilisce l'obbligo del settore pubblico di garantire alle persone senza dimora l'accesso a soluzioni abitative adeguate ai propri bisogni, oltre a fornire un'assistenza completa finalizzata alla risoluzione dei problemi. Tuttavia, la protezione legale per le donne senza dimora resta limitata e si riferisce principalmente alla violenza nelle relazioni intime (IPV), in particolare alla violenza domestica (DV). L'Islanda non dispone di una legge nazionale in materia di *homelessness*, ma il Comune di Reykjavík ha adottato una politica e un piano d'azione incentrati sul genere, specificamente rivolti a persone senza dimora con bisogni complessi.

Le figure professionali coinvolte sono consapevoli dell'intersezionalità del fenomeno della *homelessness* e della necessità di una collaborazione interdisciplinare tra istituzioni e livelli amministrativi. Tuttavia, nonostante vi siano esempi di collaborazioni riuscite, la cooperazione multilivello resta per lo più informale. Gli ostacoli alla collaborazione includono linee guida poco chiare in merito alla responsabilità dei servizi, l'autorizzazione alla condivisione delle informazioni, la consultazione sistematica e l'assenza di criteri ufficiali di qualità e controllo. Nonostante le richieste di una politica nazionale e di linee guida a sostegno della cooperazione multi e interdisciplinare, queste non sono ancora state sviluppate.

In conclusione, a livello nazionale il focus di INTERACT sarà la promozione e lo sviluppo di una politica nazionale globale sulla condizione di senza dimora - che diventi la base a supporto di una raccolta sistematica dei dati e della cooperazione multilivello. A livello locale, l'attenzione sarà rivolta all'ampliamento e al rafforzamento della rete già attiva nell'area di intervento, alla sistematizzazione della cooperazione e alla garanzia di una presa in carico efficace.

## Italia

In Italia non esiste una definizione giuridica univoca della condizione di *homelessness*. Tuttavia, la normativa nazionale affronta tale fenomeno attraverso disposizioni riferite ai servizi sociali e alla tutela dei diritti delle persone in situazioni di vulnerabilità. Il censimento della popolazione condotto da ISTAT, Istituto Nazionale di Statistica, definisce la condizione di senza dimora principalmente in riferimento all'assenza di una residenza stabile. Fio.PSD, Federazione italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora, propone una definizione più ampia, che include la precarietà abitativa, l'esclusione sociale e l'instabilità economica. La classificazione ETHOS è stata adottata in Italia grazie alla collaborazione tra fio.PSD e FEANTSA, Federazione Europea delle Organizzazioni Nazionali che lavorano con Persone Senza Dimora. I dati statistici sul fenomeno della *homelessness* sono liberamente consultabili e mostrano significative disparità regionali. Tuttavia, tali dati risultano spesso frammentati e non riescono a cogliere appieno la diversità e la mobilità della popolazione senza dimora.

La legislazione italiana affronta implicitamente il diritto all'abitare attraverso politiche più ampie di inclusione sociale. Le politiche chiave comprendono le "Linee guida per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia", il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e il Fondo Nazionale per la Lotta alla Povertà. A livello locale, la città di Bologna può essere considerata pioniera nella co-progettazione dei servizi per contrastare la grave emarginazione, offrendo un insieme articolato di servizi come dormitori di emergenza, servizi di prossimità e soluzioni abitative temporanee.

Il modello Housing First (HF) in Italia si fonda sull'offerta immediata e stabile di un'abitazione, identificandola come base di partenza per affrontare altre problematiche sociali. Questo approccio, integrato nei servizi di Bologna, è in linea con i principi della

riduzione del danno e Limitazione dei Rischi mirati a mitigare le conseguenze dell'estrema marginalizzazione. Sebbene l'approccio trauma-orientato non sia ancora diffuso in Italia, iniziative come il progetto europeo 'CARE4TRAUMA', con capofila MondoDonna, stanno lavorando per integrarne i principi nell'erogazione dei servizi.

A livello locale ASP, Azienda Pubblica di Servizi alla Persona, della Città di Bologna gestisce e si occupa del coordinamento, della pianificazione e della gestione di un ampio sistema di supporto che include unità di strada, strutture di pronta accoglienza e soluzioni abitative temporanee condivise. Iniziative specifiche sono rivolte ai bisogni delle donne in condizione di grave emarginazione, con un'attenzione particolare alla sicurezza, al supporto psicologico e all'integrazione sociale.

A Bologna, esistono sistemi integrati che coinvolgono servizi sociali, servizi sanitari e centri antiviolenza, volti alla protezione delle donne in condizioni di vulnerabilità. Accordi chiave come quello metropolitano del 2014 e il Protocollo d'Intesa del 2020 sostengono gli sforzi coordinati tra attori pubblici e del terzo settore. Tuttavia, persistono criticità legate alla mancanza di collaborazione sistematica e di risorse adeguate.

In conclusione, il focus nazionale suggerito per il progetto INTERACT in Italia, si concentra sulla possibilità di fare advocacy per le donne senza dimora sopravvissute e che sopravvivono alla violenza di genere (GBV), e che presentano anche fragilità psichiche o dipendenza da sostanze. A Bologna, area di intervento del progetto, si darà priorità allo sviluppo di metodologie di lavoro coerenti e condivise tra i servizi, oltre all'ampliamento, il rafforzamento e la stabilizzazione della collaborazione interdisciplinare. Sarà inoltre fondamentale integrare il tema della protezione - sia dal punto di vista fisico che del benessere psico-emotivo - garantendo alloggi sicuri e un supporto completo per le donne senza dimora sopravvissute alla violenza. Questo include la tutela dei loro diritti, la sicurezza e l'accesso a risorse essenziali. Attraverso un approccio olistico, il progetto INTERACT mira a costruire a livello locale un sistema più inclusivo ed efficace, attento al benessere e all'empowerment delle donne che hanno vissuto traumi significativi legati alla violenza di genere e alla *homelessness*.

## Portogallo

In Portogallo, la *homelessness* è definita ufficialmente nell'ambito della Strategia Nazionale per l'Integrazione delle Persone Senza Dimora (ENIPSSA), che dal 2017 è allineata alla definizione ETHOS. I dati, inclusi quelli sensibili al genere, sono ufficialmente registrati e facilmente accessibili. Tuttavia, le figure professionali coinvolte segnalano che l'esperienza femminile della *homelessness* è significativamente sottorappresentata nei dati ufficiali, poiché molte donne evitano i servizi formali per persone senza dimora a causa dello stigma, della paura di perdere la custodia de\* figl\* e ricorrono frequentemente a soluzioni abitative informali e precarie.

Sebbene in Portogallo esistano tutele legali relative al diritto all'abitare e misure specifiche per le donne sopravvissute alla violenza domestica e alla tratta di esseri umani, non è presente una strategia nazionale dedicata alle donne senza dimora. La strategia ENIPSSA 2025-2030 riconosce vulnerabilità specifiche relative al genere, ma manca di meccanismi concreti di attuazione per garantire un approccio trauma-orientato, basato su una prospettiva di genere e che includa pratiche effettive di riduzione del danno e limitazione dei rischi.

Una criticità rilevante in Portogallo è la frammentazione dei servizi. Gli interventi restano settoriali, il coordinamento tra abitare, sanità e servizi di supporto sociale è debole, e le strutture di supporto a lungo termine risultano insufficienti. Sebbene esistano programmi di Housing First (HF) e iniziative di riduzione del danno e Limitazione dei Rischi, queste non sono sistematicamente adattate ai bisogni specifici delle donne senza dimora.

Il report evidenzia la necessità di un approccio sistematico, intersezionale e sensibile al genere negli interventi sul fenomeno della *homelessness*. Sottolinea nondimeno l'urgenza di un cambiamento di paradigma nella risposta al fenomeno, che promuova politiche integrate, sensibili alle differenze di genere e basate sull'evidenza, in grado di affrontare adeguatamente i determinanti strutturali e le esperienze vissute dalle donne senza dimora.

In conclusione, per intervenire in modo efficace sulla condizione delle donne senza dimora in Portogallo, il focus di INTERACT dovrebbe essere su un approccio sistematico, intersezionale e trauma-orientato. Ripensando i modelli di intervento, integrando politiche sensibili al genere, ampliando i programmi di Housing First (HF) e investendo in iniziative guidate da pari, il Portogallo può costruire un quadro più inclusivo, efficace e sostenibile per il contrasto al fenomeno affrontato.

## Romania

In Romania, la condizione di *homelessness* è definita nella Strategia nazionale per l'inclusione sociale delle persone senza dimora 2022-2027 e nel Piano d'azione correlato come "una categoria sociale composta da persone o nuclei familiari che, per ragioni singole o cumulative di natura sociale, medica, finanziaria, economica, legale o a causa di situazioni di forza maggiore, vivono in strada, abitano temporaneamente presso amici o conoscenti, non sono in grado di sostenere un alloggio in regime di affitto o sono a rischio di sfratto, si trovano in istituzioni o penitenziari da cui escono o devono uscire entro due mesi senza disporre di un'abitazione."

La raccolta di dati accurati sulla condizione di senza dimora in Romania risulta complessa, poiché i dati ufficiali tendono a sottostimare l'effettiva portata del fenomeno. Il Ministero del Lavoro e della Solidarietà Sociale è responsabile delle strategie in materia, ma si scontra con risorse limitate, mancanza di coordinamento e parziale conoscenza del fenomeno. Nonostante l'esistenza di programmi specifici, è necessaria un'azione più ampia e coordinata per affrontare efficacemente la questione.

L'approccio e i modelli Housing First (HF) stanno gradualmente ottenendo riconoscimento come valide soluzioni per contrastare il fenomeno della *homelessness*, ma la loro applicazione è a oggi limitata ad alcune sperimentazioni. Anche l'approccio trauma-orientato e la riduzione del danno e Limitazione dei Rischi vengono integrati nei servizi rivolti alle persone senza dimora. Tuttavia, tali modelli sono ancora in fase di sviluppo e richiedono una diffusione più ampia all'interno dei servizi. Affrontare la condizione di senza dimora richiede una forte collaborazione tra istituzioni pubbliche, ONG, operatori sanitari e forze dell'ordine. La collaborazione tra contesti istituzionali diversi incontra spesso ostacoli legati alla mancanza di chiarezza sui ruoli e sulle rispettive aree di competenza, alle risorse limitate e ai servizi frammentati. Le collaborazioni integrate che hanno avuto efficacia, come nei casi di Cluj-Napoca e Timișoara, rappresentano modelli utili per migliorare l'offerta di servizi e il supporto alle persone senza dimora. Le strategie nazionali sottolineano l'importanza della collaborazione fra servizi, ma l'attuazione pratica varia sensibilmente da una regione all'altra.

I servizi per persone senza dimora in Romania comprendono accoglienza in emergenza, alloggi temporanei e supporto specializzato per chi si allontana da situazioni di violenza domestica. Tra gli esempi rilevanti vi sono il Centro Sociale di Emergenza di Cluj-Napoca e il rifugio notturno Sfânta Vineri di Suceava. Pur offrendo sostegni essenziali come alloggi, pasti, assistenza medica e consulenza, permangono lacune nelle soluzioni abitative a lungo termine, nei servizi specifici per donne e nel supporto per persone con bisogni complessi. Per colmare tali gap è necessario ampliare la capacità dei centri di accoglienza, offrire servizi personalizzati per la salute mentale e per le dipendenze e l'uso problematico di sostanze, e rafforzare la formazione professionale e il supporto all'inserimento lavorativo.

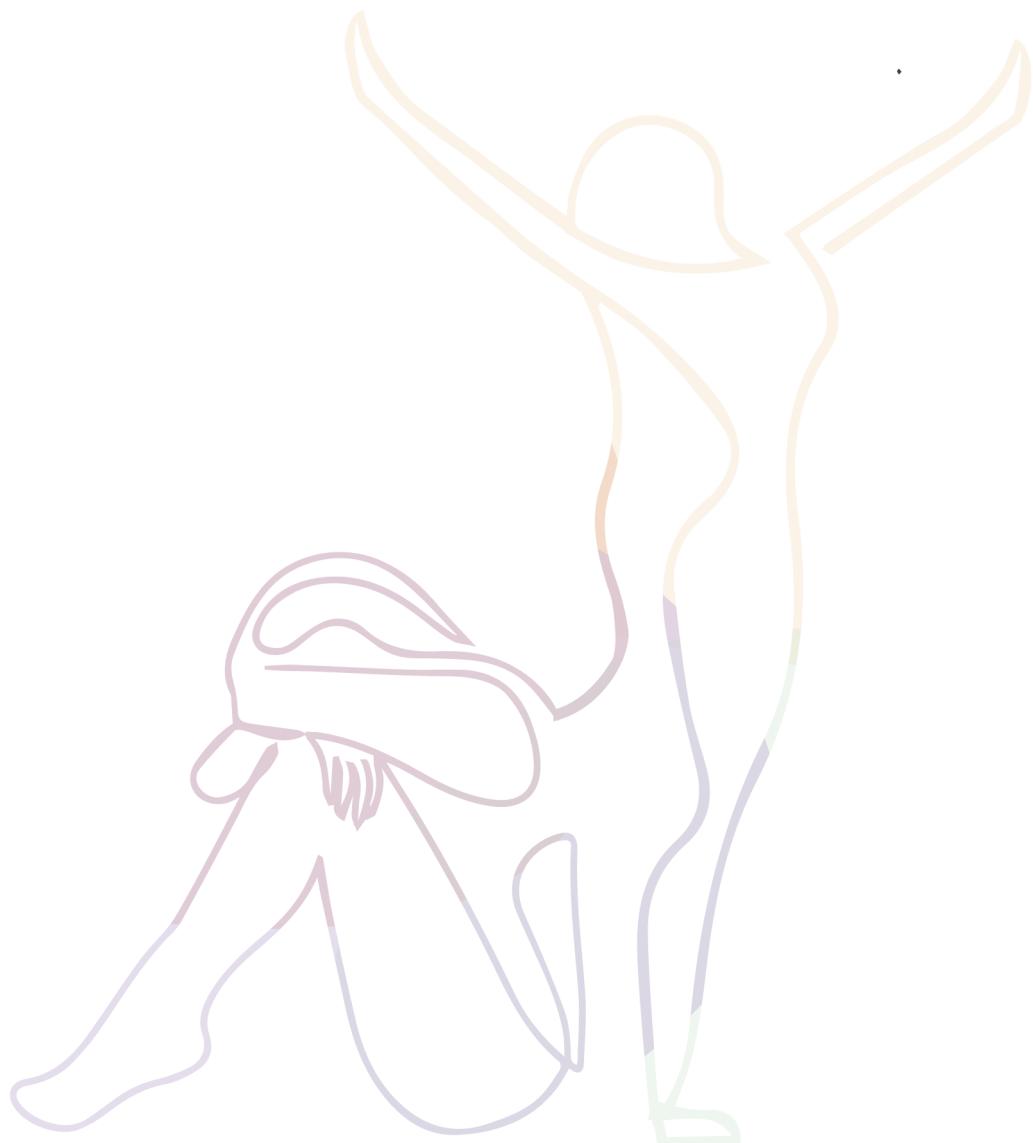
In conclusione, il focus nazionale suggerito per il progetto INTERACT in Romania dovrebbe concentrarsi sul promuovere politiche sensibili alle differenze di genere che riconoscano le barriere affrontate dalle donne senza dimora nella ricerca di alloggio e di servizi di supporto. È inoltre essenziale adottare un approccio trauma-orientato per affrontare le conseguenze psicologiche della violenza nelle relazioni intime (IPV), fattore che per molte donne è concausa della condizione di *homelessness*. A livello locale, il focus dovrebbe essere sulla collaborazione interdisciplinare, con un approccio intersezionale e trauma-orientato.

## Sintesi

Il Report Nazionale del progetto INTERACT fornisce un'analisi approfondita del fenomeno della *homelessness* in sei paesi europei, con un focus sull'intersezionalità del problema e sulle difficoltà specifiche affrontate dalle donne senza dimora. Il report evidenzia le differenze di contesto nei paesi partner e la necessità di un focus nazionale e regionale specifico per ciascun partner nell'implementazione del progetto.

Allo stesso tempo, il Report mette in luce un denominatore comune: la necessità di un migliore accesso alle risorse di Housing First, di una collaborazione interdisciplinare più sistematica tra servizi ed enti erogatori, di una maggiore integrazione dei servizi,

dell'adozione di un approccio trauma-orientato e di strategie di riduzione del danno e Limitazione dei Rischi, nonché di una prospettiva di genere condivisa, al fine di offrire un supporto efficace alle donne senza dimora con bisogni complessi e particolare necessità di presa in carico dai servizi.



## INDICE

1. Introduzione	16
2. Termini e abbreviazioni	18
2.1 Abbreviazioni – Organizzazioni e strumenti.....	18
2.2 Abbreviazioni per i termini .....	18
2.3 Termini e abbreviazioni.....	19
3. Metodologia	29
4. Germania	30
4.1 Homelessness.....	30
4.1.1 Le cause del fenomeno della homelessness.....	30
4.1.2 Homelessness e Genere.....	31
4.2. Dati Statistici nazionali e locali.....	31
4.2.1 Affidabilità dei dati.....	33
4.3 Legislazione e assetto normativo.....	34
4.3.1 Il ruolo del Genere nelle Leggi e nei Quadri Giuridici.....	35
4.4 Teorie e Cornici di Riferimento.....	36
4.5 Contesti Istituzionali e stakeholder.....	37
4.5.1 Stakeholder Nazionali.....	37
4.5.2 Stakeholder Locali.....	40
4.6 Servizi e Erogazione delle Prestazioni.....	44
4.6.1 Ostacoli nell'Accesso ai Servizi.....	46
4.6.2 Gap nei Servizi.....	46
4.6.3 Standard Ufficiali per l'Erogazione dei Servizi.....	47
4.7 Sintesi e Focus specifico di INTERACT in Germania.....	48
5. Grecia	50
5.1 Homelessness.....	50
5.1.1 Le cause del fenomeno della homelessness.....	50
5.1.2 Homelessness e Genere.....	51
5.2 Dati Statistici Nazionali e Locali.....	52
5.2.1 Affidabilità dei dati.....	55
5.3 Legislazione e Assetto Normativo.....	56

5.3.1	Il ruolo del Genere nelle Leggi e nei Quadri Giuridici.....	57
5.4	Teorie e Cornici di Riferimento.....	57
5.5	Contesti Istituzionali e Stakeholder.....	58
5.5.1	Stakeholder Nazionali e Locali.....	59
5.5.2	Collaborazione Interdisciplinare.....	59
5.6	Servizi e Erogazione delle Prestazioni.....	61
5.6.1	Ostacoli nell'Accesso ai Servizi.....	63
5.6.2	Gap nei Servizi.....	63
5.6.3	Standard Ufficiali per l'Erogazione dei Servizi.....	65
5.7	Sintesi e Focus Specifico di INTERACT in Germania.....	65
6.	Islanda	67
6.1	Homelessness.....	67
6.1.1	Le cause del fenomeno della homelessness.....	68
6.1.2	Homelessness e Genere.....	68
6.2	Dati Statistici nazionali e locali.....	69
6.2.1	Affidabilità dei dati.....	71
6.3	Legislazione e Assetto Normativo.....	72
6.3.1	Il ruolo del Genere nelle Leggi e nei Quadri Giuridici.....	74
6.4	Teorie e Cornici di Riferimento.....	75
6.5	Contesti Istituzionali e Stakeholder.....	77
6.5.1	Stakeholder Nazionali.....	78
6.5.2	Stakeholder Locali.....	80
6.5.3	Collaborazione interdisciplinare.....	81
6.6	Servizi e Erogazione delle Prestazioni.....	82
6.6.1	Ostacoli nell'accesso ai servizi.....	83
6.6.2	Gap nei Servizi.....	85
6.6.3	Standard Ufficiali per l'Erogazione dei Servizi.....	86
6.7	Sintesi e Focus Specifico di INTERACT in Islanda.....	87
7.	Italia	88
7.1	Homelessness.....	89

7.1.1	Le cause del fenomeno della homelessness.....	90
7.1.2	Homelessness e Genere.....	91
7.2	Dati Statistici Nazionali e Locali.....	91
7.2.1	Affidabilità dei dati.....	92
7.3	Legislazione e Assetto Normativo.....	93
7.3.1	Il ruolo del Genere nelle Leggi e nei Quadri Giuridici.....	97
7.4	Teorie e Cornici di Riferimento.....	97
7.5	Contesti Istituzionali e stakeholder.....	100
7.5.1	Stakeholder Nazionali .....	100
7.5.2	Stakeholder Locali.....	102
7.5.3	Collaborazione Interdisciplinare.....	102
7.6	Ostacoli nell'accesso ai servizi.....	103
7.6.1	Ostacoli nell'accesso ai servizi.....	107
7.6.2	Gap nei servizi.....	108
7.6.3	Standard Ufficiali Per L'erogazione dei Servizi.....	109
7.7	Sintesi e Focus Specifico di INTERACT in Italia.....	109
8.	Portogallo	112
8.1	Homelessness.....	112
8.1.1	Le causa del fenomeno della Homelessness.....	113
8.1.2	Homelessness e genere.....	114
8.2	Dati Statistici nazionali e locali.....	114
8.2.1	Affidabilità dei dati.....	115
8.3	Legislazione e Assetto Normativo.....	115
8.3.1	Il ruolo del Genere nelle Leggi e nei Quadri Giuridici.....	117
8.4	Teorie e Cornici di Riferimento.....	119
8.5	Contesti Istituzionali e Stakeholder.....	119
8.5.1	Stakeholder Nazionali.....	119
8.5.2	Stakeholder Locali.....	121
8.5.3	Collaborazione multidisciplinare.....	123
8.6	Servizi e Erogazione delle Prestazioni.....	124

8.6.1	Ostacoli nell'accesso ai Servizi.....	128
8.6.2	Gap nei Servizi.....	130
8.6.3	Standard Ufficiali per l'Erogazione dei Servizi.....	133
8.7	Sintesi e Focus Specifico di INTERACT in Portogallo	133
9.	Romania	136
9.1	Homelessness.....	136
9.1.1	Le cause del fenomeno della homelessness.....	136
9.1.2	Homelessness e Genere.....	136
9.2	Dati statistici nazionali e locali.....	137
9.2.1	Affidabilità dei dati.....	138
9.3	Legislazione e Assetto Normativo.....	139
9.3.1	Il ruolo del Genere nelle Leggi e nei Quadri Giuridici.....	142
9.4	Teorie e cornici di riferimento.....	142
9.5	Contesti Istituzionali e stakeholder.....	143
9.5.1	Stakeholder Nazionali.....	144
9.5.2	Stakeholder Locali.....	148
9.5.3	Collaborazione interdisciplinare.....	149
9.6	Servizi e Erogazione delle Prestazioni.....	152
9.6.1	Ostacoli nell'accesso ai servizi.....	155
9.6.2	Gap nei servizi.....	158
9.6.3	Standard Ufficiali per l'Erogazione dei Servizi.....	159
9.7	Sintesi e Focus specifico per INTERACT in Romania	160
10.	Sintesi	163
	Riferimenti bibliografici.....	164

## ELENCO DELLE TABELLE

Tabella 1. Persone senza dimora in Germania, Stato Federale della Germania Est, Sassonia e Città di Lipsia nel 2024.	33
Tabella 2. Lista degli stakeholder nazionali di INTERACT in Germania.	38
Tabella 3. Elenco degli stakeholder INTERACT a Lipsia/Sassonia e Lipsia, le aree di.	41

Tabella 4. Persone senza dimora in Grecia e Creta, le aree di intervento del progetto INTERACT.	52
Tabella 5. Stakeholder nazionali e locali in Grecia per il progetto INTERACT.	59
Tabella 6. Servizi dedicati alla homelessness in Grecia.	62
Tabella 7. Persone senza dimora in Islanda e nell'area della capitale nel 2011, suddivise per genere.	69
Tabella 8. Persone senza dimora nella città di Reykjavik nel 2021, suddivise per genere.	71
Tabella 9. Stakeholder nazionali in Islanda per il progetto INTERACT.	78
Tabella 10. Stakeholder di INTERACT a Reykjavik, Area di intervento in Islanda.	80
Tabella 11. Servizi per persone senza dimora a Reykjavik, Islanda.	82
Tabella 12. Servizi forniti dalla strategia locale anti-GBV per la Grave Emarginazione Adulta.	96
Tabella 13. Stakeholder Nazionali del progetto INTERACT in Italia.	100
Tabella 14. Stakeholder locali di INTERACT a Bologna, area di intervento	102
Tabella 15. Servizi per le persone senza dimora a Bologna, Italia.	105
Tabella 16. Mostra i dati disponibili sulla homelessness in Portogallo e nelle principali regioni.	114
Tabella 17. Stakeholder di INTERACT in Portogallo.	120
Tabella 18. Stakeholder del progetto INTERACT in Portogallo e Aree di Intervento.	122
Tabella 19. Persone senza dimora in Romania, Cluj County, Cluj-Napoca, Suceava County e Suceava nel 2023.	137
Tabella 20. Persona senza dimora in Romania, nell'area di Cluj-Napoca e Suceava nel 2024.	137
Tabella 21. Stakeholder nazionali di INTERACT in Romania.	145
Tabella 22. Stakeholder locali nelle aree di intervento di INTERACT in Romania.	149
Tabella 23. Servizi non divisi per genere a Cluj-Napoca e Suceava, Romania.	152
Tabella 24. Servizi dedicati alle donne in Romania.	154

## 1. INTRODUZIONE

Il fenomeno della *homelessness* è una questione sociale di grande complessità, che coinvolge diversi piani amministrativi e ambiti politici e richiede uno sguardo interdisciplinare, poiché riguarda l'accessibilità abitativa, la rete dei servizi sociali, l'accesso alla salute pubblica, l'uso problematico di sostanze, la disoccupazione, l'accesso all'educazione, i processi di creazione di comunità, l'assistenza legale e il ruolo delle forze dell'ordine.

Il progetto INTERACT - 'Intersectional Approach to Combating Homelessness for Women' cofinanziato dal Programma Fondo Sociale Europeo Plus (ESF+) dell'Unione Europea, è un progetto con obiettivi trasformativi, volto ad affrontare i molteplici fattori di vulnerabilità che caratterizzano i vissuti delle donne senza dimora, in contesto di grave emarginazione o in situazioni di precarietà. Il progetto, attivo dal 1° ottobre 2024 al 30 settembre 2027, della durata di 36 mesi, è coordinato da Syndesmos Melon Gynaikeion Somateion Irakleioy Kai Nomoy Irakleioy – UWAH in Grecia. I partner provengono da sei paesi europei: Grecia, Germania, Islanda, Italia, Portogallo e Romania.

INTERACT nasce dalla consapevolezza delle profonde difficoltà affrontate quotidianamente dalle donne senza dimora e si fonda sul riconoscimento della natura intersezionale delle loro vulnerabilità, tra cui la violenza di genere (GBV) - che include la violenza nelle relazioni intime (IPV) -, l'uso problematico di sostanze (PSU) e le fragilità psichiche. Riconoscendo i limiti degli interventi tradizionali, il progetto adotta un approccio olistico e intersezionale, cercando di superare i metodi a compartimenti stagni tipici della gestione del fenomeno. Nell'implementazione del Progetto verrà utilizzata una metodologia ad ampio spettro, per affrontare le cause profonde del fenomeno della *homelessness* e offrire soluzioni sostenibili per le donne.

INTERACT si propone di offrire soluzioni durature e di adottare l'approccio trauma-orientato per affrontare e prevenire la *homelessness*. Il Progetto si concentra sulle donne senza dimora con bisogni complessi e ad alto impatto in termini di accesso ai servizi, sugli stakeholder e i decisori politici delle politiche sociali e nei settori correlati, nonché sulla cittadinanza e l'opinione pubblica. I principali obiettivi del progetto sono:

- offrire percorsi di empowerment alle donne marginalizzate che le supportino nel trovare alternative alla condizione di persona senza dimora;
- integrare i principi di riduzione del danno, Limitazione dei Rischi e l'approccio trauma-orientato nei servizi;
- migliorare l'efficacia degli interventi esistenti;
- promuovere cambiamenti nelle politiche pubbliche verso strategie inclusive e in una prospettiva di genere;
- promuovere la collaborazione a livello transnazionale.

Il cuore del progetto è la delineazione del Modello Pilota di Intervento, che verrà costruito sulla base di una collaborazione interdisciplinare e del riconoscimento dell'intersezionalità

del fenomeno della *homelessness*. Il modello permetterà alle donne senza dimora di accedere a percorsi di supporto personalizzati in base a bisogni specifici, che possono includere la violenza agita dal partner, l'uso problematico di sostanze o la grave marginalizzazione più in generale. La formazione degli stakeholder coinvolti nel modello pilota garantirà un approccio comune all'accoglienza in ottica Trauma-Orientata e alla riduzione del danno e Limitazione dei Rischi, sottolineando l'importanza di approcci differenziati per genere. Le azioni verranno implementate nei paesi partner, fornendo un supporto multidisciplinare e proponendo un modello finale sufficientemente flessibile da poter essere adattato a contesti nazionali differenti.

Il Report Nazionale rappresenta il primo passo per lo sviluppo del modello di INTERACT. Fornisce una panoramica del fenomeno della *homelessness* nei sei paesi partner e offre informazioni di base utili per promuovere collaborazione, sostenere l'adattamento del modello pilota e influenzare il cambiamento delle politiche pubbliche in relazione al fenomeno. Il report si concentra su statistiche nazionali e locali, politiche esistenti, teorie di riferimento, attori coinvolti, servizi e stato della cooperazione interdisciplinare. Si basa su dati reperiti dai partner in maniera autonoma ed ha quindi obiettivi descrittivi più che analitici.

L'accessibilità dei dati sul fenomeno della *homelessness* varia in maniera significativa da paese a paese e in alcuni casi i partner hanno dovuto far riferimento a dati informali o non verificabili. Per questo motivo, in alcuni casi i dati rispecchiano più i discorsi generali a livello nazionale che le prospettive specifiche dei partner e potrebbero quindi sembrare in contraddizione con i principi cardine del progetto INTERACT. Anche nella scelta dei termini riscontriamo differenze fra i partner, che dipendono da molteplici aspetti quali la diversità degli assetti legislativi, le differenze culturali alla base delle norme sociali, dei principi etici e dei contesti linguistici, che insieme danno forma al modo in cui percepiamo - e quindi ai relativi concetti - di *homelessness* e questioni annesse. Allo stesso tempo, il report mette in luce tanto le differenze quanto le similarità nei metodi di raccolta dati, negli ambienti legislativi, nell'elaborazione di strategie politiche, i discorsi, gli approcci e la collaborazione interdisciplinare. Quanto emerge dal Report evidenzia la necessità di adattamenti specifici e localizzati del Modello in ogni paese e mostra come questa partnership sia una preziosa opportunità per testare la flessibilità in diversi contesti nazionali.

### Nota sulla terminologia

La terminologia e le definizioni utilizzate nel National Report riflettono la prospettiva condivisa dai partner del progetto INTERACT al momento della stesura del documento. Siamo consapevoli del fatto che il linguaggio e i concetti afferenti al nostro campo di ricerca e pratica sono dinamici e potranno evolvere nel corso del progetto INTERACT, modellandosi sulla base di discussioni aperte, ricerche e apprendimento condiviso. Di conseguenza, i *deliverable* che verranno prodotti in futuro nell'ambito del progetto potrebbero utilizzare una terminologia aggiornata o cornici di riferimento diverse da quelle a cui si fa cenno in questo documento.

Il Report si apre con un glossario dei termini e le abbreviazioni usate e una sintesi della metodologia, seguita dai report dello status quo dei sei paesi partner, ognuno con una breve sintesi conclusiva.

Al fine di facilitare la lettura e la comprensione, consigliamo di dare precedenza al capitolo su abbreviazioni e termini, e metodologia.



## 2. TERMINI E ABBREVIAZIONI

Il presente capitolo introduce i principali termini e acronimi utilizzati nel Rapporto Nazionale di INTERACT, oltre alle teorie e ai riferimenti fondamentali che influenzano il progetto. La scelta terminologica si basa sul Glossario e Thesaurus dell'EIGE (European Institute for Gender Equality), disponibile in tutte le lingue dell'Unione Europea, su documenti FEANTSA e su altre fonti accreditate/validate. L'obiettivo è armonizzare la terminologia e gli acronimi utilizzati nella stesura e offrire ai lettori e alle lettrici una comprensione del linguaggio e del quadro concettuale del progetto.

Per ragioni pratiche, i singoli termini e acronimi non sono accompagnati da riferimenti puntuali, ma sono ricondotti alle fonti principali.

In questo capitolo facciamo riferimento all'EIGE senza collegamenti diretti ai singoli termini, ma solo al glossario presente sul sito web dell'EIGE, che dispone di un indice dalla A alla Z.

### 2.1 ABBREVIAZIONI – ORGANIZZAZIONI E STRUMENTI

CoE – Consiglio d'Europa

EIGE – Istituto Europeo per l'Uguaglianza di Genere

ETHOS – Classificazione Europea sulla Homelessness e sull'Esclusione Abitativa

ETHOS Light – Classificazione Europea sulla Homelessness e sull'Esclusione Abitativa

EUDA – Agenzia dell'Unione Europea per le Droghe

FEANTSA – Federazione Europea delle Organizzazioni Nazionali che lavorano con le persone senza dimora

HFE – Housing First (HF)Europe

HRI – Harm reduction International

ONG – Organizzazioni Non Governative

WHO, ICD-11 – L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha pubblicato l'edizione 2025 della Classificazione Internazionale delle Malattie, Undicesima Revisione

### 2.2 ABBREVIAZIONI PER I TERMINI

CPTSD – Disturbo da stress Post traumatico complesso

DV – Violenza Domestica

GBV – Violenza di genere

GEM – Indice di emancipazione di genere

MH – Salute mentale

HF – Housing First

IPV – Intimate partner violence, violenza nelle relazioni intime

LGBTQIA+ – Lesbiche, Gay, Bisessuali, Transgender, Queer, Intersessuali, Asessuali e/o Aromantic\*, dove il + rappresenta altre soggettività che non si riconoscono in quelle elencate

PTSD – Disturbo da stress post traumatico

PSU – Uso problematico di sostanze

## 2.3 TERMINI E ABBREVIAZIONI

Termini	Definizioni
<b>Analisi di genere</b>	Analisi critica di come le differenze di genere influenzano le persone in un determinato ambito politico, situazione o contesto rispetto ai ruoli, le attività, i bisogni, le opportunità e i diritti/diritti riconosciuti (EIGE 2025).
<b>Approccio trauma-orientato</b>	L'approccio trauma-orientato (basato sulla consapevolezza del trauma) è un modello teorico-operativo che riconosce l'impatto pervasivo del trauma sulle persone e struttura l'erogazione dei servizi in modo da garantire un ambiente sicuro, prevedibile e relazionale. Tale approccio si fonda sul principio del "non nuocere" ( <i>do no harm</i> ) e promuove risposte professionali empatiche, prive di colpevolizzazione rispetto ai meccanismi di adattamento sviluppati dalle persone esposte a eventi traumatici. Si tratta di un <i>framework evidence-based</i> , un modello basato su dati empirici che integra la sicurezza fisica, psicologica ed emotiva, ponendo al centro il rispetto dell'autodeterminazione e l'empowerment dell'individuo, in particolare delle persone sopravvissute a violenze o a traumi complessi. Nel caso delle donne senza dimora – frequentemente esposte a violenze di genere, traumi cumulativi e forme multiple di esclusione sociale – l'adozione dell'approccio trauma-orientato risulta essenziale. Esso consente l'attivazione di percorsi di presa in carico che facilitano il recupero del controllo personale, la ricostruzione del senso di fiducia e l'accesso progressivo a condizioni di stabilità, inclusione e autonomia.
<b>Astinenza</b>	Il termine «astinenza» ha origine nel Movimento per la Temperanza e si riferisce alla cessazione completa dell'uso di sostanze. Il supporto previsto nell'approccio basato sull'astinenza è un supporto strutturato, orientato al cambiamento comportamentale e incoraggia la partecipazione alla comunità, principalmente ai gruppi parte del Programma dei 12 passi.
<b>Attenzione alle questioni di genere</b>	Politiche e programmi che considerano le particolarità delle vite di donne e uomini, con l'obiettivo di eliminare le disuguaglianze e promuovere la prospettiva di genere, inclusa una distribuzione equa delle risorse, affrontando e integrando la dimensione di genere. Un approccio con prospettiva di genere alla <i>homelessness</i> riconosce che le esperienze delle donne differiscono significativamente da quelle degli uomini a causa della violenza basata sul genere, dei ruoli di cura e delle disuguaglianze sistemiche (EUDA, FEANTSA).
<b>Collaborazione interdisciplinare</b>	Gli approcci interdisciplinari coinvolgono esperti di diversi ambiti che collaborano per risolvere problemi complessi. Integrando conoscenze diversificate, offrono soluzioni innovative, maggiore creatività e una comprensione olistica che singole discipline non potrebbero raggiungere. Questo metodo è ideale per questioni multisettoriali, come l' <i>homelessness</i> , che richiedono competenze ampie. I principali benefici includono soluzioni innovative e nuovi metodi di <i>problem-solving</i> (FEANTSA).
<b>Condizione abitativa precaria</b>	Si riferisce a situazioni in cui le persone vivono in abitazioni inadeguate, insicure, economicamente inaccessibili o pericolose, oppure non hanno alcun alloggio e trascorrono la loro vita per strada, in dormitori, accampamenti o in strutture temporanee messe a disposizione da Stati, organizzazioni benefiche o enti religiosi.

<b>Continuum of care</b>	Un modello che prevede il collocamento di persone senza dimora in alloggi indipendenti solo quando mostrano sufficienti prove di «prontezza abitativa». Si basa su una filosofia « <i>treatment first</i> » secondo la quale sobrietà e/o stabilità psichiatrica siano condizioni necessarie per la vita indipendente. Vedi anche «modello a gradini» ( <i>staircase model</i> ).
<b>Consapevolezza di genere</b>	Capacità di osservare la società dalla prospettiva dei ruoli di genere e comprendere come ciò abbia influenzato i bisogni delle donne rispetto a quelli degli uomini (EIGE 2025).
<b>Dimensione di genere e Prospettiva di genere</b>	Approcciare le modalità in cui le situazioni, i bisogni e le difficoltà differiscono in base al genere, con l'obiettivo di eliminare le disuguaglianze e di evitarne la perpetuazione, nonché di promuovere l'uguaglianza di genere all'interno di una specifica politica, programma o procedura (EIGE 2025).
<b>Diritto alla casa</b>	L'accesso all'alloggio è sempre più riconosciuto come un diritto umano. Organismi internazionali come il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali affermano che ogni persona dovrebbe vivere "in sicurezza, pace e dignità." L'alloggio adeguato va oltre il semplice riparo, includendo protezione legale dagli sfratti, accessibilità economica, abitabilità, servizi di base, ubicazione e adeguatezza culturale. In Europa, l'adozione di una prospettiva basata sui diritti umani sulla <i>homelessness</i> sottolinea che la mancanza di un'abitazione non è solo una questione sociale, ma una violazione dei diritti fondamentali, compresi quelli alla salute e alla sicurezza. Un approccio basato sui diritti implica che i governi devono agire per garantire che nessun*, comprese donne e bambini*, resti senza un alloggio sicuro. Questa visione è alla base di interventi efficaci come il modello Housing First (HF)(EUDA 2023).
<b>Discriminazioni multiple</b>	Qualsiasi combinazione di forme di discriminazione basate su genere, razzializzazione, religione o credo, disabilità, età, orientamento sessuale, identità di genere o altre caratteristiche, e la discriminazione subita da chi possiede, o è percepito come possedere, tali caratteristiche (EIGE 2025).
<b>Disturbo da stress post traumatico (PTSD)</b>	Il disturbo da stress post-traumatico (PTSD) può svilupparsi dopo l'esposizione a un evento o a una serie di eventi estremamente minacciosi o terrificanti. È caratterizzato da tutti i seguenti aspetti: 1) rivivere l'evento traumatico nel presente tramite ricordi intrusivi vividi, flashback o incubi, accompagnati da emozioni forti o travolgenti; 2) evitamento di pensieri e ricordi dell'evento o degli eventi, o evitamento di attività, situazioni o persone che ricordano l'evento; 3) percezioni persistenti di una minaccia attuale aumentata. I sintomi persistono per almeno alcune settimane e causano un significativo deterioramento in ambito personale, familiare, sociale, educativo, lavorativo o in altre aree importanti del funzionamento. Le donne con diagnosi di PTSD tendono a sperimentare una durata più lunga del deterioramento e livelli più alti di emotività negativa e sintomi somatici rispetto agli uomini nella presentazione clinica (WHO, ICD-11).
<b>Disturbo da stress post-traumatico complesso (CPTSD)</b>	Un disturbo che può insorgere dopo l'esposizione a eventi estremamente minacciosi o terrificanti, in particolare quelli prolungati o ripetuti, come tortura, schiavitù, genocidio, violenza domestica prolungata e abusi ripetuti durante l'infanzia. Il Disturbo da Stress Post-Traumatico Complesso (CPTSD) include gravi e persistenti difficoltà nella regolazione delle emozioni, una percezione negativa di sé e problemi nelle relazioni, che portano a un significativo

	peggioramento in diverse aree del funzionamento. Vedi anche: Disturbo da Stress Post-Traumatico (PTSD); (OMS, ICD-11).
<b>Donna</b>	Essere umano di sesso femminile: persona cui è stato assegnato il sesso femminile alla nascita, oppure persona che si identifica nel genere femminile (EIGE 2025).
<b>Esperienze vissute</b>	Si riferisce all'esperienza diretta di persone che affrontano ingiustizie sociali, come l' <i>homelessness</i> . <i>Lived experience</i> (esperienza vissuta) è definita come l'esperienza di chi è direttamente colpito* da questioni sociali. L'espressione 'Esperto* per esperienza' ( <i>Experts by Experience</i> ) indica persone che, a partire dalla propria esperienza vissuta, contribuiscono all'attivismo sociale e alla definizione di pratiche e politiche di cambiamento. Vedi anche <i>Peer support</i> (FEANTSA).
<b>ETHOS</b>	ETHOS classifica le situazioni abitative che costituiscono <i>homelessness</i> o esclusione abitativa. ETHOS identifica 4 categorie principali di situazione abitativa: assenza di tetto ( <i>rooflessness</i> ), assenza di alloggio ( <i>houselessness</i> ), abitazioni non sicure e abitazioni inadeguate. Queste categorie concettuali sono suddivise in 13 categorie operative che possono essere utilizzate per diversi scopi politici, come la mappatura del problema della <i>homelessness</i> , nonché lo sviluppo, il monitoraggio e la valutazione delle politiche correlate.
<b>ETHOS Light</b>	ETHOS Light è una versione di ETHOS sviluppata per scopi statistici. È da intendersi come uno strumento pragmatico per lo sviluppo della raccolta dati sulla <i>homelessness</i> , piuttosto che come definizioni concettuali e operative da utilizzare per una serie di scopi politici e pratici (FEANTSA).
<b>Genere</b>	Insieme di caratteristiche sociali e possibilità associate all'essere socializzati* come donne o uomini, nonché alle relazioni fra persone socializzati* donne o uomini e le relazioni fra persone socializzati* dello stesso genere (EIGE 2025).
<b>Gruppi soggetti a marginalizzazione</b>	Gruppi di persone che sperimentano un rischio più elevato di povertà, esclusione sociale, discriminazione e violenza rispetto alla popolazione generale, inclusi, ma non limitati a, minoranze etniche, persone migranti, persone con disabilità, anziani isolati e bambini. Da utilizzare al posto di «gruppi vulnerabili» (EIGE 2025).
<b>Gruppi vulnerabili (termine non consigliato)</b>	Bambini* e persone appartenenti o percepite come appartenenti a gruppi svantaggiati o marginalizzati. L'uso del termine "gruppi vulnerabili" non è raccomandato; si suggerisce invece "gruppi svantaggiati" (EIGE 2025).
<b>Homelessness sommersa</b>	Non esiste una definizione formale di <i>homelessness</i> sommersa, ma il termine si riferisce generalmente a soggettività le cui situazioni abitative corrispondono alla tipologia ETHOS Light ma non sono rilevate nelle statistiche ufficiali. Include persone non in contatto con i servizi, ritenute non idonee o le cui situazioni non vengono considerate come prioritarie, così come chi si trova in strutture abitative inadeguate (FEANTSA).

<b>Housing First (HF)(HF)</b>	Il modello Housing First (HF) offre accesso immediato a soluzioni abitative permanenti per persone senza dimora, senza precondizioni come l'astinenza o il rispetto di trattamenti. Basato sulla convinzione che la casa sia un diritto umano fondamentale, HF stabilizza le condizioni di vita prima di affrontare problematiche legate alla salute mentale, all'uso di sostanze o alla condizione lavorativa (HFE).
<b>Housing-led</b>	Un intervento abitativo attraverso il quale vengono offerti servizi a bassa intensità a persone i cui bisogni possono essere soddisfatti in larga misura solo con la fornitura di una casa adeguata, accessibile e sicura. È previsto un supporto flessibile per le persone beneficiarie se necessario. Gli approcci <i>housing-led</i> si distanziano dal modello a "scala" o "continuum of care".
<b>Inclusione (Inclusione sociale)</b>	L'inclusione sociale riguarda il miglioramento delle condizioni che permettono a individui e gruppi di partecipare alla società, focalizzandosi sulle loro capacità, opportunità e dignità, specialmente per chi affronta svantaggi legati all'identità. È un processo complesso che va oltre la semplice assistenza alle persone.
<b>Innovazione</b>	L'Unione Europea non dispone di una definizione standardizzata di innovazione sociale e il termine viene utilizzato per descrivere vari concetti sovrapposti. Tuttavia, si sta consolidando un consenso sul suo significato. Generalmente, le innovazioni sociali sono considerate idee nuove che aiutano a raggiungere obiettivi sociali. Innovare non significa necessariamente creare prodotti, servizi o concetti completamente nuovi, ma può comportare l'applicazione di idee esistenti in nuovi contesti, superare confini settoriali o combinare idee già note in modi originali. Il miglioramento è un aspetto chiave dell'innovazione sociale, e le innovazioni efficaci devono rispondere ai bisogni sociali in modo più efficiente rispetto alle alternative precedenti. Questa definizione è centrale per il progetto INTERACT, che introduce un approccio ampio e intersezionale, affrontando l' <i>homelessness</i> tra donne con problemi complessi e intrecciati in modo più efficace rispetto a metodi isolati.
<b>Integrazione della prospettiva di genere</b>	Considerazione sistematica delle differenze tra le condizioni, le situazioni e i bisogni sulla base del genere, in tutte le politiche e azioni (EIGE 2025).
<b>Intersezionalità</b>	Una prospettiva che mostra come varie forme di diseguaglianza o svantaggio possano sovrapporsi e generare barriere non sempre riconosciute dalle prospettive tradizionali. Un aspetto chiave dell'intersezionalità è il potere in relazione al privilegio e il rilievo dato alle esperienze specifiche di chi è stato* storicamente marginalizzato*. Di conseguenza, la <i>homelessness</i> dovrebbe essere compresa non solo come mancanza di abitazione, ma anche considerando lo

	stigma sociale ad esso associato, che influenza l'esperienza delle persone senza dimora.
<b>LGBTQIA+</b>	Termine ombrello associato alle soggettività della Comunità Lesbica, Gay, Bisessuale, Queer/Questioning, Intersessuali, Asexuali e/o Aromantic*, dove il + rappresenta altre soggettività che non si riconoscono in quelle elencate (EIGE 2025).
<b>Maltrattante / Persona che agisce violenza</b>	Una persona che agisce intenzionalmente comportamenti violenti e abusivi per controllare l* propri* partner o ex partner, indipendentemente dal fatto che sia stata accusata, perseguita o condannata (EIGE 2025).
<b>Mancanza di consapevolezza rispetto alle questioni di genere</b>	Mancato riconoscimento che i ruoli e le responsabilità sono attribuiti o imposti in specifici contesti sociali, culturali, economici e politici sulla base del genere (EIGE 2025).
<b>Metodi frammentati</b>	I metodi frammentati ( <i>siloed methods</i> ) si basano su mentalità "a compartmenti stagni," definite come l'assenza di pensiero sistematico e visione d'insieme dell'organizzazione, con effetti negativi sull'efficienza generale, sulla motivazione e sul buon esito dei progetti o della cultura organizzativa. Si sostiene che tale mentalità porti alla riluttanza a condividere informazioni e collaborazione tra progetti e organizzazioni.
<b>Migrante</b>	Nel contesto UE/AELE, una persona che: (i) stabilisce la propria residenza abituale nel territorio di uno Stato membro UE/AELE per un periodo di almeno 12 mesi (o che si prevede sia di almeno 12 mesi), avendo precedentemente risieduto abitualmente in un altro Stato membro UE/AELE o in un paese terzo; oppure (ii) avendo precedentemente risieduto abitualmente nel territorio dello Stato membro UE/AELE, cessa di avere la residenza abituale in tale Stato membro per un periodo di almeno 12 mesi (o che si prevede sia di almeno 12 mesi).
<b>Misure di empowerment di genere (GEM)</b>	Processo "dal basso" di sensibilizzazione e <i>capacity building</i> che conduce a una maggiore partecipazione nella trasformazione delle relazioni di potere basate sul genere - attraverso l'acquisizione di consapevolezza (da parte di individui o gruppi) sulla subordinazione delle donne e il potenziamento delle loro capacità di contrastarla (EIGE 2025).
<b>Misure protettive</b>	Misure legislative e di altro tipo volte a proteggere le donne che hanno subito o che stanno subendo violenza, così come le loro famiglie e i testimoni, da qualsiasi ulteriore forma di violenza e da fenomeni di rivittimizzazione o vittimizzazione secondaria, in tutte le fasi delle indagini e del procedimento giudiziario (EIGE 2025).
<b>Modello a scala</b>	Nei modelli "a scala" ( <i>staircase models</i> ), le persone accedono a un'abitazione indipendente solo dopo aver dimostrato di essere sufficientemente "pronte all'alloggio". Questi modelli si fondano sulla filosofia del "prima il trattamento", secondo cui la sobrietà e/o la stabilità psichiatrica rappresentano precondizioni necessarie per vivere in modo indipendente. Vedi anche: " <i>continuum of care</i> ".
<b>Ordine di protezione</b>	Procedimenti legali volti a proteggere le persone a rischio di qualsiasi forma di violenza, imponendo divieti, limitazioni o prescrizioni sui comportamenti dell'autore (EIGE 2025).
<b>Organizzazioni non Governative (ONG)</b>	Gruppi di cittadini non profit e volontari, principalmente indipendenti dal governo, organizzati a livello locale, nazionale o internazionale per affrontare questioni a supporto del bene pubblico. Le ONG sono riconosciute come attori chiave del terzo settore nei campi dello sviluppo, dei diritti umani, dell'azione umanitaria, della parità di

	genere, dell'ambiente e in molte altre aree di azione pubblica (EIGE 2025).
<b>Peer support</b>	Il <i>peer support</i> è una relazione di supporto tra persone che condividono un'esperienza vissuta in comune; in questo report, l'esperienza vissuta a cui faremo riferimento è quella della <i>homelessness</i> . Elementi fondamentali sono la condivisione delle esperienze, l' <i>auto-advocacy</i> e la partecipazione. Il <i>peer support</i> può essere organizzato formalmente oppure strutturato in modo più informale. In ogni caso, i sistemi di <i>peer support</i> devono avere un presupposto comune: il supporto per persone senza dimora offerto da parte di persone con esperienza vissuta di <i>homelessness</i> (FEANTSA).
<b>Pregiudizi</b>	Atteggiamenti e sentimenti, positivi o negativi, consci o inconsci, che le persone hanno verso membri di altri gruppi, basati su idee preconcette e influenzati da elementi come genere, razzializzazione, classe sociale, caratteristiche personali o altri fattori (EIGE 2025).
<b>Richiedente asilo</b>	Nel contesto dell'UE, si definisce cittadino di paese terzo o apolide la persona che ha presentato una domanda di protezione ai sensi della Convenzione di Ginevra sui Rifugiati e del relativo Protocollo, per la quale non è ancora stata presa una decisione definitiva.
<b>Riduzione del danno e Limitazione dei Rischi</b>	Un approccio basato sulla giustizia e sui diritti umani. Si riferisce a un insieme di strategie pratiche volte a ridurre le conseguenze negative sulla salute, sociali ed economiche di comportamenti a rischio, in particolare in contesti dove l'uso di sostanze e altre attività ad alto rischio sono comuni. Diversamente dagli approcci che richiedono l'astinenza immediata, quello della riduzione del danno e Limitazione dei Rischi è un approccio che incontra le persone "dove sono", supportando pratiche più sicure senza necessariamente chiedere l'interruzione del comportamento. Questo approccio comprende interventi quali programmi di scambio di siringhe, spazi per il consumo assistito e l'accesso a dispositivi per il sesso sicuro e ai servizi sanitari. È particolarmente rilevante per le persone senza dimora che usano sostanze come risposta al trauma e spesso evitano servizi con requisiti di astinenza. Rimuovendo tali barriere, gli operatori possono costruire relazioni di fiducia e sostenere un coinvolgimento continuativo (HRI, HFE, EUDA).
<b>Rifugiata</b>	Nel contesto dell'UE, si considera rifugiata una persona cittadina di un Paese terzo che, a causa di un fondato timore di essere perseguitata per motivi di religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale, o causa di razzismo, si trova fuori dal Paese di cittadinanza ed è impossibilitata o, a causa di tale timore, non intende avvalersi della protezione di tale Paese; oppure una persona apolide che, trovandosi fuori dal Paese di precedente residenza abituale per gli stessi motivi, non può o, per timore, non intende farvi ritorno, e alla quale non si applica l'art. 12 (Esclusione) della Direttiva 2011/95/UE (Direttiva Qualifiche Rifusa).
<b>Rivittimizzazione / Vittimizzazione secondaria</b>	La vittimizzazione secondaria si riferisce al danno ulteriore sperimentato da una persona che ha subito o sta subendo violenza che non è direttamente collegato all'evento violento, ma piuttosto derivante dalle interazioni con istituzioni e persone. Può verificarsi attraverso l'esposizione ripetuta all'autore, ripetuti interrogatori sugli stessi eventi o l'uso di linguaggio o commenti inappropriati (EIGE 2025).

<b>Ruoli di genere</b>	Norme sociali e comportamentali che, all'interno di una specifica cultura, sono ampiamente considerate socialmente appropriate per individui di un determinato genere (EIGE 2025).
<b>Sensibilizzazione in merito alle questioni di genere</b>	Processo che mira a mostrare come i valori e le norme esistenti influenzano la nostra visione della realtà, perpetuano stereotipi e sostengono meccanismi che (ri)producono disuguaglianze (EIGE 2025).
<b>Servizi alle famiglie</b>	Fornitura di servizi pubblici, privati, individuali o collettivi per soddisfare i bisogni di genitori e figli* o parenti (EIGE 2025).
<b>Servizi riservati alle donne</b>	L'esperienza di violenza e abuso da parte di uomini porta molte donne a evitare i servizi in cui siano presenti appunto anche gli uomini. I servizi riservati alle donne, gestiti da operatrici donne per sole donne, sono fondamentali sia a livello emotivo che fisico. Gli spazi riservati alle donne offrono sicurezza e permettono loro di parlare liberamente delle proprie esperienze. Nel caso di servizi misti, è importante garantire attività e spazi riservati alle donne, gestiti da personale con una socializzazione al femminile.
<b>Sesso in cambio di compenso</b>	La terminologia relativa al sesso in cambio di compenso varia da paese a paese, così come lo status giuridico e l'uso dei termini. Le esperienze di sesso in cambio di compenso sono denominate, ad esempio: prostituzione, sfruttamento sessuale, sesso in cambio di compenso, vendita di servizi sessuali, scambio di sesso, vendita di sesso, sesso transazionale, sesso per sopravvivere. In questo rapporto si raccomanda l'uso dei termini sesso transazionale o sesso in cambio di compenso.
<b>Soggetti unici</b>	Gli individui distinti all'interno di un dataset vengono identificati mediante identificatori univoci (quali nome, età o numero identificativo), al fine di garantire l'univocità del conteggio ed evitare duplicazioni nell'analisi.
<b>Stigma</b>	Uno stigma è un marchio di discredito legato a una persona, a una condizione o a un comportamento. Nel caso della dipendenza o dell'uso problematico di sostanze, lo stigma ha alimentato a lungo un approccio punitivo anziché terapeutico, rafforzato dalla criminalizzazione dell'uso di droghe. Lo stigma genera senso di colpa, vergogna e riluttanza a chiedere aiuto. Contribuisce a sofferenze evitabili e aumenta il rischio di decessi per overdose. "L'homelessness è stigmatizzata e spesso criminalizzata, portando le persone coinvolte a subire violenza e politiche aggressive che violano, invece di tutelare, i loro diritti" (OHCHR 2025).
<b>Tratta di esseri umani / Tratta a fini di sfruttamento sessuale</b>	Il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'occultamento o la ricezione di persone, incluso lo scambio o il trasferimento del controllo su tali persone, mediante la minaccia o l'uso della forza o altre forme di coercizione, il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o di una situazione di vulnerabilità, oppure la concessione o ricezione di pagamenti o benefici per ottenere il consenso di una persona che ha il controllo su un'altra, al fine di sfruttamento (EIGE 2025).
<b>Transactional sex</b>	Implica lo scambio di prestazioni sessuali in cambio di beni materiali (ad esempio denaro, sostanze, cibo, alloggio) o altri benefici (ad esempio protezione, acquisizione di potere). Povertà, difficoltà economiche e disuguaglianze sociali rappresentano fattori determinanti significativi del <i>transactional sex</i> . Si tratta di un termine ombrello che comprende sia lo scambio di prestazioni sessuali per

	<p>denaro (es. sex work), sia quelle transazioni motivate da compensazioni materiali, relazionali o emotive. Le donne senza dimora possono ricorrere al <i>transactional sex</i> come strategia di sopravvivenza per affrontare la depravazione materiale e l'insicurezza legata alla vita in strada. Altri concetti possono essere utilizzati come sinonimi di <i>transactional sex</i>, tra cui <i>sex for compensation</i> e <i>survival sex</i>. Tuttavia, è importante sottolineare che le donne si impegnano nel <i>transactional sex</i> in modo volontario. Quando vi è coercizione, costrizione o assenza di consenso, si tratta di sfruttamento sessuale.</p>
<b>Transgender</b>	Termine ombrello che identifica una pluralità di soggettività e modalità di espressione e comportamento legate al genere. (CoE2025)
<b>Uso Problematico di Sostanze (PSU)</b>	Il PSU è una condizione complessa in cui l'assunzione problematica di sostanze rischia di interferire con la vita delle persone, portandole a dipendenza fisica e/o psicologica e sintomi da astinenza.
<b>Violenza domestica</b>	Tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o dell'unità domestica, o tra ex o attuali coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che la persona che agisce/ha agito violenza condivida o abbia condiviso la stessa abitazione con la persona che sopravvive/è sopravvissuta alla violenza, o meno (EIGE 2025).
<b>Violenza economica</b>	Qualsiasi atto o comportamento che provoca un danno economico a un individuo. La violenza economica può manifestarsi, ad esempio, attraverso danni alla proprietà, restrizioni nell'accesso a risorse finanziarie, all'istruzione o al mercato del lavoro, oppure nel mancato rispetto di responsabilità economiche, come gli alimenti (EIGE 2025).
<b>Violenza fisica</b>	Qualsiasi atto che causa danno fisico come risultato di forza fisica. La violenza fisica può manifestarsi, tra gli altri, come aggressione grave o lieve, privazione della libertà e omicidio colposo (EIGE 2025).
<b>Violenza di genere (GBV)</b>	Violenza diretta contro una persona a causa del suo genere o violenza che colpisce in modo sproporzionato persone di un determinato genere. La violenza contro le donne è intesa come una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne e comprende tutti gli atti di violenza di genere che causano o possono causare danni o sofferenze fisiche, sessuali, psicologiche o economiche. Può includere violenza contro le donne, violenza domestica contro donne o minori che vivono nella stessa unità domestica. Sebbene danneggi prevalentemente donne e ragazze, essa provoca anche gravi danni a famiglie e comunità.
<b>Violenza psicologica</b>	Qualsiasi atto che provoca un danno psicologico a una persona e ne compromette l'integrità psicologica mediante coercizione o minacce. La violenza psicologica può assumere la forma, ad esempio, di coercizione, diffamazione, insulti verbali o molestie (EIGE 2025).
<b>Violenza nelle relazioni intime (IPV)</b>	Qualsiasi atto di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che avviene tra ex o attuali coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che la persona che agisce/ha agito violenza condivida o abbia condiviso la stessa abitazione con la persona che sopravvive/è sopravvissuta alla violenza, o meno (EIGE 2025).
<b>Violenza sessuale</b>	Qualsiasi atto sessuale ai danni di una persona senza consenso. La violenza sessuale può includere lo stupro o l'aggressione sessuale (EIGE 2025).

<b>Vittima</b>	Persona fisica che ha subito un danno, incluso un danno fisico, psicologico, emotivo o una perdita economica, causato direttamente da un reato, nonché i familiari di una persona il cui decesso è stato causato direttamente da un reato e che hanno subito un danno in conseguenza di tale decesso. Il termine sopravvissuta (es. alla violenza di genere) viene talvolta utilizzato in modo intercambiabile con il termine più convenzionale vittima. Tuttavia, l'uso del termine sopravvissuta può risultare fuorviante, in particolare nel caso di donne che hanno subito uno stupro, poiché potrebbe suggerire implicitamente che le loro azioni avrebbero potuto determinare un esito diverso, alimentando così forme di vittimizzazione secondaria o colpevolizzazione della vittima. Pertanto, nel presente rapporto, si raccomanda l'uso del termine vittima nei documenti redatti in lingua inglese.
<b>Vittimizzazione</b>	L'esperienza di una persona che ha subito una violazione dei propri diritti a seguito di un reato; i reati contro la persona sono intesi come violazioni dei diritti individuali tutelati dal diritto penale (EIGE 2025).
<b>Vulnerabilità</b>	La condizione di <i>homelessness</i> colpisce diversi gruppi svantaggiati, tra cui persone giovani, anziane, persone in fuga da violenza domestica, vittime di tratta e di schiavitù moderna, persone con fragilità mentali, persone con disabilità (sia fisiche che intellettive), nonché individui che hanno trascorso periodi in strutture di accoglienza o prestato servizio nelle forze armate. Sono inoltre interessate le persone rifugiate, le persone fuggite da conflitti armati e coloro che vivono in strada ( <i>rough sleepers</i> ). In alcuni casi, una persona che convive con un individuo vulnerabile può essere considerata come avente un bisogno prioritario. Il quadro giuridico relativo alla vulnerabilità varia da paese a paese.
<b>Vulnerabilità multiple</b>	Una persona può essere vulnerabile per uno dei motivi indicati nella definizione di 'Vulnerabilità' o per una combinazione di più vulnerabilità.



### 3. METODOLOGIA

RIKK/UI, in qualità di beneficiari capofila del WP1, hanno raccolto i dati da tutti i partner utilizzando un modulo disponibile sul sito web del progetto. I partner hanno condotto una ricerca documentale per rispondere a 46 domande sullo stato della *homelessness* nei rispettivi paesi, con particolare attenzione ai dati contestuali e demografici, alle vulnerabilità, ai contesti legali e culturali, ai quadri politici, agli stakeholder, alle lacune nei servizi, ai riferimenti teorici e alle buone pratiche. Va sottolineato che l'accesso ai dati e alle ricerche nazionali sulla *homelessness*, comprese le statistiche, varia notevolmente da un paese all'altro. Per questo motivo, i partner hanno anche contattato enti erogatori di servizi e altri stakeholder attivi nel campo della *homelessness* per ottenere ulteriori informazioni e dati necessari. Di conseguenza, i dati raccolti dai singoli partner risultano talvolta molto frammentati e non sempre è possibile verificarli attraverso rapporti statistici pubblici o fonti accademiche. RIKK e Rotin sono stati congiuntamente responsabili dell'analisi dei dati e della redazione del rapporto, mentre i partner hanno partecipato al processo di revisione dei rapporti. Una parte di questo processo ha incluso un focus group del WP1 tra i partner, svolto dopo l'approvazione della prima bozza del Rapporto Nazionale. Gli incontri sono stati organizzati dai partner e si sono svolti in presenza o online, con la partecipazione di figure attive nel campo della *homelessness*, tra cui docenti universitar\*, professionist\* e stakeholder. L'obiettivo dei focus group del WP1 era quello di affinare i dati già raccolti, ottenere ulteriori informazioni e approfondimenti, e affrontare aspetti specifici rilevanti per ciascun paese.

Ai partner è stata concessa un'ampia autonomia nella presentazione dei risultati. Il team islandese ha cercato di rispettare il metodo scelto da ciascun partner nella descrizione della situazione attuale, riducendo al minimo gli interventi redazionali. Di conseguenza, la presentazione dei dati da parte di ciascun paese, così come la profondità e l'approccio alla trattazione dei singoli temi, varia considerevolmente e riflette il discorso locale prevalente. Questa variabilità risponde anche a esigenze pratiche, poiché tali differenze mettono in luce le aree che richiedono un'attenzione e un'enfasi specifica all'interno del Modello di intervento di INTERACT e del Manuale, che rappresentano i prossimi deliverable del Progetto.

Per garantire uniformità, chiarezza, comprensione condivisa e facilità di traduzione, l'uso dei termini e delle abbreviazioni è stato coordinato sulla base del Gender Equality Glossary & Thesaurus dell'EIGE, dei documenti FEANTSA e di altre fonti riconosciute.

Inoltre, la presentazione dei dati statistici e degli elenchi di stakeholder ed enti erogatori di servizi è stata standardizzata laddove possibile. Per motivi di coerenza, rispetto e chiarezza, i nomi degli stakeholder, dei servizi, delle leggi, degli atti normativi e delle politiche indicati nelle tabelle e nei testi non sono stati tradotti. Questo approccio mira a evitare ambiguità e garantire che i lettori possano identificare con precisione gli stakeholder, i servizi, le leggi e le politiche menzionate, indipendentemente dalla lingua del documento.

## 4. GERMANY

La Germania, con una popolazione di circa 83,4 milioni di abitanti al 1° gennaio 2024<sup>1</sup>, è uno Stato membro dell'Unione Europea. Il partner del progetto INTERACT in Germania è HTWK Leipzig – Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig (HTWK Leipzig). Questo capitolo offre una panoramica dello stato attuale della condizione di senza dimora in Germania.

### 4.1 HOMELESSNESS

In Germania, la nozione di condizione di senza dimora si fonda su una definizione e una categorizzazione che rappresentano uno sviluppo ulteriore dell'ETHOS Light. Si considera come senza dimora una persona la cui situazione abitativa o di vita non soddisfa almeno due dei seguenti tre criteri:

- Idoneità fisica e strutturale (cosiddetta "abitabilità")
- Sicurezza legale
- Adeguatezza sociale (ad esempio *privacy* o possibilità di ricevere ospiti)

Secondo la Legge tedesca sul monitoraggio della *homelessness* (*WoBerichtsG*) del 2020, in Germania una persona è legalmente considerata senza dimora se non ha accesso a un'abitazione oppure se l'uso dell'abitazione non è garantito da un contratto di locazione, un contratto d'affitto o da un diritto reale<sup>2</sup>.

Inoltre, il sistema tedesco adotta una definizione ampia di supporto pubblico e servizi sociali per le persone in condizione di senza dimora, che comprende anche l'esclusione dal mercato immobiliare e le condizioni abitative precarie. Di conseguenza, la prevenzione della *homelessness* e un'azione adeguata rivestono un ruolo fondamentale. I servizi pubblici a livello comunale e le organizzazioni di assistenza sociale non governativa sono le istituzioni più comuni incaricate di adempiere all'obbligo legale di prevenire le emergenze abitative e di fornire un alloggio d'emergenza.

Tuttavia, il sistema ufficiale tedesco di monitoraggio del fenomeno non include tutte le situazioni di *homelessness*, esclusione abitativa o precarietà abitativa definite dalla tipologia ETHOS come criteri di ammissibilità per l'accesso ai servizi per persone senza dimora. Ad esempio, finora dalla definizione legale di riferimento per il monitoraggio sono state escluse le persone ospitate in centri di accoglienza per sopravvissute alla violenza domestica o che vivono in abitazioni inadeguate. Tuttavia, l'ultimo rapporto ufficiale menziona esplicitamente questa lacuna, nonché la necessità di ampliare le fonti di dati e il monitoraggio su questi gruppi finora trascurati.

<sup>1</sup> EUROSTAT Population on 1 January 2023, retrieved from [tps00001] Population on 1 January.

<sup>2</sup> Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG) 2020 [Homelessness Reporting Act]

#### 4.1.1 LE CAUSE DEL FENOMENO DELLA HOMELESSNESS

La ricerca sulle cause della *homelessness* in Germania indica che gli arretrati nel pagamento dell'affitto rappresentano uno dei motivi più frequenti per cui le persone perdono un'abitazione stabile, rientrando nelle condizioni di marginalità riconducibili alla *homelessness*.<sup>3</sup> Altri fattori, che in alcune occasioni comportano l'accumulo di arretrati, sono rappresentati dal divorzio, dalla rottura di una relazione e da motivi connessi alla salute. Nessuno di questi fattori conduce necessariamente all'assenza di dimora, ma possono farlo se si accompagnano a povertà o a una situazione finanziaria precaria. Per quanto riguarda le donne, le esperienze di violenza interpersonale all'interno della coppia o in ambito familiare sono segnalate con particolare frequenza come causa di senza dimora.

Tra i sottogruppi di donne più marginalizzati individuati in Germania rientrano, in ordine sparso, richiedenti asilo e rifugiate, sopravvissute alla tratta di esseri umani, donne che subiscono o hanno subito violenza di genere da parte del partner e donne che affrontano vulnerabilità multiple come violenza nelle relazioni intime (IPV), uso problematico di sostanze (PSU) e/o problemi di salute.

#### 4.1.2 HOMELESSNESS E GENERE

In Germania, il ruolo del genere nella condizione di *homelessness* ha ricevuto un'attenzione specifica negli ultimi anni.<sup>4</sup> Tuttavia, non è ancora stato pienamente integrato nelle pratiche e nelle politiche relative alla fornitura di servizi per persone senza dimora e alle misure di prevenzione. In parte, esistono servizi specializzati per le donne, mentre i bisogni delle persone LGBTQIA+ sono raramente affrontati. Al contrario, si è sviluppata una certa attenzione alle esigenze specifiche per fascia di età di minori, adolescenti e persone senza dimora over 50. Organizzazioni indipendenti del settore sociale e gruppi di interesse che operano a livello nazionale e si occupano di senza dimora stanno sensibilizzando l'opinione pubblica circa la necessità di servizi di supporto specifici per genere.

### 4.2. DATI STATISTICI NAZIONALI E LOCALI

In Germania, sono state condotte tre indagini a livello nazionale sulla *homelessness* dall'Ufficio Federale di Statistica<sup>5</sup>, in ottemperanza all'obbligo previsto dalla legge

<sup>3</sup> Gesellschaft für innovative Sozialplanung und Sozialforschung e. V. (GISS) & Verian (VERIAN), Empirische Untersuchung zum Gegenstand nach § 8 Absatz 2 und 3 WoBerichtsG (Gesellschaft für innovative Sozialplanung und Sozialforschung e. V. & Verian, 2024), 32f, [https://www.giss-ev.de/filestorage/publikationen/241023\\_bmwsb\\_bericht.pdf](https://www.giss-ev.de/filestorage/publikationen/241023_bmwsb_bericht.pdf).

<sup>4</sup> Martina Bodenmüller, „Wohnungslosigkeit von Frauen – auch ein Armutsphenomen“, in: Regina-Maria Dackweiler, Alexandra Rau, Reinhild Schäfer (Eds.), 2020, Frauen und Armut – Feministische Perspektiven, 361–381; Jan Finzi, „Wohnungsnot: Geschlecht als bedeutende Differenzierungskategorie“, in: Frank Sowa (Ed.), 2022, Figuren der Wohnungsnot. Kontinuität und Wandel sozialer Praktiken, Sinnzusammenhänge und Strukturen, 482–501.

<sup>5</sup> Statistics of homeless people accommodated“. DESTATIS Statistisches Bundesamt, accessed May 16, 2025,

Homelessness Reporting Act del 2020<sup>6</sup>. Questi rilevamenti includono solo le persone senza dimora che sono state ospitate in servizi (escludendo, dunque, il fenomeno sommerso e le persone che dormono in strada). I risultati sono pubblicamente disponibili. Finora sono stati pubblicati due rapporti nazionali sulla *homelessness* in Germania, che integrano i dati dei rilevamenti con informazioni e analisi sull'estensione e la struttura della senza dimora, includendo anche l'*homelessness* nascosta e il dormire per strada. Il primo rapporto risale al 2022<sup>7</sup>, seguito dal secondo nel gennaio 2025. I dati sono presentati prevalentemente in termini specifici di genere<sup>8</sup>.

Statistiche non ufficiali - di natura volontaria e non approvate dal governo, ma raccolte in modo continuativo - sulla *homelessness* sono fornite dalle ONG. La più importante è il Sistema di Documentazione sulla *Homelessness* (Dokumentationssystem zur Wohnungslosigkeit) gestito da BAG W<sup>9</sup>, con dati che risalgono al 1990. Le statistiche dei servizi di *welfare* non ufficiali fanno riferimento a dati dei propri servizi su diversi livelli, ad esempio Diakonie Sachsen per i servizi in tutta la Sassonia<sup>10</sup>.

I dati presentati nella Tabella 1 sono i più recenti disponibili, basati su un'indagine condotta il 31 gennaio 2024 tra persone senza dimora e persone ospitate. Le statistiche locali sull'estensione del fenomeno nelle aree di intervento di INTERACT, nello Stato della Sassonia e nella città di Lipsia, sono parzialmente disponibili. I dati sulle persone senza dimora ospitate, forniti dall'Ufficio Federale di Statistica, possono essere suddivisi a livelli territoriali più dettagliati, come Stati federali e Distretti amministrativi/urbani. I dati sono disponibili in termini specifici di genere. Le variabili rilevanti, oltre al genere, sono l'età (fasce

[https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Wohnungslosigkeit/\\_inhalt.html#sp\\_rg575210](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Wohnungslosigkeit/_inhalt.html#sp_rg575210) ; data source: <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/22971/details>

<sup>6</sup> Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG) 2020 [Homelessness Reporting Act]

<sup>7</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit.

Der Wohnungslosenbericht 2022 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

(Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2022),

[https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Soziale-Sicherung/wohnungslosenbericht-2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Soziale-Sicherung/wohnungslosenbericht-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

<sup>8</sup> Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB), Wohnungslosenbericht der Bundesregierung. Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2025),

[https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/wohnungslosenbericht-2024.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/wohnungslosenbericht-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

<sup>9</sup> Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG-W), Zu Lebenslagen wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen in Deutschland – Lebenslagenbericht – Berichtsjahr 2022, (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., 2022),

[https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/STA/STA\\_Statistikbericht\\_2022.pdf](https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/STA/STA_Statistikbericht_2022.pdf)

<sup>10</sup> Diakonisches Werk der Ev.-Luth. Landeskirche Sachsen e.V., Wohnungsnotfallhilfe.

Lebenslagenerhebung (Diakonisches Werk der Ev.-Luth. Landeskirche Sachsen e.V., 2024)

<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.diakonie-sachsen.de/wp-content/uploads/2024/09/2024-Wohnungsnotfallhilfe-Bericht.pdf&ved=2ahUKEwi8uMuzzaWNAX5RvEDHS0IN28QFnoECA4QAQ&usg=AOvVaw3gFZusSJfvSI6HmuytXfQG>.

d'età), la nazionalità (tedesca/altre), il tipo di nucleo familiare, la dimensione del nucleo, il fornitore del servizio (di accoglienza), il tipo di offerta (alloggio) e la durata dell'accoglienza. Rispetto ad altri Stati federali, la Sassonia presenta uno dei tassi più bassi di persone senza dimora ospitate (11,1 ogni 10.000 abitanti), mentre le città di Berlino (125,9) e Amburgo (172,4) hanno tassi significativamente più alti. Tra le 14 città più grandi della Germania, Lipsia ha il tasso più basso di persone senza dimora ospitate (15,24 ogni 10.000 abitanti), ma rimane il secondo più alto tra tutti i comuni della Sassonia. Purtroppo, a livelli territoriali più specifici, non sono disponibili dati sulla *homelessness* sommersa e sulle persone che dormono per strada. Uno studio del 2024 di GISS raggruppa i cinque Stati federali dell'Est (Mecklenburg-Pomerania Anteriore, Brandeburgo, Sassonia-Anhalt, Stato Libero di Turingia, Stato Libero di Sassonia), di cui la Sassonia è il più popoloso, stimando in 5.429 il numero di persone in situazioni di *homelessness* sommersa o che dormono per strada.

**TABELLA 1. PERSONE SENZA DIMORA IN GERMANIA, STATO FEDERALE DELLA GERMANIA EST, SASSONIA E CITTÀ DI LIPSIA NEL 2024.**

Provincia/Regione/Ambito di Intervento	Totale	% Donne
<b>Germania (Repubblica Federale della Germania)</b>	547,200	41%
Persone senza dimora collocate	439,500	43%
Persone che dormono per strada	47,300	21%
<i>Homelessness</i> sommersa	60,400	43%
<b>Stati federali tedeschi dell'EST*</b>	-	-
Persone senza dimora collocate	-	-
Persone che dormono per strada	2,740	26%
<i>Homelessness</i> sommersa	2,689	
<b>Sassonia (Libero Stato di Sassonia)*</b>	4,535	31%
<b>Lipsia città</b>	-	-
Persone senza dimora collocate	945	32%
Persone che dormono per strada + <i>Homelessness</i> sommersa**	-	28%*

\* Alloggio per senzatetto, \*\* Nelle grandi città GKPOL 7

Non sono disponibili dati disaggregati per genere che includano o combinino violenza nelle relazioni intime (IPV), uso problematico di sostanze (PSU) e fragilità legate alla salute mentale. Tuttavia, l'ultimo rapporto del Governo Federale contiene dati disaggregati per genere su diverse forme di violenza subite da persone senza dimora non ospitate, con distinzione tra chi dorme per strada e chi vive in situazione di *homelessness* sommersa, sulle diverse forme di discriminazione vissute, sulla salute fisica e mentale, sulle disabilità e sull'uso problematico di sostanze (PSU).<sup>11</sup>

<sup>11</sup> BMWSB, Wohnungslosenbericht der Bundesregierung 2025, 33-50.

#### 4.2.1 AFFIDABILITÀ DEI DATI

Le statistiche sulla *homelessness* in Germania sono generalmente considerate attendibili. L'indagine viene condotta come un censimento completo annuale, e i dati sono pubblicati dall'Ufficio Federale di Statistica, di norma nel mese di luglio dello stesso anno, in conformità con la legge sopra menzionata. Sebbene includano solo dati relativi a persone ospitate nei servizi, i dati sulla *homelessness* sommersa e sulle persone che dormono per strada (*rough sleeping*) vengono solitamente raccolti ogni due anni tramite un campionamento casuale stratificato di comuni, istituzioni e persone senza dimora. L'ultima raccolta dati ha avuto luogo nel 2024 e un rapporto completo è stato pubblicato nel gennaio 2025. Metodi e limiti sono discussi nei rapporti di GISS<sup>12</sup> precedentemente menzionati.

#### 4.3 LEGISLAZIONE E ASSETTO NORMATIVO

In generale, l'Articolo 1 del Grundgesetz<sup>13</sup> tedesco, che corrisponde alla costituzione, rappresenta la base giuridica per l'obbligo dello Stato di garantire un alloggio a ogni persona in situazione di emergenza; di conseguenza, i comuni sono tenuti a fornire un alloggio alle persone senza dimora<sup>14</sup>. Attualmente, a livello nazionale, non esistono standard vincolanti per le forme di accoglienza, né generali né specifici per genere, sebbene siano in corso iniziative per la loro definizione.<sup>15</sup>

La legislazione sociale in Germania prevede l'erogazione di prestazioni per superare difficoltà sociali particolari secondo i paragrafi 67 e seguenti del SGB XII (Assistenza per situazioni di vita particolari<sup>16</sup>). In questo testo giuridico, le dimensioni di genere non sono

<sup>12</sup> GISS & VERIAN, Empirische Untersuchung zum Gegenstand nach § 8 Absatz 2 und 3 WoBerichtsG; for the previous study in 2022 see Gesellschaft für innovative Sozialplanung und Sozialforschung e. V. (GISS); Kantar GmbH (KANTAR), Empirische Untersuchung zum Gegenstand nach § 8 Absatz 2 und 3 Wohnungslosenberichterstattungsgesetz. Forschungsbericht 605, im Auftrag des Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (GISS; KANTAR, 2022), <https://www.publikationen-bundesregierung.de/pp-de/publikationssuche/empirische-untersuchung-zu-m-gegenstand-nach-8-absatz-2-und-3-wohnungslosenberichterstattungsgesetz-2129794>.

<sup>13</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) 1949 [Basic Law].

<sup>14</sup> Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB), Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024. Gemeinsam für ein Zuhause (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2024), 13, <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/NAP.html>; English version: Federal Ministry for Housing, Urban Development and Building, National Action Plan to Tackle Homelessness. Together for a home, (Federal Ministry for Housing, Urban Development and Building, 2024), [https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/NAP-english.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/NAP-english.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

<sup>15</sup> Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG-W), Integriertes Notversorgungskonzept: Ordnungsrechtliche Unterbringung und Notversorgung – Definitionen und Mindeststandards, (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., 2013), [https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS\\_13\\_Integriertes\\_Notversorgungskonzept.pdf](https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_13_Integriertes_Notversorgungskonzept.pdf)

<sup>16</sup> Sections 67ff, SGB XII [Twelfth Book of the Social Code].

considerate separatamente. Le prestazioni sono destinate a persone le cui condizioni di vita sono associate a difficoltà sociali che non sono in grado di superare autonomamente. Questo quadro normativo riveste un'importanza centrale nei casi di *homelessness*, come chiaramente confermato da espert\* del focus group INTERACT che hanno contribuito al presente rapporto. Le prestazioni includono anche misure per il mantenimento e l'accesso a un alloggio. Soprattutto quando la condizione (o il rischio) di *homelessness* si sovrappone ad altri bisogni di assistenza, tali prestazioni sociali possono essere considerate uno strumento per indirizzare lo sviluppo e l'acquisizione di ulteriori diritti.

La Germania dispone di politiche e piani d'azione per il contrasto alla *homelessness* a livello federale, regionale e locale, inclusa l'area di intervento di Lipsia.

- A livello federale: Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit (NAP<sup>17</sup>).
- A livello regionale (Stato Libero di Sassonia): Gemeinsame Empfehlungen des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt, des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Vermeidung und Beseitigung von Wohnungsnotfällen<sup>18</sup>.
- A livello locale (Città di Lipsia): Fachplan Wohnungsnotfallhilfe in Leipzig 2023 bis 2026<sup>19</sup>.

A livello regionale e locale esistono diverse strategie e programmi volti a prevenire la condizione di *homelessness* per le donne. Nell'area di intervento di Lipsia, le seguenti misure previste nel Fachplan Leipzig<sup>20</sup> sono rivolte in modo specifico alle donne.

- Misura 6: creare offerte di assistenza medica di prossimità (p. 34).
- Misura 7: aumentare la capacità ricettiva per donne con uso problematico di sostanze (PSU) (p. 34).
- Misura 14: creare soluzioni abitative/di accoglienza accessibili per donne con disabilità (p. 51).
- Misura 17: migliorare le capacità di accoglienza per donne (p. 52).

<sup>17</sup> BMWSB, Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024.

<sup>18</sup> Gemeinsame Empfehlungen des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt, des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Vermeidung und Beseitigung von Wohnungsnotfällen 2021 [Joint recommendations of the Saxon State Ministry for Social Affairs and Social Cohesion, the Saxon State Ministry for Regional Development and the Saxon State Ministry of the Interior on preventing and eliminating housing emergencies], <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/19244-Empfehlungen-zur-Vermeidung-und-Beseitigung-von-Wohnungsnotfaellen>

<sup>19</sup> Stadt Leipzig, Fachplan Wohnungsnotfallhilfe in Leipzig 2023 bis 2026 [City of Leipzig, Special Plan for Emergency Housing Assistance in Leipzig 2023 to 2026] (Stadt Leipzig, 2023), [https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.5\\_Dez5\\_Jugend\\_Soziales\\_Gesundheit\\_Schule/50\\_Sozialamt/Wohnungsnotfallhilfe\\_und\\_Notunterbringung/Fachplan-Wohnungsnotfallhilfe\\_nicht-barrierefrei.pdf](https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.5_Dez5_Jugend_Soziales_Gesundheit_Schule/50_Sozialamt/Wohnungsnotfallhilfe_und_Notunterbringung/Fachplan-Wohnungsnotfallhilfe_nicht-barrierefrei.pdf)

<sup>20</sup> Stadt Leipzig, Fachplan Wohnungsnotfallhilfe in Leipzig 2023 bis 2026.

### 4.3.1 IL RUOLO DEL GENERE NELLE LEGGI E NEI QUADRI GIURIDICI

In Germania non esistono regolamenti giuridici che riguardino direttamente l'intersezione tra *homelessness* e genere, né esistono diritti abitativi specifici al riguardo. Nella pratica, tuttavia, le donne sono considerate un gruppo svantaggiato, pertanto sono state introdotte misure specifiche sensibili alle disuguaglianze di genere, quali ad esempio i rifugi riservati esclusivamente alle donne.

Il genere viene preso principalmente in considerazione nel processo di raccolta dati. Vengono inoltre adottate alcune misure riservate esclusivamente a donne, con l'obiettivo di affrontare vulnerabilità specifiche per genere. Si prevede in particolare di intervenire sulla violenza di genere, con servizi specifici nell'ambito dell'assistenza abitativa di emergenza - compresi servizi sanitari e di prevenzione - ritenuti di grande importanza<sup>21</sup>.

Un'evoluzione significativa è rappresentata dalla recente approvazione di una nuova legge nazionale che, a partire dal 2032<sup>22</sup>, garantirà a ogni donna in situazioni di violenza di genere (GBV), inclusa la violenza domestica (DV), il diritto alla consulenza e al supporto. Le donne senza dimora o che vivono in condizioni precarie sono esplicitamente indicate come beneficiarie. La stessa legge stabilisce il finanziamento pubblico adeguato delle strutture di supporto specializzate nel campo del contrasto alla violenza di genere, tra cui le case rifugio per donne. Per tali strutture, a partire dal 2027 è stato inoltre concordato un aumento progressivo dei finanziamenti.

### 4.4 TEORIE E CORNICI DI RIFERIMENTO

Il Governo Federale riconosce, nei suoi rapporti sulla *homelessness*<sup>23</sup>, l'aspetto interdisciplinare del problema. Le politiche nazionali considerano la violenza nelle relazioni intime (IPV) e l'uso problematico di sostanze (PSU) come cause del fenomeno<sup>24</sup>, così come le fragilità legate alla salute mentale. Tuttavia, le misure delineate nel piano d'azione statale per il contrasto alla *homelessness* non riflettono in modo significativo questi aspetti, poiché gli interventi per prevenire o affrontare tali problematiche interconnesse sono demandati alle autorità locali e, pertanto, non definiti a livello nazionale.

A livello locale, diversi progetti Housing First (HF)(HF) sono attualmente in fase di sperimentazione<sup>25</sup>; questi sono ampiamente conosciuti e applicati nelle grandi città, così come gli approcci *housing-led*, a proposito dei quali si potrebbero riportare numerosi esempi. Per quanto riguarda l'area di intervento prevista, è particolarmente rilevante che il governo locale di Lipsia abbia avviato un progetto di Housing First (HF) nel luglio 2021. Due

<sup>21</sup> BMWSB, Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024, 18.

<sup>22</sup> Gesetz zur Sicherung des Zugangs zu Schutz und Beratung bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt (Gewalthilfegesetz - GewHG) 2025 [Violent Crimes Assistance Act 2025].

<sup>23</sup> BMWSB, Wohnungslosenbericht der Bundesregierung 2025, 12.

<sup>24</sup> BMWSB, Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024, 15-18.

<sup>25</sup> BMWSB, Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024, 37ff.

valutazioni intermedie sono state pubblicate nel 2023 e il progetto è destinato a proseguire<sup>26</sup>: partito con 25 appartamenti messi a disposizione dall'azienda municipale di edilizia residenziale, nel 2024 il consiglio comunale ha deciso di estendere il progetto a 50 appartamenti.

L'organizzazione sociale incaricata, 'Das Boot gGmbH', collabora con le autorità competenti, altri enti gestori di servizi di accoglienza d'emergenza e servizi di salute mentale di comunità di Lipsia. Il progetto si rivolge a persone adulte senza dimora con problematiche multiple, disponibili a vivere in modo autonomo in un proprio appartamento. Per essere accettate, è necessario presentare domanda all'Ufficio per l'Assistenza Sociale della città di Lipsia. Non è richiesto il contatto con un\* specialista o una visita medica preventiva. Allo stesso modo, né l'astinenza né la disponibilità a intraprendere un percorso terapeutico risultano essere dei prerequisiti.<sup>27</sup>

In generale, gli enti erogatori di servizi di supporto osservano e riconoscono che le persone che vivono in condizione di *homelessness* presentano tassi significativamente più elevati di disturbi psichiatrici. Si può ipotizzare che ciò sia dovuto al fatto che molte donne in condizione di esclusione abitativa e *homelessness* abbiano già subito o stiano subendo violenza, e dunque siano particolarmente esposte a rischi di ritraumatizzazione dovuti a ulteriori esperienze di violenza. In questo contesto, la scarsa salute generale può essere sia una causa che una conseguenza della *homelessness*<sup>28</sup>. Come misure di riduzione del danno e limitazione dei rischi, la prevenzione e l'offerta di riparo possono essere realizzate attraverso la creazione di alloggi sociali e il supporto nella mediazione abitativa<sup>29</sup>. Come per l'approccio Housing First (HF)(HF), anche gli approcci orientati alla riduzione del danno sono diffusi in tutta la Germania. Per quanto riguarda l'area di intervento, ad esempio, è prevista l'implementazione da parte della città di Lipsia, nel 2025, di una stanza mobile per l'uso sicuro di sostanze.

## 4.5 CONTESTI ISTITUZIONALI E STAKEHOLDER

Il Governo Federale tedesco si considera responsabile nel contribuire in modo significativo al superamento della *homelessness*. Per questo motivo, nel precedente accordo di coalizione del 2021, in linea con le iniziative dell'Unione Europea, i partiti all'epoca al governo hanno ribadito l'obiettivo di porre fine alla *homelessness* in Germania entro il 2030. A tal fine, il 24 aprile 2024 è stato adottato il Piano d'Azione Nazionale contro la Homelessness (Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit – NAP), che il governo formatosi dopo le elezioni del 2025 ha confermato di voler portare avanti.

<sup>26</sup> „Modellprojekt Eigene Wohnung.“ Stadt Leipzig, accessed May 16, 2025, <https://www.leipzig.de/jugend-familie-und-soziales/soziale-hilfen/obdachlosigkeit/projekt-eigene-wohnung>.

<sup>27</sup> „Modellprojekt Eigene Wohnung.“ Das Boot gGmbH, accessed May 16, 2025, <https://das-boot-ggmbh.de/modellprojekt-%E2%80%9Eeigene-wohnung%E2%80%9C>.

<sup>28</sup> GISS & VERIAN, 2024, 39.

<sup>29</sup> BMWSB, Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024, p.3 & p. 5.

Per la prima volta, il Piano costituisce un quadro d'azione nazionale che riflette gli sforzi congiunti di tutti i livelli istituzionali per superare l'esclusione abitativa e la condizione di homelessness nel Paese, individuando le condizioni quadro e le principali sfide, e definendo un orientamento condiviso e coordinato per l'azione di tutti gli stakeholder coinvolti, attraverso linee guida sostanziali e principi procedurali; l'attuazione delle misure spetta ai Länder e ai comuni.<sup>30</sup>

Le organizzazioni di *welfare* non formali e le loro associazioni rappresentano i principali enti erogatori di servizi, offrendo una vasta gamma di interventi a sostegno delle persone senza dimora. Gli/le espert\* tedesch\* che hanno partecipato al focus group di INTERACT e commentato questo rapporto hanno sottolineato con forza questo aspetto. Secondo l'Associazione delle Organizzazioni di Welfare Tedesche (BAGFW<sup>31</sup>), la coesistenza di una stretta collaborazione tra istituzioni pubbliche e organizzazioni indipendenti del welfare nella Repubblica Federale di Germania costituisce un modello unico al mondo.

#### 4.5.1 STAKEHOLDER NAZIONALI

Per il contesto tedesco, i seguenti stakeholder sono stati individuati come rilevanti per il progetto INTERACT, come riportato nella tabella 2. La tabella, ordinata alfabeticamente, non pretende di essere esaustiva rispetto alla complessità del contesto nazionale.

**TABELLA 2. LISTA DEGLI STAKEHOLDER NAZIONALI DI INTERACT IN GERMANIA.**

Stakeholder	Servizi e ambito d'intervento
Arbeiterwohlfahrt (AWO)	Come organizzazione federale, l'AWO è impegnata nella giustizia sociale e sensibilizza l'opinione pubblica su vari aspetti e cause della povertà. In qualità di organizzazione di advocacy, l'AWO richiama l'attenzione sulle carenze nelle politiche abitative e sociali. Nei circoli locali, l'AWO fornisce assistenza abitativa di emergenza attraverso vari servizi di consulenza per affrontare situazioni di <i>homelessness</i> acute o imminenti. Organizzazione di assistenza sociale non statale. ONG umanitaria o religiosa.
Blaues Kreuz Deutschland e.V.	Come associazione federale, La Croce Blu offre consulenza sulle dipendenze, nonché orientamento verso gruppi di auto-aiuto, opzioni di trattamento, assistenza abitativa e informazioni sulla prevenzione delle dipendenze. Questo supporto è rivolto anche alle persone senza fissa dimora. ONG.
Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W)	La BAG-W è un'organizzazione nazionale per il <i>lobbying</i> politico e la rappresentazione degli interessi delle persone senza dimora. Richiama regolarmente l'attenzione del governo federale sulle criticità esistenti e sulle possibilità di miglioramento. Inoltre, BAG W si occupa di quasi tutte le problematiche e dei gruppi di persone colpiti o a rischio di povertà e senza dimora – includendo esplicitamente la situazione delle donne. ONG.

<sup>30</sup> BMWSB, Wohnungslosenbericht der Bundesregierung 2025, 10.

<sup>31</sup> „Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland“, Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, accessed May 16, 2025, <https://www.bagfw.de/ueber-uns/freie-wohlfahrtspflege-in-deutschland>.

<p><b>Bundesverband Frauenberatungsstellen &amp; Frauennotrufe - Frauen gegen Gewalt e.V. (BFF)</b></p>	<p>Il BFF è l'Associazione Federale Tedesca dei Servizi di Consulenza per Donne e dei Call Center di Emergenza per Donne. Riunisce oltre 210 call center di emergenza per donne e servizi di consulenza. Il BFF fornisce la maggior parte dei servizi di consulenza ambulatoriali e di supporto per le donne in condizioni di violenza in Germania. ONG.</p>
---	--

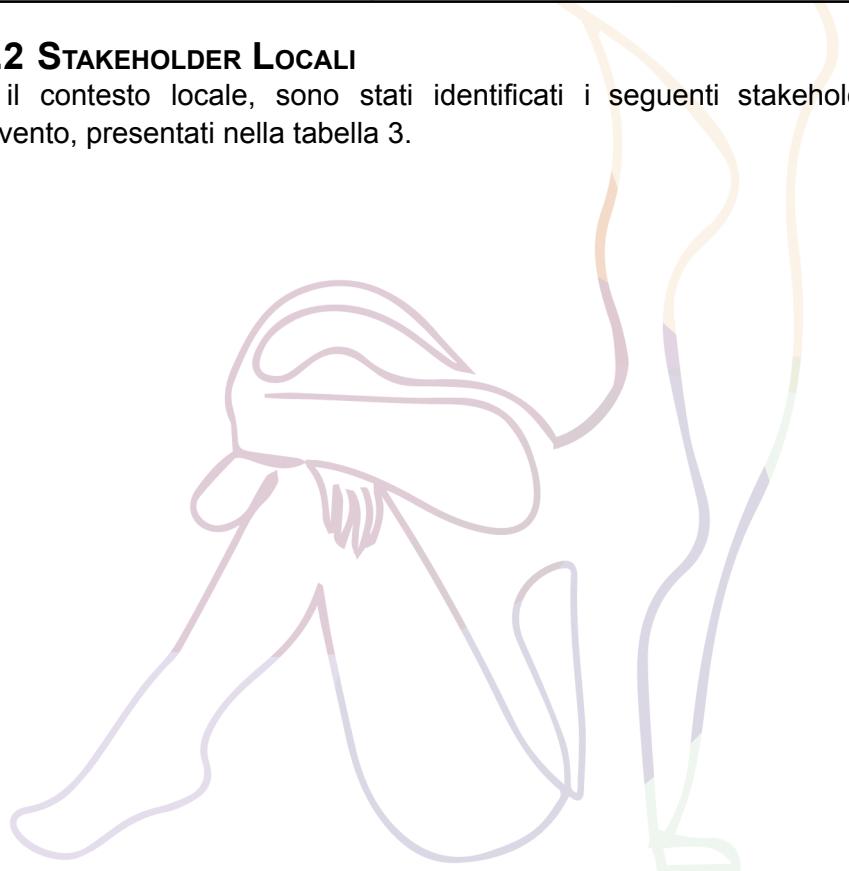


Caritas Germania	L'Associazione Federale della Caritas è attiva come organizzazione di advocacy e si impegna in diverse questioni legate alla giustizia sociale. Caritas offre aiuto e consulenza per quasi tutte le emergenze sociali, dall'assistenza per le dipendenze, la prevenzione del suicidio e l'orientamento professionale, alla consulenza di coppia e all'assistenza all'infanzia. Nel campo dell'assistenza alle persone senza dimora, Caritas fornisce supporto attraverso la mediazione e l'aiuto diretto. Organizzazione di assistenza sociale non statale. ONG umanitaria o religiosa.
Der Paritätische (Gesamtverband)	Der Paritätische è un'associazione di assistenza sociale composta da organizzazioni, istituzioni e gruppi indipendenti che svolgono attività sociali per altri o come auto-aiuto. Der Paritätische agisce come organizzazione di advocacy per le persone senza dimora o colpite da emergenze abitative. Organizzazione di assistenza sociale non statale. ONG umanitaria o religiosa.
Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR)	Il DIMR è un organismo indipendente per la consulenza politica, l'educazione sui diritti umani, l'informazione e la documentazione, la ricerca applicata su tematiche relative ai diritti umani e la cooperazione con organizzazioni internazionali. È stato incaricato di riferire sulle convenzioni del Consiglio d'Europa relative al traffico di esseri umani, alla violenza contro le donne e alla violenza domestica. A tal fine, ha istituito appositi organismi di monitoraggio e di rendicontazione. ONG/governativo.
Deutsches Rotes Kreuz (DRK)	Presente ad ampio raggio su tutto il territorio nazionale, la Croce Rossa tedesca offre alle persone senza dimora una gamma di servizi a bassa soglia, come alloggi di emergenza / rifugi notturni, centri diurni o soggiorni diurni, centri di consulenza e supporto, strutture di seconda accoglienza e alloggi assistiti, primo soccorso e, se necessario, assistenza medica e aiuti quali autobus del caldo e del freddo. Organizzazione di assistenza sociale non statale. ONG umanitaria o religiosa.
Diakonie Deutschland	La Diakonie offre assistenza personale, consulenza, supporto nell'ottenimento e nel mantenimento di un alloggio, sostegno per l'occupazione lavorativa e aiuto nella ricerca di opportunità di formazione. La Diakonie fornisce autobus riscaldati e squadre di lavoro di strada che forniscono supporto. Organizzazione di welfare non governativa. Organizzazione no profit umanitaria o religiosa.
Frauenhauskoordinierung e.V.	La FHK - Coordinamento delle Case Rifugio per Donne - è impegnata nella protezione delle donne contro la violenza e fornisce informazioni sui rischi legati all'appartenenza a determinati gruppi. In qualità di associazione dei rifugi per donne in Germania, rileva i bisogni dei propri membri e li trasmette ai decisori politici al fine di risolvere le criticità e migliorare il supporto per le persone colpite dalla violenza. ONG.
Heilsarmee DE	L'Esercito della Salvezza offre supporto e consulenza nelle sue sedi e fornisce alloggi di emergenza e spazi di incontro per le persone senza dimora. Le persone in situazione di bisogno acuto vengono assistite a livello locale con unità mobili di emergenza, luoghi di accoglienza e, in alcune comunità, letti di emergenza. ONG religiosa.
Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen	La linea telefonica di assistenza offre consulenza e supporto alle donne che subiscono violenza, fornendo informazioni in merito alle diverse declinazioni con cui la violenza di genere si può manifestare. Queste includono la violenza domestica, le aggressioni sessuali e lo stupro, nonché lo stalking, la tratta di esseri umani e le varie forme di violenza ai danni di lavoratrici sessuali. ONG.

Malteser	L'Ordine di Malta contribuisce a soddisfare i bisogni esistenziali delle persone senza dimora con una serie di servizi, tra cui centri di consulenza, una banca alimentare, autobus riscaldati e negozi di abbigliamento. Inoltre, i servizi sono percepiti come un luogo di incontro sociale. Organizzazione no profit umanitaria o religiosa.
Selbstvertretung wohnungsloser Menschen e.V.	In quanto rappresentanza autonoma delle persone senza dimora, i membri dell'associazione si impegnano per una società aperta in cui le persone ricevano supporto, protezioni e strumenti in merito a <i>homelessness</i> , povertà, sfruttamento, discriminazione e stigmatizzazione. All'interno dell'organizzazione è presente un gruppo di donne. ONG (parte di Diakonie Germania).
Weißen Ring e. V.	Il Weißen Ring offre supporto alle persone colpite da violenza. L'assistenza comprende consulenza personale, accompagnamento agli appuntamenti con la polizia, la procura e il tribunale, tutela legale e supporto finanziario in situazioni di emergenza legate a esperienze di violenza. Inoltre, viene offerto aiuto nei traslochi e nell'arredamento – un servizio importante nel contesto della prevenzione della <i>homelessness</i> . ONG.

#### 4.5.2 STAKEHOLDER LOCALI

Per il contesto locale, sono stati identificati i seguenti stakeholder a Lipsia, area di intervento, presentati nella tabella 3.



**TABELLA 3. ELENCO DEGLI STAKEHOLDER INTERACT A LIPSIA/SASSONIA E LIPSIA, LE AREE DI INTERVENTO.**

Ambito di Intervento	Dettagli
<b>Sassonia</b>	
LAG Gewaltfreies Zuhause Sachsen e.V.	La Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Gewaltfreies Zuhause Sachsen e.V. è un'associazione professionale che riunisce tutti i rifugi per donne e bambini* e i centri di consulenza (centri di intervento e coordinamento) contro la violenza domestica e lo stalking in Sassonia. L'associazione mette in comune le competenze di tutti i membri, i quali collaborano per migliorare la rete di supporto e le condizioni di lavoro nel settore. L'obiettivo è ampliare e potenziare l'assistenza disponibile per le persone colpite da violenza in Sassonia. ONG.
Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Sachsen	Associazione di organizzazioni di assistenza sociale non statali. La lega è un'associazione delle principali organizzazioni di servizi di assistenza sociale indipendenti nello Stato della Sassonia. Tra queste vi sono l'Associazione Statale dell'Assistenza Operaia in Sassonia (AWO), l'Associazione Caritas per la Diocesi di Dresden-Meissen, l'Associazione Caritas per la Diocesi di Goerlitz, il Diakonisches Werk Sachsen, l'Associazione Statale della Croce Rossa Tedesca in Sassonia, il Paritätische Wohlfahrtsverband Sachsen e l'Associazione Statale delle Comunità Ebraiche in Sassonia. Le rispettive associazioni sono caratterizzate da diversi motivi o obiettivi ideologici e religiosi. Con le loro strutture e servizi, le organizzazioni di assistenza sociale contribuiscono a una larga parte del panorama sociale in Sassonia. I loro servizi vanno dai servizi sociali di base, di interesse generale, al sostegno a creare dei percorsi di autonomia, nonché al rafforzamento della partecipazione e dell'autodeterminazione. Le associazioni si vedono inoltre come rappresentanti degli interessi dei gruppi svantaggiati. L'obiettivo del loro lavoro è creare una società in cui tutte le persone possano partecipare su un piano di parità. Oltre ai compiti specifici di lavoro sociale ed educativo, le organizzazioni di assistenza sociale svolgono un ruolo importante di mediazione tra società, politica e amministrazione. Focalizzandosi sugli assi di asimmetria sociale, si concentrano sul dialogo per raggiungere soluzioni condivise per tutti gli attori coinvolti. ONG.
SZL Suchzentrum gGmbH	Il Centro per le Dipendenze gestisce una serie di servizi di supporto legati alle dipendenze in diversi comuni della Sassonia. Oltre alla consulenza ambulatoriale a lungo termine per le dipendenze, sono presenti anche progetti abitativi speciali che offrono una combinazione di alloggio e assistenza. Iniziativa finanziata dallo Stato.

## Lipsia

Advent-Wohlfahrtswerk e. V. Übernachtungshaus für wohnungslose Frauen	Il dormitorio notturno per donne senza dimora è un centro di accoglienza d'emergenza per donne adulte <i>single</i> che si trovano in una situazione di senza dimora involontaria acuta. I servizi offerti mirano a soddisfare i bisogni di base (cibo, abbigliamento, articoli per l'igiene). Comprendono inoltre la consulenza sociale, cioè il supporto nel garantire un sostentamento finanziario, la gestione delle pratiche burocratiche e di registrazione, la ricerca di un alloggio, ecc. Viene effettuato l'inoltro a servizi specializzati, come il servizio psichiatrico sociale, la consulenza sul debito, l'intervento in crisi, l'assistenza medica di base una volta alla settimana o su richiesta, con possibilità di consulenza per le dipendenze in collaborazione con Alternative I (visite domiciliari su appuntamento). È prevista la possibilità di consulenza psicosociale in collaborazione con il Servizio Psichiatrico Sociale Sud-Est. Organizzazione di assistenza sociale non statale, organizzazione religiosa. ONG.
AG Recht auf Wohnen in Leipzig	Il Gruppo di Lavoro sul Diritto alla Casa di Lipsia è un'associazione volontaria composta da dipendenti di organizzazioni e servizi sociali, dall'amministrazione comunale e da rappresentanti delle fazioni del consiglio comunale di Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen e SPD. Insieme, si impegnano ad aiutare le persone in situazioni di difficoltà. Dal 2018 organizzano e promuovono la campagna annuale nazionale "Giornata delle Persone Senza Dimora" negli spazi pubblici di Lipsia. Rappresentanza di interessi, gruppo di lavoro – senza personalità giuridica.
Alternative I and Alternative III Zentrum für Drogenhilfe am Klinikum St. Georg	Con Alternative I e Alternative III, il Centro per l'Aiuto alle persone con dipendenza da sostanze offre alloggio a persone senza dimora che fanno uso di sostanze in maniera problematica, compreso il pernottamento, cure mediche in situazioni di emergenza, servizi di supporto a bassa soglia basati sull'approccio della riduzione del danno e consulenza generale. Ente pubblico.
Ambulant Betreutes Wohnen	L'Ambulant Betreutes Wohnen (abitare assistito ambulatoriale) è un servizio socio-pedagogico offerto dal programma di assistenza abitativa d'emergenza, in cui le persone vengono seguite direttamente nelle proprie abitazioni. Organizzazione di assistenza sociale non statale, organizzazione religiosa, ONG.
CABL - Clearingstelle und Anonymer Behandlungsschein Leipzig e.V.	Fornitura di cure mediche alle persone senza dimora vicino al luogo in cui vivono, ad esempio attraverso consulti medici gratuiti e servizi mobili. ONG.
Caritasverband Leipzig e.V.	L'Associazione Caritas di Lipsia offre supporto a persone in diverse situazioni di emergenza sociale: persone senza dimora o che potrebbero perdere l'alloggio, persone che hanno contratto debiti, disoccupati, autori di reato, ex detenuti, persone con disabilità cognitive e fisiche, persone a basso reddito e persone colpite dalle conseguenze di regimi dittatoriali o da persecuzioni politiche.
Caritasverband Leipzig e.V.: Ökumenische Bahnhofsmission Leipzig	La missione della stazione è offrire mediazione e consulenza iniziale in situazioni di emergenza esistenziale come la condizione di senza dimora, dipendenze, impoverimento, disperazione e tendenze suicide. Organizzazione di assistenza sociale non statale, organizzazione religiosa, ONG.

Das Boot gGmbH - Eigene Wohnung	Il progetto congiunto dell'Ufficio per il Welfare Sociale della Città di Lipsia e di Das Boot gGmbH per sperimentare l'approccio Housing First (HF) nella città di Lipsia offre a persone senza dimora, il cui accesso a un alloggio sarebbe altrimenti particolarmente limitato, un appartamento proprio con contratto di locazione e servizi di supporto sociale, senza condizioni preliminari. I servizi offerti includono: servizi di contatto, supporto individuale e formazione nelle competenze quotidiane, accompagnamento presso uffici pubblici e autorità, intervento e supporto in situazioni di crisi e mediazione su richiesta. ONG.
Das Boot gGmbH – Notunterbringung	Con un intenso supporto e counselling socio-pedagogico, l'organizzazione aiuta le persone senza dimora con fragilità dal punto di vista della salute mentale a superare la condizione di <i>homelessness</i> e a ricevere supporto psichiatrico a lungo termine nel progetto "alloggio di emergenza". L'alloggio di emergenza per persone senza dimora con fragilità mentali è un aiuto transitorio e la permanenza è limitata a tre mesi. ONG.
Diakonisches Werk Innere Mission Leipzig e.V.: Homeless help centre "Leipziger Oase"	La Leipziger Oase è un centro diurno per persone senza dimora che offre colazione, pranzo, docce, servizio lavanderia, consulenza sociale, consulenza psicosociale, guardaroba, lavoro di strada, ecc. La Diakonie offre inoltre centri di consulenza, abitare assistito, lavoro di strada e centri diurni. Organizzazione di assistenza sociale non statale, organizzazione religiosa, ONG.
Frauen für Frauen e.V. Leipzig	Coordinamento e invio a case di accoglienza per donne, consulenza ambulatoriale per la violenza domestica e lo stalking, centro specializzato e di consulenza per violenza sessuale. Viene svolto anche un lavoro educativo e di prevenzione. La FFF fornisce anche una linea telefonica d'emergenza 24 ore su 24 per supporto a donne che hanno vissuto o stanno vivendo violenza di genere. Inoltre, viene gestito un progetto di prevenzione chiamato "Centro di specializzazione e coordinamento per la pedagogia riflessiva di genere (FuKs). ONG
Gesundheitsamt der Stadt Leipzig - Psychatriekoordination	Il coordinamento psichiatrico è responsabile di tutti gli ambiti dell'assistenza psichiatrica, della pianificazione e dello sviluppo nel settore della cura delle persone con fragilità mentali, nonché dell'organizzazione e della gestione dei gruppi di lavoro psicosociali a Lipsia. Ente pubblico.
Gesundheitsamt der Stadt Leipzig- Suchtbeauftragte	Il Dipartimento della Salute della Città di Lipsia – Referente per le Dipendenze – è responsabile dei vari servizi, come il lavoro di strada e i centri diurni, destinati a persone che, nella loro situazione attuale, non sono in grado di autoregolare l'uso di sostanze. L'obiettivo è sostenere queste persone nel superamento dei momenti più critici, riducendo al minimo i danni psicologici, fisici o sociali. Ente pubblico.
Leipziger Erwerbslosenzentrum e.V.	L'associazione offre aiuto alle persone disoccupate - in particolare di lunga durata - unitamente alla motivazione e al sostegno per la loro integrazione nella vita sociale e lavorativa. Offre anche servizi di consulenza per gli inquilini. ONG.
Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH (LWB)	In collaborazione con la Città di Lipsia, l'azienda municipale di edilizia abitativa LWB è coinvolta in numerosi progetti finalizzati a ridurre a lungo termine la carenza di alloggi e collabora, ad esempio, con "Das Boot gGmbH" nel progetto Housing First (HF) "Eigene Wohnung". Ente pubblico.

Soziale Wohnhilfen der Stadt Leipzig	L'ambito di competenza dell'Ufficio per il Welfare Sociale comprende l'assistenza economica in situazioni di emergenza abitativa, il supporto personale in caso di <i>homelessness</i> effettiva o imminente, l'alloggio d'emergenza per persone senza dimora, l'assistenza in caso di imminente interruzione delle forniture energetiche, il supporto nella ricerca di un alloggio e il rilascio dei certificati di idoneità alloggiativa. L'ufficio è inoltre responsabile del controllo dei costi dell'alloggio e dell'attuazione della Legge sulla Registrazione dei Senza Dimora. Ente pubblico.
Suchtzentrum Leipzig e.V.: Haus Eythstraße	Il progetto "Haus Eythstraße" è uno dei pochi in Germania rivolto a persone con uso problematico di sostanze dal background migratorio che, a causa della loro situazione di vita, necessitano di un supporto particolarmente intensivo. ONG.
Suchtzentrum Leipzig e.V.: SAFE	Il progetto SAFE si occupa del lavoro di strada con adulti che si trovano in situazioni di vita difficili, con uso problematico di sostanze (PSU) o che sono senza dimora, a rischio di diventarlo o con situazioni abitative precarie. Gli obiettivi sono fornire informazioni e consulenza sulle strutture di supporto esistenti, orientare e accompagnare le persone presso uffici pubblici, autorità e altre istituzioni, nonché intervenire in situazioni critiche e acute. ONG.
Suchtzentrum Leipzig e.V.: Sozialtherapeutische Wohnstätte	La struttura residenziale socio-terapeutica è rivolta a giovani adulti di età compresa tra 18 e 35 anni che non sono più in grado di organizzare autonomamente la propria vita quotidiana a causa dell'abuso di sostanze e delle conseguenti limitazioni fisiche, mentali e sociali. Il programma offre supporto per l'acquisizione di determinate competenze, l'apprendimento di una routine quotidiana, l'incremento della capacità lavorativa e il sostegno per un reinserimento nella società, adottando un approccio basato sull'astinenza. ONG.

## 4.6 SERVIZI E EROGAZIONE DELLE PRESTAZIONI

In Germania, i servizi sono raramente destinati esclusivamente alle donne, ma sono più spesso rivolti a persone senza dimora in generale. Tra questi vi sono programmi per l'uso problematico di sostanze (PSU), assistenza sanitaria e servizi di prossimità. Le strutture di pronta accoglienza notturna riservate esclusivamente a donne, sia per situazioni di violenza nelle relazioni intime (IPV) sia per situazioni di *homelessness*, spesso lavorano a capienza massima.

I servizi sono organizzati e finanziati a livello locale. Lipsia offre servizi in tutte le categorie, anche se in misura variabile. L'obiettivo del Comune è aumentare i finanziamenti e le capacità per la maggior parte di essi, in particolare per le strutture di pronta accoglienza notturna.<sup>32</sup>

Le informazioni su progetti di spicco o offerte degne di nota sono disponibili in varie forme. Per esempio, il Piano d'Azione Nazionale contro l'*homelessness* contiene un riepilogo che fornisce una panoramica degli sviluppi nei Länder federali. Alcuni esempi:

<sup>32</sup> Stadt Leipzig, Fachplan Wohnungsnotfallhilfe in Leipzig 2023 bis 2026, 34 ff.

- Amburgo.

L'alloggio secondo la normativa regolamentare viene sempre più differenziato per rispondere a specifici gruppi target e esigenze. Sono disponibili forme specializzate di alloggio e sedi dedicate a giovani adulti, persone che necessitano di assistenza, soggettività anziane, persone LGBTQIA+ e donne marginalizzate con esperienze di violenza. Inoltre, sono in corso sforzi continui per sviluppare un concetto di assistenza semplice e intergiurisdizionale per persone senza dimora con fragilità legate alla salute mentale.<sup>33</sup>

- Schleswig-Holstein

Dal 2018, il progetto "Frauen\Wohnen" offre un supporto immediato e semplice alle donne con bambin\* (così come alle donne sole) nella ricerca di una sistemazione adeguata e accessibile. Esso include non solo donne per le quali non è più necessaria la protezione in una struttura di pronta accoglienza notturna, ma anche donne vittime o potenziali vittime di violenza, per le quali un cambiamento della situazione abitativa potrebbe migliorare le loro condizioni complessive.

Per le donne che non sono ancora state ospitate in una struttura di pronta accoglienza notturna, l'inserimento nel progetto richiede che uno dei centri di counselling comunichi la necessità di supporto ai centri di servizio regionali. Questo permette un'assistenza diretta alle persone coinvolte.

Oltre alla ricerca di una sistemazione, molte donne affrontano difficoltà legate ai costi di trasloco, ristrutturazione o arredamento. È proprio qui che il progetto "Frauen\Wohnen" offre un supporto mirato. Le donne (e i loro bambini e bambine) ricevono *counselling*, orientamento e un supporto abitativo continuativo.

Il Ministero degli Affari Sociali di Schleswig-Holstein finanzia il progetto con circa 867.000 euro per il 2024.<sup>34</sup>

- Sassonia

Le donne dovrebbero essere regolarmente informate sui programmi speciali di assistenza sociale per donne in gravidanza e giovani famiglie, in particolare sui servizi di supporto forniti dalla Fondazione "Aiuto per Famiglie, Madri e Bambini", così come sulle prestazioni previste dalla Legge federale dell'assegno parentale, del congedo parentale e dalla Legge statale dell'assegno parentale.<sup>35</sup>

- Lipsia

<sup>33</sup> BMWSB, Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024, 40.

<sup>34</sup> BMWSB, Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024, 45).

<sup>35</sup> Gemeinsame Empfehlungen des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt, des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Vermeidung und Beseitigung von Wohnungsnotfällen 2021, VII. 6.

Espansione delle strutture di pronta accoglienza notturna e delle sistemazioni per donne con uso problematico di sostanze (PSU). Ostacoli ai servizi e alle prestazioni.

Ulteriori esempi più dettagliati di progetti di riferimento e iniziative possono essere individuati sulla base della pratica del lavoro sociale. All'interno delle organizzazioni, si possono trovare diverse offerte rilevanti con approcci intersezionali o un focus su fragilità complesse:

- Lebensplätze für Frauen. Wohnen für ehemals wohnungslose, ältere Frauen des Evangelischen Hilfswerks der Diakonie München und Oberbayern<sup>36</sup>.  
L'organizzazione affitta appartamenti con uno specifico contratto di locazione a donne che in passato sono state senza dimora, anziane, le cui condizioni di vita sono caratterizzate da difficoltà particolari. Viene offerto un counselling a bassa soglia.
- Ragazza e. V. Amburgo<sup>37</sup>. L'organizzazione offre un punto di contatto e aiuto a bassa soglia per donne che usano sostanze e praticano lavoro sessuale. Le donne possono utilizzare una sala per la salute ed il consumo.
- Housing First (HF) für Frauen des Sozialdienstes der katholischen Frauen in Berlin<sup>38</sup>. Il progetto supporta donne senza dimora e madri con bambin\* nella ricerca di una sistemazione autonoma e nell'ottenimento di un contratto di locazione nel più breve tempo possibile. Include anche un servizio di *counselling*.

#### 4.6.1 OSTACOLI NELL'ACCESSO AI SERVIZI

Alcuni ostacoli all'accesso ai servizi e alle prestazioni sono menzionati nel Piano d'Azione Nazionale (NAP) tedesco. Vi si sottolinea esplicitamente che le donne, più spesso degli uomini, vivono nella *homelessness* sommersa, spesso a causa delle vulnerabilità legate alla violenza di genere che le donne senza dimora affrontano. Di conseguenza, le strutture di pronta accoglienza notturna a genere misto possono risultare problematiche per le donne, che potrebbero temere di subire violenza da parte degli uomini. Pertanto, la mancanza di un numero sufficiente di strutture esclusivamente a loro destinate rappresenta una barriera.<sup>39</sup>

#### 4.6.2 GAP NEI SERVIZI

Con la sua più recente valutazione sulla Germania del 2022, GREVIO ha individuato diverse lacune nei servizi in relazione all'attuazione della Convenzione di Istanbul. Queste includono<sup>40</sup>:

<sup>36</sup> „Lebensplätze für Frauen.“ Diakonie Münschen und Oberbayer, Evangelisches Hilfswerk, accessed May 15, 2025, <https://hilfswerk-muenchen.de/lebensplaetze-frauen/startseite>.

<sup>37</sup> „Herzlich willkommen bei ragazza e.V.!“ Ragazza Hamburg, accessed May 15, 2025, <https://ragazza-hamburg.de/de/>.

<sup>38</sup> „Housing First (HF) für Frauen.“ Sozialdienst katholischer Frauen e.V. Berlin, accessed May 15, 2025, <https://skf-berlin.de/offene-sozialarbeit/wohnungslose-frauen/housing-first-fuer-frauen/>.

<sup>39</sup> BMWB, Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024, 18.

<sup>40</sup> GREVIO, Grevio Baseline Evaluation Report Germany, (GREVIO, 2022)

,<https://rm.coe.int/report-on-germany-for-publication/1680a86937>; in German: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen

1. Le donne senza dimora spesso non trovano un adeguato supporto nell'attuale sistema di servizi specializzati per vittime di violenza, in grado di rispondere ai loro bisogni specifici. Ciò è collegato a una generale carenza di servizi specializzati e centrati sulle sopravvissute.
2. Le donne senza dimora, insieme ad altri gruppi marginalizzati come donne migranti, donne con disabilità e donne con problemi di uso problematico di sostanze (PSU), affrontano discriminazioni intersezionali. Questo significa che sperimentano svantaggi multipli e sono spesso trascurate nei servizi ordinari. L'intersezionalità delle fragilità non viene generalmente adeguatamente considerata nella progettazione dei servizi.
3. GREVIO esorta la Germania a sviluppare politiche e servizi più inclusivi che affrontino le esigenze specifiche delle donne senza dimora. Ciò include la garanzia di strutture di pronta accoglienza notturna e l'accessibilità ai servizi di supporto attrezzati per gestire le complessità dell'*homelessness* e della violenza.

All'inizio del 2025, in Germania è stata approvata una legge nazionale per rispondere a queste lacune nella prevenzione e nell'erogazione dei servizi per le vittime di violenza di genere (GBV), includendo esplicitamente le donne senza dimora. La cosiddetta 'Gewalthilfegesetz'<sup>41</sup> (Legge di assistenza per reati violenti) garantisce alle donne il diritto al *counselling* e al supporto in caso di violenza di genere/domestica, a partire dal 2032. La legge assicura un finanziamento adeguato da parte dei governi federali e statali per questi servizi. Si prevede che avrà un impatto significativo sul sistema di supporto e migliorerà i servizi per le donne senza dimora vittime di violenza.

Per la Germania non sono state identificate altre lacune nei servizi e nelle prestazioni. Tuttavia, alcune misure potrebbero avere finanziamenti limitati, il che potrebbe influire sulla loro capacità di raggiungere gli obiettivi nel medio o lungo termine. Capacità e finanziamenti devono essere aumentati a livello locale, supportandoli attraverso maggiori fondi nazionali, anche se questo risulta complesso in quanto la spesa pubblica, in particolare nel settore sociale, sta attualmente subendo una riduzione.<sup>42</sup>

---

Frauen und häuslicher Gewalt. Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland. (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2022), <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierung-sbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf>, checked on 9/18/2023.

<sup>41</sup> Gesetz zur Sicherung des Zugangs zu Schutz und Beratung bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt (Gewalthilfegesetz - GewHG) 2025 [Violent Crimes Assistance Act 2025].

<sup>42</sup>Marcel Fratzscher, Bundeshaushalt setzt falsche Prioritäten: Hier besteht wirklich Spar-Potential, DIW-Blog 10.07.2024, accessed May 15, 2025,

[https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.907889.de/nachrichten/bundeshaushalt\\_setzt\\_falsche\\_prioritaeten\\_hier\\_bestehet\\_wirklich\\_spar-potential.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.907889.de/nachrichten/bundeshaushalt_setzt_falsche_prioritaeten_hier_bestehet_wirklich_spar-potential.html).

### 4.6.3 STANDARD UFFICIALI PER L'EROGAZIONE DEI SERVIZI

Per alcune regioni tedesche, come Brandeburgo e Assia, sono stati definiti gli standard affinchè le strutture di pronta accoglienza notturna e le soluzioni abitative rispettino specifici requisiti architettonici e di sicurezza. Vi sono inoltre regolamenti che considerano come i gruppi marginalizzati abbiano bisogni differenti, e come i programmi di conseguenza debbano soddisfare tali esigenze<sup>43</sup>. Per la Sassonia, area di intervento del progetto INTERACT, si stabilisce, tra l'altro, che le strutture di pronta accoglienza notturna debbano rispettare certi requisiti di abitabilità, offrendo spazi per le necessità essenziali della vita quotidiana, evitando rischi per la salute. Le sistemazioni devono inoltre avere servizi igienici separati per donne e uomini, e cucine comuni<sup>44</sup>. Secondo la normativa, gli animali domestici non hanno diritto all'alloggio, ma i casi individuali (specialmente per chi ospita cani) dovrebbero essere gestiti con flessibilità. Le sistemazioni di emergenza possono includere rifugi improvvisati come dormitori per persone senza dimora, strutture comunali, oppure pensioni e hotel. Le strutture comunali sono pubbliche e gestite dal comune. Ai sensi dell'art. 4 del Codice Comunale Sassone, il comune può disciplinare l'uso delle sistemazioni tramite regolamenti, i quali possono anche prevedere l'applicazione di tariffe secondo la Legge Sassone sulle Tariffe Comunali. All'ingresso nelle strutture di pronta accoglienza notturna, è richiesta l'esclusione della tubercolosi polmonare ai sensi della sezione 36, paragrafo 4, della Legge sulla Protezione dalle Infezioni.

### 4.7 SINTESI E Focus SPECIFICO DI INTERACT IN GERMANIA

L'*homelessness* in Germania è definita dalla mancanza di accesso a un alloggio o da condizioni di vita inadeguate non garantite da un contratto di locazione, affitto o diritto reale. La legge tedesca sul monitoraggio della *homelessness* evidenzia questi criteri, allineandosi alla definizione ETHOS Light, che considera l'idoneità fisica, la sicurezza giuridica e l'adeguatezza sociale.

La Germania dispone di dati affidabili sulla *homelessness* raccolti tramite censimenti completi annuali ed indagini a campione biennali. L'Ufficio Federale di Statistica pubblica fornisce dati sulle persone senza dimora ospitate, mentre le ONG forniscono statistiche a lungo termine più specifiche. Sebbene le indagini ufficiali escludano il fenomeno sommerso e le persone che dormono per strada, è in corso il tentativo di ampliare le fonti di dati e la rilevazione di questi gruppi. La precisione di tali statistiche è generalmente considerata valida, con report che evidenziano le considerazioni metodologiche.

La Germania ha un quadro giuridico solido che affronta l'*homelessness*, con l'Articolo 1 del 'Grundgesetz' che impone la fornitura di sistemazioni in situazioni di emergenza. La legge sul monitoraggio della *homelessness* e vari piani d'azione nazionali e locali, come il

<sup>43</sup> BMWB, Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024, 37f.

<sup>44</sup> Gemeinsame Empfehlungen des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt, des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Vermeidung und Beseitigung von Wohnungsnotfällen 2021, III. 2.

Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit (NAP) e strategie locali come il Fachplan Wohnungsnotfallhilfe di Lipsia, mirano a contrastare situazioni di *homelessness*. Nonostante una recente attenzione ai bisogni di genere, manca ancora una piena integrazione di tale prospettiva nelle politiche e nelle pratiche attuate. Tuttavia, a partire dal 2032, la nuova legge nazionale che garantirà alle donne vittime di violenza di genere il diritto al *counselling* e al supporto include esplicitamente come beneficiarie anche le donne senza dimora.

La Germania possiede un sistema di supporto sociale storicamente evoluto e altamente differenziato per le persone senza dimora. Oltre all'obbligo statale di accoglienza in situazioni di emergenza, attraverso la normativa sopracitata, il diritto sociale affronta i molteplici problemi e bisogni di questa popolazione. Il sistema di supporto sociale comprende servizi comunali e organizzazioni di *welfare* non governative incaricate di prevenire le emergenze abitative e fornire accoglienza d'emergenza. Si enfatizza la cooperazione interdisciplinare nell'affrontare l'*homelessness*, anche se i bisogni specifici di genere non sono sempre adeguatamente integrati. Iniziative locali, come il progetto Housing First (HF)(HF) a Lipsia, esemplificano l'integrazione di vari servizi di supporto, assistenza alla salute mentale e collaborazione comunitaria.

I servizi per persone senza dimora in Germania sono raramente destinati esclusivamente alle donne. Inoltre, le strutture di pronta accoglienza notturna sono spesso al massimo della loro capienza. I servizi comuni includono programmi per uso problematico di sostanze (PSU), assistenza sanitaria e servizi di prossimità. Le principali barriere all'accesso ai servizi sono appunto la carenza di strutture specificatamente femminili e di servizi integrati orientati a fragilità complesse, con la conseguenza che il fenomeno della *homelessness* femminile risulta sottostimato e le donne stesse rimangono spesso escluse dai servizi tradizionali.

Prevalgono servizi misti di accoglienza per persone senza dimora, servizi che spesso includono sistemazioni d'emergenza, distribuzione di cibo, assistenza medica, supporto psicologico e aiuto per l'inserimento lavorativo. Tuttavia, la natura mista di molte strutture può presentare notevoli difficoltà per le donne, che possono vivere preoccupazioni legate alla sicurezza e al rischio di violenza di genere in questi ambienti. Di conseguenza, vi è un'esigenza urgente di ampliare la disponibilità di strutture e servizi specifici per genere con il fine di lavorare con le specificità garantendo il supporto e la protezione necessari.

Housing First (HF)(HF) e servizi con approccio trauma-orientato sono ampiamente conosciuti e applicati, soprattutto nelle città più grandi. Iniziative quali il progetto Housing First (HF)(HF) di Lipsia dimostrano l'implementazione e l'efficacia di queste metodologie. Le misure di riduzione del danno e Limitazione dei Rischi sono diffuse, con progetti locali che offrono sale mobili di consumo e *housing* sociale integrato. L'enfasi sulla cooperazione interdisciplinare assicura la promozione efficace di questi approcci all'interno del sistema di supporto, anche se le politiche nazionali necessitano di misure ancor più sostanziali.

In Germania, il progetto INTERACT dovrebbe quindi concentrarsi, da un lato, sul lavoro di rete degli attori coinvolti e, dall'altro, sulle questioni relative all'impatto della differenziazione

e delle conseguenti inclusioni ed esclusioni da parte del sistema di supporto, analizzate attraverso la lente dell'intersezionalità.



## 5. GRECIA

La Grecia, con una popolazione di circa 10.4 milioni di abitanti al 1° gennaio 2023<sup>45</sup>, è un paese membro dell'UE. I partner locali del progetto INTERACT sono KRITI – RoC e Dimos Palaio Faliro – MPF. Questo capitolo fornisce una panoramica dello stato attuale relativo al fenomeno della *homelessness* in Grecia.

### 5.1 HOMELESSNESS

La Grecia aderisce al quadro di riferimento ETHOS per la definizione e il trattamento della *homelessness*. La definizione giuridica è stabilita dalla Legge 4052/2012, articolo 29, che riconosce le persone senza dimora come gruppo sociale vulnerabile avente diritto alla protezione sociale.

Le persone senza dimora sono definite come coloro che risiedono legalmente nel Paese e che non hanno accesso, o lo hanno in modo insicuro, ad un alloggio adeguato - sia esso di proprietà o in affitto - che soddisfi gli standard tecnici necessari e sia dotato dei servizi essenziali, inclusi acqua ed elettricità. Questa definizione comprende principalmente coloro che vivono per strada, in strutture di accoglienza, in centri di accoglienza istituzionali temporanei, in strutture detentive oppure in condizioni abitative inadeguate.<sup>46</sup>

#### 5.1.1 LE CAUSE DEL FENOMENO DELLA HOMELESSNESS

La *homelessness* in Grecia è in aumento poiché i diritti sociali sanciti dalla legge non possono essere garantiti, rendendo il diritto alla casa inapplicato<sup>47</sup>. Diversi fattori economici e giuridici hanno aggravato l'insicurezza abitativa. L'inaccessibilità economica rimane un problema rilevante: il 60,25% dei proprietari greci fatica a riscaldare le proprie case<sup>48</sup>. L'aumento delle imposte sulla proprietà ha provocato un'impennata nelle rinunce all'eredità, di conseguenza molti immobili restano abbandonati. Inoltre, l'introduzione delle aste immobiliari elettroniche<sup>49</sup> e la scadenza della *resident protection* (intesa come misure mirate a proteggere il diritto a una residenza stabile e sicura per le persone) hanno rinforzato i timori di una nuova ondata di sfratti, aggravando ulteriormente il fenomeno della *homelessness*. Allo stesso tempo, le misure di austerità e i tagli al bilancio hanno ridotto significativamente le risorse dei servizi, nonostante la domanda sia in crescita.<sup>50</sup>

Si stima empiricamente un rapido aumento della *homelessness* sommersa, determinata dalla crisi finanziaria, economica, sociale e abitativa. Tale stima si basa su una prima ricerca

<sup>45</sup> EUROSTAT Population on 1 January 2023.

<sup>46</sup> Articolo 29, par. 1 from Law 4052/2012 (ΦΕΚ 41 A).

<sup>47</sup> Theodorikakou et al., 2013

<sup>48</sup> EU SILC, 2014.

<sup>49</sup> CMD 41756/26.5.2017, L. 4472/2017

<sup>50</sup> NATIONAL STATISTICAL SERVICE. FAMILY BUDGET DATA – RISK OF POVERTY SILK. (2024). Available at: <https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SFA10/2024>.

sul campo condotta nel 2018 dall'Università di Panteion<sup>51</sup> con l'obiettivo di mappare il fenomeno. L'aumento della disoccupazione e l'erosione dei redditi hanno reso un numero crescente di persone vulnerabili alla perdita dell'alloggio, poiché faticano a sostenere i costi abitativi. La crisi abitativa più recente ha ulteriormente contribuito ad aumentare i fattori di vulnerabilità, che colpiscono in modo sproporzionato le donne.

Fra gli altri fattori che contribuiscono all'aumento della *homelessness*, possiamo annoverare la povertà, l'abuso di sostanze, le fragilità psichiche e la violenza. Per le donne in Grecia, la condizione di senza dimora è spesso legata a specifiche vulnerabilità di genere. La violenza domestica rappresenta una delle principali cause della *homelessness*, costringendo molte donne ad abbandonare situazioni abitative pericolose senza un adeguato supporto o alternative abitative. L'insicurezza economica è un altro fattore rilevante, poiché le donne tendono ad avere salari più bassi, occupazioni instabili e una maggiore dipendenza economica, il che rende difficile sostenere i costi di un alloggio. La condizione di madri single aumenta ulteriormente il rischio, poiché molte donne faticano a provvedere ai propri figli senza un adeguato sostegno economico o sociale. Inoltre, possono contribuire alla perdita dell'alloggio l'abuso di sostanze e le vulnerabilità psichiche, spesso aggravate da un accesso limitato a servizi di supporto specializzati. La combinazione di questi fattori, unita alla mancanza di tutele sociali adeguate, rende molte donne particolarmente esposte al rischio di *homelessness*.

Tra i sottogruppi più vulnerabili di donne senza dimora in Grecia si annoverano persone migranti, persone LGBTQIA+, madri single, donne sopravvissute alla violenza di genere (GBV) e violenza nelle relazioni intime (IPV), persone con uso problematico di sostanze (PSU), individui con gravi vulnerabilità psichiatriche, donne anziane con redditi minimi e donne con vulnerabilità multiple. L'intersezione tra difficoltà economiche, esclusione sociale e protezioni sociali insufficienti continua ad alimentare il fenomeno della *homelessness* in Grecia, colpendo in modo sproporzionato i gruppi più emarginati.

### 5.1.2 HOMELESSNESS E GENERE

Nonostante le evidenze dimostrino che il genere influisce in modo significativo sui percorsi che conducono alla *homelessness* e sui tipi di supporto necessari, la legislazione nazionale della Grecia è neutra rispetto al genere. Questa mancanza di sensibilità di genere non riconosce le sfide specifiche affrontate dalle donne senza dimora. Di conseguenza, le leggi greche non prevedono specifiche misure protettive né interventi mirati per le donne senza dimora.

L'articolo 29 della Legge 4052/2012 definisce la *homelessness* e riconosce le persone senza dimora come un gruppo svantaggiato avente diritto alla protezione sociale, ma non adotta una prospettiva di genere. Non riconosce, pertanto, la violenza domestica come una delle

<sup>51</sup> Dimoulas, K., Arapoglou, V., Gkounis, K., Richardshon, K., Karlaganis, P. (2018). PILOT REGISTRATION OF HOMELESS PEOPLE IN THE MUNICIPALITIES OF ATHENS, THESSALONIKI, PIRAEUS, HERAKLION, IOANNINA, N. IONIA, AND TRIKALA. Panteion University.

principal cause della *homelessness* tra donne, né prevede disposizioni specifiche per le vittime di violenza domestica che necessitano di assistenza abitativa in emergenza.

I servizi generali per le persone senza dimora, come le strutture d'emergenza e gli alloggi transitori, non sono progettati specificamente per rispondere ai bisogni delle donne, in particolare di quelle con figl\* o che si allontanano da situazioni di violenza domestica. Le strutture esistenti per le persone senza dimora sono gestite dalle autorità locali, con servizi disponibili solo nelle principali città come Atene e Salonicco, limitando ulteriormente l'accesso per le donne che vivono nelle aree rurali. L'assenza di soluzioni abitative a lungo termine dedicate alle donne aumenta il rischio di un'esperienza prolungata di grave emarginazione o di obbligato ritorno a situazioni abitative pericolose per le stesse.

Le donne senza dimora necessitano spesso di un supporto specializzato come servizi Trauma-Informati, servizi per l'infanzia, assistenza legale e formazione professionale, ma tali servizi non sono integrati in modo sistematico nelle politiche per le persone senza dimora.

## 5.2 DATI STATISTICI NAZIONALI E LOCALI

La Segreteria Generale per la Demografia e la Politica Abitativa, operante sotto il Ministero della Coesione Sociale e degli Affari Familiari, gestisce l'unica piattaforma in Grecia deputata alla raccolta di dati sulle persone senza dimora presenti nelle strutture pubbliche. Questa piattaforma raccoglie informazioni relative al genere, ma è accessibile esclusivamente ai coordinatori e alle coordinatrici delle strutture per senza dimora. I dati raccolti sono inoltre limitati agli individui ospitati in strutture pubbliche, escludendo coloro che vivono in alloggi informali, in condizioni di sovraffollamento o temporaneamente presso familiari e amici. La stima nazionale più recente, risalente al 2023, ha riportato 1.387 persone senza dimora in Grecia, di cui 305 (22%) donne. La tabella 4 mostra la suddivisione dei dati.

**TABELLA 4. PERSONE SENZA DIMORA IN GRECIA E CREA, LE AREE DI INTERVENTO DEL PROGETTO INTERACT.**

Paese/Ambito di Intervento	Totale	% Donne
<b>Grecia nel 2023</b>	1,387	22%
ETHOS 1: Strada o sistemazioni di fortuna*	-	-
ETHOS 2: In strutture di emergenza **	440	-
ETHOS 3: Centri di accoglienza per persone senza dimora***	947	-
ETHOS 4: Istituti detentivi	-	-
ETHOS 5: Alloggi occasionali o non convenzionali	-	-
ETHOS 6: Coabitazione temporanea con famiglia o amici	-	-
<b>Crete nel 2024</b>	-	-

Fonte: Questionario OCSE sull'edilizia abitativa a prezzi accessibili (QuASH), 2023; Ministero greco del Lavoro e degli Affari Sociali (2023), Registro digitale delle strutture per persone senza dimora e programma "Alloggi e Lavoro per le persone senza dimora".

Nota: la stima principale include una combinazione dei dati del registro digitale e del Programma Alloggi e Lavoro.

\* I dati si riferiscono alla ripartizione per genere registrata dal registro digitale.

\*\* I dati si riferiscono alle persone attualmente residenti in rifugi notturni, tra cui due minori, come registrato dal registro digitale.

\*\*\*I dati si riferiscono a 704 persone che vivono in alloggi transitori attraverso il programma "Housing and Work for the Homeless" e a 243 persone che vivono in ostelli per persone senza dimora, tra cui quattro minorenni, come registrato nel registro digitale.

Dati aggiuntivi provenienti dai servizi con sede ad Atene indicano che, dal 2021, sono stati identificati 850 individui senza fissa dimora, di cui oltre il 20% costituito da donne, secondo i programmi di *Street Work*. Una precedente ricerca di *street work* condotta presso l'Università Panteion (2018), che ha coperto Atene, Salonicco, il Pireo, Heraklion, Ioannina e Trikala, ha rilevato 317 persone che vivevano in strada, sebbene si ritenga che tale dato sia probabilmente sottostimato a causa della natura volontaria dello studio. All'interno di questo gruppo, oltre il 10% si identificava come donna, mentre il 23% si identificava come persona non binaria. La maggior parte delle persone partecipanti aveva un'età compresa tra i 40 e i 49 anni. È significativo che, per oltre il 50% di loro, non si trattasse della prima esperienza di *homelessness*<sup>52</sup>.

A livello nazionale, i dati sulla condizione di senza dimora vengono raccolti attraverso il Registro Digitale delle Strutture per Senza Dimora. Questo sistema registra informazioni sugli individui che vivono in condizione di senza dimora e che usufruiscono di dormitori notturni e ostelli. Il registro è progettato per facilitare il coordinamento tra i servizi di supporto per persone senza dimora, raccogliere dati puntuali e in evoluzione sul numero e il profilo delle persone coinvolte direttamente nel fenomeno, e monitorare il tipo e la qualità dei servizi forniti da tali strutture. In conclusione, nel registro digitale sono inclusi dettagli demografici e caratteristiche individuali.

Oltre al registro nazionale, specifici servizi per persone senza dimora forniscono informazioni sui soggetti accolti nel 2024<sup>53</sup>:

- Ξενώνας Γυναικών (Casa rifugio per donne)<sup>54</sup>  
Ha ospitato 11 donne e 12 bambini\* nel 2024.
- Πολυδύναμο Κέντρο Αστέγων (centro multifunzionale per persone senza dimora)<sup>55</sup>  
122 nuovi ingressi dall'inizio del 2024 (non sono disponibili dati disaggregati per genere).

<sup>52</sup> Αράπογλου, Β., Γκούνης, Κ., Ρίτσαρντσον, Κ., (2018). Πιλοτική Καταγραφή Αστέγων στους Δήμους Αθηναίων, Θεσσαλονίκης, Πειραιώς, Ηρακλείου, Ιωαννίνων, Ν. Ιωνίας και Τρικκαίων

<sup>53</sup> Tutte le informazioni che seguono provengono dai questionari INTERACT compilati dalle e dai professionisti\* che operano in prima linea.

<sup>54</sup>

<https://www.eetaa.gr/domes-gia-tin-antimetopisi-tis-vias-kata-ton-gynaikon/xenones-filoxenias-dimon/xenonas-filoxenias-dimou-irakleiou/>

<sup>55</sup> [https://kyada-athens.gr/kentro\\_astegon/](https://kyada-athens.gr/kentro_astegon/)

- Ξενώνας Μεταβατικής Φιλοξενίας Αστέγων Χρηστών Ψυχοδραστικών Ουσιών (struttura di pronta accoglienza per persone senza dimora che usano sostanze)<sup>56</sup> 221 soggettività accolte nel 2024 (90% uomini, 10% donne).
- Ξενώνας ΕΣΤΙΑ (Casa rifugio ESTIA)<sup>57</sup> 27 residenti anziani (non sono disponibili dati disaggregati per genere).
- Υπνωτήριο Αστέγων OKANA (OKANA night shelter)<sup>58</sup> 978 soggettività uniche dal giugno 2022, di cui il 75% uomini e il 25% donne.
- Κέντρο Ημέρας Αστέγων Δήμου Ιλίου με δυνατότητα Βραχείας Φιλοξενίας (centro diurno per persone senza dimora nella Municipalità di Ilio, con alloggi a breve termine con alloggi a breve termine)<sup>59 60</sup> 258 persone, 76% uomini e 24% donne.
- Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης - EKKA (Centro nazionale per la solidarietà sociale)<sup>61</sup> 55 donne hanno ricevuto assistenza, di cui 27 ospitate in una struttura di accoglienza gestita da EKKA ad Atene. Tra queste: 2 erano senza dimora, 1 era accompagnatrice di una paziente, e 24 erano vittime di violenza e discriminazioni multiple. 48 soggettività sono state ospitate nelle strutture EKKA di Salonicco, tra cui 28 donne con 20 bambini\*.

I dati sulla percentuale di donne senza dimora che affrontano vulnerabilità multiple, come violenza nelle relazioni intime (IPV), uso problematico di sostanze (PSU) e fragilità legate alla salute mentale (MH), sono disponibili tramite una piattaforma elettronica. Gli enti che forniscono servizi alle persone senza dimora sono interconnessi elettronicamente; pertanto, inviano e gestiscono online le richieste di alloggio. Nonostante la piattaforma sia operativa, non tutte le figure professionali coinvolte sono obbligate a caricare i propri dati, con conseguenti lacune e informazioni non aggiornate. La disponibilità di letti compatibili con il profilo dei richiedenti alloggio viene monitorata online. In particolare, la piattaforma consente di:

- Registrare il numero delle richieste di alloggio e fornire un servizio più rapido tramite rinvii online.
- Estrarre i dati sul profilo delle persone che richiedono l'alloggio e che vengono accolte dalle strutture per persone senza dimora.

<sup>56</sup>

<https://www.cityofathens.gr/who/xenonas-metavatikis-filoxenias-ton-astegon-christon-psychodrastikon-oysion/>

<sup>57</sup> [https://www.2dype.gov.gr/npdd\\_centers/ksenwnas-estia/](https://www.2dype.gov.gr/npdd_centers/ksenwnas-estia/)

<sup>58</sup> <https://www.okana.gr/el/services/meiosi-blabis/anoihto-kentro-imeras-astegon-ypnotirio>

<sup>59</sup> <https://www.astegoi.gov.gr/index.php/en/gia-polites/domes-ypiresies>

<sup>60</sup> <https://www.astegoi.gov.gr/index.php/en/gia-polites/domes-ypiresies>

<sup>61</sup> <https://ekka.org.gr/index.php/el/>

Non sono disponibili dati completi sull'importo speso per persona per le misure di contrasto alla *homelessness*. Alcune indicazioni si trovano nei dati ottenuti dal Ministero competente in seguito alla nostra richiesta, ma non sono stati verificati. Secondo questi dati, il numero stimato di individui che vivono al di sotto della soglia di povertà in Grecia nel 2023, rendendoli vulnerabili alla *homelessness*, era di 6.300. In base alla Decisione Ministeriale Congiunta D13/oik./33475/1935/15.6.2018, che è stata emendata almeno tre volte, con l'ultima modifica 97046/06/11.2023, questi individui hanno diritto a un reddito minimo di €54 al mese, con un aggiuntivo €100 per ogni figlio. Tale disposizione definisce i termini e le condizioni per l'attuazione del Programma di Reddito di Solidarietà Sociale. Inoltre, il reddito minimo garantito è uno schema di *welfare* e si riferisce non solo al sostegno economico, ma anche all'implementazione dei servizi.

Sostegno al reddito: l'importo monetario del sostegno per l'unità beneficiaria è definito nell'Articolo 2,

- Servizi sociali complementari, benefici e beni:
- Cure mediche gratuite per coloro che non hanno un'assicurazione.
- *Referral* e inserimento nelle strutture e nei servizi di assistenza e supporto sociale.
- Inclusione in programmi e misure sociali per la riduzione della povertà.
- Inclusione nelle azioni implementate nell'ambito del Programma Operativo del Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti.
- Tariffe sociali per la fornitura di energia elettrica.
- Tariffe sociali per la fornitura di acqua.
- Tariffe sociali per i Comuni e le imprese comunali.

### 5.2.1 AFFIDABILITÀ DEI DATI

I dati statistici forniti dalla Grecia sono incompleti. Complessivamente, seguendo i criteri ETHOS, i dati e le stime indicano un aumento significativo del numero di persone ospitate nelle strutture per persone senza dimora, sia greche che migranti. Questo può essere considerato come un riflesso dell'aumento delle necessità espresse da una popolazione senza dimora cosiddetta sommersa, alla quale il sistema di assistenza risponde in modo parziale e frammentato.

Le ricerche condotte in varie aree municipali della Grecia, in particolare nelle grandi città come Atene, Salonicco, Giannina e Trikala, hanno rilevato che i metodi esistenti sono spesso inadeguati a causa di limitazioni strutturali. Si evidenzia infatti l'incapacità di stimare la *homelessness* a breve termine o stagionale e la mancanza di una stima affidabile delle persone che dormono in edifici abbandonati.<sup>62</sup>

Inoltre, una percentuale significativa delle persone senza dimora non risiede in alloggi, privati o condivisi. Di conseguenza, essa è esclusa dalle indagini istituzionali, che

<sup>62</sup> Dimoulas, K., Arapoglou, V., Gkounis, K., Richardshon, K., Karlaganis, P. (2018)

generalmente si basano su dati registrati raccolti da ospedali, strutture di accoglienza, centri di assistenza, istituti penitenziari, case rifugio e campi di accoglienza.

E' fondamentale esaminare alcuni fattori soggiacenti che contribuiscono alla disparità nel modo in cui il fenomeno viene misurato e percepito. Le cifre del Governo greco non riescono a rilevare una gran parte delle persone che, a livello nazionale e regionale, vivono la condizione di *homelessness* in modalità meno visibile a livello nazionale e locale. Il fatto che la presenza di queste persone non emerga nei dati raccolti rende questa forma di povertà particolarmente rischiosa, tenendola ai margini della consapevolezza pubblica e assente dal discorso politico.

Allo stesso tempo, in Grecia manca una mappatura esaustiva delle iniziative attualmente in atto per affrontare il fenomeno. Non è chiaro se gli individui identificati attraverso le unità di strada siano quelli accolti nelle strutture comunali o se si tratti di gruppi completamente diversi. Questa mancanza di chiarezza è probabilmente dovuta a una comunicazione insufficiente tra i servizi e all'assenza di un sistema standardizzato per tracciare i beneficiari, che rende impossibile avere delle conteezze delle persone che ricevono servizi attraverso i vari programmi del Comune. Inoltre, il concetto di "individui soli" non risulta compreso appieno o applicato all'interno di questi servizi. Di conseguenza, un gran numero di persone senza dimora potrebbe ricevere interventi multipli, mentre un altro gruppo altrettanto numeroso potrebbe non essere nemmeno consapevole dei servizi disponibili. Pertanto, i dati riportati sugli interventi potrebbero essere imprecisi o incompleti, poiché non esiste un modo efficace per distinguere e tracciare i singoli beneficiari, se non nei casi registrati attraverso iniziative di unità di strada.

### 5.3 LEGISLAZIONE E ASSETTO NORMATIVO

In Grecia sono disponibili strutture per persone senza dimora, ma il loro numero è insufficiente. I Comuni hanno giurisdizione, ma gli strumenti finanziari sono definiti dal Ministero competente, con poco o nessun coinvolgimento dei Comuni nella pianificazione o nell'ammissibilità ai finanziamenti.

Il Piano Nazionale di Azione per la Prevenzione e il Contrasto al fenomeno della *Homelessness* 2023-2027 è stato presentato recentemente dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali. Si tratta di un piano complesso strutturato in sette pilastri. Include azioni con un budget totale di 72 milioni di euro per i prossimi cinque anni, che si prevede aiuteranno 5.700 famiglie e saranno utilizzati dalla Segreteria Generale per la Solidarietà Sociale e la Lotta alla Povertà. Il piano prescrive interventi che facilitano l'accesso a un alloggio adeguato e dignitoso per cittadini\* vulnerabili; dall'altro lato, mirano a prevenire la *homelessness*. L'obiettivo a lungo termine è promuovere soluzioni durature alle problematiche abitative, mediante l'impiego di risorse nazionali ed europee (NSRF, Recovery Fund).

In Grecia non esistono politiche locali specificamente dedicate al contrasto della condizione di senza dimora, ma sono attivi alcuni programmi a livello nazionale. Tra questi, il programma *“Housing and Work for the Homeless”* rappresenta un'iniziativa complementare all'interno della più ampia strategia nazionale di contrasto alla *homelessness*. Il programma è rivolto a individui e famiglie che vivono in condizioni di grave deprivazione abitativa e prevede un sussidio per l'affitto della durata di 24 mesi, supporto psicosociale, accesso a benefici e servizi sociali aggiuntivi, nonché attività di orientamento, formazione e inserimento lavorativo.

Inoltre, il programma pilota "Programma di Social Housing" sarà implementato nei Comuni di Atene e Salonicco, con l'obiettivo di prevenire e affrontare l'esclusione abitativa dei gruppi marginalizzati che vivono - o sono a rischio di vivere - in condizioni di *homelessness*, utilizzando parte del patrimonio abitativo pubblico e privato inutilizzato. È previsto un ampliamento ad altri grandi Comuni del paese attraverso l'inclusione nel nuovo NSRF 2021-2027.

Attualmente, la Grecia non ha misure normative che tutelino in modo specifico le donne senza dimora.

### 5.3.1 IL RUOLO DEL GENERE NELLE LEGGI E NEI QUADRI GIURIDICI

In Grecia, il genere non riveste un ruolo centrale nella legislazione, e l'integrazione della dimensione di genere non è obbligatoria né rappresenta una prassi consolidata. Alcune Decisioni Ministeriali Congiunte prevedono che determinate strutture dispongano di spazi separati per uomini e donne. Inoltre, alcune disposizioni normative riconoscono una priorità di accesso ai servizi sociali per le madri single.

### 5.4 TEORIE E CORNICI DI RIFERIMENTO

La Grecia non presenta esempi concreti di strutture di supporto esistenti o progetti pilota ispirati alle teorie del Housing First (HF)(HF), né rivolti a tutte le identità di genere, né espressamente destinati alle donne senza dimora. Tuttavia, sono stati avviati diversi programmi ispirati al modello Housing First (HF)(HF), con l'obiettivo di affrontare il fenomeno della grave emarginazione attraverso immediate soluzioni abitative integrate con servizi di supporto. Ciononostante, restano limitati i programmi Housing First (HF)(HF) specifici per genere, in particolare quelli destinati espressamente alle donne senza dimora.

- Programma di Alloggio e Reintegrazione<sup>63</sup>

Questo programma ha rappresentato il primo approccio della Grecia agli interventi *housing-led*. Ha previsto l'erogazione di sussidi per l'affitto e servizi di supporto per persone e famiglie senza dimora, con l'obiettivo di favorirne il reinserimento sociale.

<sup>63</sup> FEANTSA, Country Fiche; Greece. (2018). Available at: <https://www.feantsa.org/download/gr-country-profile-20188609335085222190081.pdf>.

Pur incorporando alcuni elementi del modello Housing First (HF)(HF), non ne ha pienamente rispettato tutti i principi fondamentali.

- Programma Alloggio e Lavoro per Persone Senza Dimora<sup>64</sup>  
Sviluppatosi a partire dall'iniziativa precedente, questo programma prevede un supporto abitativo transitorio della durata di due anni, sussidi per l'affitto, supporto sociale e servizi per l'integrazione lavorativa rivolti a circa 800 persone senza dimora (600 nuclei familiari). Si tratta di un tentativo più strutturato di integrare soluzioni abitative e occupazionali per la popolazione senza dimora.
- Supporto per Donne Senza Dimora<sup>65</sup>  
In Grecia esistono case rifugio e servizi per donne senza dimora, come quelli gestiti dal Centro Nazionale per la Solidarietà Sociale (EKKA), ma non sono esplicitamente identificati come programmi Housing First (HF)(HF), né sono riservati esclusivamente a donne o a persone senza dimora. Queste strutture offrono accoglienza d'emergenza e supporto a donne che subiscono o hanno subito violenza o in condizione di grave difficoltà.

In Grecia, i servizi seguono un approccio trauma-orientato per affrontare vulnerabilità multiple; tale approccio viene utilizzato soprattutto tra i professionisti che operano con persone con uso di sostanze. Un'ampia percentuale dei partecipanti ai focus group del WP1, rappresentanti di servizi sociali dell'isola di Creta (inclusi sette Comuni, un Centro per Malattie Croniche, due Centri di *Counselling* per Donne, tre Centri sociali, una Dipartimento *Welfare* della regione di Creta, una Casa di Accoglienza per Donne), afferma di aver integrato pratiche terapeutiche Trauma-Orientate nei propri servizi. Altri esempi includono case rifugio di breve termine per donne sopravvissute alla violenza e a discriminazioni multiple e il Programma di cura e creatività per neonati.

Rifugio a breve termine per donne sopravvissute alla violenza e discriminazioni multiple: questo servizio è riservato esclusivamente alle donne e ai loro figli. Fornisce supporto psicosociale attraverso operator\* sociali e psicolog\* format\* secondo metodologie trauma-orientato. I servizi offerti includono: colloqui individuali e di gruppo, *empowerment*, orientamento al lavoro, supporto psicosociale, continuità assistenziale e collegamento con i servizi e le organizzazioni comunitarie competenti. I bambini vengono iscritti a scuola e sono previsti servizi di consulenza legale, formazione professionale, mediazione linguistica e supporto psicologico per affrontare il trauma e rafforzare l'autonomia delle donne.

La casa rifugio collabora attivamente con i servizi locali del comune e della prefettura, con i

<sup>64</sup> Housing and work for the homeless. Ministry of Special Cohesion and Family Affairs. Available at: [https://minscfa.gov.gr/en/demographic-policy/housing-policy/housing-and-work-for-the-homeless/?utm\\_source=chatgpt.com](https://minscfa.gov.gr/en/demographic-policy/housing-policy/housing-and-work-for-the-homeless/?utm_source=chatgpt.com).

<sup>65</sup> Shelters of EKKA. Available at:

[https://ekka.org.gr/index.php/en/domes-ypiresies-en/ksenones-en?utm\\_source=chatgpt.com](https://ekka.org.gr/index.php/en/domes-ypiresies-en/ksenones-en?utm_source=chatgpt.com).

dipartimenti di polizia, con il Procuratore dei Minori (per questioni legate alla custodia dei figli), con le Unità Sanitarie, con il Dipartimento Anti Tratta della Direzione Generale della Polizia dell'Attica, con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM) e con altri enti del settore.

Il Programma di Creatività e Cura per Neonati è progettato per i figli delle donne ospitate nella casa rifugio a breve termine; il programma prevede estesi orari di attività e personale esperto nella cura dell'infanzia. Offre attività individuali e di gruppo basate sui bisogni evolutivi di neonat\* e bambin\* piccol\*, sostegno alla genitorialità, preparazione all'ingresso nella scuola dell'infanzia e primaria, collaborazione con organizzazioni di volontariato per progetti educativi e ricreativi, supporto in ambito pediatrico e nutrizionale e collegamento con i servizi sanitari primari.

## 5.5 CONTESTI ISTITUZIONALI E STAKEHOLDER

In Grecia, la politica per le persone senza dimora è gestita dalle autorità pubbliche a livello nazionale e locale. Il Ministero della Coesione Sociale e degli Affari Familiari è responsabile della politica sociale e supervisiona il Centro Nazionale per la Solidarietà Sociale (EKKA), che coordina l'erogazione dei servizi sociali. Il Reddito Minimo Garantito, introdotto nel febbraio 2017, prevede l'erogazione di un contributo mensile di circa 200 euro e l'accesso al Programma Nazionale per l'Alimentazione (TEBA).

Le autorità locali, nell'ambito di una nuova struttura di *governance*, sono state riconfigurate come unità operative per numerosi servizi sociali, tra cui: regolamentazione dello spazio pubblico, sostegno alle persone senza dimora e in condizione di disagio economico, identificazione dei beneficiari di misure di assistenza abitativa, ecc. I comuni, in collaborazione con il governo centrale e le ONG, hanno integrato i servizi per i senza dimora nei propri piani locali, istituendo Centri Diurni e Dormitori Notturni.

L'accesso ai servizi per le persone senza dimora è garantito e facilitato da misure specifiche, come l'attribuzione di un Codice Fiscale Speciale, il Numero di Sicurezza Sociale, o il certificato di condizione di senza dimora rilasciato dai Centri Diurni o da altri servizi sociali pubblici.

### 5.5.1 STAKEHOLDER NAZIONALI E LOCALI

La Grecia ha individuato i settori di competenza degli stakeholder nazionali e locali coinvolti nel progetto INTERACT, elencati nella tabella 5. Si tratta di un elenco non esaustivo.

TABELLA 5. STAKEHOLDER NAZIONALI E LOCALI IN GRECIA PER IL PROGETTO INTERACT.

Ambito di Intervento	Servizi
Centri di Comunità	Servizi sociali pubblici controllati dai Comuni
Ambulatorio ginecologici	Servizi sanitari pubblici controllati dai Comuni
Servizi Sanitari	Servizi di salute pubblica
Istituti legali e avvocati	Servizi legali pubblici e privati

Direzione municipale dei servizi sociali	Servizi sociali pubblici
Centri notturni	Centri di accoglienza pubblici e gestiti da NGO
Organizzazioni non governative (ONG)	Supporto sociale, psicologico e legale
Centri diurni aperti per persone senza dimora	Centri diurni gestiti dall'amministrazione pubblica e da NGO
Forze di polizia	Agenzie preposte al rispetto della legge.

Ostelli di accoglienza transitoria	Strutture di accoglienza gestiti dalla pubblica amministrazione e da NGO
Centri di consulenza e supporto per le donne	Centri che offrono supporto sociale e psicologico, controllato dai Comuni
Ostello per l'accoglienza femminile dei Comuni	Struttura di accoglienza che offre supporto sociale e psicologico controllato dai Comuni

## 5.5.2 COLLABORAZIONE INTERDISCIPLINARE

La Grecia ha istituito diversi quadri legislativi e politiche volte ad affrontare il fenomeno della *homelessness* e a promuovere l'inclusione sociale. Le Decisioni Ministeriali 92490/04-10-2013 e 9889/13-08-2020 (Gazzetta Ufficiale B' 3390) hanno introdotto il "Programma di Screening Medico, Diagnosi Psicosociale, Supporto e Invio dei Cittadini di Paesi Terzi Senza Documenti alle Strutture di Prima Accoglienza", che garantisce l'accesso all'assistenza sanitaria essenziale, al supporto psicosociale e ai servizi di orientamento per i migranti non in possesso di permesso di soggiorno al momento dell'arrivo.

Inoltre, la Legge 4254/2014 definisce l'organizzazione dei servizi per le persone senza dimora, distinguendo tra le strutture che rispondono ai bisogni immediati e urgenti (come case rifugio e alloggi di emergenza) e quelle che forniscono soluzioni abitative a lungo termine, inclusi le strutture di transizione e gli alloggi ad alta copertura educativa e assistenziale. La stessa legge promuove partenariati locali tra Comuni, autorità regionali, aziende pubbliche e ONG certificate (come previsto dalla Legge 2646/1998) per migliorare l'erogazione dei servizi destinati alle persone senza dimora.

Inoltre, la Legge 4445/2016 (Gazzetta Ufficiale 236 A') ha istituito la Procedura Nazionale per il Monitoraggio, il Coordinamento e la Valutazione delle Politiche di Inclusione Sociale e Coesione Sociale, che rappresenta la base della Strategia Nazionale per l'Inclusione Sociale e la Riduzione della Povertà della Grecia. Questa strategia mira a combattere la povertà e l'esclusione sociale, rafforzare il coordinamento tra attori pubblici e privati e migliorare i meccanismi di monitoraggio e valutazione per garantire l'efficacia delle politiche sociali. Nel loro insieme, queste misure legislative mirano a rafforzare la protezione sociale, migliorare i servizi destinati alle persone senza dimora e facilitare l'integrazione dei gruppi marginalizzati.

La legislazione vigente sembra supportare la cooperazione tra le strutture per persone senza dimora e altre realtà, come le case rifugio per donne che hanno subito violenza. Tuttavia, le differenze nei regolamenti operativi tra queste strutture creano ostacoli a una collaborazione e comunicazione efficaci. Di conseguenza, anziché offrire soluzioni concrete a chi lavora nel settore, la normativa spesso impone vincoli che ne limitano la capacità di rispondere con flessibilità ai casi complessi.

Una preoccupazione rilevante nell'attuale quadro di contrasto alla *homelessness* è l'esclusione dall'accesso a determinati servizi di accoglienza delle donne che affrontano sfide complesse, come traumi, uso problematico di sostanze (UPS) o fragilità relative alla salute mentale. Questi criteri di esclusione impediscono ad alcune donne in situazioni di estrema vulnerabilità, comprese quelle con figl\*, di ricevere il sostegno e la protezione immediata di cui hanno urgentemente bisogno. Di conseguenza, molte si ritrovano senza alternative sicure e sono infine costrette a vivere in strada, esposte a ulteriori rischi di vittimizzazione, sfruttamento e peggioramento delle condizioni di salute.

In risposta a queste vulnerabilità complesse, alcuni rifugi hanno iniziato ad adottare un approccio interdisciplinare. Un esempio significativo è il Rifugio Sociale di Kareas, che ha istituito reti collaborative con una serie di professionist\* e servizi. Tra le figure coinvolte rientrano professionist\* dei settori psicologico, psichiatrico, sanitario e sociale, consulenti finanziari ed enti legali, tra cui le autorità giudiziarie e di pubblica sicurezza. Questo modello integrato di assistenza mira a fornire una risposta più olistica e attenta ai traumi, riconoscendo l'interconnessione tra *homelessness*, violenza di genere, salute mentale e instabilità socioeconomica.

Inoltre, il Rifugio di Emergenza rappresenta un esempio di cooperazione interdisciplinare in Grecia, ma la sua operatività è stata sospesa da marzo 2020. Ospitava donne sopravvissute a qualsiasi forma di violenza di genere, indipendentemente da età, nazionalità o religione. Accoglieva anche donne sopravvissute a tratta, senza dimora o in condizioni sociali critiche, sia singole che con figl\*. Attualmente, le richieste di accoglienza d'emergenza sono gestite dalla Casa rifugio dell'Attica, che funziona con le medesime indicazioni.

Le attività di collegamento e mediazione si concentrano sulla collaborazione con servizi che rispondono ai bisogni delle ospiti e dei loro figli. Tra questi: ospedali, ambulatori municipali, Ministero della Migrazione e Asilo, Servizio per l'Asilo, Procura della Repubblica, Forze dell'ordine e ONG che offrono alloggio, corsi di lingua, assistenza legale, attività e interpretariato. La collaborazione si estende inoltre a servizi sociali, centri di consulenza e strutture di accoglienza appartenenti alla Rete della Segreteria Generale per l'Uguaglianza e i Diritti Umani.

Il Rifugio di Attica accoglie le richieste di ammissione. L'ammissione può avvenire 24 ore su 24, 7 giorni su 7, con requisiti limitati. Il funzionamento del rifugio è supportato dal Centro di Supporto Sociale di Ampelokipi ed è garantito dalla presenza di assistenti sociali, psicolog\* e operator\* sociali. La struttura di pronta accoglienza offre alle donne una sistemazione

temporanea in condizioni di sicurezza, mentre vengono esplorate soluzioni alternative con il loro coinvolgimento attivo. L'obiettivo principale è garantire la loro sicurezza, un sollievo immediato e la prevenzione di ulteriori danni a loro stesse e ai figli. Durante questo periodo vengono effettuati tutti gli esami medici necessari affinché possano convivere in sicurezza con altr\* ospit\*. Se ritenuto necessario, vengono indirizzate a una struttura di accoglienza a lungo termine del NCSS o a un'altra struttura gestita da un diverso ente. Durante la permanenza nel rifugio, oltre all'alloggio sicuro, vengono soddisfatti tutti i bisogni primari delle donne e dei loro figli, e solitamente si effettuano accertamenti sanitari. Le donne accolte collaborano con un'assistente sociale e con una psicologa\* del servizio, con l'obiettivo di rafforzare le proprie risorse e valutare tutte le alternative possibili.

## 5.6 SERVIZI E EROGAZIONE DELLE PRESTAZIONI

In Grecia, le principali misure attive riguardano il supporto non abitativo, l'alloggio temporaneo e diverse iniziative che offrono servizi di sostegno non specificamente orientati all'abitazione per le persone che vivono in strada. Il quadro normativo relativo ai servizi per le persone senza dimora è definito dalla Decisione Ministeriale Congiunta n. D23/oik.19061-1457 del 22 aprile 2016, che stabilisce gli standard minimi per le strutture autorizzate e gestite dalle autorità municipali. Tali strutture includono:

- Centri diurni aperti, i quali forniscono servizi essenziali come docce e servizi igienici, cibo, supporto sociale e consulenza.
- Dormitori per persone senza dimora, che offrono accoglienza notturna e di emergenza.
- Strutture di accoglienza transitoria, che supportano le persone nel percorso verso una sistemazione abitativa stabile.
- Alloggi ad alta assistenza, che aiutano gruppi marginalizzati, comprese persone con problemi di salute o disabilità, a mantenere la stabilità abitativa a lungo termine.

Centri di accoglienza protetta operano in diversi comuni, mentre strutture autorizzate per la grave emarginazione adulta esistono attualmente solo ad Atene e Salonicco.

Inoltre, la Piattaforma dei Beneficiari per le Strutture di *Homelessness*, sotto la competenza della Segreteria Generale per la Politica Abitativa, consente l'accoglienza di persone senza permesso di soggiorno o con domanda di asilo in sospeso, vista la presenza significativa di migranti senza dimora nel paese. Questa piattaforma è riservata esclusivamente alle agenzie pubbliche di prima linea.

La tabella 6 fornisce una panoramica dei settori di intervento dei servizi per l'*homelessness* in Grecia, in ordine non specifico. Si tratta di un elenco non esaustivo.

**TABELLA 6. SERVIZI DEDICATI ALLA HOMELESSNESS IN GRECIA.**

Ambito di intervento	Descrizione
Centri diurni per persone senza dimora	Strutture non residenziali che coprono i bisogni quotidiani di base. Centri urbani, principalmente l'Attica. Alloggi per brevi permanenze, cura della persona, inclusi servizi igienici, fornitura di abbigliamento e pasti leggeri.
Strutture di accoglienza transitorie	Alloggio temporaneo fino a sei mesi. Aree urbane, principalmente Atene e Salonicco. Servizi di cura della persona, accesso a strutture igieniche, fornitura di pasti quotidiani e supporto psicosociale completo, inclusa consulenza e attività di integrazione sociale. Gruppo target: persone senza dimora.
Strutture di accoglienza per donne sopravvissute alla violenza	Alloggio temporaneo fino a tre mesi. Varie località. Assistenza medica di base, inclusi primi soccorsi e trattamenti d'emergenza, distribuzione di beni essenziali come cibo, abbigliamento e prodotti per l'igiene, e consulenza sociale per collegare le persone a servizi di supporto a lungo termine. Gruppo target: donne sopravvissute alla violenza e/o discriminazioni multiple.



Unità di strada/Servizi di prossimità	Servizi di assistenza d'emergenza. Assistenza medica di base, inclusi primi soccorsi e trattamenti d'emergenza, distribuzione di beni essenziali quali cibo, abbigliamento e prodotti per l'igiene e consulenza sociale per collegare le persone a servizi di supporto a lungo termine. Gruppo target: persone che vivono in strada.
Struttura Rentis	Accoglienza, alloggio temporaneo e assistenza. Bisogni fondamentali come cibo, acqua e igiene; accesso a servizi medici e supporto sociale, inclusa la gestione dei casi e l'inoltro a soluzioni abitative più stabili. Gruppo target: individui o famiglie con problemi abitativi urgenti.
Struttura sociale Kareas	Struttura di accoglienza transitoria. Supporto psicosociale, comprensivo di consulenza individuale e di gruppo, assistenza per bisogni fondamentali quali cibo, abbigliamento e igiene e accesso a programmi educativi e professionali per favorire l'integrazione sociale e l'autosufficienza. Gruppo target: individui o famiglie privi di risorse economiche e sociali.

### 5.6.1 OSTACOLI NELL'ACCESSO AI SERVIZI

Una ricerca condotta in Grecia dall' Università Panteion<sup>66</sup> evidenzia che le donne si trovano ad affrontare ostacoli legati al razzismo istituzionale, alla legislazione sull'immigrazione, alla cultura e alla religione, nonché allo stigma sociale e a questioni di competenza culturale. Tali barriere, provenienti da una varietà di risorse formali e informali, servizi e altri meccanismi di supporto, aggravano sentimenti di paura, minaccia, isolamento e impotenza. Questi stessi ostacoli sono stati inoltre strumentalizzati dai maltrattanti per prolungare il loro assoggettamento e controllo. Di conseguenza, le donne si trovano intrappolate in un doppio vincolo: restare in una relazione abusante oppure affrontare ulteriori minacce e conseguenze nel tentativo di uscirne.

### 5.6.2 GAP NEI SERVIZI

Come emerso dall'analisi precedente, i servizi di supporto attualmente disponibili per le persone senza dimora in Grecia si focalizzano soprattutto sull'approccio al fenomeno della *homelessness* e dell'esclusione abitativa (HHE), mentre risultano più limitati gli interventi orientati alla prevenzione o alla risoluzione di tali condizioni. In altre parole, gli interventi sembrano essere basati su un approccio monodimensionale, che affronta principalmente le conseguenze più estreme e visibili della *homelessness*<sup>67</sup>, piuttosto che adottare un approccio integrato che si concentri sulla prevenzione e offra soluzioni sostenibili per uscire dalla *homelessness* stessa. Questo è evidente nei principali servizi di supporto disponibili per le persone senza dimora in Grecia, che sono principalmente di accoglienza di emergenza/temporanea e servizi di supporto non residenziali.

È necessaria una metodologia più orientata all'*outreach* per colmare queste lacune, poiché le strutture attuali rimangono statiche. La legislazione vigente in Grecia non affronta

<sup>66</sup> Dimoulas, K., Arapoglou, V., Gkounis, K., Richardshon, K., & Karlaganis, P. (2018)

<sup>67</sup> Kourachanis, 2017.

adeguatamente la necessità di rifugi di emergenza né la frequente indisponibilità di alloggi appropriati, come rifugi specifici per genere o spazi che accettino famiglie, persone con uso problematico di sostanze (PSU) o persone migranti senza documenti. Di conseguenza, molti individui, in particolare donne e gruppi marginalizzati, non riescono ad accedere ai servizi quando ne hanno più urgente bisogno. Oltre a espandere la capacità e la disponibilità degli alloggi di emergenza, è fondamentale migliorare la qualità dell'erogazione dei servizi. Il personale che lavora nei rifugi e nei servizi di prossimità deve essere formato su diversità culturale, pratiche anti-razziste e sull'approccio trauma-orientato. Senza una formazione di questo tipo, anche i servizi esistenti possono diventare inaccessibili a causa di pratiche discriminatorie nel controllo degli accessi, interpretazioni errate di comportamenti legati al trauma o incapacità di offrire ambienti sicuri e accoglienti per popolazioni diverse.

Inoltre, le politiche sulla *homelessness* in Grecia rimangono frammentate, con responsabilità divise tra più Ministeri senza un quadro coordinato in modo unitario a livello strategico. La responsabilità principale per le misure e le azioni politiche relative alla *homelessness* e all'esclusione abitativa spetta al Ministero del Lavoro e della Sicurezza Sociale. Va tuttavia evidenziato che la responsabilità per specifiche azioni politiche e determinati servizi è affidata ad altri Ministeri, in particolare il Ministero dell'Interno (strutture protette per donne che hanno subito violenza e/o discriminazione multipla), il Ministero della Giustizia, Trasparenza e Diritti Umani (strutture di accoglienza per ex detenuti\*), il Ministero della Salute (strutture residenziali comunitarie per persone con vulnerabilità psichiatrica), il Ministero dell'Economia e dello Sviluppo (centri/uffici per informazioni e supporto a soggetti indebitati) e il Ministero delle Politiche Migratorie (programma destinato a persone migranti e rifugiate). Ciò implica che le politiche relative alla casa – in particolare relative alla *homelessness* e all'esclusione abitativa – continuino a essere frammentate e le responsabilità siano divise tra diversi Ministeri. La mancanza di connessioni tra i Ministeri complica ulteriormente la coordinazione e porta a inefficienze nei servizi, rendendo difficile implementare interventi coesi ed efficaci contro la *homelessness*.

Oltre alla frammentazione politica, la risposta della Grecia alla *homelessness* rimane prevalentemente reattiva, concentrandosi sull'accoglienza di emergenza piuttosto che su soluzioni a lungo termine. L'assenza di politiche che favoriscano l'Housing First (HF)(HF), che dia priorità all'accesso ad un'abitazione stabile e immediata, esacerba l'insicurezza abitativa. Inoltre, si rileva una marcata assenza di iniziative di edilizia sociale e di programmi di intervento tempestivo rivolti alle popolazioni a rischio, come le famiglie a basso reddito, le sopravvissute alla violenza domestica e le persone recentemente disoccupate. Le donne che vivono la *homelessness* affrontano ulteriori difficoltà a causa della scarsità di servizi sensibili al genere, della scarsa diffusione di un approccio trauma-orientato e del supporto insufficiente per le donne con figli\*. Un'altra grande sfida è l'assenza di meccanismi di risposta alle emergenze per le persone che si ritrovano improvvisamente senza dimora a causa di sfratti, violenza domestica o crisi finanziaria. Molti servizi di emergenza sono già saturi, con conseguenti lunghi tempi di attesa, soprattutto per le donne. L'assenza di un

quadro nazionale di risposta strutturata ostacola ulteriormente l'accesso all'assistenza immediata.

### **5.6.3 STANDARD UFFICIALI PER L'EROGAZIONE DEI SERVIZI**

La Grecia non ha requisiti ufficiali per i servizi, fatta eccezione per i requisiti che riguardano le stanze da letto delle strutture di accoglienza. Se forniscono finanziamenti, i Comuni rilasciano dei permessi specifici e supervisionano il funzionamento dei servizi, insieme al Ministero e alla Regione.

### **5.7 SINTESI E Focus SPECIFICO DI INTERACT IN GRECIA**

La *homelessness* in Grecia si basa sul quadro ETHOS, che definisce le persone senza dimora come coloro che risiedono legalmente nel paese ma senza un accesso sicuro a un alloggio adeguato. La definizione giuridica non include una prospettiva di genere e considera la *homelessness* come neutra rispetto al genere. Questa omissione trascura le sfide specifiche affrontate dalle donne senza dimora, in particolare le sopravvissute alla violenza domestica.

La presenza di persone senza dimora in Grecia è in aumento a causa dell'incapacità di far rispettare i diritti sociali legali, rendendo inefficace il diritto all'abitazione. La *homelessness* nasconde cresce rapidamente, spinta da fattori economici e legali quali l'inaccessibilità abitativa, l'aumento delle tasse sulla proprietà, le aste elettroniche immobiliari e la scadenza delle misure di protezione per la residenza principale. Il sottogruppo più svantaggiato di donne senza dimora comprende persone migranti, persone LGBTQIA+, madri single, vittime di violenza intrafamiliare (IPV), persone con uso problematico di sostanze (PSU), individui con gravi problemi di salute mentale (MH) e donne anziane con reddito minimo.

Il registro digitale delle strutture per senza dimora raccoglie dati su chi utilizza dormitori e ostelli notturni. Questo registro acquisisce dati puntuali e di flusso sui profili delle persone senza dimora e monitora la qualità dei servizi. Nonostante ciò, le statistiche nazionali sono incomplete, non riuscendo a catturare la componente sommersa del fenomeno. Le indagini nelle aree urbane evidenziano inadeguatezze dovute a limitazioni strutturali e a una mancanza di segnalazione cronica di determinate situazioni, rendendo i dati poco affidabili.

Le leggi e le politiche della Grecia sulla *homelessness* mancano di un quadro strategico unificato per la coordinazione, e le politiche in merito rimangono frammentate tra diversi Ministeri, senza misure specifiche per interventi sensibili al genere. Sebbene la Grecia riconosca le persone senza dimora come un gruppo marginalizzato avente diritto alla protezione sociale, le politiche e i piani d'azione non includono disposizioni specifiche per il genere.

Il sistema di supporto alla *homelessness* in Grecia rimane dunque frammentato, con responsabilità divise tra vari ministeri. Questa frammentazione e la mancanza di coordinamento causano inefficienze nei servizi e lacune nell'accesso, in particolare per quanto riguarda l'alloggio di emergenza e il sostegno ai gruppi marginalizzati.

Il sistema di supporto sociale in Grecia si concentra più sulla gestione della *homelessness* che sulla sua prevenzione o risoluzione. Pertanto, l'attenzione principale è stata rivolta alla creazione di servizi di assistenza d'emergenza. Esiste cooperazione interdisciplinare, ma è ostacolata dalle differenze nelle normative operative tra le strutture e dall'esclusione da alcune case rifugio di donne con traumi, uso problematico di sostanze (PSU) o fragilità legate alla salute mentale (MH).

La Grecia offre servizi non divisi per genere, come centri diurni per persone senza dimora, strutture di accoglienza transitoria, unità mobili e vari rifugi. I servizi specifici per donne includono strutture per donne vittime di violenza, rifugi a breve termine e centri di supporto psicologico per donne. Tra le barriere all'accesso a questi servizi vi sono il razzismo istituzionale, le leggi sull'immigrazione, lo stigma sociale e problemi legati alla conoscenza dei diversi background culturali.

La Grecia è priva di politiche basate specificamente sul modello Housing First (HF)(HF), che privilegiano l'accesso a un alloggio stabile. L'approccio trauma orientato è applicato da professionisti\* che operano in strutture di supporto a persone con uso problematico di sostanze (PSU), ma la sua applicazione risulta disomogenea. La cooperazione interdisciplinare è presente, ma spesso limitata da ostacoli normativi e operativi. Le leggi nazionali e locali non promuovono sistematicamente questi approcci.

In sintesi, l'approccio della Grecia alla *homelessness* è prevalentemente reattivo, concentrandosi sull'alloggio d'emergenza piuttosto che su soluzioni a lungo termine. Gli interventi sensibili al genere sono insufficienti e il sistema di supporto sociale manca di una coordinazione completa. Sono necessari miglioramenti nella raccolta dei dati, nell'attuazione delle politiche e nella cooperazione interdisciplinare per contrastare efficacemente la *homelessness* e sostenere i gruppi marginalizzati. Questi sono i campi su cui il progetto INTERACT in Grecia dovrebbe concentrarsi.

## 6. ISLANDA

L'Islanda, con una popolazione di circa 384 mila abitanti al 1° gennaio 2024<sup>68</sup>, è un partner stretto dell'Unione Europea, pur non essendo uno Stato membro. I partner del progetto INTERACT in Islanda sono RIKK – Istituto per gli Studi di Genere, Uguaglianza e Differenza presso l'Università d'Islanda, e Rotin, una ONG che si concentra sul fornire supporto a donne con bisogni complessi. Questo capitolo fornisce una panoramica dello stato attuale della *homelessness* in Islanda.

### 6.1 HOMELESSNESS

Il concetto di *homelessness* in Islanda è stato definito ufficialmente per la prima volta nel 2005, quando il Ministro degli Affari Sociali ha istituito un gruppo di consultazione per discutere la situazione delle persone senza dimora nell'area della capitale. Il gruppo ha proposto di definire come "senza dimora" le persone che non hanno accesso a un'abitazione tradizionale, che non dispongono regolarmente di una struttura di accoglienza e che si sistemano ogni notte dove possibile, inclusi rifugi, pensioni o alloggi di altre persone. La definizione comprende anche persone provenienti da alloggi temporanei, come istituti penitenziari o strutture per il trattamento delle dipendenze, che presentano una storia di difficoltà abitative e sociali e che non dispongono di un'abitazione garantita entro uno o due mesi dalla dimissione.<sup>69</sup> Sebbene questa definizione non sia stata incorporata nella legislazione islandese, è stata utilizzata a livello nazionale e locale, con o senza la categorizzazione ETHOS.

La Città di Reykjavik, area di intervento del progetto INTERACT in Islanda, assiste la maggior parte della popolazione senza dimora del Paese. La città integra il modello ETHOS nei processi decisionali e di pianificazione strategica riguardanti le politiche per le persone senza dimora. Un'attenzione particolare è rivolta al gruppo più marginalizzato, ovvero le persone senza dimora con bisogni complessi. Gli individui di questo gruppo, per varie ragioni, hanno perso la capacità di mantenere una casa e un'abitazione stabile. Spesso affrontano problemi di dipendenza, disturbi di salute mentale, disturbi dello sviluppo, malattie fisiche, traumi, difficoltà sociali, problemi economici e/o mancanza di reti sociali.<sup>70</sup>

Attualmente, i dipartimenti per il *welfare* degli altri Comuni dell'area metropolitana della capitale stanno collaborando su politiche e azioni per affrontare la *homelessness*, in

<sup>68</sup> Mannfjöldinn 1. janúar 2024 - Hagstofa Íslands

<sup>69</sup> "Skýrsla samráðshóps um heimilislausá: Aðstæður húsnæðislausra í Reykjavík og tillögur til úrbóta." Félagsmálaráðuneytið, [https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/skyrsla\\_heimilislausir.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/skyrsla_heimilislausir.pdf)

<sup>70</sup> "Samþykkt velferðarráðs um nýja aðgerðaáætlun með stefnu í málefnum heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuþarfir." Reykjavíkurborg.

[https://reykjavik.is/sites/default/files/2025-01/1\\_adgerdaraaetlun\\_med\\_stefnu\\_hmfth\\_-\\_januar\\_2025.pdf](https://reykjavik.is/sites/default/files/2025-01/1_adgerdaraaetlun_med_stefnu_hmfth_-_januar_2025.pdf).

particolare per sostenere le persone con bisogni complessi. Il rapporto preliminare del progetto evidenzia l'assenza di una definizione unificata e di una comprensione olistica del fenomeno tra i Comuni coinvolti.<sup>71</sup> Sottolinea inoltre l'importanza di misure che promuovano il coordinamento a livello regionale e nazionale, nonché l'accesso a dati comparabili per la preparazione, l'attuazione e la valutazione di politiche locali e nazionali nel campo della grave emarginazione abitativa.

Nell'estate del 2024, il Parlamento islandese ha approvato una nuova politica e un nuovo piano d'azione: *Húsnaðisstefna fyrir árin 2024–2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024–2028*, n. 21/154 (*Politica Nazionale per l'Abitazione e Piano d'Azione*). L'Azione 3.13, *Alloggi per persone senza dimora*, prevede un'analisi del numero delle persone senza dimora e dei loro bisogni abitativi secondo le categorie ETHOS. Ciò implica che il governo islandese intende adottare una definizione e classificazione uniforme della condizione di senza dimora basata sul modello ETHOS.

### 6.1.1 LE CAUSE DEL FENOMENO DELLA HOMELESSNESS

Secondo i professionisti contattati durante il processo di raccolta dati in Islanda, le principali cause della condizione di senza dimora tra le donne islandesi sono l'uso di sostanze (PSU) e i problemi di salute mentale (MH). Molte donne diventano senza dimora a causa di una lunga storia traumatica di trascuratezza e violenza, spesso accompagnata da disturbi dello sviluppo e uso di sostanze. Anche la violenza da parte del partner, la povertà e la maternità single sono fattori che contribuiscono significativamente alla senza dimora femminile.

I risultati di una recente tesi di laurea magistrale islandese confermano queste conclusioni, indicando che la maggior parte delle donne senza dimora in Islanda ha una storia di traumi complessi e violenza, e soffre di gravi problemi di salute. La loro infanzia è spesso segnata da privazioni e disinteresse sociale nei confronti della loro condizione. Le donne intervistate hanno, di frequente, subito violenza sessuale e molte lottano con problemi legati all'uso di sostanze, alla salute mentale e a malattie fisiche, che portano spesso a un allontanamento dalle loro famiglie<sup>72</sup>. Di conseguenza, i gruppi più marginalizzati tra le donne senza dimora in Islanda sono quelli che affrontano vulnerabilità multiple e quelli con disabilità e disturbi dello sviluppo.

### 6.1.2 HOMELESSNESS E GENERE

In Islanda, non sono ancora stati implementati approcci sensibili al genere nelle politiche, nell'erogazione dei servizi e nelle misure preventive nel campo della grave emarginazione abitativa. Negli ultimi anni, tuttavia, si è registrata una crescente attenzione alla dimensione di genere nella risposta al fenomeno, in particolare per quanto riguarda i servizi come centri

<sup>71</sup> Þorþjörg H. Þórgilsdóttir, Samstarfsverkefni í málefnum heimilislausra (Kópavogur: SSH – Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, March 2023).

<sup>72</sup> Kolbrún Kolbeinsdóttir, „Eini staðurinn í samfélagini þar sem ekki er horft niður á þig“: Reynsla kvenna af Konukoti (MA-thesis, University of Iceland, 2023). <https://skemman.is/handle/1946/43142>

diurni, case di transizione e trattamenti per l'uso di sostanze, destinati alle donne. Nonostante questi progressi, manca ancora una politica governativa mirata che includa in modo specifico l'approccio di genere nell'allocazione delle risorse pubbliche.

La Città di Reykjavik dispone di una politica per le persone senza dimora, *Stefna í málefnum heimilislausra með miklar og flóknar þjónustubarfir*<sup>73</sup> (Politica per le persone senza dimora con bisogni complessi di assistenza). Tale politica ha un orientamento sensibile al genere, riconosce l'ineguaglianza strutturale storica nei servizi per le persone senza dimora e sottolinea la necessità di un approccio di genere nello sviluppo delle politiche e dei servizi. Viene evidenziata l'urgente necessità di risorse abitative specifiche per genere, così come l'importanza di un accesso equo ai servizi e alle risorse per tutti i generi.

Un piano d'azione aggiornato, risalente a gennaio 2025, prevede inoltre più servizi e strutture destinati esclusivamente alle donne, tra cui 6 posti in un servizio residenziale attivo 24 ore su 24, 12 posti in alloggi temporanei speciali e un'analisi dei bisogni per un nuovo rifugio di emergenza per donne. Le donne sono inoltre tenute a utilizzare le risorse previste, che non sono specifiche per genere<sup>74</sup>.

Inoltre, alcuni centri diurni per donne, case di transizione e strutture per il trattamento dell'uso di sostanze hanno integrato negli ultimi anni approcci sensibili al genere. Tuttavia, resta una carenza di strategie e di requisiti da parte delle autorità - che finanziano la maggior parte di queste realtà - per integrare nei servizi pubblici approcci che sistematicamente prevedano un approccio sensibile al genere, servizi Trauma-Orientati e di riduzione del danno.

## 6.2 DATI STATISTICI NAZIONALI E LOCALI

Statistics Iceland raccoglie e pubblica dati sulle persone con numero di identificazione registrato, ma non raccoglie informazioni su chi ne è privo, come persone richiedenti asilo e rifugiate. I dati su questi gruppi possono essere disponibili presso altre istituzioni pubbliche e ONG che forniscono loro servizi.

Nel censimento del 2021 sono disponibili statistiche specifiche per genere sulla *homelessness* in tutta l'Islanda, nell'area della capitale (Reykjavik e altri 7 comuni) e in altre sei regioni. I dati sulla presenza di persone senza dimora in Islanda e nell'area della capitale sono presentati nella tabella 7.

<sup>73</sup> "Ný stefna í málefnum heimilislausra." Reykjavíkurborg, October 11, 2019. [stefna\\_i\\_malefnum\\_heimilislausra\\_fra\\_fundi\\_velferdarrads\\_5.6.19\\_0.pdf](https://www.reykjavik.is/frettir/2025/ny-adgerdaaetlun-i-malefnum-heimilislausra-samþykkt-einroma-i-borgarstjórn/).

<sup>74</sup> "Ný aðgerðaáætlun í málefnum heimilislausra samþykkt einróma í borgarstjórn." Reykjavíkurborg. Accessed May 23, 2025.

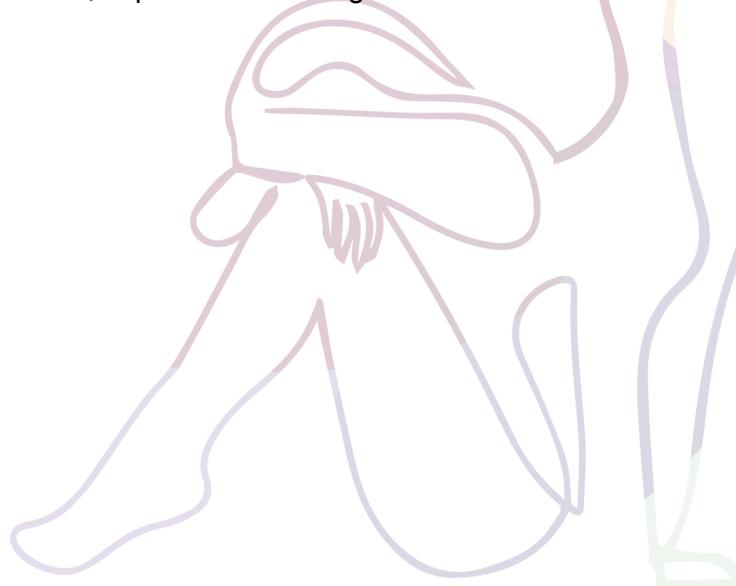
<https://reykjavik.is/frettir/2025/ny-adgerdaaetlun-i-malefnum-heimilislausra-samþykkt-einroma-i-borgarstjórn.>

**TABELLA 7. PERSONE SENZA DIMORA IN ISLANDA E NELL'AREA DELLA CAPITALE NEL 2011, SUDDIVISE PER GENERE.**

Paese/Ambito di Intervento	Totale	%Donne
<b>Islanda</b>	1,272	41%
Di cui <i>homelessness</i> primaria	194	28%
Di cui <i>homelessness</i> secondaria	1078	43%
<b>Area della Capitale</b>	940	39%
Di cui <i>homelessness</i> primaria	177	28%
Di cui <i>homelessness</i> secondaria	763	42%

A livello nazionale non sono disponibili dati basati su ETHOS relativamente alla *homelessness*. Secondo quanto emerso dal gruppo di lavoro WP1, vi sono poche indicazioni circa la possibilità che sia in preparazione un piano coordinato di raccolta dati a livello nazionale o locale. Tuttavia, cresce la consapevolezza dell'importanza della raccolta e dell'uso di tali dati.

La Città di Reykjavik è di gran lunga il comune più grande dell'area della capitale islandese. I dati più recenti sulla popolazione totale di persone senza dimora nella città risalgono al 2001, quando si contavano 301 persone senza dimora, di cui il 40% con bisogni complessi (vedi tabella 8). Ulteriori analisi mostrano che tra le donne questa percentuale era più alta, pari al 48%, rispetto al 36% tra gli uomini.



**TABELLA 8. PERSONE SENZA DIMORA NELLA CITTÀ DI REYKJAVIK NEL 2021, SUDDIVISE PER GENERE.**

Categorie ETHOS*	Totale	%Donne
EL1: Persone che vivono in strada o in sistemazioni di fortuna	8	50%
EL2: Persone in strutture di emergenza	93	30%
EL3: Persone che vivono in strutture per persone senza dimora	121	21%
EL3: Donne in case rifugio /in condizioni di minaccia di violenza	3	100%
EL3: Strutture residenziali con assistenza a lungo termine per persone senza dimora	42	38%
EL4: Persone in dimissioni da strutture di cura/istituti penitenziari	12	25%
E5/6: <i>People living in insecure accommodation</i> Persone che vivono in abitazioni precarie	22	32%
<b>Totale</b>	<b>301</b>	<b>41%</b>
<b>Di cui con bisogni complessi</b>	<b>120</b>	<b>35%</b>

### 6.2.1 AFFIDABILITÀ DEI DATI

Le statistiche nazionali sulla grave emarginazione abitativa in Islanda derivano dal censimento del 2021, pubblicato ogni dieci anni.<sup>75</sup> Questi dati sono affidabili nel loro ambito, ma non riflettono accuratamente la portata nazionale o regionale del fenomeno secondo la classificazione ETHOS. Ne sono escluse, ad esempio, le persone a cui non è stato assegnato un numero d'identità islandese, come alcuni detenuti stranieri, rifugiati e richiedenti asilo. L'accesso ai dati relativi a questi gruppi è fornito da altre istituzioni pubbliche, come la Direzione del Lavoro e/o dell'Immigrazione, ma tali informazioni non sono facilmente accessibili.

I dati locali di Reykjavík riflettono con precisione il gruppo di persone senza dimora assistito dal Dipartimento del Welfare della città. Tuttavia, sia nei documenti politici della città che tra i professionisti del gruppo di lavoro WP1, è riconosciuto che la *homelessness* femminile è più sommersa rispetto a quella maschile e per questo le donne tendono ad accedere meno frequentemente ai servizi municipali.

Il gruppo WP1 ha concordato sulla necessità di una politica nazionale in materia di grave emarginazione abitativa, fondamentale per garantire una raccolta dati affidabile. Tale politica dovrebbe includere una definizione chiara della *homelessness* in linea con la classificazione ETHOS. Una definizione ampia, preferibilmente comprensiva di tutte le categorie operative ETHOS, consentirebbe una mappatura olistica utile in tutti gli ambiti delle politiche sul fenomeno.

Idealmente, questa politica nazionale dovrebbe specificare i ruoli delle autorità locali, degli enti statali e dei fornitori di servizi nella raccolta e classificazione sistematica dei dati. Mandati governativi specifici faciliterebbero, inoltre, il coordinamento nazionale ed il monitoraggio.

<sup>75</sup> "Mannfjöldinn 1. janúar 2024." Hagstofa Íslands

## 6.3 LEGISLAZIONE E ASSETTO NORMATIVO

L'articolo 76(1) della Costituzione islandese n. 33/1944 (Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands) prevede l'assistenza per chi si trova in difficoltà, compreso l'accesso all'alloggio<sup>76</sup>. L'Islanda ha anche ratificato il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, il cui paragrafo 11 garantisce il diritto all'abitazione<sup>77</sup>. Inoltre, l'Islanda ha ratificato la Convenzione di Istanbul, il cui articolo 20 include misure come "consulenza legale e psicologica, assistenza finanziaria, alloggio, istruzione, formazione e assistenza nella ricerca di un lavoro". L'articolo 22 prevede inoltre "servizi di supporto specialistici a breve e lungo termine per ogni vittima soggetta agli atti di violenza" previsti dalla Convenzione<sup>78</sup>.

La Legge sull'Abitazione n. 44/1998 (Húsnæðislög), all'articolo 14, definisce i compiti principali dei comuni in materia abitativa, tra cui quello di soddisfare i bisogni abitativi degli individui presenti nel proprio territorio e di adottare iniziative per garantire l'alloggio a chi necessita di aiuto. Le modifiche apportate nel 2018 hanno rafforzato il ruolo e gli obblighi dei comuni nell'identificare i bisogni abitativi, imponendo loro la redazione di piani abitativi basati su analisi delle esigenze delle diverse categorie di cittadini.<sup>79</sup>

Nel 2024, il Parlamento islandese ha approvato, per la prima volta, una politica abitativa globale e a lungo termine con un piano d'azione quinquennale, intitolato *Húsnæðisstefna fyrir árin 2024–2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024–2028*.<sup>80</sup> L'articolo 3.13 tratta la grave emarginazione abitativa, con particolare attenzione alla raccolta dati e all'analisi dei bisogni abitativi per i diversi gruppi, secondo la classificazione ETHOS. In base alla filosofia Housing First (HF)(HF), sarà elaborato un piano d'azione in collaborazione con i Comuni, focalizzato sulle persone senza dimora con bisogni complessi, con finanziamenti pubblici destinati allo sviluppo delle risorse abitative.<sup>80</sup>

La Legge sui Servizi Sociali Municipali n. 40/1991 (Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga) impone ai Comuni l'obbligo di assistere le persone senza dimora e altre persone in difficoltà. Secondo l'articolo 12(1), i Comuni devono fornire servizi e assistenza in conformità alla legge, garantendo che le persone residenti possano provvedere a sé stessi e alle loro famiglie. L'articolo 12(2) stabilisce che assistenza e servizi devono anche essere preventivi, per evitare che persone e famiglie si trovino in situazioni critiche. Il Capitolo 12 si occupa

<sup>76</sup> Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 [Constitution of the Republic of Iceland No. 33/1944], <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1944033.html>

<sup>77</sup> Council of Europe, Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence, CETS No. 210, Istanbul, May 11, 2011, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210>.

<sup>78</sup> Lög um húsnæðismál nr. 44/1998 [Act on Housing Affairs No. 44/1998],

<sup>79</sup> Alþingi, Þingsályktun 2101/154: Húsnæðisstefna fyrir árin 2024–2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024–2028 [Parliamentary Resolution 2101/154: Housing Policy for 2024–2038 with a Five-Year Action Plan for 2024–2028], <https://www.althingi.is/alttext/154/s/2101.html>.

<sup>80</sup> Húsnæðisstefna fyrir árin 2024–2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024–2028.

specificamente delle questioni abitative, imponendo ai municipi l'obbligo di intervenire quando le persone residenti non sono in grado di risolvere da sole i propri problemi abitativi. Il Capitolo 15 tratta invece della responsabilità dei Comuni nei confronti di persone con problemi di dipendenza, come indicato negli articoli 50 e 51<sup>81</sup>.

Si può quindi concludere che esiste una chiara base giuridica per l'obbligo di offrire soluzioni abitative alle persone senza dimora e per un approccio olistico volto a risolvere le problematiche legate alla loro condizione.

Da gennaio 2025 l'Islanda dispone di misure legislative per proteggere le donne dalla *homelessness* che però risultano essere limitate. Un esempio è la Legge n. 85/2011<sup>82</sup> (Lög um nálgunarbann og brottvísun af heimili), che permette ai tribunali di allontanare un autore di violenza domestica da una residenza condivisa, indipendentemente dal contratto di locazione o dalla proprietà. Tuttavia, la durata del provvedimento di allontanamento non è specificata dalla legge. Le vittime, o persone a loro vicine, possono richiedere l'intervento della polizia per ottenere misure restrittive oppure le forze dell'ordine possono agire autonomamente.

Inoltre, la Legge n. 80/2018 (Lög um lögheimili og aðsetur) consente, previa autorizzazione delle forze dell'ordine, l'uso di un domicilio legale segreto, ma questa misura prevede che possa essere nascosto solo l'indirizzo e non il Comune di residenza.<sup>83</sup>

Non sono stati identificati nella legislazione islandese obblighi giuridici specifici per la protezione delle sopravvissute alla violenza domestica e alla violenza di genere, come misure di rilocazione, accesso a case rifugio di emergenza, interruzione anticipata del contratto di locazione, permessi lavorativi per cercare alloggio, tutele legali nei confronti del locatore, possibilità di escludere l'aggressore dal contratto di affitto o l'obbligo di assistenza con un approccio basato sui diritti umani.

L'Islanda dispone di un sistema di sussidi abitativi, non specificamente destinato alle donne<sup>84</sup>. Tuttavia poiché le donne, in particolare le madri single, rientrano nelle fasce di reddito più basse, hanno beneficiato di circa due terzi dei sussidi totali.<sup>85</sup>

<sup>81</sup> Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 [Act on Municipal Social Services No. 40/1991], <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1991040.html>

<sup>82</sup> Lög um nálgunarbann og brottvísun af heimili nr. 85/2011 [Act on Restraining Orders and Expulsion from the Home No. 85/2011], <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2011085.html>.

<sup>83</sup> Lög um lögheimili og aðsetur 80/2018 [Act on Domicile and Residence 80/2018]

<sup>84</sup> Lög um húsnæðisbætur nr. 75/2016 [Act on Housing Benefits No. 75/2016], <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2016075.html>.

<sup>85</sup> Velferðarráðuneytið, Kortlagning á kynjasjónarmiðum í þjónustu og starfsemi ríkisins [Mapping Gender Perspectives in Public Services and Operations] (Reykjavík: Velferðarráðuneytið, 2015), [\\_Kortlagning\\_kynjasjonarmida\\_veyfur.pdf](#)

Il governo islandese non ha ancora formulato una politica nazionale completa sulla *homelessness*. Lo sviluppo di tale politica richiederà la revisione delle leggi correlate, come è stato fatto con la recente applicazione della Legge n. 86/2021 sull'integrazione dei servizi per il benessere de\* bambin\* (*Lög um sambættingu bjónustu í þágu farsældar barna*). Le aree legislative chiave da rivedere includono le leggi sui servizi sociali municipali, la registrazione del domicilio legale e la protezione dei dati personali.

La Città di Reykjavík è l'unico comune islandese ad aver approvato e implementato una politica e un piano d'azione in materia di grave emarginazione abitativa. Questa politica si basa sulle leggi sopra citate, sul principio di non discriminazione sancito dalla Costituzione e sulla Politica dei Diritti Umani del Comune di Reykjavík. Secondo tale politica, Reykjavík deve garantire che le persone con problemi di salute e sociali abbiano accesso equo e inclusivo ai servizi, al pari di altr\* cittadin\*. La politica utilizza ETHOS per definire il fenomeno sottolinea l'importanza di comprensione della complessità. Inoltre, analizza la situazione attuale, definisce i servizi delle istituzioni sanitarie e municipali, come previsti dalla legge, e descrive piani d'azione dettagliati per il periodo di validità. Nella sua elaborazione, si è data priorità alla riduzione dei tempi di attesa, alla misurabilità dei risultati, all'adozione di approcci basati sulla riduzione del danno, e a una stretta collaborazione tra Stato, Comuni e ONG operanti nel settore della grave emarginazione abitativa.<sup>86</sup>

### 6.3.1 IL RUOLO DEL GENERE NELLE LEGGI E NEI QUADRI GIURIDICI

Le leggi nazionali e i quadri normativi in Islanda non affrontano specificamente il ruolo del genere nella *homelessness*. La questione viene trattata principalmente nella Legge n. 150/2020 sull'uguaglianza di status e di diritti indipendentemente dal genere (*Log um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna nr. 150/2020*). Tale legge ha l'obiettivo di prevenire la discriminazione di genere e di stabilire e mantenere l'uguaglianza e pari opportunità tra i generi in tutti gli ambiti della società. Per promuovere questi obiettivi, essa stabilisce, ad esempio, che bisogna prestare attenzione alle prospettive di genere e lavorare per integrare tali prospettive nelle politiche e nelle decisioni in tutti gli ambiti della società (Articolo 1(a)). Stabilisce inoltre che i dati statistici debbano essere analizzati in base al genere (Articolo 1(g)) e che la ricerca negli studi di genere e sull'uguaglianza contribuisca a rafforzare la ricerca nel settore (Articolo 1(h)).<sup>87</sup>

Il Ministero responsabile per le questioni relative alle pari opportunità pubblica regolarmente rapporti di mappatura di genere e un rapporto base sul cosiddetto *gender budgeting*<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Reykjavíkurborg. Stefna í málefnum heimilislausra með miklar og flóknar bjónustubarfir 2019–2025. Reykjavíkurborg, 2019.

[https://reykjavik.is/sites/default/files/stefna\\_i\\_malefnum\\_heimilislausra\\_2019-2025\\_med\\_uppfaerdri\\_e\\_thos-toflu\\_2.9.2019.pdf](https://reykjavik.is/sites/default/files/stefna_i_malefnum_heimilislausra_2019-2025_med_uppfaerdri_e_thos-toflu_2.9.2019.pdf).

<sup>87</sup> *Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna 150/2020 [Act on Equal Status and Equal Rights Irrespective of Gender 150/2020]*

<sup>88</sup> *Velferðarráðuneytið, Kortlagning á kynjasjónarmiðum, 2015.*

Questo rapporto di base presenta un'analisi della situazione di genere nella maggior parte degli ambiti di politica pubblica previsti dal piano finanziario e dalla proposta di bilancio. Tutti i Ministeri hanno effettuato una valutazione dell'uguaglianza di genere nei settori di loro competenza. Non sono stati però trovati esempi di proposte di bilancio che menzionano esplicitamente le persone senza dimora<sup>89</sup>.

La politica comunale sulla condizione delle persone senza dimora della Città di Reykjavík affronta la dimensione di genere attraverso i capitoli dedicati a Visione e Priorità, Idee e Metodologia. Essa mira a offrire servizi flessibili e individualizzati basati su esigenze diversificate, compreso il genere. L'analisi di genere è considerata fondamentale nella pianificazione degli interventi, nella formulazione delle politiche e nello sviluppo dei servizi. La preparazione ha incluso una revisione della letteratura e la consultazione con le parti interessate<sup>90</sup>.

La policy in questione evidenzia come storicamente i servizi per persone senza dimora sono stati più orientati verso gli uomini che verso le donne e sottolinea la necessità di rispondere alle esigenze specifiche di genere. Il piano d'azione aggiornato fornisce specifiche dettagliate per la creazione di risorse sia per donne che per uomini. Include un aumento dei servizi destinati alle donne, tra cui sei posti in una struttura residenziale attiva 24 ore su 24, dodici posti in alloggi temporanei speciali e un'analisi del fabbisogno per una nuova casa rifugio di emergenza per donne. Inoltre, si prevede che circa quarantatré unità di risorse non differenziate per genere saranno utilizzate anche da donne<sup>91</sup>.

Va anche notato che, dal 2019, il numero di unità abitative per persone senza dimora con bisogni complessi è salito a ottantasei unità, di cui trentotto destinate a donne.

Negli ultimi anni anche i centri diurni per donne, le case di accoglienza e i programmi di intervento per uso di sostanze hanno mostrato una maggiore attenzione alla dimensione di genere. Tuttavia, permane una carenza di strategie e requisiti da parte delle autorità finanziarie, tra cui l'integrazione della prospettiva di genere nei servizi.

## 6.4 TEORIE E CORNICI DI RIFERIMENTO

La recente politica nazionale islandese sull'abitare prevede l'elaborazione, in collaborazione con i Comuni, di un piano d'azione dedicato alle persone senza dimora. Basato sull'approccio Housing First (HF)(HF), il piano si concentra in particolare su individui con bisogni complessi.

<sup>89</sup> Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Kynjuð fjárlagagerð: Greining í fjármálaáætlun 2023–2027 [Gender Budgeting: Analysis in the Fiscal Plan 2023–2027], March 13, 2023, [https://url-to-document.is/Kynjud\\_fjarlagaderd\\_13.3\(gagnvirk\).pdf](https://url-to-document.is/Kynjud_fjarlagaderd_13.3(gagnvirk).pdf)

<sup>90</sup> [https://reykjavik.is/sites/default/files/stefna\\_i\\_malefnum\\_heimilislausra\\_2019-2025\\_10.10.pdf](https://reykjavik.is/sites/default/files/stefna_i_malefnum_heimilislausra_2019-2025_10.10.pdf)

<sup>91</sup> [https://reykjavik.is/sites/default/files/stefna\\_i\\_malefnum\\_heimilislausra\\_2019-2025\\_10.10.pdf](https://reykjavik.is/sites/default/files/stefna_i_malefnum_heimilislausra_2019-2025_10.10.pdf)

Dal 2019 la Città di Reykjavík ha adottato il modello Housing First (HF)(HF) nella propria politica per le persone senza dimora. Secondo il piano d'azione per il periodo 2024–2027, la città prevede di assegnare 106 soluzioni abitative a persone senza dimora. Il gruppo di lavoro incaricato della revisione del piano ha sottolineato l'esigenza di soluzioni abitative, in particolare per le donne che affrontano problematiche multiple<sup>92</sup>.

La Città di Reykjavík ha implementato un approccio multilivello ai servizi Housing First (HF)(HF) per le persone senza dimora. Sebbene questo metodo venga solitamente considerato in contrasto con la filosofia Housing First (HF)(HF), il Comune chiarisce che non si tratta di un abbandono del modello, ma di uno sviluppo adattato ai bisogni e alle preferenze del target di riferimento. Questo approccio multilivello consente un periodo di adattamento prima del passaggio alla vita indipendente. L'obiettivo è migliorare il servizio offrendo opzioni personalizzate a chi ne ha bisogno o le preferisce. Tale sviluppo è sostenuto dalle esperienze in Islanda e nei paesi nordici, in particolare in Danimarca.

In Islanda, l'esperienza deriva dalle conoscenze acquisite durante la gestione di una casa rifugio d'emergenza aperta 24 ore su 24 per donne senza dimora a Reykjavík, operativa da aprile 2020 a luglio 2021, in risposta alla pandemia di Covid-19. Il Ministero degli Affari Sociali ha fornito un supporto finanziario temporaneo, mentre la Città di Reykjavík ha gestito il progetto attraverso un centro di accoglienza d'emergenza per donne, operato da Rotin, impiegando il personale di Konukot. Grazie a questo finanziamento è stato possibile affittare un edificio alberghiero con camere dotate di bagno privato, e con accesso a cucina e lavanderia. In totale 31 donne senza dimora hanno usufruito di questo progetto, tutte con una storia di traumi complessi. Lo staff ha cercato di rispondere ai loro bisogni individuali nei limiti delle risorse disponibili, seguendo un approccio trauma-orientato e di riduzione del danno, con particolare attenzione all'ascolto. Il team VoR della Città di Reykjavík, dedicato all'assistenza di persone senza dimora con bisogni complessi, ha effettuato visite al rifugio secondo necessità, riuscendo a instaurare buone relazioni anche con le donne che in precedenza erano rimaste difficili da coinvolgere. È emerso che è stata molto apprezzata la possibilità di avere una stanza privata, un deposito sicuro per i propri effetti personali e un bagno personale. Questa era una novità rispetto ai precedenti rifugi di emergenza, considerata di grande importanza. Molte delle donne accolte hanno ottenuto un alloggio attraverso il programma Housing First (HF)(HF) dopo la chiusura del rifugio. Purtroppo, l'esperienza non è stata formalmente documentata e valutata, ma secondo fonti autorevoli della Città di Reykjavík e di Rotin, l'esperienza di vivere in un rifugio di emergenza aperto 24

<sup>92</sup> Reykjavíkurborg, Endurskoðuð aðgerðaáætlun með stefnu í málefnum heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuþarfir 2024–2027 [Revised Action Plan with Policy on Homelessness with Complex Service Needs 2024–2027], January 13, 2025,

1\_adgerdaraaetlun\_med\_stefnu\_hmfth\_-\_januar\_2025.pdf.

ore su 24, unita al sostegno ricevuto, ha contribuito al passaggio di molte donne verso una vita indipendente più stabile.<sup>93</sup>

La Città di Reykjavík ha inoltre integrato nella propria politica e nei propri servizi per le persone senza dimora un approccio trauma-orientato e di riduzione del danno. Il Comune sottolinea l'importanza dell'approccio di riduzione del danno nei servizi di welfare destinati a persone marginalizzate. Tra i gruppi presi in considerazione vi sono donne sopravvissute a violenza domestica e/o di genere, con uso problematico di sostanze (PSU) e che presentano fragilità legate alla salute mentale (MH). Come già evidenziato, la città segue i principi Housing First (HF)(HF), che includono la riduzione del danno, ponendo l'accento sulla fornitura di un alloggio stabile come priorità, senza condizioni preliminari come l'astinenza, e successivamente offrendo servizi di supporto per affrontare il tema dell'uso di sostanze e altre problematiche. Questo approccio, assieme al tema della formazione sui diversi background culturali e dell'approccio trauma-orientato, è descritto dettagliatamente nei documenti politici e nei piani d'azione.

I contratti di servizio tra la Città di Reykjavík e gli enti erogatori di servizi includono specifiche sui requisiti di qualità. Ad esempio, le specifiche contrattuali con Rotin per la gestione di Konukot, la casa rifugio per donne senza dimora, contengono una clausola sull'approccio trauma-orientato e sulla riduzione del danno. Tale clausola impone al gestore del servizio di considerare gli effetti complessi del trauma, comprendere i possibili percorsi terapeutici, riconoscere i segni e i sintomi del trauma stesso, integrare tali conoscenze nella politica, nei processi lavorativi al fine di evitare la riattivazione traumatica.

L'organizzazione che gestisce Konukot ha integrato nella propria metodologia di lavoro l'approccio di genere con l'approccio trauma-orientato e la filosofia del *gentle teaching*. Ciò ha portato a una riduzione significativa degli episodi di violenza, degli interventi da parte di forze dell'ordine e servizi sanitari di emergenza, dei rifiuti di accoglienza e delle espulsioni, ormai quasi inesistenti.<sup>94</sup>

Nel gennaio 2025, il Ministero della Salute islandese ha pubblicato il Rapporto Finale del Gruppo di Lavoro sulle Politiche e Azioni di riduzione del danno. Il documento inaugura i preparativi per la prima politica nazionale islandese in materia e offre un'analisi dello stato attuale, fornendo definizioni, visione e orientamenti politici, oltre a delineare le azioni necessarie per la sua attuazione.<sup>95</sup>

<sup>93</sup> Reykjavíkurborg, Tímabundið neyðarathvarf Skipholt 27 [Temporary Emergency Shelter at Skipholt 27], February 11, 2021.; Soffía Hjörðís Ólafsdóttir, team leader for homelessness services at Reykjavíkurborg, oral communication, March 12, 2025.; ; Helga Lind Mar, team leader at Rótin, oral communication, March 11, 2025.

<sup>94</sup> Kristin I. Palsdottir, Executive Director, Rotin.

<sup>95</sup> Heilbrigðisráðuneytið, Lokaskýrsla starfshóps um stefnu og aðgerðir í skaðaminnkun [Final Report of the Working Group on Harm Reduction Policy and Actions], January 2025,

## 6.5 CONTESTI ISTITUZIONALI E STAKEHOLDER

Il Governo islandese affronta la *homelessness* attraverso l'elaborazione di politiche, il finanziamento e l'intervento diretto. Per aumentare la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili, è stata attuata una strategia abitativa che tiene in considerazione la complessità del fenomeno. Tale strategia prevede la costruzione di nuove unità abitative, la concessione di sussidi alle famiglie a basso reddito e l'incentivazione dei promotori privati alla realizzazione di alloggi accessibili<sup>96</sup>.

I Comuni coordinano i servizi sociali che si occupano di programmi di supporto per individui e famiglie a rischio di grave emarginazione abitativa e della gestione di alloggi transitori. In alcuni casi gestiscono anche rifugi di emergenza. Questi servizi sono concepiti per fornire soluzioni sia a breve che a lungo termine.

Il Governo e i Comuni collaborano con le ONG per ampliare la portata e l'efficacia dei programmi di contrasto alla *homelessness*. A queste organizzazioni vengono spesso concessi finanziamenti e risorse per rafforzare la loro capacità di supportare la popolazione interessata. In generale il coinvolgimento delle ONG e delle comunità è fondamentale per affrontare il fenomeno. Sono nate varie iniziative dal basso per sostenere le persone in difficoltà, spesso colmando le lacune lasciate dalle istituzioni. Queste iniziative si fondano spesso sul volontariato, sulla sensibilizzazione e sull'attivismo per il cambiamento delle politiche nazionali e locali.

### 6.5.1 STAKEHOLDER NAZIONALI

I partner islandesi hanno individuato i seguenti stakeholder nazionali, elencati nella tabella 9 in ordine alfabetico. Si tratta di un elenco non esaustivo.

TABELLA 9. STAKEHOLDER NAZIONALI IN ISLANDA PER IL PROGETTO INTERACT.

Nome	Dettagli
Lyfjafraedingafelag Islands	Associazione Farmaceutica Islandese
Mannrettindastofnun Islands	Istituzione per la tutela dei diritti umani in Islanda
Afstada	Associazione di persone detenute
Almenningur	<i>The general public</i>
Althingi	Parlamento islandese
Barna- og fjolskyldustofa	TAgenzia nazionale per famiglie e minori
Batahus - Bati	Risorsa riabilitativa dopo il fine pena
Domsmalaraðuneyti	Ministero della Giustizia
Embætti landlæknis	Direzione sanitaria

[https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Heilbrigdisraduneytid/ymsar-skrar/Ska%C3%B0ami\\_nnkun\\_Lokask%C3%BDrsla\\_jan%C3%BAar%202025.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Heilbrigdisraduneytid/ymsar-skrar/Ska%C3%B0ami_nnkun_Lokask%C3%BDrsla_jan%C3%BAar%202025.pdf).

<sup>96</sup> Húsnaðisstefna fyrir árin 2024–2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2024–2028.

Fangelsismalastofnun	Amministrazione penitenziaria
Felag adstandenda fólks með fíknivanda	Associazione di parenti di persone con uso problematico di sostanze (PSU)
Felag islenskra heimilislaekna	Associazione dei medici di base islandesi
Felag islenskra hjukrunarfraedinga)	Associazione di infermier* islandesi
Felags- og vinnumarkaðsraduneyti)	Ministero del Lavoro e dei Servizi Sociali
Felagsradgjafafelag Islands)	Associazione di lavorator* islandesi
Fjolmidlar og samfelagsmidlar	Social media
Fjolskyldur heimilislausra kvenna	Famiglie di persone senza dimora
Gaeda- og eftirlitsstofnun velferdarmala (GVE)	Autorità di qualità e vigilanza del Welfare
Gedhjalp	Associazione per il sostegno psicologico
Gedverndarfelag Islands	Associazione islandese per la Salute Mentale
Heilbrigdisraduneyti	Ministero della Salute
Heilsugaeslan	Centri di salute
Heimilislausar konur	Donne senza dimora
Heradslaeknir Reykjavíkur	Distretto dei Medici di Reykjavík
Heradssaksoknari)	Procura distrettuale
Hjalparstarf kirkjunnar	Servizio di soccorso della Chiesa
Hugarafli	Organizzazione di base di persone con vulnerabilità psichica in Islanda
Ibuasamtok	Associazione di residenti
Innviðaraðuneyti	Ministero degli Interni
Islenska logreglan	Polizia Islandese
Islenskri haskolar	Università islandesi
Klubburinn Geysir	Clubhouse International Club - Integrazione sociale
Kvennaathvarfid	Casa rifugio per donne
Laeknafelag Islands	Associazione Medica Islandese
Laeknafelag Reykjavíku	Associazione Medica Islandese
Landspítali haskolasjukrahús (LSH)	Ospedale Universitario
Landssamband slokkvulids- og sjukraflutningamanna	Associazione nazionale dei vigili del fuoco e dei servizi di ambulanza
Logmannafelag Islands	Associazione Avvocati Islandesi
Lyfjaframleidslufyrirtaeki	Aziende farmaceutiche
Lyfjastofnun	Agenzia farmaceutica
Lyfsalar	Licenze farmaceutiche
Matthildur	Organizzazione di riduzione del danno
Neydarlinan 112	Servizio di emergenza
Neydarskyli	Strutture di accoglienza di emergenza
Oryrkjabandalag Islands (OBI)	OBI Associazione per i diritti
Stjormalaflokkar	Partiti politici

Rannsoknarstofa í lyfja- og eiturefnafraeðum	Laboratorio di farmacologia e tossicologia / Università dell'Islanda
Raudi krossinn	Croce Rossa Islandese
Ríkissaksoknari	Procura distrettuale
Rotin	Associazione che si occupa di donne, trauma e uso problematico di sostanze (PSU)
SAA	Associazione di persone interessata nella prevenzione di uso problematico di sostanze (PSU)
Samband íslenska sveitarfelaga	Associazione di autorità locali islandesi
Samband íslenskra sveitafelaga	Associazione nazionale dei Comuni
Samhjalp	ONG religiosa. Centri diurni e trattamento di uso problematico di sostanze (PSU)
Sjukrategyggingar Íslands	Assicurazione sanitaria islandese
Skyli	Strutture di accoglienza
Tholendamidstodvar	Centri antiviolenza
Throunarmistod íslenskrar heilsugaeslu	Centro di sviluppo e ricerca in ambito sanitario
Umbodsmadur Althingis	The Althingi Ombudsman
Utlendingastofnun	Distretto dell'Immigrazione
Varlega ehf.	Test e analisi tossicologiche
Velferdarsvid sveitarfelaga	Dipartimenti municipali di Welfare
Vidmot	Organizzazione per una politica antidroga umana
Vinnualastofnun	Distretto del Lavoro

### 6.5.2 STAKEHOLDER LOCALI

I partner islandesi hanno individuato i seguenti stakeholder locali, elencati nella tabella 10 in ordine alfabetico. Si tratta di un elenco non esaustivo.

TABELLA 10. STAKEHOLDER DI INTERACT A REYKJAVIK, AREA DI INTERVENTO IN ISLANDA.

Nome	Dettagli
Afstada - Prisoners association	Assistenza, supporto e consulenza per detenuti*.
Bati/Batahus	Casa di accoglienza e risorse di supporto per le donne che sono state in custodia legale e necessitano di supporto per diventare partecipanti attivi nella società
Bjarkarhlid	Centro di Giustizia Familiare che offre consulenza, supporto e assistenza da parte di consulenti, forze dell'ordine, avvocati* e ONG per le vittime di violenza di genere e tratta di esseri umani.
Fangelsismálastofnun	Amministrazione penitenziaria e di libertà vigilata. Supervisiona l'esecuzione delle pene e altri progetti previsti da leggi e regolamenti, inclusa la fornitura di servizi specializzati nelle carceri, come previsto dalla legge e da altri regolamenti.
Gedheilsuteymi	Team multidisciplinari di professionisti* sanitari che lavorano su casi assegnati.
Heilsugaeslan á höfuðborgarsvæðinu	Servizi di assistenza sanitaria generale dell'area della capitale.
Heradslaeknir Reykjavíkur	Servizio pubblico in situazioni di emergenza.

Konukot	Dormitorio per donne senza dimora.
Logreglan a hofuðborgarsvaednu	La Polizia metropolitana. Salvaguardare la sicurezza pubblica, prevenire la criminalità, agevolare la cittadinanza, supportare le autorità nel loro operato e mantenere la pace e l'ordine pubblico.
LSH/Bradalegudeild ged- og fiknisjukdoma	Ospedale universitario nazionale/Dipartimento specializzato nel servizio a persone con gravi problemi di salute mentale e uso problematico di sostanze (PSU).
LSH/Felagsradgjafi á neyðarmottoku Fossvogi	Assistente sociale universitaria presso la <i>LSH Emergency Reception Fossvogur</i> . Supporto e assistenza alle donne sopravvissute a GBV.
LSH/Gongudeild ged- og fiknisjukdoma)	Ospedale universitario nazionale/struttura ambulatoriale per i disturbi mentali e le dipendenze. È specializzato nel servizio diurno a persone con gravi problemi di salute mentale (MH) e uso problematico di sostanze (PSU).
LSH/Gongudeild lyflaekninga A3	Ospedale dell'Università Nazionale/Facoltà di Medicina. Interviste e <i>follow-up</i> con gli operatori sanitari per malattie polmonari, allergiche e infettive in seguito a ricovero ospedaliero, controlli regolari per malattie gravi o di lunga durata, esami e trattamenti vari.
LSH/Laufeyjarteymi	Ospedale universitario nazionale/struttura ambulatoriale per i disturbi mentali e le dipendenze. Servizio in loco per persone con gravi problemi di salute mentale e una lunga storia di uso problematico di sostanze (PSU).
LSH/Neydarmottaka fyrir tholendur kynferdisofbeldis	Accoglienza di emergenza per le vittime di violenza sessuale.
LSH/Smitsjukdomar og almenn lyflaeknadeild A7	Ospedale dell'Università Nazionale/Facoltà di Malattie Infettive e Medicina Generale. Analisi, trattamento e assistenza di pazienti con infezioni e malattie infettive, tra cui l'HIV.
Lyfjafrædingafelag Íslands)	Associazione farmaceutica islandese che promuove la salute e l'uso corretto dei farmaci, accresce la conoscenza della farmacia e del lavoro de* professionist* del settore, e garantisce elevati standard di professionalità nell'ambito farmaceutico. Ha sostenuto iniziative di manutenzione e di riduzione del danno, e gestisce spazi sicuri per persone che assumono oppioidi.
Matthildur/Reykur	Gestisce spazi sicuri per persone che fanno uso di oppioidi.

### 6.5.3 COLLABORAZIONE INTERDISCIPLINARE

L'Islanda non dispone di politiche specifiche, né a livello nazionale né locale, che supportino la collaborazione interdisciplinare tra i settori. Recenti relazioni provenienti dal Ministero della Salute, dei servizi sociali e della giustizia, dai Comuni, dalle ONG e dal GREVIO sottolineano tutte l'importanza della cooperazione tra Stato, enti locali e ONG. È stata avanzata la richiesta di una formulazione coordinata delle politiche che preveda lo scambio di informazioni tra istituzioni, accompagnata da linee guida e protocolli per tale collaborazione.

Il gruppo di lavoro incaricato della preparazione della policy sulla *homelessness* della Città di Reykjavík ha posto particolare enfasi sull'importanza di servizi professionali, integrati e basati su evidenze. La proposta è stata accolta all'unanimità e accompagnata da una dichiarazione esplicativa che sottolinea l'integrazione delle problematiche legate alla

violenza domestica, all'uso problematico di sostanze (PSU) e alla salute mentale nelle politiche cittadine. È stata inoltre evidenziata la necessità di una collaborazione interdisciplinare tra istituzioni.

I risultati del focus group islandese WP1 indicano che il lavoro interdisciplinare a Reykjavík trae beneficio da una chiara definizione degli obiettivi. Le figure professionali coinvolte si dichiarano soddisfatte della collaborazione, della comunicazione e della gestione degli operatori sul campo. Tuttavia, la comunicazione si basa ancora prevalentemente su relazioni individuali piuttosto che su reti formali. L'esperienza maturata con il progetto INTERACT dovrebbe contribuire a sistematizzare la cooperazione interdisciplinare e promuovere modifiche legislative e regolamentari.

Tuttavia, in Islanda non esistono ancora prove di consultazioni, collaborazioni o integrazioni sistematiche e formali tra servizi, istituzioni o organizzazioni che si occupano specificamente di persone senza dimora. I fattori abilitanti e gli ostacoli alla collaborazione interdisciplinare nel campo della *homelessness* non sono stati ancora identificati in modo sistematico. Tuttavia, tali fattori sono documentati nella ricerca e nelle valutazioni su risorse e progetti legati alla violenza di genere, inclusa quella domestica. Tra i progetti più rilevanti si annoverano *Saman gegn ofbeldi* [Insieme contro la violenza] e i centri per donne sopravvissute. “Insieme contro la violenza”, avviato nel 2015 dalla Città di Reykjavík, dalla polizia metropolitana, dalla casa rifugio per donne e dai centri sanitari primari dell'area della capitale, mira a garantire la sicurezza nelle abitazioni, fornire migliori servizi alle vittime e ai maltrattanti e migliorare la condizione de\* minori che vivono in contesti di violenza domestica. L'iniziativa è tuttora attiva. Tutti e quattro i centri islandesi per donne sopravvissute alla violenza di genere, membri della rete EFJCA<sup>97</sup>, collaborano con Comuni, dipartimenti di polizia, ONG e strutture sanitarie e ospedaliere. Tra i fattori che facilitano l'avvio e il proseguimento di questi progetti figurano un forte spirito collaborativo tra i partner, l'atteggiamento positivo dei soggetti coinvolti, processi rigorosi di *follow-up* e risultati concreti dei progetti. Gli ostacoli principali alla collaborazione interdisciplinare tra settori includono: l'assenza di linee guida chiare sulla responsabilità nell'erogazione dei servizi alle persone senza dimora, la mancanza di permessi per la registrazione e la condivisione delle informazioni, l'assenza di consultazione sistematica e reti ufficiali, nonché la carenza di criteri e controlli di qualità riconosciuti.

Le ONG forniscono inoltre una parte significativa dei servizi per persone senza dimora in Islanda. I fattori di forza e criticità per la cooperazione tra ONG non sono stati ancora mappati. Le risorse per queste iniziative sono limitate e non garantite e la loro distribuzione avviene spesso su base competitiva. Questa situazione, insieme a differenze ideologiche, può generare riluttanza a collaborare tra ONG che offrono servizi simili.

<sup>97</sup> European Family Justice Center Alliance. “The Alliance.” <https://www.efjca.eu/the-alliance>.

## 6.6 SERVIZI E EROGAZIONE DELLE PRESTAZIONI

In Islanda le principali tipologie di servizi disponibili per le persone senza dimora sono strutture abitative di emergenza, a breve e lungo termine, riduzione del danno, servizi sanitari e sociali per persone con uso problematico di sostanze (PSU), violenza nelle relazioni intime (IPV). Sono concentrati principalmente a Reykjavik. Alcuni di essi sono disponibili specificamente per le donne senza dimora. La tabella 11 fornisce una panoramica dei servizi disponibili a Reykjavik, in ordine alfabetico, con una precisazione relativamente alla disponibilità per tutti i generi o solo per donne. Si tratta di un elenco non esaustivo.

**TABELLA 11. SERVIZI PER PERSONE SENZA DIMORA A REYKJAVIK, ISLANDA.**

Nome	Dettagli
<b>Servizi solo per donne</b>	
Batahus	Casa di accoglienza e sostegno per le donne che hanno scontato una pena. ONG.
Hringbraut 121	Alloggio assistito 24 ore su 24 per donne con vulnerabilità complesse. Pubblico.
Hringbraut 79	Alloggio assistito 24 ore su 24 per donne con vulnerabilità complesse. Pubblico.
Kvennamedferd - Vik	Centro di riabilitazione con trattamento farmacologico assistito. ONG.
Njalsgata	Casa di accoglienza e sostegno per le donne che seguono un trattamento di dipendenza. Pubblico.
Skjolid	Centro diurno per sole donne, pasti, servizi igienici, ecc. Religioso senza scopo di lucro.
Thufan	Casa di riabilitazione per donne che hanno completato il trattamento delle dipendenze. ONG.
Konukot	Casa rifugio di emergenza per donne, igiene, cibo e sostegno. Aperto dal 22 al 10. ONG.
Kvennaathvarfið	Casa rifugio di emergenza per donne sopravvissute alla violenza di genere (GBV) e per loro figli*. Aperto 24/7. ONG.
<b>Servizi per tutti i generi</b>	
Bjarkarhlíð	Centro per donne sopravvissute alla violenza di genere (GBV). NGO.
Hladgerdarkot	Centro di riabilitazione. ONG religiosa.
Krisuvík	Centro di riabilitazione di lungo termine (6m+). ONG.
Laufeyjarteymi	Unità di strada per persone con uso problematico di sostanze (PSU) e problemi di salute mentale (MH) vulnerabilità. Pubblico.
Matthildur/Matthildarteymi/Reykur	Servizi di riduzione del danno. ONG.
Fru Ragnheiður	Servizi di riduzione del danno. ONG.
Samhjalp	Centri diurni, mensa. ONG religiosa.
Siígamot	Assistenza e consulenza in loco per donne sopravvissute alla violenza di genere (GBV). ONG.
Smahysi	Micro alloggi. Pubblico.
Landspítali háskolasjukrahús, A3	Ambulatorio per malattie infettive e servizi di riduzione del danno. Pubblico.

VoR teymi	Assistenza e consulenza in loco per persone senza dimora con uso problematico di sostanze (PSU), problemi di salute mentale (MH) e vulnerabilità. Pubblico.
Ylja	riduzione del danno per persone che usano sostanze. ONG.

### 6.6.1 OSTACOLI NELL'ACCESSO AI SERVIZI

Le barriere ai servizi per le donne senza dimora in Islanda non sono state documentate sistematicamente. Tuttavia, secondo i professionisti impegnati con la popolazione senza dimora, le seguenti barriere sono considerate un problema preoccupante.

- Le barriere legali includono il fatto che l'Islanda non ha adottato la riduzione del danno come strategia nazionale. Inoltre, l'Islanda continua a criminalizzare il possesso di droghe per uso personale, il che può impedire alle persone che fanno uso di droghe di accedere ai programmi di riduzione del danno e ai servizi sanitari, come evidenziato dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (CESCR).<sup>98</sup>
- Esistono barriere logistiche che le persone senza dimora devono affrontare. Ad esempio, molte si rivolgono a servizi diversi e distanti tra loro. Il trattamento assistito da farmaci (MAT) si trova alla periferia di Reykjavík, il che implica un lungo viaggio con mezzi pubblici. La digitalizzazione del sistema di pagamento degli autobus ha rafforzato questa barriera.
- Gli orari di apertura rappresentano un altro ostacolo. La maggior parte dei servizi, a parte i rifugi e i servizi 24 ore su 24, sono aperti di giorno nei giorni lavorativi, rendendo la situazione delle donne senza dimora più vulnerabile nei fine settimana.
- La residenza può limitare l'accesso a servizi non disponibili a livello locale, o quando il Comune si rifiuta di pagare per servizi forniti altrove. La definizione di servizi minimi, l'ampliamento dell'offerta e la promozione della cooperazione tra i Comuni, soprattutto nell'area della capitale, potrebbero aiutare a superare queste barriere.
- I servizi per le persone senza dimora spesso impongono regole comportamentali rigide, che possono risultare difficili per le donne con traumi complessi e PTSD. Questo problema è diffuso sia nell'assistenza sanitaria generale che nei servizi specializzati per le persone senza dimora e non è in linea con un approccio trauma-orientato<sup>99</sup>. Questo aspetto potrebbe essere migliorato con standard di qualità per i servizi dedicati al contrasto della *homelessness*.
- La condizione delle persone con uso problematico di sostanze (PSU) limita l'accesso a molti servizi, tra cui le case rifugio per le donne e le strutture sanitarie. Ad esempio, una diagnosi formale è un requisito essenziale per accedere ai servizi di salute mentale. Per ottenere una diagnosi, le persone non possono essere consumatrici attive di sostanze. Pertanto, molte donne con uso problematico di sostanze non ricevono un'assistenza sufficiente e personalizzata in materia di salute mentale.

<sup>98</sup> Iceland's Fifth Periodic Report on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights .pdf

<sup>99</sup> Kolbrún Kolbeinsdóttir, „Eini staðurinn í samfélaginu þar sem ekki er horft niður á þig“: Reynsla kvenna af Konukoti.

Inoltre, non esistono servizi specializzati o adatti alle persone con uso problematico di sostanze e disturbi dello sviluppo.

- In generale, le donne senza dimora hanno una fiducia molto limitata nei servizi sanitari. La ricerca islandese ha anche dimostrato che le donne senza dimora si sentono più colpite da pregiudizi ed emarginate quando accedono ai servizi sanitari<sup>100</sup>
- Le donne sopravvissute a violenza sessuale possono incontrare ostacoli significativi che impediscono loro di lasciare la relazione violenta, ad esempio difficoltà finanziarie e difficoltà a trovare un alloggio alternativo. Inoltre, vi è la preoccupazione, espressa dalla Direzione dell'Immigrazione, che vi sia un'ulteriore barriera per le donne di nazionalità straniera che vivono con partner islandesi, a causa della scarsa conoscenza dei loro diritti.
- Secondo il rapporto di Thomas Kattau del 2024 sui servizi di prevenzione e interventi per persone con uso problematico di sostanze (PSU) in Islanda, la *homelessness* femminile è spesso meno visibile rispetto a quella maschile. Ciò è in parte dovuto alla maggiore probabilità che le donne subiscono violenze sessuali, anche nelle loro abitazioni. Pertanto, le risorse e le strutture di accoglienza mista possono rappresentare una sfida per le donne, a causa della preoccupazione di potenziali violenze da parte degli uomini presenti in struttura. L'assenza di spazi specifici per le donne può quindi creare problemi di accessibilità. Inoltre, esiste un importante stigma associato all'ingresso nelle case rifugio per donne.<sup>101</sup>
- Con il progresso tecnologico, è aumentata la disponibilità di applicazioni elettroniche per l'accesso a risorse, alloggi, sussidi abitativi e altri servizi destinati alla popolazione senza dimora. Tuttavia, l'utilizzo di queste applicazioni richiede strumenti e dispositivi che non sempre sono a disposizione di chi vive in situazione di senza dimora. Ciò complica la vita quotidiana di queste persone e costituisce un ostacolo all'accesso ai servizi essenziali. Di conseguenza, il progresso tecnologico è stato individuato come una barriera per questo gruppo, a causa della scarsa flessibilità e dell'assenza di esenzioni specifiche.

La scarsa comprensione del legame tra il disturbo post-traumatico da stress (DPTS) complesso, la condizione di *homelessness* femminile e i comportamenti tipici di chi ha vissuto esperienze prolungate di trauma, violenza e marginalità, contribuisce ad accentuare le barriere di accesso ai servizi. A questo si aggiunge la carenza di formazione del personale sull'approccio trauma-orientato. È ancora necessario lavorare per rendere i servizi più personalizzati e per individuare soluzioni abitative e di supporto adeguate alle esigenze di

<sup>100</sup> Kolbrún Kolbeinsdóttir, „Eini staðurinn í samféluginu þar sem ekki er horft niður á þig“: Reynsla kvenna af Konukoti.

<sup>101</sup> Thomas Kattau, *Revisione dei servizi di trattamento per i disturbi da uso di sostanze in Islanda*, su incarico del Ministero della Salute dell'Islanda, 18 ottobre 2024.

<https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Heilbrigdisraduneytid/ymsar-skrar/Review%20of%20Treatment%20services-%20T%20Kattau.pdf>.

ciascun\* utente, comprese le persone queer, le persone con disabilità, non madrelingua, neurodivergenti e le persone coinvolte coinvolte nel sex work.

### 6.6.2 GAP NEI SERVIZI

Tra le lacune nei servizi per donne senza dimora identificate dalle figure professionali contattate nel processo di raccolta dati e dalle persone partecipanti al focus group del WP1, vi sono:

- Risorse con elevato standard di sicurezza
- Risorse come il *Women's Shelter* per le donne con uso problematico di sostanze (PSU)
- Risorse per madri e donne in attesa
- Risorse per giovani tra i 18 e i 25 anni
- Servizi sociali e sanitari a bassa soglia
- Assistenza sanitaria specializzata
- Servizi sanitari previsti dalle risorse esistenti
- Casa di cura specializzata
- Team psichiatrico per persone/donne con PSU
- Servizi di riduzione del danno separati per genere e maggiori risorse per le donne senza dimora con PSU
- Servizi di trattamento per metadone
- Risorse per l'attività - Riabilitazione nella società
- Trattamento del trauma

È fondamentale definire chiaramente le responsabilità per l'accesso e il finanziamento di tali programmi e di altre risorse simili, nonché l'integrazione della prospettiva di genere in essi.

### 6.6.3 STANDARD UFFICIALI PER L'EROGAZIONE DEI SERVIZI

I gestori di servizi per le persone senza dimora in Islanda devono ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti, come la Direzione della Salute, l'Ispezione della Salute Pubblica, l'Autorità per la Qualità e la Supervisione del Welfare e/o dei Ministri. Tuttavia, le condizioni per il rilascio delle licenze operative delle case di accoglienza richiedono definizioni più chiare. Le organizzazioni di base che sviluppano nuovi servizi spesso incontrano difficoltà nel richiedere informazioni sui requisiti di registrazione e sulle licenze operative, a causa della mancanza di servizi identificati, definiti e classificati dalle autorità.

Attualmente, l'Islanda non dispone di standard nazionali di qualità, di performance o di indicatori per i servizi forniti alle persone senza dimora in generale e alle donne in particolare. Le politiche nazionali e locali offrono solo linee guida generali che enfatizzano l'assistenza informata sui traumi, le strategie di riduzione del danno e il rispetto del diritto all'autodeterminazione de\* beneficiar\*. Mentre i requisiti specifici di qualità possono essere inclusi nei singoli contratti di finanziamento, il controllo ufficiale della qualità consiste tipicamente in relazioni sullo stato di avanzamento presentate ai finanziatori.

La nuova istituzione, Gaeda- og eftirlitsstofnun velferdarmala - GEV [Autorità per la qualità e la supervisione del welfare], dovrebbe sviluppare standard di qualità per i servizi di welfare, rilasciare licenze operative, garantire la conformità, condurre controlli di qualità, accettare reclami e raccogliere dati. Tuttavia, a gennaio 2025, il GEV non ha ancora emanato linee guida di qualità per i servizi assistenziali diversi da quelli relativi ai servizi di assistenza sociale per le persone con disabilità.

La città di Reykjavík, il Procuratore della città, l'Ombudsman parlamentare e il GEV monitorano attivamente la qualità dei servizi. La città incoraggia la cittadinanza a segnalare i problemi attraverso canali formali per garantire una risposta ufficiale e creare dati pubblici al fine di guidare il cambiamento e migliorare i servizi.

Il dottor Thomas Kattau sottolinea, nel suo precedente rapporto, che i vincoli di risorse, la carenza di interventi specializzati per gruppi marginalizzati e le opzioni di trattamento limitate sono fattori che incidono sull'accesso, la disponibilità e l'adeguatezza dei servizi di cura. Inoltre, le barriere che limitano l'accesso, le liste d'attesa e i problemi sistematici di coordinamento e cooperazione all'interno del sistema sanitario contribuiscono a ritardi ed esiti negativi.<sup>102</sup>

In effetti, si potrebbe affermare che i risultati di Thomas Kattau riflettono in generale la situazione dei requisiti ufficiali di qualità e controllo della qualità per i servizi rivolti alle persone senza dimora in Islanda.

## 6.7 SINTESI E Focus SPECIFICO DI INTERACT IN ISLANDA

In Islanda la *homelessness* non è stata definita formalmente a livello nazionale, ad esempio nella legislazione. Tuttavia, vi sono indicazioni che le definizioni basate su ETHOS stanno diventando più comuni, ne sono un esempio i documenti politici della città di Reykjavík e la legge sugli alloggi recentemente approvata. In Islanda, non esiste la consuetudine di definire alcuni gruppi identificati dalle categorie ETHOS come senza dimora; tra questi vi sono le persone rifugiate, coloro che sono dimessi\* da istituti penitenziari, a rischio di sfratto o che vivono temporaneamente con amici o familiari.

Le ragioni principali della mancanza di un'abitazione tra le donne in Islanda includono problemi di sostanze e di salute mentale, spesso aggravati da una storia di traumi, abbandono e violenza. Anche la violenza nelle relazioni intime, la povertà e la maternità single sono fattori che contribuiscono in modo significativo.

I dati sulla *homelessness* in Islanda sono frammentati a causa dei diversi enti che raccolgono informazioni per scopi diversi. I dati statistici nazionali del censimento del 2021 sono affidabili, ma non riflettono appieno la portata del fenomeno come definito dalle categorie ETHOS. È necessario un piano di raccolta dati coordinato, che includa tutte le categorie operative ETHOS per fornire una mappatura olistica.

<sup>102</sup> Kattau, *Revisione dei servizi*, 2024.

A livello nazionale l'accesso a dati completi sulla *homelessness* è limitato. Diversi enti raccolgono i dati utilizzando metodi diversi per scopi diversi, con il risultato di avere informazioni frammentarie e scarsamente comparabili. Questo ostacola una chiara comprensione della portata e della natura del problema.

I dati sulle persone senza dimora con bisogni complessi nella città di Reykjavik, l'area di intervento di INTERACT, sono disponibili e accurati relativamente a utenti assistiti\*. Un piano coordinato per la raccolta dei dati, che includa tutte le categorie ETHOS, è ritenuto necessario per una comprensione completa del fenomeno.

In Islanda, esiste una chiara base giuridica per l'obbligo del settore pubblico di garantire l'accesso delle persone senza dimora a soluzioni abitative adeguate alle loro esigenze e di fornire un'assistenza completa volta a risolvere le problematiche esperite. Tuttavia, le tutele legali per le donne senza dimora rimangono limitate, soprattutto in relazione alla violenza domestica.

Il governo islandese affronta il problema della *homelessness* attraverso politiche, finanziamenti e interventi, con i Comuni che offrono servizi sociali, sostegno finanziario e soluzioni abitative. La collaborazione con le ONG migliora le capacità dei servizi, ma sono necessari finanziamenti più mirati e responsabilità chiaramente definite per i servizi e l'utilizzo delle risorse.

L'approccio Housing First (HF)(HF) è stato adottato dalla città di Reykjavík dal 2019, concentrandosi sulla fornitura di alloggi stabili senza precondizioni e offrendo servizi di supporto per l'uso di sostanze e altri problemi. La politica della città integra anche l'approccio trauma-orientato e le strategie di riduzione del danno, enfatizzando i servizi personalizzati. Housing First (HF)(HF) è menzionato anche in una politica nazionale sugli alloggi recentemente approvata. Inoltre, è in corso l'elaborazione di politiche nazionali inerenti la riduzione del danno.

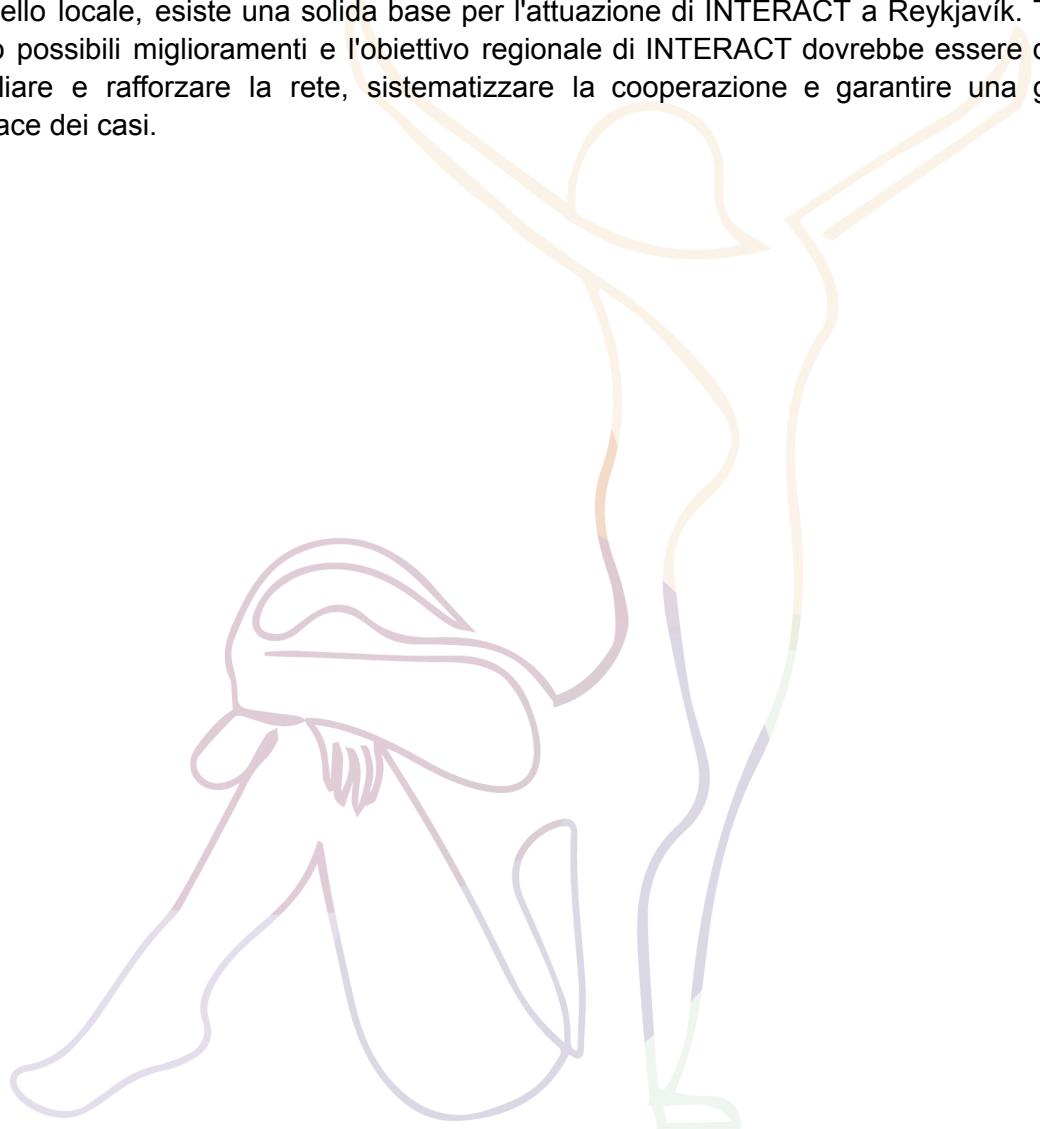
I servizi per persone senza dimora in Islanda includono alloggi di emergenza, a breve e lungo termine, servizi sanitari e di riduzione del danno per persone con uso problematico di sostanze (PSU), violenza nelle relazioni intime (IPV), principalmente concentrati a Reykjavík. Le risorse specifiche per le donne includono case rifugio d'emergenza e centri di riabilitazione. Tuttavia, l'accesso a questi servizi è ostacolato da varie barriere, quali vincoli legali, stigma e servizi con un limitato approccio di genere.

Sebbene l'Islanda riconosca la complessità della *homelessness* e la necessità di una collaborazione interdisciplinare, non è ancora stata sviluppata una politica nazionale che faciliti tale cooperazione. Le attuali barriere alla collaborazione includono la scarsa chiarezza delle responsabilità dei servizi, la mancanza di autorizzazione alla condivisione delle informazioni e l'assenza di consultazioni sistematiche.

Pertanto, l'obiettivo nazionale di INTERACT in Islanda dovrebbe essere quello di sviluppare una politica nazionale completa sulla *homelessness*. Questa politica dovrebbe sottolineare

la natura complessa del problema e la necessità di una collaborazione interdisciplinare. Dovrebbe includere una definizione ampia e armonizzata di *homelessness* che copra varie categorie e sia sensibile al genere. Questo approccio dovrebbe aiutare a mappare e analizzare la portata e la natura del problema, nonché a contribuire alla raccolta sistematica dei dati, alla definizione delle priorità dei progetti, al coordinamento delle azioni e alla misurazione dei risultati.

A livello locale, esiste una solida base per l'attuazione di INTERACT a Reykjavík. Tuttavia, sono possibili miglioramenti e l'obiettivo regionale di INTERACT dovrebbe essere quello di ampliare e rafforzare la rete, sistematizzare la cooperazione e garantire una gestione efficace dei casi.



## 7. ITALIA

L'Italia, con una popolazione di circa 59 milioni di persone in base ai dati del gennaio 2024, è uno stato membro dell'UE.<sup>103</sup> I partner italiani del progetto INTERACT sono l'Associazione MondoDonna Onlus, l'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona (ASP) Città di Bologna e la Cooperativa Sociale Società Dolce - con il supporto di ANCI, della Regione Emilia-Romagna, della Città Metropolitana di Bologna, del Comune di Bologna e dell'Azienda USL di Bologna, ente locale deputato all'erogazione dei servizi sanitari. Questo capitolo vuole fornire, senza pretese di esaustività, una panoramica sullo stato attuale del fenomeno della *homelessness* in Italia.

### 7.1 HOMELESSNESS

In Italia, la definizione specifica di *homelessness* non è presente all'interno dell'ordinamento giuridico. Nonostante ciò, la normativa presente in materia fa riferimento alla definizione ETHOS e affronta il tema della grave marginalità adulta tramite regolamenti e documenti relativi ai servizi sociali, all'assistenza e ai diritti delle persone con vulnerabilità.

La Legge 328/2000 (Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), nota come il riferimento normativo per l'implementazione di servizi sociali ed interventi integrati, stabilisce le basi per l'inclusione sociale di persone in difficoltà. Tuttavia, la legge non fornisce una definizione specifica di *homelessness*.

Il censimento ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica) fornisce dati sulle persone senza dimora, ma la definizione utilizzata si basa soprattutto sull'assenza di un domicilio stabile e sull'utilizzo di una residenza fittizia. Secondo un documento di fio.PSD (Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora), la definizione di persona senza dimora è legata alla condizione abitativa, all'esclusione sociale e alla mancanza di una casa stabile e sicura. fio.PSD sottolinea che la *homelessness* non riguarda solo le persone che vivono in strada, ma anche chi si trova in strutture temporanee come dormitori, centri di accoglienza di emergenza o chi è costantemente in movimento senza un punto di riferimento abitativo stabile. La definizione ETHOS, riconosciuta come una delle più articolate e rigorose in relazione alla condizione delle persone senza dimora, è stata sviluppata nel contesto italiano attraverso la collaborazione tra fio.PSD e FEANTSA.

Nell'ambito delle politiche di inclusione sociale e degli interventi di protezione sociale, la persona senza dimora viene spesso identificata come chi ha perso un alloggio stabile, vive in condizioni precarie o non riesce ad accedere a un'abitazione permanente. In generale, i servizi sociali si riferiscono alla persona senza dimora come a qualcun\* priv\* di residenza stabile e senza possibilità di accesso a un alloggio adeguato, sia in modo temporaneo che continuativo.

<sup>103</sup> EUROSTAT Population on 1 January 2023

Inoltre, in Italia, istituzioni e servizi impegnati nel contrasto al fenomeno della grave marginalità condividono la classificazione ETHOS e le "Linee Guida per il Contrastto alla Grave Emarginazione Adulta in Italia" emanate nel 2015 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

I dati riportano che nel contesto italiano, le donne e altre soggettività che affrontano condizioni di maggiore vulnerabilità sono spesso migranti o appartenenti a minoranze etniche, persone LBTQIA+, sopravvissute alla tratta di esseri umani, donne che sono sopravvissute a violenza di genere (GBV), donne con uso problematico di sostanze (PSU), con problematiche di salute mentale o che vivono condizioni di vulnerabilità multiple.

### 7.1.1 LE CAUSE DEL FENOMENO DELLA HOMELESSNESS

La nostra esperienza nei centri antiviolenza e nei servizi dedicati al contrasto dell'emarginazione adulta evidenzia come le diverse condizioni che contribuiscono al fenomeno della *homelessness* si influenzino reciprocamente e si co-determinino. Oltre agli elementi già menzionati nel paragrafo precedente, è fondamentale considerare tra i fattori di maggiore vulnerabilità anche la precarietà familiare – sia economica che relazionale – e l'assenza di reti di supporto esterne al nucleo familiare.

È difficile delineare un quadro statistico preciso delle cause, poiché le informazioni disponibili sono frammentarie e una parte della popolazione senza dimora non viene rilevata. Chi opera nel settore riporta che le cause sono multifattoriali. In particolare, la maggiore vulnerabilità lavorativa, soprattutto per le donne migranti impiegate spesso in ambiti di cura e di lavoro riproduttivo, unita a redditi generalmente più bassi, le pone in una posizione di disuguaglianza rispetto agli uomini. L'alta esposizione alla violenza di genere, spesso presente fin dall'infanzia, è un ulteriore elemento frequentemente riscontrato. Stando a un report di fio.PSD basato su interviste condotte con persone senza dimora, quasi tutte le donne intervistate avevano avuto esperienze di violenza di genere. Alcune di loro erano sopravvissute alla violenza agita dai loro partner, cosa che, oltre ad aver danneggiato le loro condizioni di salute fisica e mentale, le aveva costrette a lasciare le proprie abitazioni. Fra queste, alcune donne hanno cercato appoggi temporanei da amici e parenti o sporadicamente hanno chiesto supporto ai servizi: ciò rappresenta esempi concreti di come il fenomeno della *homelessness* possa rimanere sommerso. In altri casi, le donne intervistate erano sopravvissute a episodi di violenza quotidiana, in strada o all'interno delle strutture di accoglienza. Molte storie di vita evidenziano come i conflitti familiari rappresentino un fattore ricorrente che può condurre a situazioni di grave difficoltà e precarietà. I conflitti fra genitori e figl\* o fra genitori spesso sfociano nella chiusura totale delle relazioni primarie e portano le persone a lasciare la propria casa. L'instabilità familiare,

derivante sia da condizioni economiche svantaggiate che da contesti disfunzionali, rappresenta un fattore comune per molte donne in condizione di grave emarginazione.<sup>104</sup>

In generale, in Italia risulta difficile migliorare la propria condizione sociale, specialmente dopo la crisi del 2008. Per quanto riguarda l'uso problematico di sostanze (PSU) e i problemi psichiatrici, è difficile marcare un confine di causa-effetto nella condizione di marginalità.

Secondo Lucia Fiorillo di fio.PSD, intervistata da *Il Post* nel 2024, le donne affrontano lunghi periodi di disagio abitativo prima di arrivare in strada e chiedere supporto ai servizi sociali. Inizialmente si affidano a soluzioni informali, come l'ospitalità presso conoscenti, roulotte o campeggi. Solo dopo aver esaurito tutte queste possibilità, si rivolgono ai servizi, spesso dopo aver già sviluppato fragilità psichiche e/o dipendenze.<sup>105</sup>

### 7.1.2 HOMELESSNESS E GENERE

In Italia non esistono leggi né politiche nazionali che riconoscano in modo esplicito la correlazione tra violenza di genere e condizione di *homelessness*, né che affrontino il fenomeno da una prospettiva di genere. Tuttavia, a livello locale, sono nati progetti che lo affrontano in questa prospettiva, che mirano a rispondere ai bisogni specifici delle donne senza dimora sopravvissute o che sopravvivono alla violenza di genere, con uso problematico di sostanze (PSU) e fragilità relative alla salute mentale. Nel 2021 a Bologna, grazie alla collaborazione tra l'Associazione MondoDonna, ASP Città di Bologna e Cooperativa Sociale Società Dolce, è nato un progetto sperimentale che verrà descritto nei prossimi paragrafi.

### 7.2 DATI STATISTICI NAZIONALI E LOCALI

I dati sulla *homelessness* in Italia e a Bologna non vengono raccolti regolarmente. L'ultimo report specifico sulle persone senza dimora, realizzato da ISTAT in collaborazione con fio.PSD, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Caritas Italiana, risale al 2015.<sup>106</sup> I dati ISTAT del 2021 sono suddivisi per genere, fasce d'età, nazionalità (italiana e straniera) e comune in cui è stata effettuata la rilevazione. I dati Caritas del 2024 sono invece suddivisi per età, nazionalità e regione in cui è stato erogato il servizio.

I grafici statistici sul fenomeno in Italia e sulle aree di intervento del progetto INTERACT non vengono riportati in questo Report a causa della frammentarietà e delle contraddizioni caratterizzanti i dati disponibili (si veda il paragrafo sull'Attendibilità dei Dati).

Non esistono dati specifici in Italia sulla percentuale di donne senza dimora con vulnerabilità multiple (violenza di genere, uso problematico di sostanze e fragilità psichiche). Tuttavia, è

<sup>104</sup> <https://www.fiopsd.org/wp-content/uploads/2024/02/Oltre-gli-Ostacoli-1.pdf>

<sup>105</sup> <https://www.ilpost.it/2024/02/04/donne-senza-dimora/>

<sup>106</sup> [https://www.istat.it/it/files/2015/12/Persone\\_senza\\_dimora.pdf](https://www.istat.it/it/files/2015/12/Persone_senza_dimora.pdf)

possibile affermare che storicamente il 20-25% della popolazione senza dimora in Italia e a Bologna è costituito da donne.

Secondo l'esperienza diretta di chi opera nel settore, quasi tutte le donne senza dimora hanno subito violenza di genere.

Nell'ambito del "sistema antiviolenza di genere per la grave emarginazione adulta – servizi di accoglienza", che sarà descritta successivamente, ASP Città di Bologna, in collaborazione con Cooperativa Sociale Società Dolce e MondoDonna, sta sviluppando un sistema di raccolta dati circa il flusso di donne sopravvissute a violenza di genere che accedono ai servizi per persone senza dimora, come strutture di accoglienza, laboratori di comunità e unità di strada. Rispetto ai dati relativi all'utenza complessiva (ovvero considerando tutti i generi), le rilevazioni di ASP Città di Bologna mostrano un aumento nell'accesso ai servizi di contrasto alla grave emarginazione adulta: nel 2022 sono stati effettuati circa 4340 contatti con persone che hanno usufruito dei servizi di contrasto alla grave emarginazione adulta, mentre nel 2023 i contatti sono saliti a 4.730 (un incremento di circa il 9%). Questo aumento sembra proseguire, stando ai dati del primo semestre del 2024, in cui i contatti sono stati circa 2.475.

## 7.2.1 AFFIDABILITÀ DEI DATI

In Italia i dati relativi alla popolazione senza dimora risultano incompleti e la loro raccolta è basata su parametri che non riescono a cogliere la varietà delle situazioni (persone senza permesso di soggiorno, mobilità tipica delle persone senza dimora, genere, difficoltà nell'ottenere la residenza, ecc.). Anche incrociando i dati, non emerge una mappatura precisa, ma piuttosto una rappresentazione frammentata e talvolta contraddittoria (per esempio, la categorizzazione ETHOS viene spesso ignorata). Inoltre, gli attori istituzionali spesso non possiedono una visione completa e si affidano principalmente a organizzazioni del terzo settore per la raccolta dei dati e il lavoro sul campo.

Come già evidenziato, in Italia i riferimenti principali per i dati sulla grave emarginazione adulta sono ISTAT e fio.PSD. Tuttavia, è necessaria una chiarificazione sulla natura dei dati raccolti a livello nazionale. In primo luogo, le informazioni disponibili fanno riferimento al biennio 2021-2022, e attualmente non è possibile accedere a dati più recenti. In secondo luogo, i metodi di raccolta differiscono notevolmente.

I dati ISTAT (2021) si basano sul numero di persone iscritte ai registri anagrafici con "residenza fittizia".<sup>107</sup> Questo tipo di residenza non è distribuita in modo uniforme sul territorio nazionale e non è rappresentativa della varietà delle condizioni di *homelessness* in

<sup>107</sup> [http://dati-censimenti-permanenti.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCSS\\_SENZA\\_TETTO](http://dati-censimenti-permanenti.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCSS_SENZA_TETTO):  
<https://www.istat.it/it/files//2022/12/CENSIMENTO-E-DINAMICA-DEMOGRAFICA-2021.pdf>

Italia. Questo tipo di raccolta esclude infatti tutte le persone prive di permesso di soggiorno o che si trovano in territori diversi da quello di registrazione.

Come sottolinea fio.PSD, questo metodo di raccolta esclude molte persone che vivono, di fatto, in condizione di *homelessness*. Secondo i dati raccolti dalle organizzazioni partner di fio.PSD infatti, solo un quarto delle persone incontrate possiede una residenza fittizia.<sup>108</sup>

L'altro report, prodotto da fio.PSD, raccoglie invece dati aggiornati al 2022 dai 146 enti che sono soci della federazione e che lavorano a contatto diretto con la popolazione.

Il report evidenzia che la distribuzione delle persone senza dimora sul territorio nazionale è disomogenea. Secondo fio.PSD, alcune aree urbane attraggono maggiormente le persone senza dimora: Milano e Bologna, entrambe nel Nord e tra le regioni più ricche, sono considerate mete principali, anche per l'alta concentrazione di servizi.<sup>109</sup>

I comuni con il maggior numero di persone registrate sono Roma (23,1%), Milano (9%), Napoli (7%), Torino (4,6%), Foggia (3,7%), Genova (3%). La maggioranza delle donne con residenza fittizia si trova nell'area di Napoli.<sup>110</sup>

Rispetto alle donne senza dimora, fio.PSD riporta che più del 25% delle donne ha riportato formalmente o informalmente di aver vissuto situazioni di violenza di genere. Dal report del 2023 menzionato precedentemente emerge che tutte le donne intervistate erano sopravvissute o sopravvivevano alla violenza di genere.<sup>111</sup>

Uno dei report più significativi a riguardo è il Report fio.PSD sulla mortalità in strada. Il Report del 2024 registra 434 persone morte in strada nel corso dell'anno. Sebbene il 91% fosse di sesso maschile, i dati sottolineano ancora una volta l'invisibilità della questione di genere, che si manifesta spesso in spazi interni e non nei luoghi pubblici, quindi non rilevata nei dati sulla mortalità all'aperto.<sup>112</sup>

A livello locale, è possibile fare riferimento ai dati ISTAT del 2021, secondo cui, nella provincia di Bologna erano presenti: 1.156 persone senza dimora, di cui 826 uomini (71,5%), 330 donne (28,5%).<sup>113</sup> Anche in questo caso, è importante tener presente le stesse criticità dei dati menzionate per il contesto nazionale.

<sup>108</sup> DA METTERE IN NOTA elenco-vie-fittizie

<sup>109</sup> Infografiche-fio.PSD-2022.pdf

<sup>110</sup> Elenco delle vie fittizie, fio.PSD, 2025 elenco-vie-fittizie

<sup>111</sup> <https://www.fiopsd.org/wp-content/uploads/2024/02/Oltre-gli-Ostacoli-1.pdf>

<sup>112</sup> <https://www.fiopsd.org/la-strage-invisibile-434-morti-nel-2024/>

<sup>113</sup> Senza tetto e senza fissa dimora, ISTAT, 2021

[http://dati-censimenti-permanenti.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCSS\\_SENZA\\_TETTO](http://dati-censimenti-permanenti.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCSS_SENZA_TETTO):  
Censimento e dinamica demografica, ISTAT, 2021

## 7.3 LEGISLAZIONE E ASSETTO NORMATIVO

In Italia, il diritto all'abitare non è trattato come un diritto costituzionale autonomo, ma all'interno del contesto più ampio degli altri diritti umani e sociali. Tuttavia, il diritto alla casa si è evoluto attraverso la giurisprudenza, con la Corte Costituzionale che ha iniziato ad affrontarlo nei primi anni Ottanta. Queste sentenze non hanno creato un diritto assoluto ed esigibile all'abitazione ma, in particolare con la Sentenza della Corte Costituzionale 252/1983, hanno riconosciuto l'abitazione come un bene primario per l'individuo. Più specificamente, con le sentenze n. 49/1987, 217/1988 e 404/1988, si è riconosciuto che l'abitazione è un bene inviolabile, sottolineando l'obbligo della comunità di prevenire il fenomeno della *homelessness*. Ciò ha reso l'abitazione un tema fondamentale, strettamente connesso ad altri diritti.

In Italia infatti l'abitazione non è vista come un diritto assoluto, ma come un elemento importante per la tutela di altri diritti, come la salute, l'uguaglianza e le relazioni familiari. Sulla base di queste considerazioni, l'approccio al diritto all'abitare varia sensibilmente da regione a regione.

Nella regione Emilia-Romagna, in particolare, il Comune di Bologna promuove pratiche e progetti di *co-housing*, che vengono descritte in maniera più dettagliata nei paragrafi successivi. A livello nazionale, in Italia non esistono strategie unitarie volte al contrasto della grave emarginazione adulta, ma si possono citare le seguenti politiche:

- Linee di Indirizzo per il Contrasto alla Grave Emarginazione Adulta in Italia  
Queste linee guida, emanate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dalle istituzioni locali e da fio.PSD nel 2015, forniscono indicazioni ai vari livelli governativi per garantire interventi strutturati e completi a favore delle persone senza dimora e di coloro che presentano vulnerabilità specifiche. Promuovono l'adozione di un modello strategico integrato per l'intervento dei servizi sociali, orientato verso approcci innovativi come Housing First (HF)e Housing Led.
- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)  
Questo piano, adottato dal 2021 per rispondere all'emergenza della pandemia Covid-19, include misure per contrastare la grave emarginazione adulta, in particolare all'interno della Missione 5 "Inclusione e Coesione Sociale". Le iniziative previste comprendono: abitazioni temporanee, programmi Housing First, centri di servizio per l'alleviamento della povertà, "stazioni di posta" (centri di servizi sociali e sanitari che offrono cibo, distribuzione della posta per coloro che non hanno una residenza, mediazione culturale, ecc.).
- Fondo Nazionale per la Lotta alla Povertà  
Il governo italiano ha istituito questo fondo all'interno della Legge di Stabilità del 2016 per finanziare misure contro la povertà e l'esclusione sociale. Si tratta di uno strumento strutturale che fa parte del bilancio dello Stato e viene gestito attraverso politiche sociali specifiche.

- PN Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027

Il Piano è gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e definisce le azioni prioritarie per la lotta alla povertà. Ha come obiettivo quello di stabilire livelli essenziali di prestazioni sociali che siano garantiti progressivamente su tutto il territorio nazionale.

Nel Comune di Bologna, le politiche seguono le linee guida dei piani nazionali e europei sopra citati. Inoltre, a livello territoriale, le seguenti misure sono particolarmente significative:

- Co-progettazione dei servizi rivolti al contrasto alla grave emarginazione adulta e al disagio abitativo, 2024

Il Comune di Bologna e ASP Città di Bologna, insieme ad organizzazioni del Terzo Settore, comprese cooperative e associazioni, ha avviato un processo di co-progettazione per la gestione dei servizi destinati al contrasto della grave emarginazione adulta e ai servizi di accoglienza. Le risorse allocate garantiscono il funzionamento dei principali servizi, tra cui:

- Servizi di prossimità
- Pronta accoglienza
- Abitare condiviso temporaneo
- Accoglienza temporanea in alloggi, anche in convivenza, di nuclei familiari e persone singole
- Interventi di supporto per le comunità Rom, Sinti e Caminanti.

- Pronto Intervento Sociale

Attualmente gestito dalla Cooperativa Sociale Società Dolce, è un servizio attivo 24 ore su 24 ed è essenziale per contrastare la grave emarginazione adulta e per fornire supporto in emergenza a donne sopravvissute a violenza di genere.

- Registrazione della Residenza Fittizia

Il Comune di Bologna ha attuato la normativa nazionale che consente alle persone senza dimora di ottenere una residenza fittizia, permettendo loro di ottenere lo status di residente ufficiale e accedere ai diritti e ai servizi collegati alla residenza.

- Abbonamenti Gratuiti per i Trasporti Pubblici

Una partnership tra il Comune di Bologna e l'azienda di trasporti Tper offre abbonamenti gratuiti per il trasporto pubblico a persone in condizione di grave marginalità. Questa iniziativa facilita l'accesso a programmi di occupazione e opportunità di inclusione sociale.

- Accesso al Medico di Base per Senza Dimora

In Emilia-Romagna, con la Legge Regionale n. 10 del 29 luglio 2021, è stato garantito l'accesso al medico di base anche per le persone senza residenza ufficiale.

Dal 2021, ASP Città di Bologna, MondoDonna Onlus (attraverso il centro antiviolenza CHIAMA chiAMA) e Società Dolce sono impegnate in progetti esplicitamente destinati al

supporto delle donne senza dimora sopravvissute o che sopravvivono a violenza di genere (GBV).

La principale sfida è quella di sensibilizzare e informare le donne che attraversano servizi e strutture dedicate alla *homelessness* circa l'esistenza dei centri antiviolenza e la possibilità di accedervi, tentando inoltre di creare un primo contatto con le operatrici del centro antiviolenza. Storicamente, i servizi per le persone senza dimora si sono concentrati principalmente sulla popolazione maschile, che rappresenta circa l'80% degli utenti, mentre i sistemi di supporto contro la violenza di genere sono stati principalmente rivolti a donne che non vivono situazioni di grave emarginazione o senza dimora. Con l'obiettivo di affrontare queste criticità, il gruppo di lavoro ha avviato un processo di progettazione, sperimentazione e sviluppo di una metodologia innovativa, che include la creazione di strumenti operativi e paradigmi teorici integrati e multidisciplinari. Il sistema antiviolenza GEA-SA comprende una serie di interventi rivolti a donne senza dimora sopravvissute a violenza di genere, oltre a misure di supporto per le equipe dei servizi coinvolti, come illustrato nella Tabella 12.

**TABELLA 12. SERVIZI FORNITI DAL SISTEMA ANTIVIOLENZA GEA-SA DI BOLOGNA**

Servizio	Informazioni
Interventi Integrati	<p>Questo servizio fornisce interventi specializzati e integrati per le donne in condizioni di grave emarginazione sopravvissute a violenza di genere. La rete dei servizi valuta la possibilità di collocare la donna in una casa rifugio o di creare uno spazio <i>safer</i> presso la struttura di accoglienza per persone senza dimora in cui risiede. Gli interventi vengono attivati su richiesta del servizio di presa in carico o della struttura di accoglienza in cui è collocata la donna, previo consenso della stessa. Target: donne in estrema marginalità e sopravvissute o che sopravvivono alla violenza di genere (GBV)</p>
Consulenze per le Equipe delle Strutture di Accoglienza	<p>Un'equipe di esperte, che include la coordinatrice del centro antiviolenza e una psicoterapeuta specializzata in violenza di genere, è disponibile per svolgere consulenze di secondo livello rivolte al gruppo di lavoro delle strutture di accoglienza o dei servizi rivolti alle persone in condizione di grave emarginazione. L'obiettivo è quello di supportare le équipe nel riconoscimento della violenza, nella costruzione della segnalazione e accompagnamento al centro antiviolenza. Target: Le équipe delle strutture di accoglienza e dei servizi</p>
Formazione e identificazione delle "Antenne"	<p>Le Antenne sono figure afferenti al gruppo operativo di ogni servizio della Grave Emarginazione Adulta e dei Servizi di Accoglienza, che riceve una formazione specifica promossa da MondoDonna e condotta in collaborazione con i partner del progetto. La funzione dell'Antenna è quella di riconoscere gli indicatori di violenza, supportare l'équipe del servizio nell'osservazione e nella gestione delle situazioni a rischio nonché orientare le interazioni con le beneficiarie, in particolare nelle fasi iniziali.</p>

	<p>Target: Equipe delle strutture di accoglienza per persone senza dimora e altri servizi</p>
Sportello Mobile	<p>E' un servizio di supporto alle equipe e alle donne accolte nelle strutture per persone senza dimora o che attraversano i servizi a loro dedicati. Attraverso un presidio settimanale o a rotazione, in base al servizio coinvolto, un' operatrice antiviolenza di MondoDonna supporta l'equipe della struttura e può fornire informazioni, orientamento e la possibilità di un primo colloquio individuale svolto presso la struttura qualora le donne accolte che ne facciano richiesta. L'obiettivo è promuovere la conoscenza dei servizi offerti dal CAV e, supportare le donne nell'avvio di un percorso di uscita dalla violenza.</p> <p>Obiettivo: Fornire supporto e informazioni, Prima Informativa Anti-violenza</p> <p>Target: Donne e soggettività LBTQIA+</p>
Laboratori di gruppo	<p>I laboratori di gruppo sono pensati come spazi in cui svolgere attività strutturate, non prioritariamente focalizzate sul linguaggio verbale, con l'obiettivo primario di facilitare nelle partecipanti processi di consapevolezza rispetto alle proprie risorse e allo stesso tempo consentire di sperimentare un rapporto di fiducia con le operatrici del CAV.</p> <p>Obiettivo: <i>Empowerment</i>, creare relazioni di fiducia</p> <p>Target: Donne e soggettività LBTQIA+</p>

Questi servizi sono progettati per offrire un supporto sensibile al genere per le donne, aiutandole a passare da una condizione di vulnerabilità estrema a una situazione più stabile e sicura. L'approccio integrato favorisce l'accesso delle donne senza dimora e sopravvissute a violenza di genere a soluzioni più protette, con un supporto mirato a sostegno del recupero della loro autonomia.

### 7.3.1 IL RUOLO DEL GENERE NELLE LEGGI E NEI QUADRI GIURIDICI

La normativa italiana in materia di *homelessness* - tra cui rientra La Legge 328/2000 (Legge quadro per l'attuazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) - si concentra su interventi di assistenza e inclusione sociale destinati in modo generale sia a uomini sia a donne.

A livello nazionale, le linee guida ministeriali includono sezioni specifiche con raccomandazioni per interventi rivolti a donne senza dimora e a persone che affrontano discriminazioni legate all'orientamento sessuale e all'identità di genere. Le linee guida nazionali prevedono, tra le altre misure, la creazione di servizi esclusivamente dedicati alle donne, al fine di offrire ambienti protetti, nonché un approccio integrato alla cura che comprenda il trattamento delle dipendenze, delle vulnerabilità legate alla salute mentale e dei traumi. Tuttavia, nella pratica, l'applicazione di queste misure non è uniforme su tutto il territorio nazionale.

Fra la legislazione specifica in tema di contrasto alla violenza di genere, è necessario menzionare la legge n.19/2019, cosiddetto Codice Rosso, che ha l'obiettivo di rafforzare la

protezione delle donne sopravvissute alla violenza di genere. La legge accelera le procedure legali, obbliga le forze dell'ordine e le autorità giudiziarie a intervenire tempestivamente e introduce nuovi reati come la distribuzione non consensuale di immagini intime e il matrimonio forzato.

## 7.4 TEORIE E CORNICI DI RIFERIMENTO

Sul territorio italiano sono presenti strutture e iniziative significative per rispondere ai bisogni delle donne senza dimora, anche se il sistema resta frammentato. Stando ai dati raccolti dai questionari sottoposti agli stakeholder, alcune città e regioni stanno applicando soluzioni più marcatamente inclusive e sensibili al genere, che includono l'approccio Housing First (HF)(HF), con un focus specifico sulle donne.

Ad esempio:

- Roma

Il progetto Housing First (HF)(HF) è iniziato con alcune sperimentazioni abitative per persone senza dimora, incluse donne - con un focus specifico sulla sostenibilità abitativa e la salute mentale. Nello specifico, Casa Sabotino fornisce supporto alle donne senza dimora che sopravvivono o sono sopravvissute alla violenza di genere (GBV) o vivono situazioni complesse a livello di salute mentale.

- Torino

A Torino l'approccio Housing First (HF)(HF) viene applicato tenendo in considerazione le specifiche relative al genere. Attraverso questo approccio ogni donna viene supportata con un intervento su misura, tarato sui suoi bisogni specifici, che possono includere supporto mentale, reinserimento sociale e lavorativo, misure di protezione. Un altro progetto in via di sperimentazione è la casa rifugio per donne senza dimora in situazioni di violenza di genere, che vede la presenza di personale sanitario in struttura. Sempre a Torino, le già citate Alma Terra e Orienta Donna sono attive a supporto delle donne senza dimora con un approccio di *full spectrum harm reduction*.

Stando al report fio.PSD sui dieci anni di sperimentazione del modello Housing First (HF)(HF) in Italia (2014-2024), sono stati avviati 75 programmi di Housing First (HF)(HF), prevalentemente nelle regioni del Nord-Est (42%) e Nord-Ovest (32%), ma anche al Sud (15%), e nelle regioni centrali (11%). Le città di dimensioni medie giocano un ruolo chiave nell'applicazione dell'Housing First (HF)(HF), accogliendo il 47% dei programmi totali. Un programma su tre viene avviato in una delle sette città metropolitane, che contano 22 iniziative Housing First (HF)(HF) (29%); mentre il restante 24% è localizzato nelle piccole città.

Tra il 2020 e 2021, la pandemia ha temporaneamente rallentato l'applicazione di queste iniziative, ma c'è stata una ripresa significativa a partire dal 2022. Di fatto, il 19% dei programmi HF è stato avviato tra il 2023 e il 2024.

Nel decennio appena trascorso, un totale di 1,763 individui ha ricevuto supporto attraverso programmi di Housing First (HF)(HF), di cui il 65% sono uomini, il 35% donne, e il 0.3% persone che si identificano come LGBTQIA+. Stando al report, sebbene le donne non siano le beneficiarie principali dei programmi Housing First (HF)(HF), sono fra le soggettività per cui questi si rivelano più efficaci.<sup>114</sup>

A Bologna, le politiche per contrastare la grave emarginazione e tutelare le persone senza dimora sono state integrate nelle strategie comunali, con particolare attenzione all'inclusione sociale e alla salvaguardia dei diritti fondamentali. I servizi operano seguendo le linee guida ministeriali e le categorie ETHOS, utilizzate sia per definire il fenomeno della *homelessness* sia per orientare lo sviluppo di interventi appropriati.

In questo contesto, i servizi di *outreach* e il sistema di servizi forniti da ASP Città di Bologna si ispirano ai principi della riduzione del danno e limitazione dei rischi, che hanno lo scopo di arginare le conseguenze della grave marginalità attraverso strategie di supporto concrete e accessibili. Le misure promosse dalle istituzioni locali, come la possibilità di ottenere una residenza fittizia, il diritto di accesso a un'assistenza medica di base, a riduzioni sui costi dei trasporti pubblici, trovano fondamento nel principio della tutela dei diritti umani e assicurano strumenti essenziali per interventi concreti volti all'inclusione sociale.

Gli approcci Trauma-Orientati e di riduzione del danno e limitazione dei rischi si rivelano efficaci nell'affrontare il fenomeno della *homelessness*, soprattutto per le persone con bisogni complessi che necessitano di un supporto integrato. Questi approcci dovrebbero divenire trasversali all'intera rete dei servizi, guidando gli interventi delle strutture di accoglienza, dei servizi di prossimità e dei progetti volti all'abitare.

In Italia, l'approccio trauma-orientato non è ancora integrato in modo sistematico nelle metodologie adottate dai centri antiviolenza né dai servizi dedicati al contrasto della *homelessness*. A livello locale, l'associazione MondoDonna Onlus lavora con le donne senza dimora attraverso un approccio trauma-orientato dal 2021. Azioni essenziali in questa sperimentazione sono: la costruzione di una rete di servizi che applichi i principi dell'approccio trauma-orientato, la creazione di procedure e metodologie condivise e la formazione di tutte le figure professionali parte della rete.

A livello nazionale, le Linee di Indirizzo per il Contrasto alla Grave Emarginazione Adulta, redatte nel 2015, forniscono una guida pratica al lavoro di supporto con persone senza dimora con uso problematico di sostanze (PSU) e fragilità connesse alla salute mentale.

MondoDonna ha approfondito questa sperimentazione anche attraverso la promozione del progetto europeo, 'CARE4TRAUMA,' che ha avuto un ruolo cruciale nella diffusione di proposte formative, attività di informazione e sensibilizzazione volte all'applicazione dell'approccio trauma-orientato. Inoltre, due delle sessioni formative sono state condotte a livello nazionale, permettendo la formazione di organizzazioni pubbliche e private del settore

<sup>114</sup> [https://www.fiopsd.org/wp-content/uploads/2025/02/Housing-First-in-Italia\\_Sintesi-1.pdf](https://www.fiopsd.org/wp-content/uploads/2025/02/Housing-First-in-Italia_Sintesi-1.pdf)

sociale, che lavorano nel campo della prevenzione e il contrasto della violenza di genere (GBV) attraverso un approccio trauma-orientato. Questo lavoro ha avuto un impatto significativo sulla rete dei servizi, a partire dal quale sono stati fatti molti progressi nel riconoscimento del trauma e del suo impatto sul funzionamento delle persone.

Durante il focus group di INTERACT condotto all'interno del WP1, è emerso come alcuni progetti e servizi locali abbiano iniziative rivolte alle donne, inclusi spazi riservati alle donne e programmi di supporto psicologico e sociale realizzati su bisogni specifici connessi al genere - come quelli delle donne madri o di chi è sopravvissuta alla violenza di genere. In alcune regioni del Paese, sono stati avviati programmi specifici per supportare le donne con uso problematico di sostanze (PSU) attraverso i principi della riduzione del danno e limitazione dei rischi. Ad esempio il progetto Orienta Donna di Torino mette a disposizione uno sportello che offre ascolto, supporto e orientamento a donne che vivono situazioni di violenza o discriminazione. Inoltre Alma Terra, a Torino, gestisce un servizio di ristorazione e rifornimento di beni specifici esclusivamente per donne. Altre regioni italiane hanno istituito servizi specifici per le donne che affrontano il problema dell'uso di sostanze (PSU) e che sono incinte o hanno figli minori. Questi programmi offrono supporto integrato, comprendente assistenza sanitaria, psicologica e sociale, per prevenire che l'uso di sostanze influisca negativamente sulla salute della madre e del bambino.

L'Italia nel 2017 ha incluso la riduzione del danno nei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) con il Decreto-legge 502/1992 [Decreto-legge sui Livelli Essenziali di Assistenza 502/1992], ma non sono state previste misure specifiche per le donne. Un problema significativo rimane il fatto che non sono state specificate le aree di intervento e non ci sono state azioni governative o ministeriali per garantire la loro attuazione. I progressi si sono concentrati principalmente nelle regioni che avevano già sviluppato iniziative in questo ambito, mentre permangono differenze territoriali che i LEA mirano a ridurre. Alcune pratiche, come il *drug checking*, sono essenziali per monitorare le sostanze in circolazione, informare le persone su cosa stanno consumando e prevenire intossicazioni involontarie. Queste pratiche sono spesso gestite da enti del terzo settore, come associazioni o cooperative. Inoltre, i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), introdotti dalla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 [Livelli Essenziali delle Prestazioni, introdotti dalla Legge Costituzionale del 18 ottobre 2001], stabiliti dalla Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali 328/2000 [Legge Quadro per l'Istituzione di un Sistema Integrato di Interventi e Servizi Sociali 328/2000], non sono mai stati chiaramente definiti, causando notevoli disparità tra le diverse regioni del paese.

## 7.5 CONTESTI ISTITUZIONALI E STAKEHOLDER

Il sistema istituzionale locale per contrastare la *homelessness* si basa sulla collaborazione tra le amministrazioni pubbliche e il terzo settore. Il Comune di Bologna affida ad ASP la gestione dei servizi per combattere la povertà e la grave marginalizzazione; in seguito al percorso di progettazione avviato nel 2024 e precedentemente menzionato, il contrasto alla

grave emarginazione adulta sul territorio si articola attualmente nel seguente modo: servizi di prossimità, laboratori di comunità, pronta accoglienza, alloggi temporanei condivisi, interventi a supporto delle comunità rom, sinti, camminanti. ASP Città di Bologna ha istituito, all'interno dell'area Coesione Sociale, una funzione dedicata all'uguaglianza di genere e al contrasto della violenza di genere (GBV). Inoltre, in collaborazione con la Direzione Generale e il Comitato Unico di Garanzia, ha rivisitato le proprie attività e progetti, avviando nuove iniziative con stakeholder nazionali e locali secondo una prospettiva intersezionale.

### 7.5.1 STAKEHOLDER NAZIONALI

Il gruppo di lavoro italiano del progetto INTERACT ha individuato i seguenti stakeholder nazionali sulla base dei rispettivi ambiti di interesse, come presentato nella Tabella 13 in ordine alfabetico. L'elenco che segue non è da considerarsi esaustivo.

**TABELLA 13. STAKEHOLDER NAZIONALI DEL PROGETTO INTERACT IN ITALIA.**

Nome	Dettagli
Avvocati di Strada	Supporto legale per le persone senza dimora. ONG.
Comune di Napoli	Servizi sociali. Ente pubblico.
Comune di Torino	Servizi sociali e centro antiviolenza. Ente pubblico.
Comune di Verona	Servizi sociali. Ente pubblico.
Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione	Implementazione di programmi sociali e sanitari per contrastare la grave emarginazione adulta. ONG.
fio.PSD	Attività di ricerca e sensibilizzazione sulla <i>homelessness</i> e sul disagio abitativo; promozione di programmi di supporto e di <i>empowerment</i> per le persone senza dimora (Housing First; protezione legale); ONG.
I Tetti Colorati	Implementazione di programmi sociali e sanitari per contrastare la grave marginalizzazione degli adulti. ONG.
Isola di Arran	Supporto alle persone senza dimora e riduzione del danno a spettro completo. ONG
Liberas	Centro antiviolenza. ONG.
On the Road	Implementazione di programmi sociali e sanitari per contrastare la grave marginalizzazione degli adulti. ONG.
Rumori Sinistri	Progettazione e gestione di interventi mirati alla riduzione della povertà, nuovi modelli di welfare e coesione sociale. ONG.

## 7.5.2 STAKEHOLDER LOCALI

Il gruppo di lavoro italiano del progetto INTERACT ha individuato i seguenti stakeholder locali, presentati nella Tabella 14 in ordine alfabetico. Questa è una lista non esaustiva.

**TABELLA 14. STAKEHOLDER LOCALI A BOLOGNA, AREA DI INTERVENTO DI INTERACT.**

Nome	Dettagli
ASP Città Città di Bologna	Gestione dei servizi per combattere la povertà, la grave emarginazione adulta e l' <i>homelessness</i> sul territorio. Pubblico.
AUSL Bologna	Servizi sanitari. Pubblico.
Casa delle Donne per non subire violenza	Centro antiviolenza. ONG.
Cidas	Servizi per persone in situazioni di vulnerabilità. ONG.
Città Metropolitana di Bologna	Settore welfare. Pubblico.
Comune di Bologna	Servizi sanitari. Pubblico.
Comune di Bologna - Dipartimento Welfare e Promozione del benessere di comunità	Settore welfare. Pubblico.
Confcooperative	Protezione e rappresentanza di tutte le Associazioni Italiane. (cooperative). Privato.
Consorzio Arcolaio	Servizi per persone in situazione di vulnerabilità. ONG.
fio.PSD (Federazione italiana organismi per le persone senza dimora)	Programmi di supporto e <i>empowerment</i> per le persone senza dimora (Housing First; protezione legale); Attività di ricerca e sensibilizzazione sulla grave emarginazione adulta. ONG.
Forze dell'Ordine	Protezione e Accesso alla Giustizia. Pubblico
Legacoop	Protezione e Rappresentanza di tutte le Associazioni Italiane (cooperative). Privato.
Ordine degli Avvocati	Protezione legale e accesso alla giustizia. Pubblico/Privato.
SOS Donna	Centro Antiviolenza. ONG.
Trama di Terre Imola	Centro Antiviolenza. ONG.
UDI Bologna	Centro Antiviolenza. ONG.

## 7.5.3 COLLABORAZIONE INTERDISCIPLINARE

A livello locale, è in fase di costruzione un sistema di lavoro integrato che coinvolge i servizi sociali, i servizi sanitari e i centri antiviolenza per offrire protezione alle donne che sono sopravvissute a violenza di genere con vulnerabilità legate alla salute mentale (MH) o fragilità dovute alla *homelessness*.

Negli ultimi anni, sono stati firmati due documenti significativi per orientarsi verso la creazione di un sistema di intervento integrato:

- Nel 2015, è stato firmato “l’Accordo di ambito metropolitano per la realizzazione di attività e di interventi di accoglienza, ascolto ed ospitalità per donne maltrattate o che hanno subito violenza”, che sostiene il rafforzamento della rete e della collaborazione tra istituzioni e associazioni (autorità locali, organizzate nei Distretti per le Pari Opportunità, autorità sanitarie, centri anti violenza, forze dell’ordine, sistema educativo, ecc.) e promuovere un’importante azione integrata fra soggetti pubblici e privati per l’accoglienza delle donne maltrattate.
- Nel 2017, è stato firmato il “Protocollo di intesa per il miglioramento della Protezione delle Donne che hanno subito violenza nell’ambito di Relazioni di Intimità”; tra gli obiettivi c’è quello di promuovere una rete di attori pubblici e privati nel Comune di Bologna dotati di procedure sempre più efficaci, tempestive e integrate. Questa rete ha lo scopo di coordinare le varie entità che lavorano nel campo per prevenire e combattere la violenza di genere. Questo documento è stato firmato, tra gli altri, dal Comune, ASP Città di Bologna, dall’Azienda Sanitaria Locale, dai centri contro la violenza di genere, dalle forze dell’ordine, dal Tribunale di Bologna e da altri stakeholder istituzionali chiave.

In conclusione, la collaborazione interistituzionale in Italia continua a rappresentare una delle maggiori sfide. La *homelessness*, soprattutto tra le donne, è un fenomeno complesso che non ha ancora beneficiato di interventi mirati per essere affrontato in modo efficace. A livello istituzionale, sia la consapevolezza che l’allocazione delle risorse potrebbero essere migliorate. I servizi in questo ambito spesso non sono pienamente interconnessi, il che può ridurre l’efficacia della collaborazione. Il fenomeno della *homelessness*, in particolare della specificità delle condizioni in cui le donne vivono, presenta ancora la necessità di essere approfondito; in questo contesto, adottare un approccio più intersezionale potrebbe portare benefici significativi.

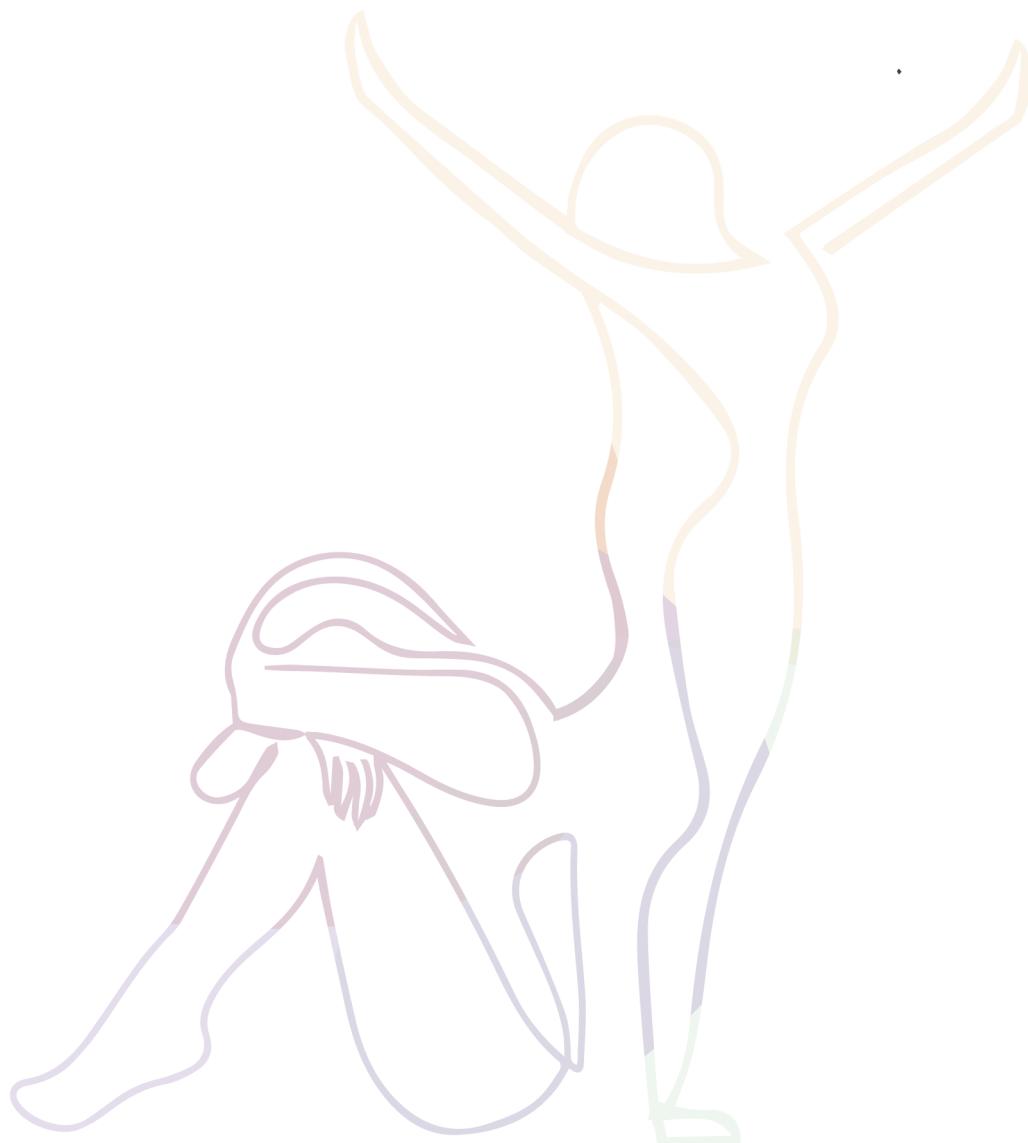
## 7.6 OSTACOLI NELL’ACCESSO AI SERVIZI

In Italia, i principali servizi per le persone senza dimora sono strutture di pronta accoglienza e strutture di accoglienza breve termine, servizi dedicati all’uso problematico di sostanze (PSU), servizi sanitari e, in alcuni contesti, servizi al contrasto alla violenza nelle relazioni di intimità (IPV).

A livello nazionale, il gruppo di lavoro del progetto INTERACT ha identificato fra i servizi disponibili per donne senza dimora una vasta rete di organizzazioni e associazioni che lavora per la protezione e il supporto delle persone senza dimora, che va dai servizi di prossimità all’accesso alle strutture di accoglienza, servizi sanitari, programmi e servizi dedicati all’uso problematico di sostanze (PSU), programmi e servizi per la salute mentale (MH), sia generici che specificamente rivolti alle donne e centri antiviolenza.

Per quanto riguarda il territorio di Bologna, la Tabella 15 fornisce un elenco di servizi progettati per contrastare la grave emarginazione adulta, organizzati per tipologia di servizio.

I servizi sotto riportati sono stati sviluppati attraverso il percorso di co-progettazione avviato nel 2024 tra Comune di Bologna, ASP Città di Bologna e enti del terzo settore.



**TABELLA 15. SERVIZI PER LE PERSONE SENZA DIMORA A BOLOGNA, ITALIA.**

Servizi	Descrizione
Servizi di prossimità	<p>Questi servizi si articolano in un'unità di strada, una linea telefonica di ascolto e orientamento e la gestione di servizi igienici (docce). Viene effettuato un monitoraggio delle aree maggiormente interessate dalla <i>homelessness</i>, con interventi specifici attivati sulla base delle segnalazioni ricevute. L'unità di strada realizza interventi di riduzione del danno e limitazione dei rischi, lavorando in stretta collaborazione con i servizi sociali per la presa in carico delle persone intercettate in strada. Una linea telefonica di supporto accompagna l'attività dei servizi di prossimità. È attiva dalle 16:00 alle 19:00 e si rivolge alle persone senza dimora, offrendo orientamento e informazioni sui servizi presenti in città. È inoltre attivo un canale diretto di segnalazione rivolto alla cittadinanza, per poter segnalare la presenza di persone senza dimora in strada.</p>
Laboratori di Comunità	<p>I laboratori di comunità sono strettamente connessi ai servizi di prossimità, organizzano attività laboratoriali e offrono opportunità di integrazione sociale per le persone intercettate in strada. Esiste inoltre anche uno spazio dedicato alle persone senza dimora che usano sostanze e un laboratorio di ergoterapia a bassa soglia di accesso.</p>
Pronta accoglienza	<p>Strutture preposte a rispondere in maniera immediata al bisogno di trovare un collocamento alle persone residenti o presenti sul territorio. L'accesso alle strutture di pronta accoglienza è coordinato dal Nucleo Accesso di ASP Città di Bologna durante gli orari di apertura del servizio; l'accesso può avvenire anche attraverso il Pronto Intervento Sociale (Pr.I.S) e dei servizi di prossimità. In totale, ci sono 398 posti disponibili, di cui 128 per adulti e 150 per famiglie con minori.</p> <p>Nei periodi di allerta meteorologica, sono previste delle aperture di posti straordinari; per 3 mesi nel periodo invernale e per 30 giorni nel periodo estivo, una delle strutture di accoglienza, mette a disposizione dei posti aggiuntivi. Ulteriori 30 giorni possono essere attivati in base alle condizioni meteorologiche; il calendario preciso delle aperture e delle chiusure viene definito in collaborazione con la Protezione Civile, tenendo conto delle condizioni meteorologiche.</p>
Abitare condiviso temporaneo	<p>Comprende 269 posti in diverse tipologie di alloggi, differenziate dal livello di supporto educativo previsto, tutte con accoglienza attiva 24 ore su 24, 7 giorni su 7; l'accesso avviene tramite segnalazione del servizio sociale che ha la presa in carico. Le accoglienze possono essere raggruppate come segue: strutture collettive con una presenza del personale 24 ore su 24, strutture residenziali per persone con un'autonomia medio-alta e alcune ore di supporto educativo giornaliero dedicato e l'<i>Housing First</i> (HF)(HF), che fornisce</p>

	alloggio in appartamenti sparsi per la città, alcuni dei quali in condivisione.
Accoglienza temporanea in alloggi	Questi servizi, che includono 246 unità abitative, hanno l'obiettivo di supportare le persone ed i nuclei familiari nel raggiungimento dell'indipendenza attraverso un supporto mirato e personalizzato. L'invio delle persone a questa forma di accoglienza è di competenza dei Servizi Sociali Territoriali.
Interventi di supporto alle comunità Rom, Sinti e Caminanti	Gli interventi educativi supportano le comunità Rom, Sinti e Caminanti all'interno delle due aree sosta designate in città, nelle micro-aree autorizzate dal Comune di Bologna, e negli alloggi di transizione. Il personale educativo è presente dal lunedì al sabato nelle aree sosta e svolge visite domiciliari settimanali per le persone residenti in abitazioni, incontri mensili con i Servizi Sociali territoriali per monitorare i progetti personalizzati delle famiglie e, quando necessario, incontri specifici con il responsabile della presa in carico. A partire dall'autunno 2025, saranno attuati interventi per supportare l'integrazione scolastica dei bambini Rom, Sinti e Caminanti, e verranno intensificati gli interventi in strada nelle aree con una forte presenza di famiglie Rom.

**TABELLA 15.2 - SERVIZI SOCIALI RIVOLTI A PERSONE IN CONDIZIONE DI GRAVE EMARGINAZIONE**

Servizi	Descrizione
Pronto Intervento Sociale (Pr.I.S)	Questo servizio è attivo al di fuori degli orari di apertura dei servizi sociali territoriali, intervenendo in situazioni di emergenza e urgenza. È rivolto a famiglie, minori, minori stranier* non accompagnat*, persone con disabilità, persone anziane, senza dimora, migranti, donne sopravvissute o che hanno subito violenza, donne sopravvissute alla tratta ai fini dello sfruttamento, e a chiunque si trovi in una situazione di bisogno urgente che richiede un intervento immediato di tutela e messa in protezione. Può essere attivato dalle forze dell'ordine, dalle strutture ospedaliere dell'area metropolitana di Bologna e dai servizi di prossimità sopra descritti.
Servizio Sociale Bassa Soglia	E' un servizio sociale di orientamento e presa in carico a bassa soglia, destinato a persone in condizione di emarginazione o grave esclusione sociale, temporaneamente presenti sul territorio e non registrati ufficialmente come residenti a Bologna. Il servizio è rivolto anche a coloro che sono in possesso della residenza fittizia e a coloro che risiedono all'interno dei centri di accoglienza. Il servizio sociale a bassa soglia può attivare diversi tipi di interventi e misure di supporto, tra cui:

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servizi di segretariato sociale, che offrono informazioni e orientamento sui servizi locali per le persone senza dimora.</li> <li>- Presa in carico della persona con progetti a breve, medio e lungo termine orientati al superamento della condizione di emarginazione ed esclusione sociale.</li> <li>- Interventi indifferibili ed urgenti, in rete con i servizi sanitari dell'AUSL (Azienda Usl di Bologna).</li> <li>- Valutazione delle situazioni individuali prima della dimissione dal carcere e definizione di progetti personalizzati di reinserimento per l'inclusione sociale.</li> </ul>
--	---

### 7.6.1 OSTACOLI NELL'ACCESSO AI SERVIZI

Secondo i dati ISTAT sulla violenza di genere (GBV) riferiti al biennio 2021–2022, vi è un'esclusione generalizzata delle donne dalle case rifugio quando presentano vulnerabilità legate all'uso di sostanze (81,9%), *homelessness* (71,2%) o fragilità connesse alla salute mentale (80,7%).

I criteri di esclusione sono spesso correlati: una donna esclusa a causa di fragilità psichiche viene solitamente esclusa anche per l'uso di sostanze. In tutta Italia, sono soltanto quattro le strutture che non escludono le soggettività con fragilità psichiche, anche quando escludono chi presenta un uso problematico di sostanze.

Secondo la ricerca ISTAT, tutte le strutture presenti nelle seguenti regioni escludono le donne che presentano contemporaneamente i tre criteri (uso problematico di sostanze, fragilità psichica e condizione di senza dimora):

- Valle d'Aosta e Molise (che hanno solamente una struttura per regione), Trentino, Toscana, Umbria, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna.
- Liguria, Abruzzo e Puglia escludono le donne con uso di sostanze e fragilità psichica.
- In Emilia-Romagna, solo 7 strutture su 48 non escludono le donne senza dimora, e soltanto una struttura su 48 non esclude le donne che presentano sia uso di sostanze che fragilità psichiche.
- Nel Lazio i dati si discostano dalle altre regioni: il tasso di esclusione per uso problematico di sostanze (PSU) e fragilità psichiche è del 15%, mentre per le sopravvissute alla tratta è del 61%, e per le donne senza dimora del 46,2%.
- La Sicilia è la regione con la percentuale più bassa di criteri di esclusione (65%).<sup>115</sup>

<sup>115</sup> Protezione per le donne vittime di violenza - Anni 2021 e 2022 - Tavole sulle Case Rifugio, ISTAT, 2021-2022

<https://www.istat.it/comunicato-stampa/il-sistema-di-protezione-per-le-donne-vittime-di-violenza-anni-2021-e-2022/>.

È importante sottolineare che in Italia esiste una forte disomogeneità regionale nei servizi sociali e di welfare, dovuta sia alle politiche differenti adottate da ciascuna Regione, sia alla disomogenea disponibilità di risorse economiche e strutturali.

Inoltre, diversi altri fattori possono ostacolare le donne nella ricerca di aiuto. Si tratta spesso di ostacoli legati a dimensioni sociali, psicologiche e sistemiche che influenzano la percezione e l'accesso ai servizi di supporto.

Le donne senza dimora sono soggette a uno stigma maggiore rispetto agli uomini, a causa di pregiudizi sociali che associano la precarietà abitativa a giudizi morali e alla presunta inadeguatezza nei ruoli di cura. Almeno il 10% delle donne in Italia è oggetto di stigmatizzazione legata al disagio psichico, così come l'essere portatrici di una forma di disabilità causa spesso ulteriore invisibilizzazione, accrescendo la vulnerabilità.

Le donne che fanno uso di sostanze e/o lavorano come sex worker sono particolarmente esposte a vittimizzazione secondaria. Spesso, queste donne interiorizzano lo stigma e si sentono responsabili della propria condizione, fattore che ostacola ulteriormente la richiesta di aiuto. La pressione sociale che grava sulle donne affinché ricoprono il ruolo di madri o di *caregiver* primarie, può farle sentire ulteriormente inadeguate nel rivolgersi ai servizi, specialmente se temono di essere percepite come incapaci di affrontare la situazione in cui si trovano.

Molte donne senza dimora sopravvissute a violenza di genere temono che le strutture di accoglienza non siano per loro luoghi sicuri; la presenza maschile in questi spazi può infatti fungere da forte deterrente rispetto alla formulazione di una richiesta di aiuto. Inoltre, il riconoscimento sociale della violenza di genere in Italia, in un contesto in cui si registra un femminicidio ogni tre giorni, è ancora limitato. In molte strutture non esistono spazi separati per genere, né supporto psicologico specifico per le donne o servizi di sostegno alla genitorialità. Questo rende difficile per le donne permanere all'interno di strutture progettate principalmente per uomini. Nei dormitori, ad esempio, può capitare che le donne debbano condividere gli spazi con gli uomini, incluso, in alcuni casi, con l'autore di violenza, esponendole a nuove situazioni di vulnerabilità e rischi.

Le donne migranti, o prive di permesso di soggiorno, sono particolarmente vulnerabili a causa di barriere linguistiche e difficoltà legate alla regolarizzazione giuridica sul territorio. L'isolamento sociale e la paura di essere segnalate alle autorità impediscono a molte di loro di chiedere aiuto, anche quando si trovano in situazioni di grave difficoltà.

Inoltre, molte donne senza dimora non sono a conoscenza dei servizi disponibili oppure non si fidano delle istituzioni che li offrono. La sfiducia verso le politiche di inclusione sociale e le istituzioni pubbliche è molto diffusa, soprattutto in contesti di povertà estrema o vulnerabilità prolungata.

Le donne in condizioni di vulnerabilità estrema, come lavoratrici domestiche o sex workers spesso vivono in spazi chiusi, rendendo difficile per i servizi intercettarle. Inoltre, la paura di perdere l'alloggio le dissuade dal denunciare partner o datori di lavoro abusanti.

### 7.6.2 GAP NEI SERVIZI

Le principali sfide per la rete antiviolenza consistono nel garantire l'accesso a strutture protette di pronta accoglienza per donne senza dimora che presentano disturbi da stress post-traumatico (PTSD), altre fragilità connesse alla salute mentale e/o situazioni di uso problematico di sostanze (PSU), che sono sopravvissute a violenza di genere e necessitano di misure di protezione specifiche a causa dell'elevata esposizione al rischio.

Le case rifugio ad indirizzo segreto hanno l'obbligo di garantire la sicurezza delle donne, spesso accompagnate da\* propri\* figli\*. Tuttavia, le professioniste che operano in queste strutture non sono specificamente formate per affrontare le vulnerabilità multiple sopra menzionate. Per questi motivi, i centri antiviolenza raramente riescono a prendere in carico le donne senza dimora all'interno delle case rifugio.

Attraverso la collaborazione tra MondoDonna (CHIAMA chiAMA), ASP Città di Bologna e Cooperativa Sociale Società Dolce, i partner italiani stanno cercando di colmare tali lacune mediante le seguenti azioni:

- Approfondire la conoscenza reciproca tra i diversi servizi attivi sul territorio e costruire una prospettiva condivisa su come accogliere e accompagnare le donne senza dimora sopravvissute a violenza di genere, che possono presentare anche fragilità psichiche e uso problematico di sostanze (PSU);
- Formazione continua rivolta al personale che, a vario titolo, lavora con donne in condizioni di grave emarginazione sopravvissute a violenza di genere;
- Adozione di un approccio trauma-orientato;
- Supervisione per le figure professionali al fine di prevenire il burnout;
- Lavoro sinergico tra l'équipe antiviolenza e le équipe che si occupano di grave emarginazione adulta;
- Integrazione del lavoro delle operatrici antiviolenza nei percorsi di accoglienza delle donne senza dimora sopravvissute alla violenza, ospitate nelle strutture della grave emarginazione adulta.

### 7.6.3 STANDARD UFFICIALI PER L'EROGAZIONE DEI SERVIZI

Attualmente, non esistono standard nazionali sulla qualità dei servizi per le donne senza dimora. Questo vuoto pone con urgenza la necessità di adottare delle politiche nazionali e cornici di riferimento che definiscano standard minimi per i servizi di accoglienza, in particolare per quelli rivolti a donne sopravvissute alla violenza di genere con bisogni complessi.

## 7.7 SINTESI E Focus SPECIFICO DI INTERACT IN ITALIA

In Italia, la condizione di *homelessness* non è esplicitamente definita dalla legge. Tuttavia, diversi regolamenti e documenti in ambito di servizi sociali affrontano il tema, facendo riferimento alle categorie ETHOS di *homelessness*. Secondo tale classificazione, rientrano in questa definizione le soggettività prive di un'abitazione stabile e sicura, incluse quelle che vivono in strutture temporanee o che si trovano in una condizione di mobilità costante, senza una residenza permanente. Le politiche nazionali non definiscono in modo esplicito i ruoli di genere, ma alcune iniziative locali hanno sviluppato progettualità specifiche che tengono conto della prospettiva di genere per rispondere ai bisogni specifici delle donne senza dimora, in particolare di quelle che hanno vissuto violenza di genere.

Le cause principali della *homelessness* in Italia includono l'instabilità economica, situazioni familiari precarie e l'esclusione sociale. Le fragilità specifiche che colpiscono le donne comprendono la violenza domestica, l'insicurezza economica, l'essere madri single o donne anziane. Le donne migranti, appartenenti a minoranze etniche, e quelle che presentano un uso problematico di sostanze (PSU) e fragilità legate alla salute mentale, sono identificate come i gruppi più marginalizzati.

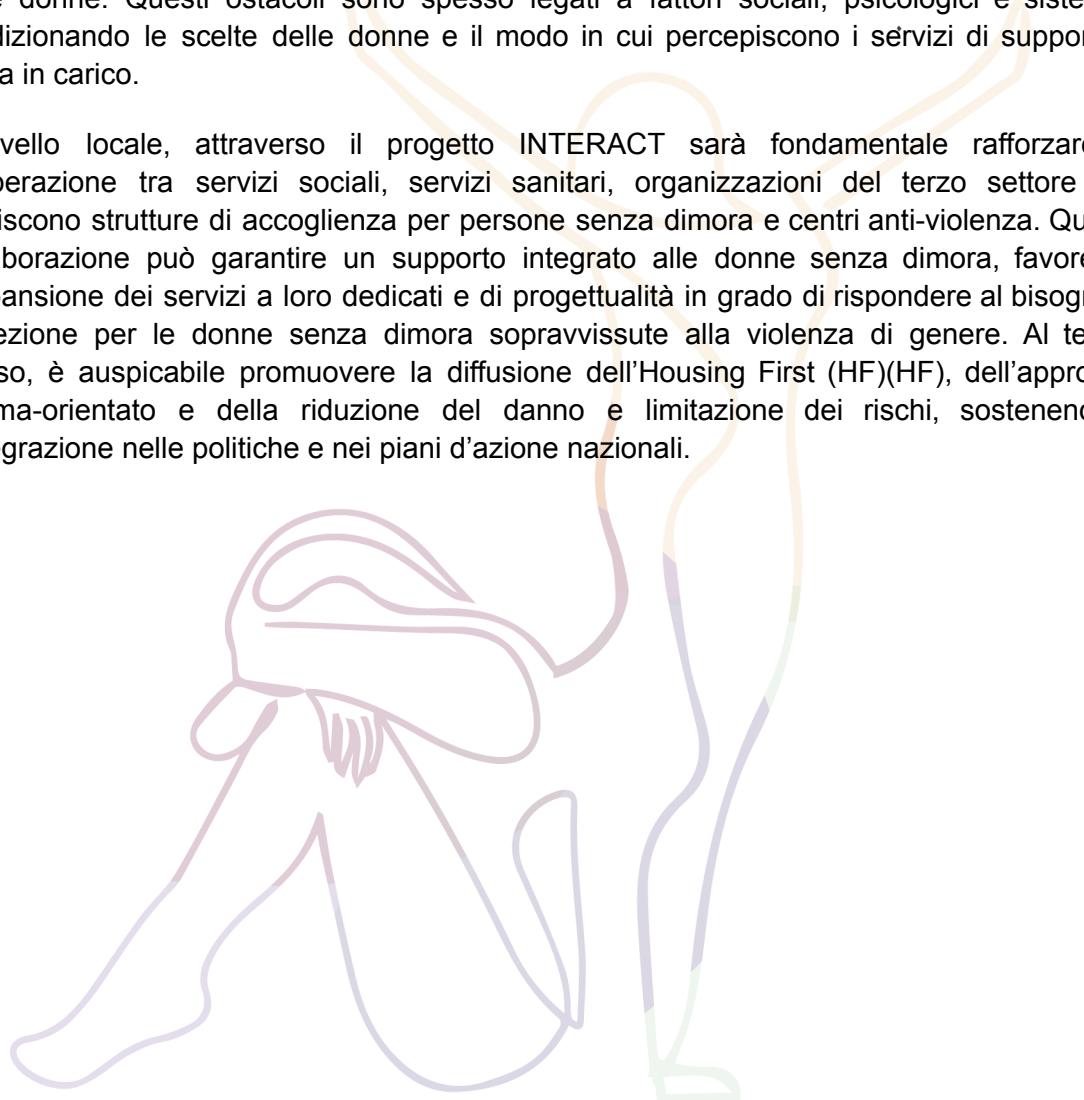
I dati sul fenomeno in Italia sono raccolti prevalentemente tramite il censimento della popolazione ISTAT, principalmente focalizzato sulle residenze fittizie e sull'assenza di una sistemazione abitativa stabile. Tuttavia, questi dati risultano incompleti e frammentati, non riuscendo a cogliere la complessità delle situazioni di *homelessness*, in particolare quelle legate all'assenza di permesso di soggiorno. L'affidabilità dei dati è ulteriormente compromessa da contributi disomogenei da parte degli enti gestori e dall'esclusione del fenomeno della *homelessness* sommersa.

Le politiche nazionali italiane sulla *homelessness* comprendono il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il Fondo Nazionale per la Lotta alla Povertà e il Piano Nazionale Inclusione e Lotta alla Povertà 2021–2027. Questi strumenti mirano a contrastare la grave emarginazione adulta attraverso soluzioni abitative temporanee e programmi Housing First (HF)(HF). Tuttavia, tali politiche spesso non integrano un approccio attento alle questioni di genere. Il diritto all'abitare viene riconosciuto all'interno del quadro più ampio dei diritti umani e sociali, recepito nella giurisprudenza, ma non costituisce ancora un diritto costituzionale effettivamente esigibile.

Il sistema italiano di protezione sociale si fonda sulla collaborazione tra pubbliche amministrazioni, organizzazioni del terzo settore ed enti privati. Iniziative locali, come quelle attive a Bologna, pongono un'attenzione specifica sul lavoro dei centri antiviolenza, ma la cooperazione è spesso ostacolata dalla frammentazione dei servizi e dall'assenza di procedure standardizzate.

In Italia, i servizi rivolti a tutti i generi includono: servizi di prossimità, strutture di pronta accoglienza, laboratori di comunità e soluzioni abitative condivise e temporanee. I servizi esclusivamente rivolti a donne sono ancora limitati, ma esistono alcune progettualità che adottano una prospettiva di genere, alcune delle quali sviluppate in collaborazione con realtà come MondoDonna. Questi servizi mirano a garantire supporto per donne senza dimora sopravvissute alla violenza di genere, che presentano anche fragilità psichiche e uso problematico di sostanze (PSU). Diverse barriere ostacolano l'accesso ai servizi da parte delle donne. Questi ostacoli sono spesso legati a fattori sociali, psicologici e sistematici, condizionando le scelte delle donne e il modo in cui percepiscono i servizi di supporto e presa in carico.

A livello locale, attraverso il progetto INTERACT sarà fondamentale rafforzare la cooperazione tra servizi sociali, servizi sanitari, organizzazioni del terzo settore che gestiscono strutture di accoglienza per persone senza dimora e centri anti-violenza. Questa collaborazione può garantire un supporto integrato alle donne senza dimora, favorendo l'espansione dei servizi a loro dedicati e di progettualità in grado di rispondere al bisogno di protezione per le donne senza dimora sopravvissute alla violenza di genere. Al tempo stesso, è auspicabile promuovere la diffusione dell'Housing First (HF)(HF), dell'approccio trauma-orientato e della riduzione del danno e limitazione dei rischi, sostenendone l'integrazione nelle politiche e nei piani d'azione nazionali.



## 8. PORTOGALLO

Il Portogallo, con una popolazione di circa 10,6 milioni al 1º gennaio 2024, è uno Stato membro dell'UE<sup>116</sup>. Il partner portoghese di INTERACT è Ares do Pinhal Associação de Recuperação de Toxicodependentes. Questo capitolo fornisce una panoramica della situazione attuale dell'*homelessness* in Portogallo.

### 8.1 HOMELESSNESS

A livello nazionale, il documento della Strategia Portoghese per l'Integrazione delle Persone Senza Dimora 2017-2023 (ENIPSSA) definisce in modo ampio la *homelessness*, includendo sia le persone senza dimora sia quelle prive di una sistemazione abitativa stabile. Secondo l'ENIPSSA, una persona senza dimora in Portogallo è definita come qualcun\* che, indipendentemente da nazionalità, etnia, religione, età, genere, orientamento sessuale, condizione socioeconomica o stato di salute fisica e mentale, è:

1. Senza tetto, persona che vive in spazi pubblici, rifugi d'emergenza o luoghi precari (ad esempio, strade, edifici abbandonati, veicoli o sistemazioni di emergenza temporanee).
2. Senza casa, risiedendo in alloggi temporanei destinati a questo scopo, come strutture di emergenze o abitazioni transitorie, con l'obiettivo di reintegrazione sociale.

Questa definizione è in linea con la classificazione ETHOS e mira a trattare le diverse forme di esclusione abitativa, includendo anche le persone a rischio di diventare senza dimora, come le donne ospitate in case rifugio o le persone detenute. Possono esserci lievi variazioni nel modo in cui la *homelessness* è compresa o categorizzata a livello locale o dagli enti che erogano i servizi, ma il quadro generale resta coerente con la definizione nazionale. In sintesi, la definizione di *homelessness* in Portogallo è generalmente coerente tra il livello nazionale e i servizi erogati dai Comuni, anche se lievi variazioni possono dipendere da contesti locali specifici o dall'approccio dei singoli enti attuatori.

Le figure professionali che hanno partecipato al gruppo di discussione del WP1 in Portogallo percepiscono la definizione legale di *homelessness* come ampia e inclusiva, ma non sufficientemente tarata sulle vulnerabilità specifiche, in particolare su quelle delle donne. Mentre alcun\* ne apprezzano la flessibilità, altr\* sostengono che si concentri in modo troppo restrittivo sullo status abitativo, trascurando cause strutturali come il trauma, la violenza di genere e l'esclusione sistematica. Permane una criticità legata al fatto che la definizione attuale non orienti in modo efficace le strategie di intervento, generando risposte frammentarie e poco mirate. Divers\* professionist\* sottolineano l'urgenza di adottare un quadro di riferimento maggiormente intersezionale, che integri una prospettiva sensibile alle differenze di genere e un approccio trauma-orientato. Ciò risulta essenziale affinché politiche

<sup>116</sup> EUROSTAT Popolazione al 1°Gennaio 2023

e servizi siano in grado di cogliere la complessità della condizione di senza dimora, andando oltre la sola assenza di strutture di accoglienza.

### 8.1.1 LE CAUSE DEL FENOMENO DELLA HOMELESSNESS

Sulla base dell'esperienza e di studi accademici, come quello condotto da Sónia Nobre (2021)<sup>117</sup> sulle donne e la *homelessness* in Portogallo, più precisamente nella regione di Lisbona, le cause più comuni che determinano la *homelessness* delle donne sono molteplici e interconnesse, in quanto riflettono vulnerabilità sia strutturali che individuali:

- **Insicurezza economica**  
Bassi livelli di reddito, occupazione precaria, disoccupazione di lunga durata e mancanza di autonomia finanziaria.
- **Esclusione abitativa**  
Aumento degli affitti, accesso limitato a soluzioni abitative economicamente accessibili e lunghe liste d'attesa per l'edilizia sociale.
- **Conflitti familiari e rottura di relazioni**  
Separazione, divorzio, morte de\* partner, e interruzione di relazioni affettive possono lasciare le donne senza supporto finanziario o sociale.
- **Violenza da parte del partner e violenza domestica**  
Molte donne diventano senza dimora dopo essere fuggite da relazioni abusanti, ma spesso non sono categorizzate come *homeless*, poiché cercano rifugio in centri di accoglienza o reti informali.
- **Problemi di salute mentale e uso problematico di sostanze**  
Depressione, schizofrenia e uso problematico di sostanze (PSU) sono riscontrati tra le donne senza dimora, anche se spesso rappresentano conseguenze piuttosto che le principali cause della *homelessness*.
- **Problemi giudiziari e dimissioni da strutture istituzionali**  
La criminalizzazione di strategie di sopravvivenza, la scarcerazione, le dimissioni da reparti psichiatrici o ospedalieri senza adeguati piani di reinserimento possono provocare la *homelessness*.
- **Mancanza di supporto istituzionale**  
Il supporto statale limitato, in particolare per madri single, migranti, donne senza permesso di soggiorno e donne ex detenute, aumenta la loro vulnerabilità alla *homelessness*.

Tutti i sottogruppi di donne senza dimora presenti in Portogallo sono considerati tra i più svantaggiati, inclusi minoranze etniche, immigrati\*, migranti, persone LGBTQIA+, madri single, sopravvissute alla tratta di esseri umani, donne che subiscono violenza nelle relazioni

<sup>117</sup> Nobre, Sónia Alexandra de Barros Rito Nunes. La homelessness femminile e l'esclusione abitativa nell'area metropolitana nord di Lisbona: uno studio esplorativo approfondito. Tesi di dottorato, Universidade NOVA de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 2021.  
<https://run.unl.pt/handle/10362/123033>

intime, donne con uso problematico di sostanze, donne con problematiche di salute mentale, donne con vulnerabilità multiple e donne precedentemente incarcerate. Questo è stato confermato da professionisti\*, che vedono l'*homelessness* femminile come il risultato di un insieme complesso e intrecciato di fattori. Insicurezza economica, violenza domestica e violenza di genere, disagio psichico e uso problematico di sostanze (PSU) costituiscono un nucleo centrale di vulnerabilità. Inoltre, l'isolamento sociale, il lavoro di cura e lo stigma, sia sociale che interiorizzato, complicano ulteriormente queste problematiche.

### 8.1.2 HOMELESSNESS E GENERE

In Portogallo, il genere è sempre più riconosciuto come un fattore chiave per comprendere la *homelessness*, ma le risposte pratiche restano limitate. La *homelessness* femminile è spesso meno visibile, poiché le donne ricorrono frequentemente a soluzioni abitative precarie, soggiorni temporanei presso familiari o amici, o rimangono all'interno di relazioni violente per evitare di dormire in strada. Gli approcci attenti alle differenze di genere, come l'Housing First (HF)(HF) per donne, restano rari, e i servizi spesso non riescono a rispondere ai bisogni specifici delle donne senza dimora, inclusi quelli legati alla violenza di genere, alle responsabilità di cura e al trauma. Le disuguaglianze strutturali sociali, economiche e politiche, tra cui sessismo, razzismo e omolesbobitansfobia, influenzano ulteriormente sia i percorsi che portano alla *homelessness* sia l'esperienza che le donne ne fanno, limitando l'accesso a supporti adeguati e a soluzioni abitative a lungo termine.

## 8.2 DATI STATISTICI NAZIONALI E LOCALI

In Portogallo sono disponibili dati nazionali e locali sull'estensione della *homelessness*, inclusi quelli specifici per genere. Altre variabili rilevanti sono l'età, lo stato civile, il luogo di nascita, la nazionalità, il livello di istruzione, la cronicizzazione della condizione di senza dimora, le fonti di reddito e le cause che hanno portato alla *homelessness*. L'indagine più recente, "Indagine di caratterizzazione delle persone in situazione di homelessness"<sup>118</sup>, è stata condotta dall'Istituto Nacional de Estatística (INE) e dall'ENIPSSA, con dati raccolti al 31 dicembre 2023. L'indagine è stata realizzata utilizzando un approccio censuario, in cui varie istituzioni (strutture di accoglienza, servizi sociali e servizi di prossimità) hanno collaborato per identificare e censire le persone senza dimora.

Al 31 dicembre 2023, sono state identificate 13.128 persone senza dimora in Portogallo, di cui 7.705 prive di una struttura di accoglienza (58,7%) e 5.423 (41,3%) senza una sistemazione abitativa stabile. Tra le 13.128 persone senza dimora, 9.433 sono state identificate come uomini (71,9%) e 3.695 come donne (28,1%). La media nazionale era di

<sup>118</sup> ENIPSSA Executive Manager / Strategy Implementation, Monitoring and Evaluation Group (GIMAE), Survey on the Profile of People Experiencing Homelessness – 31 December 2023 (Lisbona: ENIPSSA, 3 ottobre 2024), PDF, consultato il 19 maggio 2025, <https://www.enipssa.pt/documents/10180/11876/Inqu%C3%A9rito+Caracteriza%C3%A7%C3%A3o+d+as+Pessoas+em+Situa%C3%A7%C3%A3o+de+Sem-Abrigo+-+31+de+dezembro+2023+-+Quadros/bc4e2eb8-31ba-4aa4-984b-dbeccaaddf22>.

1,29 persone senza dimora ogni 1.000 residenti, con i tassi più alti registrati in Alentejo (3,32%), Algarve (2,88%) e nell'Area Metropolitana di Lisbona (1,64%).

**TABELLA 16. MOSTRA I DATI DISPONIBILI SULLA *HOMELESSNESS* IN PORTOGALLO E NELLE PRINCIPALI REGIONI.**

	<b>Totale</b>	<b>% Donne</b>
Portogallo	13,128	28%
AMLisbona	4,871	20%
Algarve	1,396	30%
Alentejo	2,397	41%
Nord	2,700	27%
Centro	1,764	35%
Açores (Isole)*	493	-
Madeira (Isole)	-	-

Fonte: I dati per il Portogallo continentale sono aggiornati al 31 dicembre 2023 e vengono raccolti e pubblicati regolarmente dal 2018. \*I dati per le Azzorre sono del 2022, riportati dall'Associazione Novo Dia.

Non sono disponibili dati in Portogallo sulla percentuale di donne senza dimora che presentano vulnerabilità multiple, come violenza nelle relazioni intime (IPV), uso problematico di sostanze (PSU) e problemi di salute mentale, né sulle risorse impegnate a livello nazionale pro capite per le misure di contrasto alla *homelessness*.

### **8.2.1 AFFIDABILITÀ DEI DATI**

Sebbene l'ultima indagine ENIPSSA rifletta in modo affidabile i dati raccolti da istituzioni, organizzazioni, unità locali e unità di strada all'interno del proprio ambito definito, le figure professionali ne hanno evidenziato con rigore i limiti. Essi sostengono che la metodologia sottostima sistematicamente la reale estensione della *homelessness*, in particolare tra le donne. Ad esempio, le persone senza documenti, che spesso non accedono ai servizi ufficiali a causa di barriere legali e sociali, non vengono censite, comportando in questo modo la mancanza dei dati su alcuni dei gruppi più svantaggiati. Inoltre, le donne che subiscono violenza e risiedono nelle strutture o nelle case rifugio sono identificate semplicemente come "a rischio" e non come senza dimora, una categorizzazione che non riesce a cogliere la piena precarietà delle loro situazioni.

Le figure professionali che hanno partecipato al focus group della WP1 sottolineano anche che la mancanza di dati disaggregati per genere ostacola una comprensione approfondita della *homelessness* femminile, oscurando differenze cruciali nelle esperienze vissute da minoranze etniche, persone migranti e altri gruppi marginalizzati. Questa combinazione tra problemi di classificazione, vincoli metodologici e lacune nella raccolta dei dati limita in ultima analisi l'efficacia delle risposte politiche e degli interventi che mirano ad affrontare la complessità della *homelessness* tra le donne.

## 8.3 LEGISLAZIONE E ASSETTO NORMATIVO

Il Portogallo non dispone di una normativa che tuteli esclusivamente le donne dalla *homelessness*. Tuttavia, diverse leggi e politiche offrono tutele indirette attraverso il diritto all'abitare e misure di supporto rivolte a gruppi marginalizzati. Vi sono inoltre anche leggi che proteggono le donne sopravvissute alla violenza di genere e alla tratta, nonché quelle in situazioni di "emergenza sociale", dalla *homelessness*.

La Costituzione portoghese (Articolo 65) garantisce il diritto ad un'abitazione adeguata per tutte le persone, comprese le donne a rischio di *homelessness*. La *Lei de Bases da Habitação* n. 83/2019 [LEGGE n. 83/2019], la Legge Base sull'Abitazione, rafforza questo diritto dando priorità all'accesso ad alloggi a prezzi accessibili e vietando gli sfratti senza un dovuto processo legale. Rispetto alle donne sopravvissute a violenza di genere e alla tratta di esseri umani, la Legge n. 112/2009 stabilisce misure di protezione come case rifugio e programmi di edilizia sociale. La Strategia Nazionale per l'Uguaglianza e la Non Discriminazione 2018-2030 (ENIND), che include tra l'altro i piani d'azione nazionali contro la violenza di genere, mira inoltre a garantire la stabilità abitativa per le donne sopravvissute a violenza domestica (DV), violenza nelle relazioni intime (IPV) e tratta di esseri umani.

Il Portogallo ha una Strategia Nazionale per l'Integrazione delle Persone Senza Dimora (ENIPSSA), in vigore da diversi anni e articolata in più periodi strategici. L'attuale versione copre il periodo dal 2017 al 2023 ed è seguita da una strategia aggiornata per il 2025-2030. Vi sono inoltre fasi precedenti, con la prima strategia ENIPSSA iniziata nel 2009. Queste strategie sono progettate per combattere la *homelessness* attraverso un approccio coordinato che coinvolge enti governativi, servizi sociali e organizzazioni della società civile.

Il piano ENIPSSA 2017-2023 si è concentrato su tre assi principali di intervento: promuovere la conoscenza del fenomeno, rafforzare gli sforzi di integrazione per le persone senza dimora e garantire un coordinamento, monitoraggio e valutazione efficace delle azioni. L'obiettivo era ridurre la *homelessness* attraverso la prevenzione, l'intervento tempestivo e servizi integrati, inclusi alloggio, assistenza sanitaria e servizi sociali. Tra le misure chiave figurava il modello Housing First (HF)(HF), che garantisce una sistemazione abitativa stabile come primo passo, oltre alla formazione de\* professionist\* del settore per migliorare l'erogazione dei servizi. L'ENIPSSA 2025-2030 continua a dare priorità a prevenzione e intervento tempestivo, ma pone maggiore enfasi sulle soluzioni abitative a lungo termine e sul miglioramento del coinvolgimento della comunità. I nuovi approcci includono l'uso di strumenti digitali per il monitoraggio e la raccolta dati, con un'attenzione maggiore alle popolazioni svantaggiate quali migranti, rifugiat\* e persone con fragilità relative alla salute mentale.

Per quanto riguarda il coordinamento regionale e locale, la strategia ENIPSSA si basa ora esclusivamente su strutture locali, *Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo*

(NPISA), per coordinare gli interventi a livello comunale. Queste strutture svolgono un ruolo chiave nell'adattare i servizi alle esigenze specifiche delle diverse regioni e nel garantire che le politiche nazionali siano efficacemente adottate e implementate a livello locale. Su scala nazionale, la strategia è sostenuta dalla collaborazione intersetoriale tra vari enti pubblici e privati, che resta essenziale per un intervento completo e integrato.

Il Portogallo non dispone di politiche nazionali che si rivolgono esplicitamente alla *homelessness* femminile, e le categorie professionali che hanno partecipato al focus group (WP1) riconoscono che questa sia una criticità nel quadro giuridico e politico. Sebbene alcune strategie locali affrontino la questione della *homelessness* delle donne, queste sono in gran parte inserite all'interno di iniziative più ampie, come ENIPSSA e la Legge n. 83/2019 sull'abitare. Queste politiche danno priorità agli alloggi a prezzi accessibili e includono disposizioni per le donne senza dimora a causa di violenza o tratta, in particolare attraverso la Legge n. 112/2009, che offre case rifugio e abitazioni per le sopravvissute alla violenza di genere. Tuttavia, l'\* professionist\* evidenziano che queste misure restano frammentate e non costituiscono una politica completa e attenta alle differenze di genere. Mentre alcune ONG e IPSS forniscono servizi mirati focalizzati sull'approccio trauma-informato e sulla riduzione del danno, l'\* professionist\* sostengono che tali iniziative sono insufficienti e prive del supporto sistematico necessario per affrontare efficacemente le vulnerabilità complesse e multiple delle donne senza dimora.

Sebbene le politiche portoghesi integrino elementi dell'approccio trauma-informato e della riduzione del danno nei servizi per le persone senza dimora, le figure professionali rilevano che la loro implementazione rimane disomogenea e limitata. La strategia ENIPSSA promuove un approccio olistico, riconoscendo i bisogni complessi delle persone senza dimora, in particolare di quelle con disturbi da uso di sostanze (SUD<sup>119</sup>) e problemi di salute mentale. Tuttavia, osservano che, nonostante questo quadro teorico, la realtà sul campo mostra una carenza di risposte strutturate e ben coordinate, soprattutto per le donne senza dimora. La strategia incoraggia la sinergia tra servizi sanitari, sociali e reti di supporto specializzate, ma nella pratica si evidenziano significative barriere ad una collaborazione efficace, tra cui interventi frammentati, formazione insufficiente e finanziamenti inadeguati.

Inoltre, il Portogallo non dispone di disposizioni giuridiche specifiche che garantiscono l'integrazione delle questioni legate alla violenza nelle relazioni intime (IPV), all'uso problematico di sostanze (PSU) e alle fragilità in merito alla salute mentale (MH) nelle politiche rivolte alla *homelessness*. Sebbene il piano ENIPSSA riconosca formalmente l'interconnessione tra questi fattori, l'\* professionist\* criticano l'assenza di linee guida esplicite o di meccanismi operativi in grado di affrontarli in modo integrato. La strategia fornisce un quadro generale che potrebbe sostenere lo sviluppo di interventi per soggettività

<sup>119</sup> Maggiori informazioni su SUD sul sito More information on SUD:  
<https://homeless.org.uk/areas-of-expertise/improving-homelessness-services/psychologically-informed/>

colpite da violenza di genere, ma manca di mandati chiari e di finanziamenti adeguati per garantirne un'attuazione efficace. Di conseguenza, sebbene il Portogallo abbia politiche che teoricamente promuovono risposte integrate alla *homelessness*, nella pratica tali risposte restano frammentarie, sottofinanziate e spesso non riescono a rispondere ai bisogni specifici delle donne, in particolare di quelle che affrontano vulnerabilità multiple.

### 8.3.1 IL RUOLO DEL GENERE NELLE LEGGI E NEI QUADRI GIURIDICI

In Portogallo, l'integrazione della prospettiva di genere è una pratica comune nei processi di pianificazione delle politiche sia a livello nazionale che locale.

L'ENIPSSA 2025-2030 riconosce l'importanza di affrontare le vulnerabilità specifiche di genere tra la popolazione senza dimora. La strategia enfatizza interventi specializzati per gruppi particolarmente svantaggiati, incluse le donne. Tuttavia, il piano non specifica come la prospettiva di genere debba essere implementata nelle varie aree di intervento.

Per quanto riguarda i quadri giuridici, il Portogallo ha istituito meccanismi per incorporare l'ottica di genere nei processi decisionali. La legge 4/2018 prevede la valutazione ex-ante dell'impatto di genere per la legislazione e le politiche proposte, garantendo che le differenze di genere siano integrate nello sviluppo degli atti normativi.

A livello locale in Portogallo non esiste una legislazione specifica che affronti direttamente il ruolo del genere nella *homelessness*. Tuttavia, la prospettiva di genere è integrata nei quadri giuridici correlati. Le leggi che puniscono la violenza domestica (DV), come il Codice Penale e la legge 83/2015, così come i piani d'azione nazionali, offrono una protezione che può contribuire a prevenire la *homelessness* tra le sopravvissute a violenza di genere (GBV).

La Strategia Nazionale per l'Uguaglianza e la Non Discriminazione del Portogallo (ENIND 2018–2030)<sup>120</sup> è attuata attraverso tre piani d'azione specifici: il Piano d'Azione per la Prevenzione e il Contrasto della Violenza contro le Donne e della Violenza Domestica (PAVMVD)<sup>121</sup>, il Piano d'Azione per l'Uguaglianza tra Donne e Uomini (PAIMH)<sup>122</sup> e il Piano d'Azione per Prevenire e Combattere la Discriminazione basata sull'Orientamento Sessuale,

<sup>120</sup> Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG). Strategia Nazionale per l'Uguaglianza e la Non Discriminazione 2018–2030 — Portugal + Igual. Lisbona: CIG, 2018.

<https://www.cig.gov.pt/estrategia-nacional-para-a-igualdade-e-a-nao-discriminacao-2018-2030-portug-al-igual/>

<sup>121</sup> Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG). Piano d'Azione per la Prevenzione e il Contrasto della Violenza contro le Donne e della Violenza Domestica (PAVMVD) 2018–2021. Lisbona: CIG, 2018.

<https://www.cig.gov.pt/area-portal-da-violencia/plano-de-acao-violencia-contra-mulheres-e-violencia-domestica/>

<sup>122</sup> Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG). Piano d'Azione per l'Uguaglianza tra Donne e Uomini (PAIMH) 2018–2021. Lisbona: CIG, 2018.

<https://www.cig.gov.pt/2018/09/plano-de-acao-para-a-igualdade-entre-mulheres-e-homens/>.

l'Identità ed Espressione di Genere e le Caratteristiche Sessuali (PAOIEC)<sup>123</sup>. Inoltre, esiste un Piano d'Azione Nazionale separato per la Prevenzione e il Contrastio della Tratta di Esseri Umani<sup>124</sup>.

Nei settori della salute e della riduzione del danno, il Piano Nazionale della Salute (PNS, 2023)<sup>125</sup> e i programmi di riduzione del danno incorporano l'ottica di genere, sebbene non colleghino esplicitamente genere e condizione di senza dimora. Sebbene tali misure affrontino indirettamente i rischi legati al genere, non esiste una legge complessiva che riguardi espressamente l'intersezione tra genere e *homelessness*.

## 8.4 TEORIE E CORNICI DI RIFERIMENTO

L'approccio Housing First (HF)(HF), quello trauma-orientato e quello di riduzione del danno sono fra le teorie e cornici di riferimento *evidence-based* che influenzano le strategie da noi messe in campo rispetto al fenomeno della *homelessness*. Inoltre, nell'ambito di ENIPSSA (Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em Situação de Sem Abrigo), l'approccio centrato sulla persona è basato su diverse strategie di *housing* e integra diversi modelli, tra cui l'Housing First (HF)(HF), per rispondere ai bisogni di diversi target. Per esempio, le soluzioni abitative condivise potrebbero essere messe in campo come intervento per gruppi specifici come la comunità LGBTQIA+ o per le donne, assicurandoci che i servizi siano tarati su bisogni specifici.

## 8.5 CONTESTI ISTITUZIONALI E STAKEHOLDER

Il contesto istituzionale per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Portogallo ruota intorno a diversi enti chiave che operano congiuntamente in uno sforzo coordinato. La strategia ENIPSSA è attuata attraverso istituzioni governative e non governative con ruoli e responsabilità specifici.

A livello locale, gli “*Homeless Planning and Intervention Centres*” (NPISA) sono unità regionali di pianificazione e intervento che operano a livello comunale o intercomunale. Essi coordinano servizi come strutture di pronta accoglienza, alloggi temporanei, assistenza sanitaria e supporto sociale per le persone senza dimora. I Centri NPISA garantiscono che le risposte alla *homelessness* siano adattate ai bisogni specifici di ciascuna regione e che gli attori locali collaborino in modo efficace. Queste unità riuniscono partner regionali, che

<sup>123</sup> Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG). Piano d'Azione per il Contrastio della Discriminazione basata sull'Orientamento Sessuale, sull'Identità ed Espressione di Genere e sulle Caratteristiche Sessuali (PAOIEC) 2018–2021. Lisboa: CIG, 2018.

<https://www.cig.gov.pt/2018/09/plano-de-acao-para-o-combate-a-discriminacao-em-razao-da-orientacao-sexual-identidade-e-expressao-de-genero-e-caracteristicas-sexuais/>

<sup>124</sup> Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG). Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos 2022–2025. Lisboa: CIG, 2022.

<https://www.cig.gov.pt/area-portal-da-violencia/plano-de-acao-trafico-de-seres-humanos/>.

<sup>125</sup> Direção-Geral da Saúde (DGS). Plano Nacional de Saúde 2030 – Saúde Sustentável: de tod@s para tod@s (PNS 2030).

spesso contribuiscono su base volontaria, per lavorare collettivamente nell'ambito del quadro NPISA. Nella maggior parte dei casi, queste unità sono gestite dal Comune.

Inoltre, l'Istituto della Sicurezza Sociale, insieme ad altri servizi sociali e autorità municipali, svolge un ruolo fondamentale nella fornitura di alloggi, assistenza sociale e servizi finalizzati all'integrazione sociale. Esistono anche partenariati con organizzazioni della società civile, ONG e iniziative comunitarie locali, che offrono supporto diretto alle persone senza dimora inclusi servizi per salute mentale, formazione professionale e supporto legale.

Sebbene queste istituzioni siano pensate per operare in una rete integrata, sfruttando risorse e coordinando gli interventi per offrire un supporto olistico alle persone senza dimora, nella pratica vari ostacoli e limiti compromettono una collaborazione efficace. La rete è concepita per rispondere sia ai bisogni immediati (come strutture di pronta accoglienza e servizi di emergenza) sia a soluzioni di lungo periodo (come l'accesso all'abitare e l'inclusione sociale), ma le difficoltà nel coordinamento e nella distribuzione delle risorse spesso impediscono il pieno raggiungimento degli obiettivi.

### 8.5.1 STAKEHOLDER NAZIONALI

Il Portogallo ha identificato gli stakeholder a livello nazionale per INTERACT, presentati nella tabella 17 in ordine alfabetico. Si tratta di un elenco non esaustivo.

**TABELLA 17. STAKEHOLDER DI INTERACT IN PORTOGALLO.**

Stakeholder	Dettagli
Cáritas Portuguesa	Rete di associazioni caritative cattoliche che offrono alloggio d'emergenza, mense, abbigliamento, consulenza e supporto abitativo a livello nazionale. Organizzazione no profit di assistenza sociale / Religiosa.
CIG	Commissione per la Cittadinanza e l'Uguaglianza di Genere. Ente statale che guida le politiche sull'uguaglianza di genere, i diritti LGBTQIA+ e la prevenzione della violenza di genere (finanza rifugi, linee di assistenza, formazione).
Comunidade Vida e Paz	Unità di strada notturne, centro diurno a bassa soglia, rifugi d'emergenza, percorsi di riabilitazione residenziale e formazione professionale per persone senza dimora a Lisbona. ONG.
CRESKER	ONG comunitaria di riduzione del danno (scambio di siringhe, interventi di prossimità, sala per il consumo di droghe), programmi Housing First (HF)(HF) É Uma Casa, mediazione sanitaria e progetti di inclusione sociale. ONG.
Doctors of the World Portugal	Cliniche mobili, assistenza sanitaria primaria, riduzione del danno (siringhe/ago, naloxone, drug checking), interventi di prossimità per persone senza dimora, migranti, persone che fanno uso problematico di sostanze e sex worker. ONG.
ENIPSSA National Strategy for the Integration of Homeless People	Strategia governativa intersetoriale.
Existências	Interventi di riduzione del danno in contesti di vita notturna, gestione del rischio legato alla salute sessuale e all'uso di sostanze per giovani, sex worker e comunità LGBTQIA+. Associazione - Coimbra.

GAT	ONG di base comunitaria dedicata alla prevenzione dell'HIV, dell'epatite virale e delle infezioni sessualmente trasmissibili (IST). Gestisce centri Checkpoint per il test rapido, stanze del consumo di droga controllato, unità mobili per la riduzione del danno e attività di advocacy per i diritti delle popolazioni chiave, come le persone che usano sostanze, che offrono prestazioni sessuali, le persone migranti e le persone senza dimora. ONG.
G.A.TO.	Servizi di prevenzione, trattamento (comunità terapeutica) e reinserimento sociale per persone con problemi legati all'uso di droghe lecite o illecite nell'Algarve. Gruppo di Assistenza alle Persone che Usano Droghe. ONG.
ICAD	Ente pubblico del Ministero della Salute. Servizio di Intervento per i Comportamenti Additivi e le Dipendenze – a livello nazionale.
MAPS	Movimento di Supporto ai Problemi legati all'AIDS – Algarve. Prevenzione dell'HIV/HCV, accoglienza a bassa soglia, unità mobili per la riduzione del danno e supporto sociale per persone che usano droghe, migranti e persone senza dimora.
MTS	Unità di strada, alloggi d'emergenza e transitori, supporto sanitario e psicosociale per persone senza dimora nelle Azzorre. Movimento di lavoratrici e lavoratori del sesso. Movimento sociale; Collettivo.
National Social Emergency Line - 144	Linea telefonica di sicurezza sociale attiva 24/7 che invia unità mobili e coordina risposte immediate per persone senza dimora, persone che vivono violenza domestica e che si trovano in altre situazioni di emergenza sociale. Pubblica.
Novo Dia Association (Açores)	Unità di strada, alloggi d'emergenza e transitori, supporto sanitario e psicosociale per persone senza dimora nelle Azzorre. Organizzazione Non Profit di Assistenza Sociale.
Plan I – house Arco Íris	Per persone LGBTI vittime di violenza di genere – Porto. Primo rifugio portoghese dedicato a vittime LGBTI di violenza domestica o di genere; offre alloggio sicuro a breve termine e supporto olistico.
Portuguese Red Cross	Accoglienza d'emergenza, unità di strada, mense, servizi psicosociali e sanitari per persone senza dimora; interventi in caso di disastri e crisi in tutto il paese. Organizzazione Non Profit di Assistenza Sociale / Religiosa.
RNAVVD	<i>National Support Network for Domestic-Violence Victims</i> è coordinata dallo Stato attraverso la Commissione per la Cittadinanza e l'Uguaglianza di Genere, RNAVVD collega più di 280 strutture specializzate - tra cui una linea telefonica attiva 24/7 800 202 148, SMS3060, strutture di pronta accoglienza, case rifugio e sportelli di comunità - che offrono assistenza psicologica, legale e sociale gratuita a tutte le persone sopravvissute alla violenza di genere in Portogallo. RNAVVD possiede 5 appartamenti per soggettività LGBTQIA+, un centro di accoglienza e una struttura ad alta autonomia. Servizio pubblico.

### 8.5.2 STAKEHOLDER LOCALI

Il Portogallo ha identificato gli stakeholder del progetto INTERACT a Lisbona, area di intervento di INTERACT nel Paese. Essi sono elencati nella Tabella 18, senza un ordine specifico. Si tratta di un elenco non esaustivo.

**TABELLA 18. STAKEHOLDER DEL PROGETTO INTERACT IN PORTOGALLO E AREE DI INTERVENTO.**

<b>Nome</b>	<b>Dettagli</b>
<b>Lisboa e livello nazionale</b>	
CASA	Unità di strada, pasti quotidiani, accoglienza d'emergenza per persone senza dimora. ONG.
Doctors of the World	Salute, senza dimora e riduzione del danno. Équipe mobili di salute e riduzione del danno per persone senza dimora, migranti, persone che usano droghe e sex worker (vedi tabella precedente). ONG.
ICAD	Istituto per i comportamenti da dipendenza e dipendenze.
Oblata Sisters	Supporto per donne sopravvissute alla violenza di genere, violenza domestica o di coppia e di esclusione sociale, incluse case protette. ONG.
PSP	Polizia di Sicurezza Pubblica. Forze dell'ordine, primo intervento in casi di violenza di genere, collegamento con i servizi per persone senza dimora.
UMAR	Consulenza e diverse case rifugio; prevenzione della violenza di genere e attività di advocacy (vedi tabella precedente). ONG.
<b>Lisboa e Almada</b>	
FEM	Supporto vittime GBV, IPV e DV. NGO.
<b>Lisboa e Setúbal</b>	
GAT	Test per HIV/IST, consumo controllato, advocacy per la riduzione del danno (vedi tabella precedente).
<b>Lisboa</b>	
AEIPS	Associazione per lo Studio e l'Integrazione Psicosociale. Salute mentale, riduzione del danno (vedi tabella precedente). ONG.
Ares do Pinhal	Comunità terapeutiche e riduzione del danno (vedi tabella precedente). ONG.
Casa QUI	Linea di ascolto, consulenza e alloggio sicuro per minorenni vittime di violenza domestica/di genere o rifiuto familiare a causa del proprio orientamento sessuale. ONG.
Casa T	Struttura e centro per l'autonomia per persone trans, in particolare migranti. ONG.
Comunidade Vida e Paz	Unità di strada, centro diurno, rifugi, formazione professionale (vedi tabella precedente). ONG.
Confiar	Confiar promuove il reinserimento sociale di persone detenute, ex detenute, e delle loro famiglie attraverso programmi educativi, tirocini volontari, supporto psicosociale e programma di giustizia riparativa. Collabora con istituzioni pubbliche e della società civile per promuovere l'inclusione sociale e ridurre il rischio di recidiva. Gestisce un alloggio di transizione per ex detenuti e sta sviluppando la medesima struttura per donne.
Crescer	Unità di strada per la riduzione del danno, Housing First (HF)(vedi tabella precedente). ONG.
ENSP	Scuola Nazionale di Sanità Pubblica. Formazione post-laurea e ricerca in sanità pubblica. Ente pubblico.
ENSP - National School of Public Health	Formazione e ricerca in sanità pubblica. Ente pubblico.

Lisbon Psychiatric Hospital Centre	Psichiatria residenziale e comunitaria, programmi di riabilitazione. Ente pubblico.
Manas Safe Space	Spazio sicuro, gestito da pari, per donne e persone non binarie che usano droghe o svolgono lavoro sessuale e hanno vissuto esperienze di violenza. Collettivo.
MuDHa - Women for the Right to Housing	Advocacy tra pari e campagne per il diritto alla casa condotte da donne con esperienza di <i>homelessness</i> . Movimento sociale.
Municipality of Lisboa	Coordina il NPISA, finanzia strutture e programmi Housing First (HF), assegna alloggi sociali. Pubblico/locale.
Opus Diversidades	Supporto psicosociale e pronta accoglienza per persone LGBTQIA+ che affrontano esclusione o violenza di genere. ONG.
São Francisco das Misericórdias	Istituto di infermieristica, si occupa di salute mentale ed attività comunitarie e di ricerca. Privata.
SOMOS	Advocacy per le persone senza dimora e progetto condotto da pari, dedicato alle donne.

### 8.5.3 COLLABORAZIONE MULTIDISCIPLINARE

In Portogallo, diversi ostacoli sistematici e operativi impediscono risposte realmente integrate e multidisciplinari alla *homelessness*. Una delle principali sfide è la mancanza di una chiara definizione di ruoli e responsabilità tra i diversi enti erogatori di servizi, che porta a una presa in carico frammentata e alla sovrapposizione negli interventi, compromettendo in ultima analisi l'efficacia complessiva degli stessi. Le categorie professionali che operano sul campo hanno osservato che questa ambiguità non solo mina la collaborazione, ma riflette anche problemi organizzativi più profondi. Esse rilevano che un lavoro multidisciplinare efficace richiede quadri di riferimento solidi e strutture ben definite, poiché gli sforzi individuali non sono sufficienti a superare i vincoli imposti da finanziamenti frammentati e modelli operativi rigidi<sup>126</sup>.

Le difficoltà si estendono anche alla condivisione dei dati, dove incertezze relative alle autorizzazioni e alla normativa sulla protezione dei dati indeboliscono ulteriormente il coordinamento e lo sviluppo di risposte integrate. Questa criticità si aggrava per via della mancata comprensione delle esigenze specifiche delle donne senza dimora, in particolare di quelle che hanno vissuto violenza di genere, traumi o un uso problematico di sostanze. Molti\* professionisti\* sottolineano che l'attuale definizione ampia di "senza dimora" tende a offuscare queste sfumature, rendendo più difficile la personalizzazione dei servizi rispetto alla complessità di cui queste donne sono portatrici. Esprimono inoltre preoccupazione rispetto al fatto che tali categorizzazioni generiche possono provocare ritardi nella richiesta di aiuto e un supporto inadeguato, poiché gli interventi non risultano sufficientemente allineati con la complessità delle vulnerabilità coinvolte.

In aggiunta, evidenziano che le reti esistenti tra i servizi abitativi, sanitari, sociali, le ONG e le forze dell'ordine sono deboli, con canali di comunicazione discontinui e culture operative differenti che contribuiscono a una diffusa frammentazione. La rete tra i servizi di contrasto

<sup>126</sup> Portogallo, WP1 focus group

alla violenza, i programmi di riduzione del danno e i servizi per le persone senza dimora risulta particolarmente fragile, una situazione che - secondo molti esperti\* - riduce il potenziale impatto positivo degli interventi, specialmente per le donne che affrontano molteplici sfide. Essi\* auspicano un approccio più coeso in grado di colmare queste lacune attraverso un miglior dialogo intersetoriale e protocolli condivisi<sup>127</sup>.

Nonostante queste criticità, si è cercato di migliorare il coordinamento tra servizi, come ad esempio nel caso della strategia ENIPSSA, che riunisce attori chiave come l'Istituto di Sicurezza Sociale, i comuni locali, le ONG e altre istituzioni. L'introduzione graduale del modello Housing First (HF) rappresenta inoltre un progresso verso un approccio olistico che combina l'accesso all'abitare con servizi di supporto complementare, anche se la sua applicazione disomogenea nel Paese resta un motivo di preoccupazione. Nel settore sanitario, cresce il riconoscimento della necessità di rispondere adeguatamente ai profili di salute complessi delle persone senza dimora, ma la collaborazione tra servizi sanitari e abitativi risulta ancora poco sviluppata.

## 8.6 SERVIZI E EROGAZIONE DELLE PRESTAZIONI

I principali servizi disponibili per le donne senza dimora in Portogallo sono le strutture di pronta accoglienza e i centri antiviolenza coordinati dalla Rete Nazionale di Supporto alle Vittime di Violenza Domestica (RNAVVD<sup>128</sup>), gestita dalla Commissione per la Cittadinanza e l'Uguaglianza di Genere. Questa rete riunisce oltre 280 servizi specializzati, inclusi una linea telefonica attiva 24/7, strutture di pronta accoglienza, case rifugio e sportelli di comunità, che offrono supporto psicologico, legale e sociale gratuito alle donne sopravvissute alla violenza di genere in tutto il Paese. Questi servizi sono gestiti da organizzazioni come APAV, UMAR, FEM e Santa Casa da Misericórdia, che forniscono protezione e supporto psicosociale. Tuttavia, studi indicano che molti di questi spazi non adottano la prospettiva di genere e l'approccio trauma-informato, risultando così inadeguati nel rispondere ai bisogni specifici delle donne, in particolare di quelle che affrontano problemi correlati all'uso problematico di sostanze o fragilità legate alla salute mentale. Le figure professionali hanno osservato che queste carenze riflettono criticità più ampie nell'offerta dei servizi: i modelli attualmente in uso sono spesso troppo generici e rigidi per accogliere le vulnerabilità complesse e intersezionali delle donne senza dimora<sup>129</sup>.

I programmi Housing First (HF)(HF), come "É Uma Casa, Lisboa Housing First" di CRESCER, offrono soluzioni abitative stabili, ma non sono completamente calati sui reali bisogni delle donne, in particolare delle sopravvissute a violenza di genere che hanno anche responsabilità genitoriali e di cura. Analogamente, i programmi di riduzione del danno gestiti da organizzazioni come GAT, Ares do Pinhal e MAPS forniscono supporto alle donne con problemi legati all'uso problematico di sostanze (PSU), ma generalmente non adottano una

<sup>127</sup> Portogallo, WP1 focus group

<sup>128</sup> <https://www.cig.gov.pt/area-portal-da-violencia/portal-violencia-domestica/rnavvd/enquadramento/>.

<sup>129</sup> Portugal, WP1 focus group

prospettiva di genere. I servizi sanitari e di prossimità, come quelli forniti da *Medici del Mondo*, offrono cure mediche e psicologiche di base, tuttavia, l'integrazione tra i servizi di salute mentale e quelli per il contrasto alla violenza di genere rimane limitata, evidenziando ulteriormente la natura frammentata del sistema complessivo dei servizi.

Sebbene il modello HF sia stato adottato in alcune aree, la sua applicazione rimane limitata e integrata in modo disomogeneo nelle pratiche locali. In Portogallo non esiste un quadro teorico completo e sviluppato a livello locale che guidi gli interventi nell'ambito della *homelessness*; piuttosto, i modelli esistenti vengono adattati e implementati senza una base teorica unificata. Nonostante queste difficoltà, programmi HF sono stati implementati in diverse città, tra cui Lisbona, Porto, Braga e Leiria, con alcune organizzazioni leader a fare da apripista.

Un esempio rilevante è "É Uma Casa, Lisboa Housing First", gestito da CRESCER, che dà priorità all'assegnazione di alloggi permanenti a persone che vivono la condizione di *homelessness* da lungo tempo, comprese coloro che presentano uso problematico di sostanze (PSU) e disturbi di salute mentale (MH), senza richiedere l'astinenza come precondizione. A Leiria, InPulsar gestisce Morada Certa – Leiria HF, con il sostegno di finanziamenti del settore privato. Altre organizzazioni, come Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) e NPISA Porto, hanno integrato iniziative HF nelle loro strategie municipali. Esistono inoltre altri progetti in tutto il Paese, tra cui quelli guidati da CASA – Centro de Apoio ao Sem-Abrigo, Vitae e MAPS (Movimento de Apoio à Problemática da SIDA), che si concentrano sul garantire un alloggio stabile per popolazioni altamente svantaggiate.

Oltre a fornire alloggi, questi programmi integrano servizi di riduzione del danno, supporto per la salute mentale e interventi per la reintegrazione sociale. Ares do Pinhal svolge un ruolo cruciale in questo ecosistema offrendo servizi di riduzione del danno, programmi di outreach e iniziative di consumo controllato. Questi servizi sono rivolti in particolare a persone senza dimora che presentano un uso problematico di sostanze (PSU) o fragilità rispetto alla salute mentale (MH), garantendo loro un supporto specializzato che favorisce una stabilità a lungo termine. ADP lavora quotidianamente con donne che hanno vissuto o che vivono situazioni di violenza di genere (GBV) che fanno uso di sostanze psicoattive, offrendo accesso alla contraccezione, protocolli con i servizi di maternità e consulti per la salute delle donne. In partenariato con VITAE, ADP fornisce anche alloggi di emergenza attraverso la risposta CAEM (Centro de Alojamento de Emergência). In modo analogo, GAT (Grupo de Ativistas em Tratamentos) adotta un approccio di intervento basato sulla comunità, dando priorità al supporto tra pari, all'assistenza sanitaria e alle strategie di riduzione del danno, offrendo al contempo supporto per l'accesso all'alloggio. Il lavoro di GAT è particolarmente rilevante per le popolazioni altamente marginalizzate, tra cui le persone che usano sostanze, le persone che vivono con HIV/AIDS, le donne, le donne senza dimora e le persone LGBTQIA+, che spesso affrontano discriminazione ed esclusione sistemica nei servizi tradizionali dedicati alla *homelessness*.

Nonostante la crescente presenza del modello HF in Portogallo, importanti sfide strutturali ne ostacolano l'espansione. La speculazione immobiliare e l'aumento dei prezzi degli affitti limitano gravemente la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili, rendendo sempre più difficile per le organizzazioni garantire soluzioni abitative stabili e a lungo termine per le persone che partecipano ai programmi. Queste pressioni economiche minacciano la sostenibilità e la scalabilità delle iniziative HF. Inoltre, le organizzazioni di base e comunitarie, spesso le più efficaci nel raggiungere le popolazioni maggiormente marginalizzate, sono spesso gravemente defanziate. Senza un adeguato supporto economico e istituzionale, molte di queste iniziative non dispongono della stabilità necessaria per mantenere programmi abitativi a lungo termine e servizi di supporto essenziali. Tutto ciò evidenzia l'urgente necessità di un maggiore investimento pubblico e di misure politiche che non solo garantiscono l'accessibilità abitativa, ma anche la tutela delle iniziative guidate dalla comunità, che svolgono un ruolo chiave nel raggiungere le persone che rischiano di rimanere senza dimora a lungo termine.

In Portogallo, gli approcci trauma-orientati e di riduzione del danno stanno ricevendo un riconoscimento crescente e vengono progressivamente integrati nelle pratiche locali, sebbene la loro applicazione rimanga disomogenea. Alcune organizzazioni, in particolare strutture di base, hanno adottato queste prospettive nel loro lavoro con donne senza dimora, riconoscendo la natura intersezionale della *homelessness*, del trauma e dell'uso di sostanze. Ad esempio, organizzazioni come Manas Safe Space e SOMOS integrano l'approccio trauma-orientato nei loro servizi, offrendo spazi sicuri e non giudicanti in cui le donne possono ricevere supporto senza la pressione di affrontare immediatamente il tema dell'uso di sostanze o altre problematiche legate al trauma. Queste organizzazioni pongono l'accento sull'*empowerment*, sulla possibilità di scelta e sul sostegno comunitario, che sono principi centrali degli approcci trauma-orientati, *gender sensitive* e di riduzione del danno.

Inoltre, i programmi di riduzione del danno rivolti a donne che affrontano problematiche legate all'uso di sostanze (PSU) o al sex work<sup>130</sup> hanno ottenuto una crescente attenzione. Questi programmi si concentrano sulla limitazione delle conseguenze negative di tali attività, anziché criminalizzare o stigmatizzare le donne. Offrono spazi sicuri, supporto per la salute mentale e accesso alle cure sanitarie, senza richiedere alle donne di abbandonare le proprie strategie di sopravvivenza prima di poter ricevere assistenza. Tuttavia, professionist\* del settore (WP1 FG) sottolineano che questi approcci non sono applicati in modo universale e che barriere sistemiche, come la mancanza di formazione del personale, la frammentazione dei servizi e i finanziamenti limitati, spesso ne ostacolano una diffusione più ampia. Inoltre, ess\* evidenziano come i modelli biomedici e cosiddetti *deficit-based* continuino a dominare le strategie di intervento, portando a risposte standardizzate e rigide che non tengono conto della complessità delle esperienze vissute dalle donne senza dimora in relazione al trauma,

<sup>130</sup> Il team portoghese preferisce utilizzare il termine *sex work* invece di *transactional sex*, in quanto ritiene che il termine consenta di affrontare le condizioni lavorative, la salute e la sicurezza senza introdurre giudizi morali.

all'uso di sostanze e alla *homelessness*. Rimane ancora necessario un impegno politico più forte e risorse sostenibili per integrare pienamente gli approcci trauma-orientati e di riduzione del danno in tutti i servizi rivolti alle donne senza dimora in Portogallo.

Nel Paese, non esistono strategie nazionali né misure specifiche di genere per la prevenzione dell'uso problematico di sostanze (PSU), né esiste alcun supporto alle persone strutturato su un approccio trauma-orientato. L'ENIPSSA riconosce l'intersezione tra *homelessness* MH e PSU, ma non prevede disposizioni esplicite per integrare i servizi di supporto per la violenza di genere, l'uso di sostanze e la salute mentale nelle politiche sulla *homelessness*. Sebbene l'ENIPSSA fornisca un quadro generale che potrebbe sostenere lo sviluppo di interventi complessivi per le donne che vivono o che hanno vissuto violenza di genere, i/e professionist\* sottolineano che, nella pratica, il coordinamento tra i settori rimane debole e che questi servizi operano spesso in modo frammentato. Di conseguenza, le donne che vivono contemporaneamente situazioni di *homelessness* e violenza di genere o PSU finiscono frequentemente per essere escluse dai modelli di intervento esistenti.

In Portogallo esistono strategie e programmi nazionali più ampi volti a supportare le persone con PSU, ma le misure *gender sensitive* rimangono limitate. La Strategia Nazionale sulla Drogena (ENSD) e il Programma Nazionale per la Prevenzione e il Trattamento della Tossicodipendenza (PNPDT) (Decreto-Legge n. 115/2017) forniscono il quadro generale per il trattamento e la prevenzione delle dipendenze. Tuttavia, le figure professionali (WP1 FG) sottolineano che questi programmi non affrontano esplicitamente i bisogni specifici delle donne, in particolare di quelle che vivono esperienze traumatiche e uso problematico di sostanze. In modo analogo, la Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2023 promuove un approccio più integrato e coordinato per il supporto ai gruppi marginalizzati, comprese le donne. Tuttavia, il suo impatto rimane poco chiaro e gli/e espert\* evidenziano la necessità di meccanismi di monitoraggio e *accountability* per garantire che gli interventi sensibili al genere vengano effettivamente attuati.

Sebbene l'approccio trauma-orientato e le pratiche con una prospettiva di genere siano ampiamente riconosciuti come essenziali, sono pochi i programmi esplicitamente progettati per rispondere alle esigenze delle donne che affrontano problematiche legate al PSU e agli effetti del trauma. Alcuni servizi integrano questi bisogni all'interno dei trattamenti generali per la dipendenza, ma chi lavora nel settore sottolinea che non sono sempre pensati specificamente per donne o per sopravvissute ad esperienze traumatiche. Inoltre, la maggior parte delle figure professionali che operano in prima linea nei servizi dedicati alla *homelessness* e alle dipendenze non possiede una formazione specializzata nell'approccio trauma-orientato, il che limita l'efficacia degli interventi e contribuisce a perpetuare stigma ed esclusione.

Inoltre, è rilevante la carenza di rifugi e servizi specializzati progettati per supportare le donne che vivono situazioni complesse, caratterizzate da PSU ed esperienze traumatiche. I rifugi esistenti per donne che hanno subito violenza domestica o violenza di genere generalmente escludono coloro che hanno problemi correlati a PSU e MH, rafforzando un

ciclo di esclusione in cui le persone più marginalizzate non riescono ad accedere al supporto. D'altra parte, i rifugi di carattere emergenziale e i centri di accoglienza per persone senza dimora non sono adeguatamente preparati o attrezzati per ospitare in condizioni dignitose donne e persone LGBTQIA+, in particolare sopravvissute a violenza di genere. Ad esempio, nell'Area Metropolitana di Lisbona non esistono rifugi di emergenza specificamente dedicati a donne e persone LGBTQIA+, una grave lacuna che i/l/e professionist\* (WP1 FG) hanno individuato come una barriera critica all'accesso e alla sicurezza<sup>131</sup>.

Chi lavora nel settore (WP1 FG) evidenzia inoltre che i servizi esistenti operano spesso in un quadro punitivo e moralizzante, dove l'uso di sostanze viene trattato più come un fallimento personale che come una questione complessa di natura sociale e sanitaria. Questo scoraggia ulteriormente le donne dal cercare aiuto, in particolare quelle coinvolte nel sex work o che temono di perdere la custodia dei propri figli. All'interno dei servizi tradizionali destinati a persone senza dimora manca l'adozione di approcci di riduzione del danno, nonostante la loro efficacia dimostrata nel ridurre i rischi e aumentare il coinvolgimento nei percorsi di supporto a lungo termine. Di conseguenza, nonostante alcuni progressi, i programmi *gender sensitive* e trauma-orientati per donne senza dimora che presentano un uso problematico di sostanze rimangono insufficienti, soprattutto al di fuori delle grandi città.

Molt\* professionist\* (WP1 FG) sottolineano che la frammentazione nell'erogazione dei servizi rappresenta un grande ostacolo per garantire una risposta olistica ai bisogni delle persone. Notano che, mentre iniziative femministe basate sulla comunità come SOMOS e Manas Safe Space svolgono un ruolo cruciale nel colmare le lacune lasciate dai servizi tradizionali, queste iniziative spesso faticano a causa di finanziamenti insufficienti e della mancanza di riconoscimento istituzionale. Ciò limita la loro capacità di offrire un'assistenza completa e integrata, sensibile alle esperienze uniche delle donne senza dimora<sup>132</sup>.

Inoltre, i rapporti di FEANTSA, la ricerca accademica e gli studi nazionali sulla *homelessness* evidenziano sfide persistenti, tra cui l'assenza di politiche intersezionali, un'offerta insufficiente di rifugi e l'accesso limitato a servizi abitativi, così come servizi relativi alla salute mentale e all'uso problematico di sostanze adeguati alle esigenze delle donne senza dimora.<sup>133</sup>

### 8.6.1 OSTACOLI NELL'ACCESSO AI SERVIZI

In Portogallo le donne senza dimora incontrano numerose barriere che ostacolano significativamente l'accesso ai servizi di supporto. Queste barriere sono spesso interconnesse e aggravate da fattori quali violenza di genere, problemi di salute mentale, uso problematico di sostanze e difficoltà di tipo legale. Tali limitazioni non solo impediscono il

<sup>131</sup> Portogallo, WP1 focus group

<sup>132</sup> Portogallo, WP1 focus group

<sup>133</sup> (Saaristo, 2023; Cordeiro & Oliveira, 2024; Nobre, 2021; FEANTSA, 2020; Duarte et al., 2018; Baptista, 2010; 2018)

soddisfacimento di bisogni di base come la casa e l'assistenza sanitaria, ma aumentano anche la loro vulnerabilità, alimentando dinamiche di marginalizzazione ed esclusione sociale.

Una delle barriere più rilevanti è la mancanza di servizi che adottano l'ottica di genere e adeguati ai bisogni specifici delle donne senza dimora. Molte strutture di accoglienza in Portogallo sono riservate agli uomini, mentre quelle miste creano problemi di sicurezza, soprattutto per donne che hanno subito violenza. Queste donne spesso si sentono insicure in tali spazi, il che le scoraggia dal chiedere aiuto. Inoltre, le strutture esistenti solitamente non sono progettate per accogliere donne con bambini\* o che provengono da contesti migratori, limitando ulteriormente le loro opzioni di supporto. L'assenza di strutture adatte a minori o l'impossibilità di ricevere un supporto culturalmente orientato aggrava le difficoltà affrontate da queste donne, rendendo ancora più difficile per loro trovare un rifugio sicuro e adeguato.

Gli ostacoli legali giocano un ruolo significativo nell'impedire l'accesso ai servizi. Le donne migranti spesso temono di essere segnalate alle autorità per l'immigrazione e di essere deportate, il che le isola ulteriormente e impedisce loro di accedere ai servizi sanitari essenziali. Nel contesto politico attuale, questo timore di ripercussioni legali è in aumento e può scoraggiare le donne senza dimora dal cercare supporto per problemi di salute mentale, uso di sostanze, condizioni di salute fisica o violenza di genere e sessuale, tutte problematiche comuni tra le donne senza dimora.

La criminalizzazione delle strategie di sopravvivenza aggrava ulteriormente le barriere che le donne senza dimora devono affrontare e per questo vengono penalizzate. Sebbene in Portogallo l'uso di sostanze e il lavoro sessuale non siano illegali, le donne coinvolte in queste attività sono comunque soggette a un forte stigma e a violenze, che portano alla loro emarginazione e all'esclusione dai servizi di accoglienza e sanitari. Questo aspetto, inoltre, alimenta il ciclo di vulnerabilità e rende ancora più difficile per queste donne uscire dalla loro condizione.

Le barriere geografiche rappresentano un ulteriore problema, soprattutto per chi vive in aree rurali o in regioni con meno risorse. I servizi sono spesso concentrati nei centri urbani, limitando l'accesso alle strutture di accoglienza, alle cure e ai diversi servizi per le donne che vivono nelle aree interne. Questo divario geografico accentua le difficoltà delle donne presenti nei luoghi più dislocati e costringe molte di loro a rimanere in situazioni di rischio per mancanza di alternative vicine.

Lo stigma culturale e sociale è un'altra barriera importante, in particolare per le donne coinvolte nel lavoro sessuale o nell'uso di sostanze. Queste donne spesso vengono discriminate non solo dalla società, ma anche dagli enti che erogano servizi, che possono mancare di formazione o consapevolezza riguardo all'intersezzionalità di genere, razzializzazione e classe che riguarda le persone senza dimora. Tale discriminazione spesso impedisce loro di accedere all'aiuto necessario, consolidando la loro esclusione.

Inoltre, problemi di salute mentale e disturbi dello sviluppo sono comuni tra le donne senza dimora, molte delle quali sono state esposte in maniera prolungata ad esperienze traumatiche, incluse violenza, abusi e trascuratezza. Queste fragilità legate alla salute mentale sono spesso aggravate dall'uso problematico di sostanze, frequentemente adottato come meccanismo di *coping* per affrontare i traumi legati alla condizione di *homelessness*. Tuttavia, molti servizi non rispondono in modo adeguato ai bisogni complessi delle donne e vi è una carenza diffusa nell'adozione di approcci trauma-orientati all'interno delle strutture e dei servizi di supporto. Questa lacuna rende difficile per le donne intraprendere un percorso di guarigione e reinserimento sociale.

In Portogallo, il razzismo strutturale, il sessismo e l'omofobia, uniti allo stigma culturale legato all'uso di sostanze e a un diffuso proibizionismo sociale, creano barriere significative per le donne senza dimora che cercano supporto. Le donne che usano sostanze o si dedicano al lavoro sessuale sono oggetto di un intenso giudizio morale, venendo spesso escluse dai servizi o trattate con sospetto. Le donne migranti e razzializzate, in particolare quelle prive di documenti, affrontano discriminazioni sistemiche e temono l'espulsione, il che le scoraggia dal cercare assistenza sanitaria, alloggio o supporto legale. Le donne senza dimora, soprattutto quelle che sono madri, subiscono lo stigma di essere percepite come inadeguate, il che rafforza ulteriormente la loro esclusione dai servizi. Le donne in situazioni abitative precarie spesso rischiano di perdere la custodia de\* figl\*, una paura che può dissuaderle dal cercare supporto nelle istituzioni. Questo approccio punitivo non affronta le cause strutturali della loro vulnerabilità, ma le inquadra come madri manchevoli anziché come persone bisognose di abitazione e assistenza sociale. Il controllo morale sulla maternità, soprattutto per le donne che usano sostanze o adottano strategie di sopravvivenza, le marginalizza ulteriormente, limitando il loro accesso a quei servizi che potrebbero migliorare il loro benessere e quello dei loro figli e figlie. Le donne transgender senza dimora affrontano una transfobia sistematica, esclusione dalle strutture di accoglienza e difficoltà nell'accesso a cure sanitarie di affermazione della propria identità di genere. La formazione inadeguata del personale e la mancanza di protocolli inclusivi peggiorano la loro marginalizzazione. È urgente sviluppare servizi intersezionali e *trans-affirming* che garantiscono sicurezza, dignità e accesso equo.

Inoltre, la criminalizzazione delle strategie di sopravvivenza e gli atteggiamenti punitivi verso la povertà rafforzano l'esclusione, mentre la mancanza di supporto in ottica di genere, inclusivo per le soggettività LGBTQIA+ e trauma-informato, aliena ulteriormente chi ha maggior bisogno.

## 8.6.2 GAP NEI SERVIZI

Il Portogallo ha identificato le seguenti lacune significative nell'attuale offerta di servizi per le donne senza dimora:

- Mancanza di strutture attente al genere.

Molte strutture sono miste, il che genera preoccupazione per la sicurezza delle donne, in particolare di quelle sopravvissute alla violenza. Sono urgentemente necessari centri di accoglienza esclusivamente femminili, specialmente quelli che accolgono anche minori. Inoltre, criteri di ammissione rigidi spesso escludono donne con bisogni complessi, come quelle con disturbi da uso di sostanze, problematiche legate alla salute mentale, prestazioni sessuali in cambio di compenso economico o di beni. La mancanza di flessibilità nelle politiche delle strutture contribuisce all'esclusione delle donne che non rientrano nei modelli di servizio convenzionali. Inoltre, vi è una carenza di spazi attrezzati per accogliere donne incinte o con esigenze specifiche di salute riproduttiva.

- Servizi frammentati e non integrati.

I servizi per la salute mentale, l'uso di sostanze e l'alloggio sono spesso frammentati, e non adottano un approccio trauma-informato ed una prospettiva di genere, capaci di rispondere ai bisogni multipli delle donne che presentano traumi complessi. Molti servizi continuano a operare secondo schemi rigidi e standardizzati che non tengono conto della diversità delle esperienze vissute dalle donne. L'approccio basato sul deficit, presente in molte delle attuali strategie di intervento, rafforza il ciclo di esclusione, poiché le strutture di supporto non riescono ad adattarsi ai bisogni specifici delle donne senza dimora, con vissuti di violenza di genere e discriminazioni multiple. Coloro che operano nel settore sottolineano inoltre la carenza di coordinamento tra i diversi ambiti, il che rende difficile per le donne passare in modo fluido dalla pronta accoglienza a soluzioni abitative transitorie e permanenti.

- Barriere legali e migratorie

Nonostante non siano state effettuate modifiche legislative, le recenti proposte di limitare l'accesso all'assistenza sanitaria pubblica alle persone migranti sprovviste di permesso di soggiorno hanno generato incertezza e paura. Ciò contribuisce alla riluttanza di molte donne migranti a richiedere assistenza sanitaria e supporto per problematiche di salute mentale, il che aumenta la loro vulnerabilità. Le pratiche incoerenti tra i diversi enti che erogano servizi rivolti alle persone sprovviste di documenti complicano ulteriormente l'accesso al supporto necessario. Inoltre, i/le professionisti\* evidenziano come le donne migranti, in particolare quelle appartenenti a gruppi razzializzati, subiscono discriminazioni sistemiche all'interno dei servizi di supporto, limitando ulteriormente la loro capacità di accedere a servizi adeguati.

- Stigma, esclusione e lacune nei servizi per donne con vulnerabilità multiple

Le donne senza dimora in Portogallo spesso affrontano vulnerabilità e discriminazioni multiple, come insicurezza economica, violenza di genere, problemi di salute mentale, uso di sostanze, maternità (e lo stigma ad essa correlato), storie di

istituzionalizzazione (tra cui la detenzione o il ricovero in strutture psichiatriche), status migratorio e coinvolgimento nel lavoro sessuale come strategia di sopravvivenza. I servizi spesso rispondono a queste vulnerabilità in modo isolato, basandosi su criteri di ammissibilità rigidi e approcci frammentati che non riflettono la realtà delle vite delle donne. Gli/le espert\* riportano che questa risposta frammentata porta molte donne a essere escluse dal supporto - ad esempio, madri etichettate come "cattive madri", donne che usano sostanze escluse dalle strutture se non accettano regole basate sull'astinenza, o donne coinvolte nel lavoro sessuale o recentemente uscite dal carcere viste come "non meritevoli" di supporto o situazioni troppo complesse per essere integrate negli interventi esistenti. Lo stigma, sia sociale che istituzionale, aggrava queste barriere, portando a maggiore isolamento all'interno della società e accrescendone la vulnerabilità. Di conseguenza, le donne con fragilità multiple spesso faticano ad accedere a un supporto integrato, duraturo e dignitoso. Affrontare questa lacuna richiede modelli di servizio flessibili, sensibili al genere, trauma-orientati e capaci di riconoscere e rispondere alla piena complessità delle esperienze delle donne senza dimora.

- Mancanza di servizi inclusivi e di affermazione di genere per donne transgender. Le donne transgender senza dimora affrontano livelli elevati di discriminazione sociale ed economica e sono spesso escluse dalle strutture e dai servizi di supporto a causa della transfobia istituzionale e della mancanza di risposte adeguate ai loro bisogni specifici. Molte strutture di accoglienza non riconoscono né rispettano l'identità di genere delle persone trans, portando a collocamenti in ambienti non sicuri o impedendone l'accesso. Queste soggettività affrontano anche ostacoli significativi nell'accesso a cure sanitarie adeguate, compresi i trattamenti di affermazione di genere, il supporto per la salute mentale e l'accesso continuo alla terapia ormonale, fondamentale per il loro benessere fisico e psicologico. La mancanza di formazione del personale su temi specifici riguardanti le persone trans e l'assenza di protocolli sensibili alle differenze di genere aggravano ulteriormente la loro esclusione, tanto che è stata sottolineata l'urgenza di integrare approcci intersezionali che affrontino la transfobia sistematica e i bisogni specifici delle donne transgender nella progettazione e implementazione dei servizi, garantendo sicurezza, dignità e accesso equo al supporto.
- Lacune geografiche I servizi sono concentrati principalmente nelle aree urbane, lasciando le zone rurali – come quelle servite da Ares do Pinhal – con un accesso limitato al supporto. Le donne presenti in queste zone sperimentano una *homelessness* di lungo corso o di alloggi precari a causa della scarsità di strutture di pronta accoglienza, servizi per la salute mentale e servizi di prossimità. Le opzioni ridotte di trasporto pubblico limitano ulteriormente l'accesso ai pochi servizi disponibili.

- Carenza di finanziamenti per iniziative basate sulla comunità  
Organizzazioni guidate dalla comunità, come *SOMOS*, *Manas Safe Space* e i servizi specializzati di *GAT Intendente*, offrono assistenza basata su una prospettiva di genere, trauma-informata e orientata alla riduzione del danno, adattata alle realtà delle donne senza dimora - in particolare di quelle che usano sostanze, che sono sopravvissute alla violenza, delle donne trans, delle sex worker, di quelle migranti o che convivono con l'HIV. Tuttavia, queste iniziative soffrono di una cronica mancanza di finanziamenti, che limita la loro capacità di espandersi e offrire supporto continuativo. Molte di queste organizzazioni operano con risorse minime, rendendo incerta la loro sostenibilità a lungo termine, nonostante il ruolo cruciale che svolgono nel colmare le lacune dei servizi. I/le professionist\* hanno sottolineato che, senza un adeguato investimento finanziario, queste organizzazioni non possono garantire la stabilità e la continuità necessarie per un intervento efficace.
- Formazione e capacità insufficienti nei servizi.  
Molt\* professionist\* che lavorano con donne senza dimora non hanno una formazione specifica sulla metodologia trauma-orientata, sulla riduzione del danno e sull'ottica di genere. Ciò porta a interventi che non riconoscono pienamente la complessità di cui le donne senza dimora sono portatrici, e possono rafforzare lo stigma e l'esclusione, in particolare per le donne che usano sostanze, sono coinvolte in sesso transazionale o hanno problemi di salute mentale. L'assenza di programmi strutturati e continui di formazione indebolisce ulteriormente l'efficacia dei servizi. Le figure professionali sottolineano la necessità di una diffusione ampia di ambienti psicologicamente informati (PIE<sup>134</sup>) e della psichiatria di strada per rispondere ai bisogni specifici delle donne senza dimora.
- Invisibilità nella raccolta dei dati.  
Alcuni gruppi di donne senza dimora, come quelle che passano dalla strada ad accoglienze temporanee o alle case rifugio, spesso non sono conteggiate nelle statistiche ufficiali. La mancanza di dati disaggregati per genere oscura l'entità e la complessità della *homelessness* femminile, portando a risposte politiche e allocazioni di fondi inadeguate. Inoltre, i/le professionist\* evidenziano che la definizione attuale di senza dimora non coglie pienamente le vulnerabilità specifiche delle donne, in particolare di quelle che vivono situazioni di *homelessness* nascosta, come chi si rifugia in sistemazioni informali o non sicure per evitare di dormire in strada.

Queste lacune evidenziano le barriere sistemiche che impediscono alle donne senza dimora di accedere a un supporto coerente, appropriato e a lungo termine. La frammentazione dei servizi, i criteri di esclusione, l'insufficiente di finanziamenti e la mancanza di approcci intersezionali contribuiscono ad alimentare cicli di marginalizzazione ed esclusione,

<sup>134</sup> Per maggiori informazioni: Psychologically-informed | Homeless Link

limitando ulteriormente la capacità delle donne di ottenere un'abitazione stabile, assistenza sanitaria e protezione sociale. Gli/le espert\* sottolineano l'urgente necessità di cambiamenti sistematici affinché gli interventi per le senza dimora siano davvero efficaci nel rispondere ai bisogni delle donne che intendono sostenere.

### 8.6.3 STANDARD UFFICIALI PER L'EROGAZIONE DEI SERVIZI

In Portogallo non esistono requisiti ufficiali specifici riguardo alla qualità dei servizi offerti alle donne senza dimora. Il controllo della qualità dipende principalmente dai singoli enti invece che essere sotto la direzione di un organismo centrale di riferimento per l'erogazione dei servizi.

### 8.7 SINTESI E Focus SPECIFICO DI INTERACT IN PORTOGALLO

La *homelessness* in Portogallo è ampiamente definita nel documento strategico nazionale ENIPSSA 2017-2023, che include sia le persone al di fuori delle strutture di accoglienza che quelle senza una sistemazione abitativa stabile. Questa definizione mira a trattare le varie forme di esclusione abitativa. Tuttavia, i/le professionist\* ritengono che tale definizione non sia sufficientemente adatta a rappresentare le vulnerabilità specifiche, in particolare quelle delle donne, suggerendo la necessità di un quadro più intersezionale che integri prospettiva di genere e approccio trauma-orientato.

Le cause principali della *homelessness* femminile in Portogallo includono insicurezza economica, esclusione abitativa, conflitti familiari, violenza domestica, violenza nelle relazioni intime, problemi di salute mentale e uso problematico di sostanze, dimissioni istituzionali senza piani di reintegrazione adeguati e mancanza di supporto istituzionale. Le minoranze etniche, le persone migranti, le soggettività LGBTQIA+, le madri sole, le donne sopravvissute alla tratta di esseri umani, che subiscono violenza di genere e quelle che presentano vulnerabilità multiple, sono quelle più a rischio.

L'ultimo sondaggio nazionale condotto il 31 dicembre 2023 ha identificato 13.128 persone senza dimora, di cui 9.433 uomini e 3.695 donne. Il sondaggio è stato realizzato utilizzando un approccio censuario, con la collaborazione di diverse istituzioni. Tuttavia, i/le professionist\* criticano la metodologia utilizzata in quanto essa sottostima l'entità del fenomeno, in particolare per quanto riguarda le persone senza documenti e le donne sopravvissute alla violenza e che risiedono nelle strutture.

La Costituzione portoghese garantisce il diritto a un alloggio adeguato per tutte le persone e il Paese dispone di misure di protezione indirette attraverso il diritto all'abitare e il sostegno ai gruppi svantaggiati, comprese leggi a tutela delle vittime di violenza di genere e tratta di esseri umani. Tuttavia, i/le professionist\* sottolineano l'assenza di politiche nazionali che affrontino esplicitamente il fenomeno dell'*homelessness* femminile e la frammentarietà delle misure esistenti, che risultano insufficientemente orientate al genere.

Il contesto istituzionale coinvolge più entità, tra cui i centri NPISA locali, i servizi sociali, le ONG e le autorità municipali. La strategia ENIPSSA promuove un approccio coordinato, ma

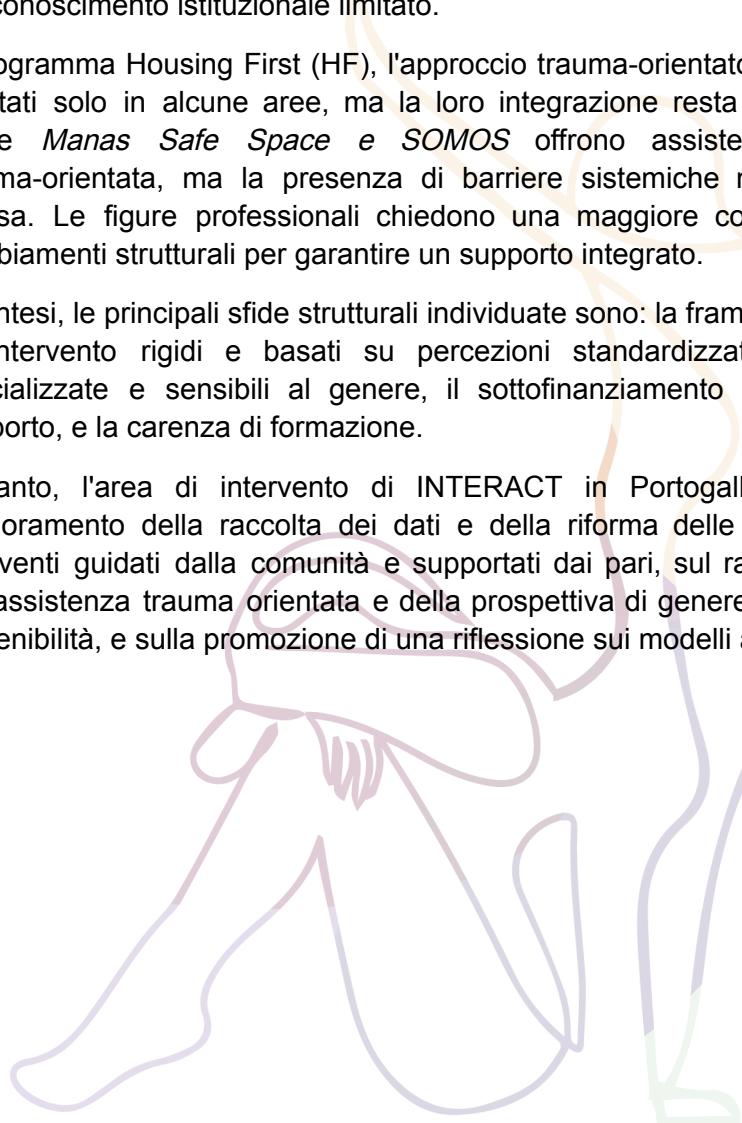
la collaborazione pratica rimane limitata a causa di una delineazione poco chiara dei ruoli e delle responsabilità, di reti intersettoriali deboli e finanziamenti frammentati.

Il Portogallo fornisce strutture di pronta accoglienza, centri antiviolenza e programmi Housing First (HF). Tuttavia, molte strutture non adottano approcci attenti alle differenze di genere e i servizi per le donne con bisogni complessi sono insufficientemente integrati. Le iniziative comunitarie giocano un ruolo cruciale ma affrontano sfide legate al finanziamento e al riconoscimento istituzionale limitato.

Il programma Housing First (HF), l'approccio trauma-orientato e di riduzione del danno sono adottati solo in alcune aree, ma la loro integrazione resta disomogenea. Organizzazioni come *Manas Safe Space* e *SOMOS* offrono assistenza in ottica di genere e trauma-orientata, ma la presenza di barriere sistemiche ne ostacolano un'applicazione diffusa. Le figure professionali chiedono una maggiore cooperazione interdisciplinare e cambiamenti strutturali per garantire un supporto integrato.

In sintesi, le principali sfide strutturali individuate sono: la frammentazione dei servizi, modelli di intervento rigidi e basati su percezioni standardizzate, la mancanza di risposte specializzate e sensibili al genere, il sottofinanziamento dei servizi e delle misure di supporto, e la carenza di formazione.

Pertanto, l'area di intervento di INTERACT in Portogallo dovrebbe concentrarsi sul miglioramento della raccolta dei dati e della riforma delle politiche, sulla promozione di interventi guidati dalla comunità e supportati dai pari, sul rafforzamento e sull'espansione dell'assistenza trauma orientata e della prospettiva di genere, sulla garanzia di sicurezza e sostenibilità, e sulla promozione di una riflessione sui modelli abitativi.



## 9. ROMANIA

La Romania, con una popolazione di circa 19,1 milioni di abitanti al 1° gennaio 2024, è uno Stato membro dell'Unione Europea<sup>135</sup>. Il partner rumeno del progetto INTERACT è la Direcția de Asistență Socială și Medicală (DASM, Cluj-Napoca). Questo capitolo fornisce una panoramica sulla situazione attuale dell'*homelessness* in Romania.

### 9.1 HOMELESSNESS

Il quadro normativo rumeno in materia, *Strategia națională privind incluziunea socială a persoanelor fără adăpost pentru perioada 2022-2027* (Strategia nazionale per l'inclusione sociale delle persone senza dimora per il periodo 2022-2027) e *Planul de acțiune pentru aceeași perioadă* (Piano d'azione per lo stesso periodo), definisce le persone senza dimora come soggettività o famiglie che, per diversi motivi di natura sociale, medica, finanziaria, economica, legale o, a causa di situazioni di forza maggiore, vivono in strada, sono ospitate temporaneamente da amici o conoscenti, non possono permettersi un alloggio in affitto, sono a rischio di sfratto, oppure si trovano in istituzioni o strutture detentive dalle quali sono prossime alla dimissione entro due mesi e non dispongono di una sistemazione abitativa. Tale definizione è in linea con ETHOS Light.

#### 9.1.1 LE CAUSE DEL FENOMENO DELLA HOMELESSNESS

In Romania, le principali cause dell'*homelessness* tra le donne sono la povertà, l'agglomerazione urbana e l'alto tasso di disoccupazione. Altre cause, spesso più o meno sommerse, sono l'uso problematico di sostanze (PSU), le fragilità in merito alla salute mentale e la violenza nelle relazioni intime (IPV).

Il team rumeno ha identificato le donne più marginalizzate tra le donne migranti, persone LGBTQIA+, madri single, sopravvissute alla tratta di esseri umani, donne che subiscono violenza nelle relazioni intime, donne che fanno uso problematico di sostanze, così come donne con fragilità psichiatriche e che affrontano vulnerabilità multiple.

#### 9.1.2 HOMELESSNESS E GENERE

In Romania, il ruolo del genere nell'ambito della *homelessness* è influenzato da una combinazione di fattori sociali, culturali ed economici. Comprendere appieno tale ruolo richiede un approccio articolato, che consideri sia le forme visibili sia quelle sommerse di *homelessness*. Va sottolineato come comunemente gli uomini siano percepiti come più fisicamente resistenti alle condizioni della vita in strada, mentre le donne sono viste come più abili nel trovare strategie di adattamento e sopravvivenza in tali situazioni. Affrontare queste problematiche richiede politiche con una prospettiva di genere che siano mirate a facilitare l'accesso a servizi di supporto specifici per le donne.

<sup>135</sup> EUROSTAT Population on 1 January 2023

## 9.2 DATI STATISTICI NAZIONALI E LOCALI

Secondo i dati dell'OCSE per il 2022<sup>136</sup>, il numero stimato di persone senza dimora in Romania era di 8.436, pari allo 0,038% della popolazione totale. La stima si basa sui dati contenuti nei rapporti delle autorità locali e include le persone ospitate in sistemazioni di emergenza come strutture di pronta accoglienza notturna, ostelli e rifugi per donne.

Il Ministero del Lavoro e della Solidarietà non ha ancora pubblicato statistiche ufficiali sulla *homelessness* per l'anno 2024. Secondo le statistiche pubblicate dal ministero per l'anno 2023, il numero totale di persone senza dimora segnalate a livello nazionale era stimato in 3.672 individui. I dati sul numero totale di persone senza dimora in Romania e nelle aree di intervento del progetto INTERACT, Cluj, Cluj-Napoca e Suceava, presentati nella tabella 19, provengono da questa fonte.

**TABELLA 19. PERSONE SENZA DIMORA IN ROMANIA, CLUJ COUNTY, CLUJ-NAPOCA, SUCEAVA COUNTY E SUCEAVA NEL 2023.**

Stato e principali regioni	Romania	Contea di Cluj	Cluj-Napoca	Contea di Suceava	Suceava
Personne che vivono per strada	341	4	0	21	20
Personne che vivono in abitazioni inadeguate o temporanee	1,003	6	0	4	0
Personne che vivono in strutture residenziali per persone senza dimora o in strutture di pronta accoglienza notturna	2,301	434	408	15	15
Personne che vivono in istituti o penitenziari	4	1	-	-	-
Personne sfrattate e nell'impossibilità di sostenere economicamente un alloggio in affitto	50	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>3,699</b>	<b>445</b>	<b>408</b>	<b>40</b>	<b>35</b>

I dati<sup>137</sup> riportati nella tabella 20 sono stati raccolti per l'anno 2024 dal *Centrul Social de Urgență* (Centro Sociale di Emergenza, Cluj-Napoca), dalla struttura di pronta accoglienza notturna *Sfânta Vineri* (*Asociația Lumină Lină*) e dalla *Fundația Prison Fellowship Romania*, sulla base dei dati raccolti relativi alle persone beneficiarie dei loro servizi.

**TABELLA 20. PERSONA SENZA DIMORA IN ROMANIA, NELL'AREA DI CLUJ-NAPOCA E SUCEAVA IN 2024.**

Intervention Areas	Total	% Women
<b>Cluj-Napoca</b>	<b>125</b>	<b>60%</b>
<i>Centrul Social de Urgență, Cluj-Napoca (DASM)</i>	76	74%
<i>Fundația Prison Fellowship Romania</i>	49	24%

<sup>136</sup> Source: OECD Questionnaire on Affordable Housing (QuASH), 2023; Ministry of Labour and Social Solidarity (2023), Reports from Local Authorities; Ministry of Labour and Social Solidarity (2023), Reports from social services providers.

<sup>137</sup> Questi dati sono stati raccolti dalle singole strutture sulla base di proprie procedure interne relative alla registrazione delle persone ospitate.

Suceava	74	26%
Rifugio notturno " Sfânta Vineri" (Asociația/Associazione "Lumină Lină")	74	26%

I dati nazionali e locali rumeni, delle aree di intervento, sono disponibili e applicabili per genere ed età. Il *Centrul Social de Urgență*, che assiste esclusivamente persone senza dimora, è subordinato alla DASM ed è situato a Cluj-Napoca. I loro dati non includono il background culturale delle persone beneficiarie, semplicemente perché non hanno assistito rifugiat\* o migranti.

Non sono disponibili dati ufficiali nazionali o locali centralizzati sul numero di donne senza dimora che si ritrovano ad affrontare vulnerabilità multiple sul territorio nazionale. Tuttavia, ogni centro per senza dimora mantiene i propri dati statistici sulle persone beneficiarie. Secondo le stime del *Centrul Social de Urgență* di Cluj-Napoca, la maggior parte delle persone assistite nel 2024 soffre di fragilità in merito alla salute mentale, e circa il 20% ha subito violenza nelle relazioni intime.

Secondo l'*European Index of Housing Exclusion* 2024, il numero di persone a rischio di esclusione abitativa in Romania è aumentato dal 2022 al 2023, raggiungendo il 32,0%. Si segnala inoltre che il rischio di cadere in condizioni di povertà o esclusione abitativa è risultato più elevato per le donne rispetto agli uomini. L'indice fa riferimento anche al numero di persone che vivono in deprivazione sociale e materiale, ossia incapaci di far fronte a determinate spese ritenute necessarie per mantenere un livello di vita accettabile, che in Romania è salito al 31,4% nel 2023<sup>138</sup>.

### 9.2.1 AFFIDABILITÀ DEI DATI

Per quanto riguarda il quadro normativo per la raccolta di dati sulla *homelessness*, la Romania sta applicando il Regolamento della Commissione (CE) n. 1201/2009 del 30 novembre 2009 come base giuridica per la raccolta di dati sulla *homelessness* nel censimento. Inoltre, i dati amministrativi sulle persone senza dimora sono stati raccolti in base alla seguente normativa: *Legea nr. 292 din 20 decembrie 2011 a asistenței sociale* (Legge sull'assistenza sociale) e *Legea nr. 116 din 15 martie 2002 privind prevenirea și combaterea marginalizării sociale* (Legge sulla prevenzione e il contrasto dell'esclusione sociale), approvata con Decisione del Governo n. 1149/2002<sup>139</sup>.

In Romania, il Ministero del Lavoro e della Solidarietà Sociale raccoglie dati basandosi sui rapporti dei fornitori di servizi sociali, secondo la Legge n. 292/2011 (Legge sull'assistenza sociale). I fornitori segnalano il numero di persone singole che beneficiano dei servizi utilizzando i propri dati. Purtroppo, molte persone senza dimora non riescono né ad accedere né ad utilizzare i servizi dei centri dedicati a causa dell'uso problematico di

<sup>138</sup> [https://www.feantsa.org/public/user/Activities/events/2024/9th\\_overview/EN\\_Chap/3.pdf](https://www.feantsa.org/public/user/Activities/events/2024/9th_overview/EN_Chap/3.pdf)

<sup>139</sup>

[https://webfs.oecd.org/EIs-com/Affordable\\_Housing\\_Database/Country%20notes/Homelessness-RO\\_U.pdf](https://webfs.oecd.org/EIs-com/Affordable_Housing_Database/Country%20notes/Homelessness-RO_U.pdf)

sostanze o di fragilità in merito alla salute mentale, per cui risultano escluse dalle statistiche.

Di conseguenza, i dati disponibili non riflettono accuratamente la reale dimensione della *homelessness* in Romania né indicano con precisione le aree di intervento.

Riguardo all'affidabilità dei dati, va anche sottolineato che, secondo i dati OCSE<sup>140</sup> per il 2022, il numero stimato di persone senza dimora in Romania è di 8.436, pari allo 0,038% della popolazione totale, cifra molto più alta rispetto ai dati forniti dalle autorità rumene. Questa stima si basa sui rapporti delle autorità locali rumene e include le persone ospitate in sistemazioni di emergenza come strutture di pronta accoglienza notturna, ostelli e rifugi per donne, in linea con ETHOS. Si può quindi concludere che i dati accessibili dalle autorità rumene non riflettano con precisione la reale dimensione della *homelessness* in Romania né le aree in cui sono indirizzati gli interventi del progetto INTERACT.

### 9.3 LEGISLAZIONE E ASSETTO NORMATIVO

La *Legea Nr. 292/2011 a asistenței sociale* (Legge sull'assistenza sociale) fa riferimento a diverse categorie di gruppi vulnerabili, tra cui le persone senza dimora e le donne che hanno subito violenza domestica. Per quanto riguarda le persone senza dimora, questa legge definisce il concetto di *homelessness*, le responsabilità delle amministrazioni locali e i servizi sociali a loro destinati. L'obiettivo dei servizi sociali rivolti alle persone senza dimora è quello di fornire un alloggio temporaneo, combinato con servizi di *counselling* e misure per la reintegrazione o reinserimento sociale, in accordo con i bisogni individuali identificati. Le autorità di pubblica amministrazione locale sono responsabili dell'istituzione, organizzazione e gestione dei servizi sociali per le persone senza dimora. Per le persone che vivono per strada, le autorità locali sono obbligate a istituire, nel proprio ambito di competenza territoriale, servizi sociali adeguati e individualizzati secondo bisogni specifici.

La stessa legge fa anche riferimento alla prevenzione e al contrasto della violenza domestica, considerata una componente delle politiche di protezione e assistenza alle famiglie. I servizi sociali destinati alle donne che hanno subito violenza domestica sono forniti in un sistema integrato parallelamente ad altre misure di protezione legale, servizi sanitari, misure per la prevenzione, identificazione e sanzione degli atti di violenza domestica, come previsto dalla normativa speciale del settore. Le amministrazioni locali sono responsabili dell'istituzione, organizzazione, gestione e erogazione dei servizi sociali volti a prevenire e contrastare la violenza domestica e la violenza di genere. La legge fa inoltre riferimento alla cooperazione interistituzionale per garantire un'efficace erogazione dei servizi sociali.

<sup>140</sup> Source: OECD Questionnaire on Affordable Housing (QuASH), 2023; Ministry of Labour and Social Solidarity (2023), Reports from Local Authorities; Ministry of Labour and Social Solidarity (2023), Reports from social services providers.

La Legea nr. 100 din 16 aprilie 2024 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul asistenței sociale, precum și pentru completarea Legii nr. 78/2014 privind reglementarea activității de voluntariat în România și pentru modificarea Legii nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului (Legge sulla modifica e integrazione di alcuni atti normativi in materia di assistenza sociale, riguardante la regolamentazione dell'attività di volontariato e la modifica della legge sulla protezione e promozione dei diritti del bambino) menziona anch'essa il ruolo delle autorità di pubblica amministrazione locale nell'affrontare la *homelessness*, in quanto responsabili di fornire servizi di accoglienza temporanea e/o facilitare l'accesso a soluzioni abitative sociali e accessibili, con lo scopo di prevenire e contrastare il rischio di *homelessness* per le persone. Si fa inoltre riferimento all'assicurazione di un pacchetto minimo di assistenza sociale e servizi sociali rivolti alle persone senza dimora.

Oltre a queste, la Romania dispone di ulteriori tutele legali per le sopravvissute alla violenza nelle relazioni intime (IPV), in particolare attraverso le seguenti normative:

- Legea nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței domestice (Legge sulla prevenzione e il contrasto della violenza domestica). Questa legge stabilisce le disposizioni legali per la protezione di coloro che hanno subito violenza domestica, inclusi ordini restrittivi, accesso a strutture di pronta accoglienza notturna e l'istituzione di misure di protezione. Fornisce la base giuridica per l'intervento della polizia nei casi di violenza domestica e definisce le linee guida per la fornitura di servizi, compresi il supporto psicologico e legale.
- Strategia națională privind promovarea egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați și prevenirea și combaterea violenței domestice pentru perioada 2022-2027 (Strategia nazionale per la promozione delle pari opportunità e del trattamento equo tra donne e uomini e per la prevenzione e il contrasto della violenza domestica per il periodo 2022-2027). Questa strategia mira a migliorare i servizi rivolti alle donne e alle soggettività femminilizzate che stanno subendo o hanno subito violenza di genere e ad aumentare il coinvolgimento dello Stato e della società civile nel contrasto alla violenza nelle relazioni intime. Fornisce inoltre un quadro per rafforzare le tutele legali e i servizi per le sopravvissute, includendo misure comprensive per affrontare la violenza domestica, come l'istituzione di case protette, gruppi di supporto e servizi di consulenza professionale in tutti i distretti.
- *Strategia națională pentru prevenirea și combaterea violenței sexuale „SINERGIE” 2021 – 2030 și Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale pentru prevenirea și combaterea violenței sexuale „SINERGIE” 2021 – 2030* (Strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto della violenza sessuale “SINERGIE” 2021 – 2030 e Piano d'azione per l'attuazione della strategia). Questa strategia si concentra principalmente sulla violenza sessuale in diversi contesti, compresi gli ambienti domestici. Pur non focalizzandosi esclusivamente sulla violenza domestica, riconosce come la violenza sessuale avvenga spesso all'interno delle relazioni intime

e familiari. La strategia sottolinea un approccio multidisciplinare che coinvolge l'educazione, la sanità, le forze dell'ordine e i servizi sociali per prevenire e rispondere alla violenza sessuale. Le misure chiave comprendono la formazione continua per i professionisti, lo sviluppo di contenuti educativi per tutti i livelli scolastici e il rafforzamento dei servizi di supporto per le sopravvissute.

- Codul Penal (Disposizioni del Codice Penale).  
Il Codice Penale rumeno prevede disposizioni che criminalizzano gli atti di violenza nelle relazioni intime (IPV), inclusi l'abuso fisico e psicologico. Inoltre, punisce la violazione degli ordini restrittivi, fornendo così un deterrente contro abusi ripetuti.
- Ordini restrittivi temporanei e ordini di protezione.  
Secondo la legislazione rumena, una donna che ha subito o sta subendo violenza nelle relazioni intime può richiedere un ordine di protezione temporaneo. Questo ordine può imporre al maltrattante di lasciare l'abitazione e di mantenere le distanze dalla sopravvissuta, misura essenziale per la tutela dell'incolumità fisica della donna.

A livello nazionale, in Romania esiste una strategia specifica intitolata *Strategia națională privind incluziunea socială a persoanelor fără adăpost pentru perioada 2022-2027 și Planul de acțiune pentru implementarea Strategiei naționale privind incluziunea socială a persoanelor fără adăpost pentru perioada 2022-2027* (Strategia nazionale per l'inclusione sociale delle persone senza dimora per il periodo 2022-2027 e il relativo Piano d'Azione). Gli obiettivi per il periodo 2022-2027 sono:

- Obiettivo generale: Aumentare il grado di inclusione sociale delle persone senza dimora attraverso la fornitura di una protezione sociale adeguata e coerente con i bisogni delle persone direttamente coinvolte nel fenomeno.
- Obiettivo specifico 1: Prevenire l'aumento del fenomeno della *homelessness* a livello nazionale, basandosi sul principio di "Non lasciare indietro nessuno";
- Obiettivo specifico 2: Garantire un intervento adeguato, multidisciplinare e integrato per l'inclusione sociale delle persone senza dimora;
- Obiettivo specifico 3: Prevenire ricadute post-intervento;
- Obiettivo specifico 4: Migliorare il coordinamento delle politiche a livello nazionale/locale rispetto al target delle persone senza dimora.

Gli obiettivi saranno realizzati attraverso il relativo Piano di Azione per l'attuazione della Strategia nazionale per l'inclusione sociale delle persone senza dimora 2022-2027, che comprende i seguenti aspetti: direzione dell'azione, misure, risultati, indicatori di performance, scadenze, autorità responsabili e risorse finanziarie.

A livello locale, la DASM sta attuando un programma sociale di sostegno al pagamento dell'affitto a Cluj-Napoca, approvato dal Consiglio Locale. Questo programma è rivolto anche a donne che vivono situazioni di violenza domestica, oltre che ad altri tipi di beneficiarie.

Tra il 2009 e il 2012, un programma nazionale ha facilitato la creazione di centri per persone senza dimora gestiti da istituzioni dei servizi sociali. Sebbene alcune di queste strutture siano state istituite anche da ONG, la maggior parte in Romania è supervisionata dai servizi sociali pubblici. Un esempio significativo è il *Centrul Social de Urgență* (Centro Sociale d'Emergenza) di Cluj-Napoca, gestito dal DASM.

In sintesi, sebbene la Romania abbia compiuto importanti progressi nell'istituzione di protezioni legali per coloro che hanno subito violenza domestica e violenza nelle relazioni intime, tali misure non sono sempre sufficienti ad affrontare lo stigma che le donne devono affrontare quando cercano aiuto. Gli atteggiamenti culturali e sociali, le lacune nei servizi di supporto e la scarsa denuncia continuano a rappresentare ostacoli significativi a una protezione legale pienamente adeguata. Rafforzare la consapevolezza pubblica, offrire servizi di supporto completi e garantire l'efficace attuazione delle disposizioni legali può contribuire a contrastare più efficacemente la stigmatizzazione e fornire una migliore protezione alle donne e alle soggettività femminilizzate.

### 9.3.1 IL RUOLO DEL GENERE NELLE LEGGI E NEI QUADRI GIURIDICI

In Romania, non esistono disposizioni legali che facciano esplicitamente riferimento al genere in relazione alla *homelessness*. Tuttavia, il genere è sempre più riconosciuto nelle leggi e nelle politiche in merito al fenomeno, in particolare in relazione alle donne che fuggono da situazioni di violenza nelle relazioni intime e alle madri sole con figli\*. Sebbene siano presenti politiche e programmi volti ad affrontare queste problematiche, come i centri di accoglienza per donne, le misure di edilizia sociale e i programmi di protezione sociale, permangono diverse criticità in termini di risorse, coordinamento e integrazione delle politiche. Sono necessari ulteriori sforzi per migliorare gli interventi sulla *homelessness* al fine di adottare una prospettiva di genere e garantire un quadro di supporto completo per le donne, soggettività femminilizzate senza dimora e le famiglie.

## 9.4 TEORIE E CORNICI DI RIFERIMENTO

Fino al 2019 non erano presenti servizi Housing First (HF) attivi nel paese<sup>141</sup>. I primi passi sono stati compiuti attraverso la partecipazione al progetto ROOF, cofinanziato dal Programma URBACT del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, volto a promuovere l'inclusione sociale tramite soluzioni abitative innovative a livello urbano. Un consorzio di 9 città dell'UE, tra cui Timișoara in Romania, ha preso parte al progetto. Tra il 2019 e il 2022, le città coinvolte nel progetto ROOF hanno partecipato ad attività di scambio e apprendimento a livello locale e transnazionale, sperimentando e pianificando nuovi approcci e promuovendo un cambiamento di mentalità. Tutte le città partner hanno sviluppato Piani d'Azione locali integrati per raggiungere l'obiettivo strategico di Functional Zero, ovvero l'assenza di *homelessness* strutturale. Timișoara si è concentrata

141

<https://housingfirsteurope.eu/publication/publication-2019-housing-first-in-europe-an-overview-of-implementation-strategy-and-fidelity/>.

sull'attuazione del modello Housing First (HF) in Romania attraverso attività formative e di sensibilizzazione<sup>142</sup>.

Nel 2022, il Parlamento rumeno ha approvato una strategia nazionale per l'inclusione sociale delle persone senza dimora per il periodo 2022-2027, ma il piano d'azione della strategia include solo compiti e finanziamenti generici. Sebbene siano già disponibili i primi risultati tratti da programmi pilota di piccola scala basati sul modello Housing First (HF) realizzati da organizzazioni private negli ultimi anni, i progressi nell'attuazione dell'approccio Housing First (HF) e di altre iniziative orientate all'abitare sono stati finora limitati nel Paese.

In Romania, affrontare la *homelessness* tra le persone con uso problematico di sostanze implica un'interazione complessa tra approcci basati sulla riduzione del danno e approcci orientati all'astinenza. Il bilanciamento tra i due modelli può risultare complicato, e i fornitori di servizi assumono posizioni differenti. Sebbene alcune strutture di pronta accoglienza di carattere emergenziale o servizi per persone senza dimora in Romania potrebbero adottare politiche basate sull'astinenza, altri possono seguire approcci più flessibili, in particolare quelli ispirati ai modelli di riduzione del danno e limitazione dei rischi.

Sono stati fatti sforzi per integrare la violenza di genere, l'uso problematico di sostanze e le fragilità in merito alla salute mentale nelle politiche sulla *homelessness*. Questi tentativi hanno incontrato diversi ostacoli, dovuti a risorse limitate (disponibilità di finanziamenti e capacità delle autorità locali e delle ONG di fornire un'assistenza completa), coordinamento (la necessità di un accordo più forte tra servizi sociali, operatori sanitari e forze dell'ordine per affrontare efficacemente queste problematiche complesse), stigma e mancanza di consapevolezza (i problemi di salute mentale e di dipendenza possono talvolta impedire alle persone di cercare aiuto). Queste specificità vengono gradualmente integrate nelle politiche sulla *homelessness*, ma rimane un lavoro in costante aggiornamento. Nonostante esistano programmi e progetti che mirano a fornire un'assistenza che sia di stampo olistico alle persone senza dimora, tali sforzi devono essere ampliati e meglio coordinati per garantire un supporto efficace a coloro che vivono situazioni di violenza di genere, uso problematico di sostanze e fragilità mentale nel loro percorso di recupero e reinserimento sociale. Inoltre, grazie a sforzi educativi o a specifiche formazioni professionali, alcuni\* operatori\* conoscono e adattano le proprie strategie di intervento secondo approcci trauma-orientati e di riduzione del danno e limitazione dei rischi. Ci sono anche indicazioni di specificità locali negli interventi sulla *homelessness* in contesti e regioni particolari; tuttavia, ad oggi la lacunosità nella raccolta dati non ci permette di inquadrare in maniera puntuale le varie esperienze territoriali.

In sintesi, l'integrazione dell'approccio trauma-orientato e della riduzione del danno e limitazione dei rischi nei servizi per le persone senza dimora è un ambito di attenzione in

<sup>142</sup>

[https://world-habitat.org/wp-content/uploads/2023/09/wh\\_housing-led-in-cee\\_BRIEFING-ROMANIA\\_EN\\_FINAL.pdf](https://world-habitat.org/wp-content/uploads/2023/09/wh_housing-led-in-cee_BRIEFING-ROMANIA_EN_FINAL.pdf).

Romania. Tuttavia, questo processo è ancora in fase di sviluppo e non è ancora stato implementato in modo capillare in tutti i servizi del paese.

## 9.5 CONTESTI ISTITUZIONALI E STAKEHOLDER

In Romania, il Ministero del Lavoro e della Solidarietà Sociale è responsabile del contrasto alla *homelessness* attraverso lo sviluppo di strategie, legislazioni specifiche e un piano di misure, nonché del monitoraggio tramite l'Agenzia Nazionale per i Pagamenti e le Ispezioni Sociali.

Le istituzioni dei servizi sociali creano e coordinano centri per persone senza dimora a livello locale. Anche le ONG hanno sviluppato e coordinano centri per persone senza dimora in diverse regioni e anche a Cluj-Napoca.

### 9.5.1 STAKEHOLDER NAZIONALI

La Romania ha identificato la seguente lista di stakeholder nazionali INTERACT specificamente rivolti a persone senza dimora, presentata nella tabella 21.

**TABELLA 21. STAKEHOLDER NAZIONALI DI INTERACT IN ROMANIA.**

Nome	Dettagli
Asociația Casa Ioana, București	Casa Ioana Centre. Privato sociale.
Asociația de Asistență Socială Umanitară Creștină Ora International, Harghita	Rifugio per persone senza dimora. Privato sociale.
Asociația Filantropia Ortodoxă, Alba Iulia	Ente che fornisce servizi sociali. Rifugio notturno. Privato sociale.
Asociația Filantropică Sfântul Ierarh Iosif Mărturisitorul, Baia Mare	Rifugio notturno inserito all'interno di un centro multifunzionale. Privato sociale.
Asociația Hid az Egen Egyesület, Odorheiu Secuiesc	Rifugio notturno az Egen. Privato sociale.
Asociația Lumină Lină Suceava	Centro notturno a carattere sociale per il reinserimento socio-lavorativo delle persone senza dimora. Fornitore di servizi sociali. Privato sociale.
Asociația Samusocial, București	Centro diurno informativo e di counseling per persone senza dimora. Privato sociale.
Asociația Stea	Stea Centro diurno per l'integrazione o la reintegrazione sociale. Privato.
Asociația Vasiliada, Dolj	Centro sociale di emergenza per persone senza dimora. Privato.
Asociatia Centrul de Noapte Social Crestina, Sighisoara	Rifugio per persone senza dimora. Privato sociale.
Asociația Serviciul de Ajutor Maltez în România Filiala Sfântu Gheorghe, Covasna	Rifugio per persone senza dimora. Privato sociale.
Direcția Generală de Asistență Socială a. Municipiului București	Fornitore di servizi sociali. Rifugio notturno. Pubblico.
Direcția Generală de Asistență Socială și	Dormitorio notturno del Complesso dei Servizi Sociali per persone senza dimora. Struttura pubblica.
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului, Sector 3, București	Centro residenziale all'interno del Complesso dei Servizi Sociali. Struttura pubblica.

Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Caraș Severin	Centro residenziale pubblico per l'assistenza e il reinserimento sociale delle persone senza dimora.
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului, Sector 2, București	Centro per adulti senza dimora – dormitorio notturno. Struttura pubblica.
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului, Sector 1, București	Centro per persone adulte senza dimora - rifugio notturno. Complesso dei servizi sociali. Centro di emergenza - modulo residenziale. Pubblico.
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului, Sector 5, București	Struttura di accoglienza temporanea per adulti senza dimora - Struttura pubblica.
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului, Brașov	Ente erogatore di servizi sociali. Centro residenziale pubblico per l'assistenza e il reinserimento sociale delle persone senza dimora.
Direcția de Asistență Socială Arad	Ente erogatore di servizi sociali. Dormitorio notturno. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Baia Mare	Dormitorio notturno all'interno del Centro Sociale Polifunzionale. Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Bistrița	Ente erogatore di servizi sociali. Rifugio per adulti senza dimora. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Bistrița	Ente erogatore di servizi sociali. Centro per adulti senza dimora – dormitorio notturno. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Brașov	Ente erogatore di servizi sociali. Centro per adulti senza dimora – dormitorio notturno. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Călărași	Dormitorio notturno d'emergenza. Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Galați	Centro di emergenza per persone senza dimora. Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Galați	Centro di emergenza per persone senza dimora. Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Galați	Centro di Servizi Sociali per persone senza dimora residenti in quartieri marginalizzati. Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica
Direcția de Asistență Socială Oradea	Ente erogatore di servizi sociali. Dormitorio notturno. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Pitești	Ente erogatore di servizi sociali. Dormitorio notturno Nord. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Pitești	Ente erogatore di servizi sociali. Dormitorio Notturno Speranta. Struttura Pubblica
Direcția de Asistență Socială Targu Mures	Dormitorio notturno. Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica
Direcția de Asistență Socială Turda	Centro di emergenza per persone senza dimora. Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica.
Direcția Generală de Asistență Socială Constanța	Centro per persone senza dimora. Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență și Protecție Socială Tulcea	Centro sociale di emergenza. Struttura pubblica..
Direcția de Asistență Socială Alexandria	Centro residenziale per persone senza dimora. Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Botoșani	Ente erogatore di servizi sociali. Centro sociale di emergenza per persone senza dimora. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Brăila	Dormitorio notturno. Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica

Direcția de Asistență Socială Brașov	Ente erogatore di servizi sociali. Centro Residenziale per persone senza dimora - Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Brașov	Centro informativo e di counseling per persone senza dimora - Pubblico.
Direcția de Asistență Socială Buzău	Centro di emergenza notturno e diurno per persone senza dimora. Fornitore di Servizi Sociali.
Direcția de Asistență Socială Deva	Rifugio notturno di emergenza . Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica
Direcția de Asistență Socială Giurgiu	<i>Drop-in</i> di emergenza per persone in condizioni di vulnerabilità. Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Hunedoara	Rifugio notturno di emergenza . Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Iași	Centro di emergenza per il recupero psicosociale e l'integrazione sociale C.A. Rosetti. Public.
Direcția de Asistență Socială Mediaș	Dormitorio notturno e assistenza per il reinserimento sociale delle persone senza dimora. Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Miercurea Ciuc	Rifugio notturno - Pubblico.
Direcția de Asistență Socială Piatra Neamț	Rifugio notturno - Pubblico.- Fornitore di Servizio Sociale
Direcția de Asistență Socială Râmnicu Vâlcea	Centro Sociale Emergenza Ioana. Fornitore di Servizio Sociale - Pubblica
Direcția de Asistență Socială Roman	Rifugio notturno- Pubblico.- Fornitore di Servizio Sociale
Direcția de Asistență Socială Satu Mare	Centro Sociale di emergenza di adulti. Fornitore di servizi sociali - Pubblica.
Direcția de Asistență Socială și Medicală (DASM Cluj-Napoca)	Centrul social de urgență (Social Emergency Centre, Cluj-Napoca). Pubblico.
Direcția de Asistență Socială și Medicală (DASM Cluj-Napoca)	Centrul social de urgență (Social Emergency Centre, Cluj-Napoca). Pubblico.
Direcția de Asistență Socială Sibiu	Rifugio notturno - Pubblico. Fornitore di Servizio Sociale
Direcția de Asistență Socială Slobozia	Rifugio notturno - Pubblico Fornitore di Servizio Sociale
Direcția de Asistență Socială Târgoviște	Centro Residenziale di assistenza e integrazione /reintegrazione sociale per persone Sfânta Maria- Pubblico.- Fornitore di Servizio Sociale
Direcția de Asistență Socială Târgoviște	Centro Multifunzionale- Rifugio Notturno Sfânta Maria. Fornitore di Servizio Sociale - Pubblico.
Direcția de Asistență Socială Târgu Neamț	Centro di prima accoglienza di emergenza per persone senza dimora. Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Timișoara	Centro di prima accoglienza di emergenza per persone senza dimora. Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Vaslui	Rifugio notturno. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Zalău	Servizi di accoglienza temporanea per persone in condizioni di rischio sociale. Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Zalău	Centro diurno per l'integrazione sociale delle persone senza dimora. Struttura pubblica.
Direcția de Asistență Socială Zalău	Rifugio notturno. Struttura pubblica.

Direcția Generală de Asistență Socială București	Centro diurno per l'integrazione/reinserimento sociale. Struttura pubblica.
Direcția Generală de Asistență Socială Constanța	Centro diurno di assistenza per persone senza dimora. Struttura pubblica.
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Ilfov	Centro sociale di emergenza per i senzatetto. Fornitore di servizi sociali. Pubblico.
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Prahova	Centro residenziale per il reinserimento socio-professionale delle persone senza dimora. Ente erogatore di servizi sociali. Privato.
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului, Ialomița	Centro sociale di emergenza per i senzatetto. Fornitore di servizi sociali. Pubblico.
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului, Sector 6, București	Rifugio notturno. Fornitore di servizi sociali. Pubblico.
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului, Bihor.	Fornitore di servizi sociali. Centro residenziale di assistenza e integrazione/reinserimento sociale per persone senza fissa dimora. Pubblico.
Federația Caritas a Diecezei Timișoara	Rifugio notturno. Privato.
Fundația Centrul Creștin de Reintegrare. Socială Onisim, Bistrița	Centro residenziale per l'assistenza e il reinserimento sociale delle persone senza dimora. Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica.
Fundația de Sprrijin a Vârstnicilor, Galați	Centro diurno di emergenza. Ente erogatore di servizi sociali. Privato.
Fundația Prison Fellowship România	Centro per l'inclusione sociale. Privato.
Fundația Timișoara '89	Centro di accoglienza temporanea per adulti senza dimora. Privato.
Organizația Umanitară Concordia, București	Alloggi sociali "San Paolo". Privato.
Organizația Umanitară Concordia, București	Centro residenziale per persone senza dimora. Privato.
Protecția Copilului, Sector 3, București	Pubblico.
Primăria Municipiului Câmpina Serviciul Public de Asistență Socială Prahova	Centro residenziale per il reinserimento socio-professionale delle persone senza dimora. Ente erogatore di servizi sociali. Privato.
Primăria Municipiului Miercurea Ciuc Direcția de Asistență Socială Harghita	Rifugio notturno. Pubblico.
Primăria Municipiului Rădăuți Direcția de Asistență Socială, Suceava	Rifugio notturno. Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica.
Primăria Municipiului Roșiorii de Vede Direcția de Asistență Socială, Teleorman	Rifugio notturno. Pubblico.
Primăria Municipiului Târgu Jiu Direcția de Protecție Socială, Gorj	Centro sociale di emergenza per persone senza dimora. Struttura pubblica.
Primăria Municipiului Turnu Măgurele Serviciul Public de Asistență Socială, Teleorman	Centro di accoglienza temporanea per persone in difficoltà. Struttura pubblica.
Protopopiatul Roznov Neamț	Centro residenziale. Ente erogatore di servizi sociali. Struttura pubblica.
România Filiala Vrancea	Pubblica.
Societatea Națională de Cruce Roșie din	Rifugio notturno "Bahne Focșani". Ente erogatore di servizi medici. Struttura pubblica.
Uniunea Creștină din România Cluj-Napoca	Centro residenziale per il reinserimento socio-professionale delle persone senza dimora. Ente erogatore di servizi sociali. Privato.

## 9.5.2 STAKEHOLDER LOCALI

Per quanto riguarda le aree locali per la futura implementazione del progetto INTERACT, con un focus su strutture di pronta accoglienza notturna per persone senza dimora e altri componenti del progetto, il team DASM ha identificato le seguenti istituzioni/organizzazioni, presentate nella tabella 22.

**TABELLA 22. STAKEHOLDER LOCALI NELLE AREE DI INTERVENTO DI INTERACT IN ROMANIA.**

Nome	Dettagli
<b>Cluj-Napoca e Contea di Cluj</b>	
Asociația de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană Cluj ADI ZMC	Supporto sociale, consulenza psicologica e legale per sopravvissute a violenza domestica e persone in condizioni di precarietà.
Asociația Preventis	Servizi di prevenzione, consulenza, mantenimento e formazione nel campo dell'uso problematico di sostanze.
Centrul de sănătate mintală, Spitalul Clinic Județean Cluj	Servizi di informazione, gestione dei casi, valutazione, consulenza psicologica o sociale per uso problematico di sostanza e assistenza nella salute mentale.
Centrul pentru Prevenirea și Combaterea Violenței în Familii – Direcția de Asistență Socială și Medicală Cluj-Napoca	Cluj-Napoca: valutazione del rischio, consulenza sociale, consulenza familiare, consulenza psicologica, consulenza legale, psicoterapia, programmi di consulenza per l'equilibrio emotivo, programmi di consulenza psicologica, programmi di consulenza individuale e di gruppo a lungo termine per vittime di violenza domestica.
Centrul Social de Urgență – DASM	Centro Sociale di Emergenza: rifugio temporaneo per persone senza dimora, servizi sociali e benefici, consulenza psicologica, assistenza medica e consulenza legale.
Directia Generala de Asistenta Sociala si Protectia Copilului Cluj - DGASPC Cluj	Centro di emergenza per donne sopravvissute alla violenza domestica: protezione, alloggio, assistenza, consulenza, supporto familiare, assistenza medica, psicologica, socio-educativa e legale.
Fundația ESTUAR	Opzioni sociali e alternative per adulti con problemi di salute mentale.
Fundația Prison Fellowship Romania	Supporto materiale, rifugio temporaneo, abbigliamento, pasti caldi, consulenza, assistenza nella ricerca di alloggi, accesso ai servizi sociali statali, supporto familiare, supporto psicologico ed emotivo.
Inspectoratul Județean de Policie Cluj	Ispettorato di Polizia della Contea di Cluj: forze dell'ordine.
Polizia locală	Polizia locale, Municipio di Cluj-Napoca: prevenzione della homelessness, prevenzione della violenza intrafamiliare (IPV), prevenzione dell'uso problematico di sostanze (UPS).
Programul Sf. Dimitrie Basarabov	Recupero dall'uso di sostanze (PSU).
Spitalul Județean Cluj	Unità Psichiatrica.
Spitalul Municipal Cluj-Napoca	Unità Psichiatrica.
Universitatea Babes-Bolyai, Cluj-Napoca	Università Babes-Bolyai: Centro di ricerca e prevenzione della violenza familiare e comunitaria.
<b>Suceava e Contea di Suceava</b>	
Adăpost de noapte "Sfânta Vineri", Asociația "Lumină Lină" Suceava	Ricovero temporaneo, pasti caldi, assistenza medica, consulenza psicologica, orientamento al lavoro, informazione sui diritti sociali e sui servizi sociali.

Directia Generala de Asistenta Sociala si Protectia Copilului Suceava	Centro Polifunzionale per Vittime di Violenza Domestica.
Inspectoratul Județean de Poliție Suceava	Ispettorato di Polizia della Contea di Suceava.
Poliția Locală Suceava	Polizia Locale: competenze in materia di contrasto alla condizione di senza dimora, violenza domestica e prevenzione dell'uso problematico di sostanze (UPS).
Societatea Doamnelor Bucovinene	Centro per la Prevenzione e il Contrasto della violenza di genere.
Spitalul Județean Suceava (The County Hospital Suceava)	Unità psichiatrica e unità di emergenza.
Universitatea din Suceava	Università di Suceava.

### 9.5.3 COLLABORAZIONE INTERDISCIPLINARE

La Convenzione di Istanbul, a cui la Romania ha aderito, è un riferimento fondamentale che supporta la collaborazione interistituzionale tra settori quali polizia, giustizia, servizi sociali, ONG e autorità sanitarie.

*Legea 196/2016 privind venitul minim de incluziune* (Legge sul Reddito Minimo di Inclusione) prevede l'erogazione di un reddito minimo e impone lo sviluppo di piani di servizio per le persone in stato di bisogno, comprese le donne senza dimora e a basso reddito, coinvolgendo una collaborazione multidisciplinare tra vari settori come abitazione, sanità, associazioni e fondazioni.

*Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale, cu modificările și completările ulterioare* (Legge sull'Assistenza Sociale), fa riferimento alla cooperazione tra enti e istituzioni diverse per garantire un'efficace erogazione dei servizi sociali.

*Legea nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței domestice* (Legge sulla prevenzione e il contrasto della violenza domestica) regola le misure di protezione per le donne che hanno subito violenza domestica e prevede il coinvolgimento di diverse istituzioni pubbliche e private. La legge include misure di intervento rapido, come gli ordini di protezione emessi dai tribunali. Facilita la collaborazione tra polizia, servizi sociali e magistratura per garantire la protezione di chi ha subito violenza di genere. Questa legge specifica anche le collaborazioni interdisciplinari raccomandate/necessarie per affrontare in modo olistico il fenomeno della violenza di genere.

*Ordinul nr. 29/2019 pentru aprobarea standardelor minime de calitate pentru acreditarea serviciilor sociale destinate persoanelor vârstnice, persoanelor fără adăpost, tinerilor care au părăsit sistemul de protecție a copilului și altor categorii de persoane adulte aflate în dificultate, precum și a serviciilor acordate în comunitate, serviciilor acordate în sistem integrat și cantinele sociale* (Ordine per l'approvazione degli standard minimi di qualità per l'accreditamento dei servizi sociali destinati agli anziani, alle persone senza dimora, ai giovani usciti dal sistema di protezione dei minori e ad altre categorie di adulti in difficoltà, nonché dei servizi erogati in comunità, dei servizi integrati e delle mense sociali), è un

importante atto normativo in Romania, stabilisce gli standard minimi di qualità per l'accreditamento dei servizi sociali rivolti a varie categorie di persone in condizione di marginalità, comprese le persone senza dimora. Sottolinea l'importanza di un sistema di supporto integrato che coinvolga la collaborazione tra più istituzioni e servizi, come servizi sociali, sanità, istruzione, occupazione, per garantire un approccio olistico ai bisogni delle persone senza dimora.

*Strategia națională privind incluziunea socială a persoanelor fără adăpost pentru perioada 2022-2027 și Planul de acțiune pentru implementarea Strategiei naționale privind incluziunea socială a persoanelor fără adăpost pentru perioada 2022-2027* (Piano Nazionale sull'Inclusione Sociale delle persone senza dimora e il corrispondente Piano d'Azione), promuove l'importanza di una collaborazione interistituzionale coerente tra autorità pubbliche e ONG.

*Strategia națională privind promovarea egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați și prevenirea și combaterea violenței domestice pentru perioada 2022-2027* (Strategia nazionale per la promozione delle pari opportunità e del trattamento equo tra donne e uomini e per la prevenzione e il contrasto della violenza domestica), fornisce un quadro per azioni coordinate tra varie istituzioni pubbliche e ONG per prevenire e combattere la violenza domestica.

*Strategia națională în domeniul drogurilor 2022-2026 și Planul de acțiune pentru implementarea Strategiei naționale în domeniul drogurilor 2022-2026* (Strategia nazionale della Romania sul consumo di sostanze 2022–2026 e relativo Piano d'azione), enfatizzano esplicitamente la collaborazione interagenzia come principio fondamentale e necessità operativa.

Un Gruppo di Intervento Interdisciplinare per i casi di violenza domestica ad alto rischio opera dal 2012 a livello locale nel territorio di Cluj-Napoca. Questo gruppo è stato creato tramite la firma di un protocollo di collaborazione tra i principali attori sociali: DGASPC Cluj, DASM Cluj-Napoca, Ispettorato di Polizia della Contea di Cluj, Università Babes-Bolyai, Facoltà di Giurisprudenza di Cluj-Napoca, Centro di Ricerca e Prevenzione del fenomeno della violenza familiare e comunitaria, ADI-ZMC Cluj Metropolitan Area, rappresentanti della Procura allegata al Tribunale di Cluj e rappresentanti di due studi legali.

DASM ha sviluppato un protocollo di collaborazione multi-agenzia nel campo della violenza da partner intimi durante il progetto "The Other Side of The Story: Perpetrators in Change" (OSSPC), Grant Agreement No. 881684 OSSPC, REC-AG-2019/REC-RDAP-GBV-AG-2019.

Il meccanismo di collaborazione è stato firmato da 11 istituzioni, tra cui:

- Directia de Asistență Socială și Medicală (DASM) – servizi sociali pubblici
- Centrul pentru Prevenirea și Combaterea Violenței în Familie – centro di contrasto alla violenza domestica

- Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului (DGASPC) Cluj – IPV
- Poliția Locală – forze dell'ordine, protezione in merito all'IPV e uso problematico di sostanze
- Inspectoratul Județean de Poliție Cluj – forze dell'ordine
- Asociația de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană Cluj (ADI ZMC) – centro locale che si occupa anche di violenza di genere e dei servizi sociali
- The Counselling Centre for the Prevention and Combating of Domestic Violence
- Asociația Christiana
- St. Dimitrie Basarabov Program (AFMC) – Comunità per persone con uso problematico di sostanze (PSU)
- Asociația Caritas Eparhial Greco-Catolic – supporto a persone marginalizzate e servizi sociali
- Asociația Preventis – realtà incentrata sulla prevenzione rispetto all'uso problematico di sostanze (PSU)
- Clujul Are Suflet (FRCCF) – protezione bambini
- Institutul Român pentru pace (PATRIR) – migranti
- Revnic Cristian și Asociații – supporto a donne che hanno subito violenza di genere in ambito legale

Alcuni di questi stakeholder parteciperanno al progetto INTERACT a livello locale, essendo attivi nel supporto a persone senza dimora, a donne e soggettività femminilizzate che subiscono violenza di genere e alle persone che presentano un uso problematico di sostanze (PSU). Un problema nell'ambito della collaborazione interistituzionale è dato dal fatto che i ruoli istituzionali degli enti coinvolti nella gestione della *homelessness* non sono sufficientemente chiaramente regolamentati.

Va inoltre sottolineato che lo stato della cooperazione tra soggetti diversi varia molto a livello locale. Mentre in comuni come Cluj-Napoca e Timișoara la collaborazione è ben regolamentata e funzionale per tutti gli stakeholder, in altre aree si stanno ancora creando reti integrate di servizi. I blocchi esistenti nella collaborazione tra enti e istituzioni e nell'attuazione dei protocolli integrati devono essere superati migliorando e rafforzando la cooperazione tra questi attori.

La cooperazione tra realtà diverse risulta insufficiente ed è inoltre percepita come un ostacolo nel processo di reintegrazione socio-occupazionale delle persone senza dimora. La creazione di un sistema per la registrazione e il monitoraggio delle persone senza dimora richiede anche collaborazione tra istituzioni pubbliche e ONG.

In conclusione, data la complessità dei problemi affrontati dalle persone senza dimora, il team rumeno ritiene necessario rafforzare la collaborazione tra istituzioni pubbliche e private in tutte le aree di intervento del progetto INTERACT (violenza nelle relazioni intime, uso problematico di sostanze, salute mentale) nel contrasto alla *homelessness*, portando a un approccio integrato al fenomeno.

## 9.6 SERVIZI E EROGAZIONE DELLE PRESTAZIONI

In Romania, i principali tipi di servizi disponibili sono i rifugi, come i dormitori notturni e i centri residenziali, nonché le case rifugio per la violenza domestica (IPV). La Tabella 23 fornisce una panoramica dei principali servizi misti nelle aree di intervento del progetto INTERACT in Romania, in ordine alfabetico. Questa è una lista non esaustiva.

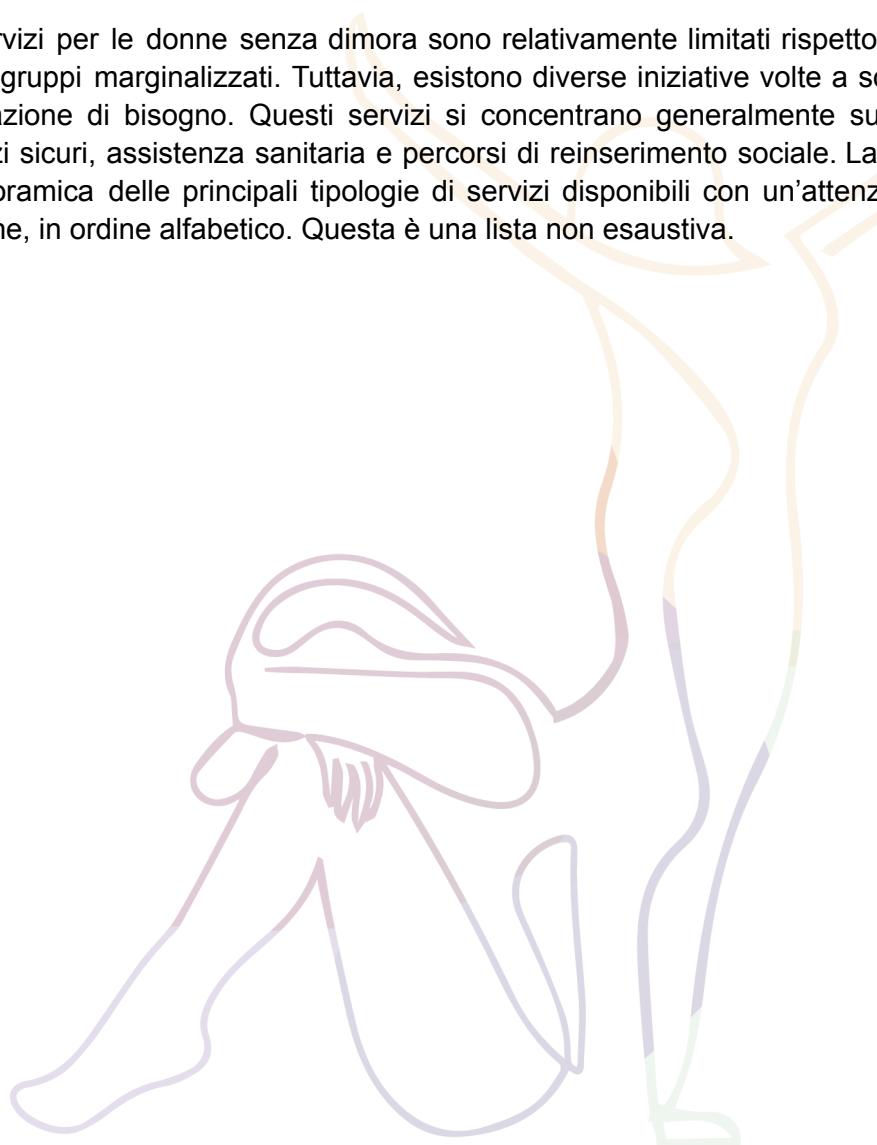
**TABELLA 23. SERVIZI NON DIVISI PER GENERE A CLUJ-NAPOCA E SUCEAVA, ROMANIA.**

Nome	Dettagli
<b>Cluj-Napoca e Contea di Cluj</b>	
Babes-Bolyai University, Cluj-Napoca	Centro di ricerca e prevenzione per violenza all'interno del nucleo familiare e della comunità.
CPECA Cluj	Informazione, gestione dei casi, valutazione, servizi di consulenza psicologica o sociale.
DGASPC Cluj (emergency centre for adults, victims of DV)	Protezione, alloggio, assistenza, consulenza, supporto familiare, assistenza medica, psicologica, socio-educativa e legale.
ESTUAR	Opzioni sociali e alternative per adulti con fragilità psichiche.
Preventis Association	Servizio di prevenzione, consulenza, compliance, e formazione nell'uso problematico di sostanza.

<b>Cluj-Napoca e Contea di Cluj</b>	
Prison Fellowship Romania Foundation	Ricovero temporaneo, pasti caldi, assistenza medica, consulenza psicologica, orientamento al lavoro, informazione sui diritti sociali e sui servizi sociali.
Programul Sf. Dimitrie Basarabov	Supporto per persone che presentano un uso problematico di sostanze.
The Centre for Preventing and Combating Violence in Families – DASM Cluj-Napoca	Valutazione del rischio, <i>counseling</i> sociale, <i>counseling</i> familiare, consulto legale, psicoterapia programmi di <i>counseling</i> per la regolazione emotiva, programmi di <i>counseling</i> psicologico, <i>counseling</i> a lungo termine individuale e di gruppo.
The Cluj County Police Inspectorate	Forze dell'ordine.
The Cluj Metropolitan Area Intercomm-unity Development Association (ADI-ZMC)	<i>Counseling</i> psicologico, sociale e legale.
The County Emergency Hospital Cluj	Unità di Psichiatria.
The Emergency Social Centre – DASM	Rifugi temporanei, assistenza sociale, <i>counseling</i> psicologico, assistenza medica e <i>counseling</i> legale.
The Local Police (City Hall of Cluj-Napoca)	Prevenzione della <i>homelessness</i> , prevenzione della violenza di partner intimi, prevenzione uso problematico di sostanze.
The Mental Health Centre, Cluj	Assistenza sanitaria per la salute mentale.
The Municipal Hospital, Cluj-Napoca	Unità di psichiatria.
<b>Suceava e Contea di Suceava</b>	
DGASPC Suceava	Centro Polifunzionale per donne sopravvissute alla violenza domestica.
Night shelter" Sfânta Vineri", "Lumină Lină" Association - Suceava	Rifugi temporanei, pasti caldi, assistenza medica, <i>counseling</i> psicologico, <i>counseling</i> lavorativo, informazioni su diritti sociali e servizi sociali.
Societatea Doamnelor Bucovinene	Centro Antiviolenza.

The County Hospital Suceava	Unità psichiatrica di emergenza.
The Local Police	Competenze in materia di contrasto alla <i>homelessness</i> , prevenzione della violenza di genere e prevenzione dell'uso problematico di sostanze .
The Suceava County Police Inspectorate	Forze dell'Ordine.
The University of Suceava	Ricerca.

I servizi per le donne senza dimora sono relativamente limitati rispetto a quelli destinati ad altri gruppi marginalizzati. Tuttavia, esistono diverse iniziative volte a sostenere le donne in situazione di bisogno. Questi servizi si concentrano generalmente sull'offerta di alloggio, spazi sicuri, assistenza sanitaria e percorsi di reinserimento sociale. La Tabella 24 offre una panoramica delle principali tipologie di servizi disponibili con un'attenzione particolare alle donne, in ordine alfabetico. Questa è una lista non esaustiva.



**TABELLA 24. SERVIZI DEDICATI ALLE DONNE IN ROMANIA.**

<b>Servizi</b>	<b>Descrizione</b>
Centri Diurni	Spazi diurni dove le donne possono avere accesso a cibo, servizi per l'igiene, e supporto sociale in assenza di necessità di restare durante la notte.
Rifugi di emergenza	Rifugio temporaneo per accoglienza in emergenza, permanenze a breve termine per proteggere donne senza dimora, in particolare coloro che stanno fuggendo da situazioni di violenza di genere.
Servizi di Assistenza Sanitaria	Cliniche mobili gestite da ONG che offrono cure mediche alle donne senza dimora.
Linee telefoniche di emergenza	Le donne possono contattare le linee telefoniche di emergenza gestite da ONG per ricevere supporto e assistenza immediata, in particolare in caso di violenza o abuso.
Supporto Legale	Le ONG e i servizi sociali possono offrire servizi legali gratuiti o a tariffe agevolate per le donne senza dimora, in particolare per coloro che affrontano problemi di sfratto o questioni familiari.
Servizi per la salute mentale	Servizi di supporto psicologico e psichiatrico per donne con problematiche di salute mentale connesse alla condizione di senza dimora o a traumi pregressi.
Linee di assistenza nazionale	Linee telefoniche e servizi di supporto per donne sopravvissute alla violenza, con orientamento verso rifugi, assistenza legale e protezione.
Rifugi e progetti gestiti da ONG	ONG che offrono soluzioni di emergenza e a lungo termine per donne senza dimora, spesso in partenariato con lo Stato e organismi internazionali.
Counseling psicologico	Servizi di consulenza psicologica offerti da ONG, rivolti in particolare a donne senza dimora che hanno vissuto situazioni traumatiche.
Case Rifugio per sopravvissute alla violenza di genere	Strutture specializzate per donne in fuga da violenza domestica, che offrono un ambiente sicuro, supporto psicologico, consulenza legale e assistenza al reinserimento sociale.
Programma di reinserimento sociale	Programmi destinati a supportare le donne senza dimora nel reinserimento, attraverso accompagnamento al lavoro, percorsi educativi e sviluppo di competenze.
Servizi Sociali e Consulenza	Gli uffici pubblici di assistenza sociale offrono sostegno economico, soluzioni abitative e orientamento verso strutture di accoglienza.
Formazione Professionale	Organizzazioni che collaborano con altri settori per fornire formazione professionale o servizi di inserimento lavorativo rivolti a donne che hanno vissuto condizioni di <i>homelessness</i> .

Nonostante i servizi disponibili per le donne in Romania, c'è ancora una carenza di supporto completo e diffuso, soprattutto nelle aree rurali. Vi è inoltre bisogno di soluzioni a lungo termine che affrontino le cause sistemiche della *homelessness*, come la povertà, la mancanza di alloggi a prezzi accessibili e lo stigma sociale.

Le persone senza dimora in Romania hanno accesso a vari servizi; tuttavia, la disponibilità e la qualità di questi possono variare significativamente da regione a regione. Si stanno facendo sforzi per migliorare questi servizi, in particolare per le donne che fuggono dalla violenza domestica o che affrontano fragilità rispetto alla salute mentale.

### 9.6.1 OSTACOLI NELL'ACCESSO AI SERVIZI

Nell'ambito delle attività del progetto INTERACT che hanno previsto la raccolta di dati da parte di professionisti\* che operano nel settore (focus group del WP1, raccolta dati, questionari compilati da professionisti del settore, focus group del WP2), il team rumeno ha individuato diversi ostacoli che limitano l'accesso ai servizi per le donne senza dimora. Tali ostacoli possono essere di natura legale, geografica, culturale, logistica o legati a vulnerabilità specifiche come problemi di salute mentale, disturbi dello sviluppo o comorbidità. Di seguito è riportata una panoramica di alcune delle principali difficoltà riscontrate.

- **Ostacoli legali**

Problemi di identificazione e documentazione: molte donne senza dimora non possiedono documenti ufficiali di identità, come carte d'identità, certificati di nascita o altri documenti necessari per accedere ai servizi forniti dalle istituzioni pubbliche, registrarsi per ottenere un alloggio o usufruire dei servizi sociali. Questo problema è particolarmente diffuso tra coloro che vivono tale condizione da lungo tempo, sono fuggite da situazioni di abuso o provengono da comunità emarginate.

Processi legali complessi:

Orientarsi nei sistemi giuridici per ottenere un alloggio, accedere ai benefici dell'assistenza sociale o richiedere protezione dalla violenza può risultare estremamente difficile. Le donne con conoscenze giuridiche limitate o senza risorse adeguate possono incontrare serie difficoltà nell'affrontare tali percorsi, soprattutto quando si trovano a fronteggiare burocrazia o discriminazioni.

- **Barriere geografiche**

Accesso limitato nelle aree rurali: mentre le aree urbane come Bucarest (la capitale della Romania) o altre grandi città come Cluj-Napoca offrono una gamma più ampia di servizi, le donne senza dimora nelle aree rurali spesso dispongono di risorse molto più limitate. Molti rifugi e servizi sono concentrati nei centri urbani, e raggiungerli può essere costoso, complicato o persino pericoloso.

Problemi di trasporto: la mancanza di mezzi di trasporto affidabili e accessibili può impedire alle donne di raggiungere i rifugi, i servizi sanitari o i servizi sociali pubblici. Gli spostamenti possono rappresentare un ostacolo significativo per le donne che non dispongono di risorse economiche stabili o di reti di supporto.

- **Barriere culturali**

Stigma e discriminazione: esiste spesso uno stigma sociale associato alla *homelessness*, in particolare per le donne, che può portare a discriminazione ed emarginazione. Le donne senza dimora possono temere il giudizio o il rifiuto da parte dei\* operatori\* dei servizi sociali o della società in generale, e questo può impedire loro di

chiedere aiuto. Questo stigma può essere ancora più accentuato per le donne appartenenti a minoranze, come la comunità rom, che già affrontano forme di esclusione sociale.

Norme culturali legate al genere: strutturalmente, alle donne viene assegnato il ruolo di cura, obbligate ad un perpetuo e invisibile lavoro riproduttivo che le costringe costantemente ad occuparsi del mantenimento dei legami familiari. Tuttavia, nel caso in cui una donna diventi senza dimora, viene giudicata, etichettata e condannata come se avesse fallito nella sua "missione" di donna. In alcuni casi, i ruoli di genere tradizionali possono scoraggiare le donne dal cercare aiuto esterno o dal lasciare situazioni non sicure. Alcune donne possono sentirsi moralmente obbligate a restare in contesti abusanti, oppure non considerano l'aiuto istituzionale come una soluzione accettabile. Inoltre, i pregiudizi sociali sull'indipendenza femminile possono talvolta rendere più difficile per le donne accedere a servizi che mettono in discussione i ruoli tradizionali.

- **Mancanza di informazioni**

Le donne senza dimora, soprattutto quelle che vivono in condizioni di particolare vulnerabilità, possono non essere a conoscenza dei servizi disponibili. Le informazioni relative a rifugi, assistenza legale o risorse sanitarie spesso non vengono diffuse in modo efficace oppure risultano inaccessibili a causa di barriere linguistiche o di alfabetizzazione.

- **Problemi di salute mentale**

Trauma e PTSD: molte donne senza dimora, in particolare quelle che fuggono da situazioni di violenza domestica o tratta, soffrono di disturbo post-traumatico da stress (PTSD) e di altri problemi di salute mentale. Queste condizioni possono ostacolare gravemente l'accesso ai servizi, poiché le donne possono essere sopraffatte da sentimenti di paura, sfiducia e disagio emotivo.

Stigma legato alla salute mentale: in Romania esiste ancora uno stigma diffuso nei confronti della salute mentale, che può impedire alle donne di chiedere aiuto. Le donne senza dimora possono esitare a rivolgersi a un supporto psicologico per timore di ulteriori discriminazioni o maltrattamenti.

- **Disturbi dello sviluppo e disabilità**

Disabilità non diagnosticate o non affrontate: donne senza dimora con disturbi dello sviluppo o disabilità intellettive possono incontrare difficoltà particolari nell'accesso ai servizi. Spesso manca una formazione adeguata del personale su come supportare donne con queste specifiche esigenze, il che può portare all'esclusione da rifugi o altri servizi.

Barriere comunicative: le donne con disabilità o deficit cognitivi possono avere difficoltà a comunicare i propri bisogni ai gestori di servizi e al pubblico. Questo può ulteriormente isolare queste donne e limitare la loro capacità di orientarsi efficacemente nel sistema.

- Problematiche correlate tra abuso di sostanze e salute mentale

Molte donne senza dimora affrontano problematiche tra loro correlate, come l'abuso di sostanze combinato a disturbi della salute mentale (ad esempio, depressione, ansia o PTSD). Queste sfide doppie complicano spesso l'accesso ai servizi, poiché alcuni rifugi o programmi possono avere requisiti rigidi che non tengono conto delle esigenze complesse di queste donne.

- Stigma legato alla salute

Le donne con problemi legati all'abuso di sostanze o condizioni di salute croniche possono essere stigmatizzate dai gestori dei servizi o dalla società nel suo complesso, rendendo più difficile la richiesta aiuto. Alcuni rifugi possono addirittura rifiutare di accogliere donne che stanno facendo uso attivo di sostanze o che hanno problematiche di salute non trattate.

- Cura de\* bambin\* e famiglia

Madri single e bambin\*: per le donne senza dimora con figl\*, trovare rifugi che accettino famiglie può essere difficile. Alcuni servizi offrono solo alloggi per persone singole, e i rifugi che accolgono bambin\* possono avere spazi o risorse limitate. Questa mancanza di opzioni adatte alle famiglie costringe molte donne a scegliere tra restare con i propri figl\* in situazioni pericolose o separarsi da loro per poter accedere ai servizi.

Paura di perdere la custodia: Le donne con figl\* possono anche temere che chiedere aiuto possa portare le Istituzioni ad allontanare e collocare, in altre realtà, i/le loro figl\*, soprattutto se affrontano problemi di salute mentale, dipendenze o se sono già in condizione di precarietà sociale e abitativa.

- Vincoli economici e logistici

Mancanza di risorse finanziarie: le donne senza dimora potrebbero non avere accesso a fondi sufficienti per acquistare beni essenziali come trasporti, cibo o abbigliamento. Questa insicurezza economica può impedire loro di cercare servizi, soprattutto se percepiscono che potrebbero dover pagare per alcuni aspetti dell'assistenza, come i servizi legali o le prestazioni sanitarie.

Opzioni abitative limitate: anche quando servizi come i rifugi sono disponibili, molte donne senza dimora affrontano sfide significative nel trovare una sistemazione abitativa permanente. In Romania c'è una carenza di alloggi a prezzi accessibili e le opzioni di edilizia sociale sono spesso insufficienti, soprattutto per le donne che affrontano difficoltà economiche o che hanno precedenti penali.

- Mancanza di sistemi di supporto integrati

I servizi disponibili sono spesso frammentati e manchevoli nel coordinamento tra i diversi sistemi di supporto, come assistenza sanitaria, assistenza legale, servizi sociali e rifugi. Questa frammentazione rende più difficile per le donne orientarsi nel sistema e accedere al supporto di cui hanno bisogno. In alcuni casi, possono essere costrette a spostarsi per rivolgersi a più organizzazioni per ricevere l'aiuto necessario, cosa che può risultare opprimente o addirittura impossibile quando affrontano più difficoltà contemporaneamente.

In conclusione, le barriere all'accesso ai servizi per le donne senza dimora in Romania sono molteplici e strettamente legate a fattori sociali, culturali, legali ed economici. Superare questi ostacoli richiede sia un miglioramento nella disponibilità dei servizi sia un intervento sulle disuguaglianze sociali di fondo e sulle problematiche strutturali che contribuiscono all'emarginazione abitativa delle donne. Sono necessarie strategie articolate che integrino assistenza legale, servizi sociali, supporto per la salute mentale e iniziative basate sulla comunità, per garantire che le donne senza dimora ricevano l'aiuto necessario.

### 9.6.2 GAP NEI SERVIZI

Le lacune dell'attuale offerta di servizi per le donne senza dimora in Romania sono rilevanti, spaziando dalla capacità limitata dei rifugi e dalla carenza di servizi sensibili alle specificità di genere, fino all'insufficienza di assistenza legale e di programmi di reinserimento sociale. A seguito del processo di raccolta dati (focus group, questionari, interviste) coinvolgendo professionisti\* che lavorano con le persone senza dimora e nei settori collegati al progetto, il team DASM ha individuato le seguenti lacune nell'attuale offerta di servizi per le donne senza dimora in Romania:

- Capacità insufficiente dei rifugi
- Soluzioni abitative a lungo termine limitate
- Mancanza di servizi specifici per genere, servizi su misura per donne, supporto specializzato limitato per donne con bisogni complessi
- Spazi sicuri insufficienti per le donne
- Servizi insufficienti per la salute mentale e per il trattamento delle dipendenze
- Mancanza di un approccio trauma-orientato diffuso
- Programmi di reinserimento sociale inadeguati
- Supporto limitato alla formazione professionale e all'occupazione
- Servizi sanitari insufficienti
- Supporto legale e di advocacy non sufficiente
- Advocacy e rappresentanza insufficienti
- Donne appartenenti a minoranze e comunità Rom
- Mancanza di reti di servizi coordinate (servizi frammentati, scarsa collaborazione tra settore pubblico e privato)
- Mancanza di approcci a breve termine e orientati alla gestione delle crisi

- Soluzioni a lungo termine insufficienti
- Adattamento insufficiente della legislazione rispetto ai bisogni effettivi (criteri di ammissione nei centri).

Per quanto riguarda l'area di Cluj-Napoca, oltre ai servizi offerti dalle autorità locali e dalle ONG, si osserva la necessità di far emergere, migliorare o diversificare i servizi medici primari e specialistici, così come i servizi per l'impiego. Inoltre, considerati i problemi correlati, si ribadisce l'esigenza di complementarità con i servizi offerti nei centri per il trattamento delle dipendenze, nei centri antiviolenza, nei servizi di consulenza e orientamento professionale, nella formazione e riqualificazione professionale e nello sviluppo dei servizi di base ad oggi esistenti. Allo stesso tempo, per prevenire la marginalizzazione, la discriminazione e la stigmatizzazione delle donne senza dimora, la società civile deve aumentare la comprensione di cosa vuol dire essere donna senza dimora, così come l'accettazione e il coinvolgimento delle stesse, facilitandone il processo di reintegrazione sociale. Sensibilizzare la popolazione crea, inoltre, un ambiente favorevole allo sviluppo e alla promozione di partenariati efficaci e investimenti che porteranno a una riduzione significativa e duratura del numero di persone senza dimora sul territorio.

Per affrontare efficacemente le lacune nell'erogazione dei servizi per le donne senza dimora in Romania, è necessario un approccio integrato che coinvolga la collaborazione tra istituzioni pubbliche, ONG, personale sanitario, servizi legali e la comunità. La Romania potrà compiere progressi significativi nel sostenere le donne senza dimora e aiutarle a riconquistare autonomia e dignità tramite:

- Espansione dei rifugi di emergenza – aumento della capacità e disponibilità dei rifugi
- Soluzioni abitative a lungo termine, iniziative per l'accesso a case a prezzi accessibili
- Sviluppo di servizi specifici per genere – rifugi sensibili al genere
- Fornitura di supporto specializzato per donne con bisogni complessi
- Servizi e aumento degli spazi sicuri per donne che fuggono dalla violenza di genere
- Creazione e sviluppo di servizi per la salute mentale e per le dipendenze, servizi integrati per problematiche articolate che coinvolgono situazioni di uso problematico di sostanze
- Approccio trauma-orientato, formazione per professionisti\*
- Miglioramento dei programmi di reinserimento sociale, supporto di *follow-up* per la reintegrazione
- Formazione professionale e supporto all'occupazione – servizi di collocamento lavorativo
- Miglioramento dell'accesso ai servizi sanitari e alle cure, cliniche mobili e attività di *outreach*, educazione sanitaria
- Espansione del supporto legale e advocacy, maggiore accesso all'assistenza legale
- Advocacy per il cambiamento delle politiche nel settore
- Implementazione di programmi anti-discriminazione

- Coordinamento dei servizi pubblici e privati e creazione di sistemi di supporto olistici
- Focus sulla prevenzione, soluzioni a lungo termine e approcci orientati alla gestione delle crisi
- Adeguamento della legislazione considerando le esigenze (criteri di ammissione nei centri).

### 9.6.3 STANDARD UFFICIALI PER L'EROGAZIONE DEI SERVIZI

L'Ordinul nr. 29/2019 pentru aprobarea standardelor minime de calitate pentru acreditarea serviciilor sociale destinate persoanelor vârstnice, persoanelor fără adăpost, tinerilor care au părăsit sistemul de protecție a copilului și altor categorii de persoane adulte aflate în dificultate, precum și a serviciilor acordate în comunitate, serviciilor acordate în sistem integrat și cantinelor sociale, è un atto normativo importante in Romania che stabilisce gli standard minimi di qualità per l'accreditamento dei servizi sociali destinati a varie categorie di persone marginalizzate, tra cui quelle senza dimora. Due allegati di questo decreto riguardano i centri residenziali per persone senza dimora e i dormitori notturni. Tale decreto regola sia i servizi forniti in istituzioni specializzate sia quelli offerti in comunità e attraverso sistemi integrati. Stabilendo standard chiari e minimi di qualità, l'ordinanza mira a garantire un supporto più efficace e un ambiente più sicuro per le persone che necessitano del supporto dei servizi sociali, contribuendo alla loro integrazione nella società e migliorando la loro qualità della vita. I servizi sociali devono essere monitorati e valutati periodicamente per assicurare il rispetto degli standard qualitativi e per individuare eventuali ulteriori bisogni dei beneficiari. L'accreditamento dei servizi avviene attraverso un processo continuo di valutazione della conformità agli standard minimi di qualità stabiliti. Tali standard sono essenziali per garantire un quadro di protezione sociale adeguato e di alta qualità per le persone in situazioni di fragilità.

Sebbene siano in vigore regolamenti e standard, la loro attuazione varia notevolmente tra le diverse regioni del paese, a seconda delle risorse locali e della gestione dei servizi sociali. In molti casi, le strutture di pronta accoglienza per persone senza dimora non hanno finanziamenti sufficienti o non dispongono di personale qualificato carente, risultando non adeguate per le necessità quotidiane di chi viene accolto\*. Pertanto, nonostante esista un quadro legislativo e regolamentare relativamente chiaro, l'applicazione pratica di tali norme può risultare problematica e le persone senza dimora si trovano spesso ad avere un accesso limitato a servizi di qualità.

Sono stati identificati dei gap nelle prestazioni dei servizi previsti e realizzati, con differenze più marcate nelle aree rurali rispetto a quelle urbane in Romania. Le reti interistituzionali sono più facili da creare e mantenere nelle grandi aree metropolitane, dove si concentra la maggior parte delle donne senza dimora. Le istituzioni coinvolte dovrebbero essere molto differenziate, con ruoli, responsabilità e visioni diverse. I problemi sociali non possono essere risolti solo attraverso cambiamenti legislativi, ma richiedono una valutazione accurata dei bisogni dei beneficiari nei diversi contesti.

## 9.7 SINTESI E Focus SPECIFICO PER INTERACT IN ROMANIA

La *homelessness* in Romania è definita dalla Strategia Nazionale per l’Inclusione Sociale delle persone senza dimora e dal relativo piano d’azione. Secondo questa definizione, rientrano tra le persone senza dimora gli individui o i nuclei familiari che vivono in strada, che soggiornano temporaneamente presso amici o conoscenti, che non possono permettersi un alloggio in affitto, che sono a rischio di sfratto o che si trovano in istituzioni o penitenziari dai quali dovrebbero essere dimessi entro due mesi senza avere un alloggio disponibile.

Questa definizione è in linea con il quadro ETHOS Light (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion).

In Romania, la *homelessness* è causata principalmente da povertà, sovraffollamento urbano, disoccupazione, uso problematico di sostanze (PSU), problematiche di salute mentale e violenza domestica (DV). Le donne più marginalizzate sono le donne migranti, persone LGBTQIA+, madri single, sopravvissute alla tratta di esseri umani, donne che subiscono violenza nelle relazioni intime, donne che fanno uso problematico di sostanze, così come donne con fragilità in merito alla salute mentale e che affrontano vulnerabilità multiple.

L’accesso ai dati sulla *homelessness* in Romania è facilitato dal Ministero del Lavoro e della Solidarietà Sociale, che raccoglie dati sulla base delle segnalazioni fornite dai servizi sociali, come previsto dalla Legge n. 292/2011 (Legge sull’Assistenza Sociale). Tuttavia, i dati ufficiali potrebbero non riflettere pienamente l’effettiva estensione del fenomeno, in particolare per quanto riguarda le persone escluse dai servizi a causa di uso problematico di sostanze (PSU) o problematiche di salute mentale. Nel 2022, l’OCSE ha stimato 8.436 persone senza dimora, un numero significativamente più alto rispetto a quello riportato dalle autorità romene, indicando possibili discrepanze nella qualità e affidabilità dei dati disponibili.

La Romania ha implementato diverse leggi, politiche nazionali e locali e piani d’azione per affrontare il fenomeno della *homelessness*, coordinati dal Ministero del Lavoro e della Solidarietà Sociale. Questi strumenti promuovono una prospettiva di genere, in particolare per le donne che fuggono da situazioni di violenza domestica e per le madri sole, anche se sono necessari interventi più ampi e strutturati. Il diritto alla casa come diritto umano viene sempre più riconosciuto in queste politiche, anche se permangono importanti lacune nell’attuazione.

Il sistema di supporto sociale per le persone senza dimora in Romania include rifugi, centri antiviolenza e varie iniziative promosse da ONG e autorità locali. Tuttavia, la cooperazione tra istituzioni ed enti diversi varia significativamente tra le diverse regioni. Municipalità come Cluj-Napoca e Timișoara mostrano una collaborazione ben regolamentata, mentre altre aree faticano a sviluppare reti di servizi integrati. Rafforzare la cooperazione tra istituzioni pubbliche e private è considerato cruciale per affrontare in modo efficace il fenomeno della *homelessness*.

I servizi per persone senza dimora non divisi per genere in Romania includono dormitori notturni, centri residenziali e centri antiviolenza. I servizi specializzati per le donne comprendono rifugi di emergenza, alloggi sicuri per chi ha subito violenza domestica, linee telefoniche nazionali di supporto, servizi sociali, consulenza psicologica, servizi sanitari, supporto per la salute mentale, programmi di reinserimento sociale, formazione professionale e rifugi gestiti da ONG. Nonostante questi sforzi, il supporto completo, in particolare nelle aree rurali, resta limitato. Le barriere all'accesso ai servizi per le donne senza dimora in Romania sono molteplici e strettamente intrecciate con fattori sociali, culturali, giuridici ed economici. Superare queste sfide richiede non solo un miglioramento della disponibilità dei servizi, ma anche l'eliminazione delle disuguaglianze sociali e delle problematiche strutturali che contribuiscono alla *homelessness* femminile. È essenziale adottare approcci olistici che includano assistenza legale, servizi sociali, supporto per la salute mentale e iniziative basate sulla comunità, per garantire che le donne senza dimora ricevano l'assistenza necessaria. L'accesso ai servizi da parte delle donne in Romania è ostacolato da una combinazione complessa di fattori sociali, culturali, legali ed economici.

I servizi basati sul modello Housing First (HF) in Romania sono ancora in fase di sviluppo, con progressi limitati nella loro implementazione. L'approccio trauma-orientato così come la riduzione del danno e la limitazione dei rischi rappresentano delle prospettive emergenti negli interventi da parte dei servizi e non sono ancora adottate in modo sistematico. Le normative e le politiche nazionali e locali promuovono la cooperazione interdisciplinare, anche se il livello di attuazione varia a seconda della regione. Sono necessari sforzi continui per rafforzare questi approcci e migliorare la cooperazione nell'ambito degli interventi legati alla *homelessness*.

In sintesi, la Romania si confronta con sfide significative nell'affrontare il fenomeno della *homelessness*, in particolare tra le donne in condizione di maggiore marginalizzazione. Sebbene esistano quadri normativi e politiche di riferimento, le lacune nell'attuazione, l'affidabilità dei dati e la cooperazione interdisciplinare ostacolano i progressi. Un approccio comprensivo, sensibile al genere e trauma-orientato è fondamentale per un'attuazione sostenibile del progetto INTERACT. Promuovere la collaborazione interistituzionale e il coinvolgimento della comunità sarà essenziale per affrontare efficacemente l'*homelessness* e sostenerne le donne senza dimora nel recuperare autonomia e dignità.

Pertanto, l'attenzione nazionale del progetto INTERACT in Romania si concentrerà sulla promozione della raccolta e del monitoraggio coordinati dei dati, nonché sull'elaborazione di politiche specifiche di genere che riconoscano gli ostacoli che le donne senza dimora incontrano nel tentativo di accedere ad alloggi e a servizi di supporto. Occorre inoltre sottolineare la necessità di un approccio trauma-orientato per affrontare gli impatti psicologici della violenza nelle relazioni intime, uno dei fattori ricorrenti che contribuiscono alla *homelessness*. A livello locale, il focus dovrebbe essere sulla promozione di un approccio olistico e inter-agenzia agli interventi sulla *homelessness* e sul coinvolgimento

della comunità, elementi fondamentali per contrastare efficacemente il fenomeno e sostenere le donne senza dimora in base ai loro bisogni specifici.



## 10. SINTESI

Il Rapporto Nazionale INTERACT fornisce un'analisi completa dell'*homelessness* in sei Paesi europei, concentrandosi sull'intersezionalità del problema e sulle sfide specifiche affrontate dalle donne senza dimora. Ogni Paese del progetto INTERACT ha scelto un focus specifico in base alle condizioni delle persone senza dimora e alle sfide specifiche che si presentano sul proprio territorio. I principali risultati per ciascun paese possono essere riassunti come segue.

La Germania ha un robusto sistema di supporto sociale e metodi affidabili di raccolta dei dati. Tuttavia, le esigenze specifiche di genere non sono completamente integrate nelle politiche e nelle pratiche. Il focus per la Germania dovrebbe concentrarsi sullo sviluppo di reti tra servizi e sull'impatto delle differenze e delle dinamiche di inclusione/esclusione all'interno del sistema di supporto delle persone senza dimora, adottando una lente intersezionale.

Le politiche sulla *homelessness* in Grecia sono frammentate e gli interventi sensibili al genere sono insufficienti. L'accento dovrebbe essere posto sul miglioramento del coordinamento, sull'incremento delle politiche orientate al genere e sul rafforzamento della collaborazione interdisciplinare. La necessità di un cambiamento sistematico è fondamentale per supportare meglio le popolazioni marginalizzate.

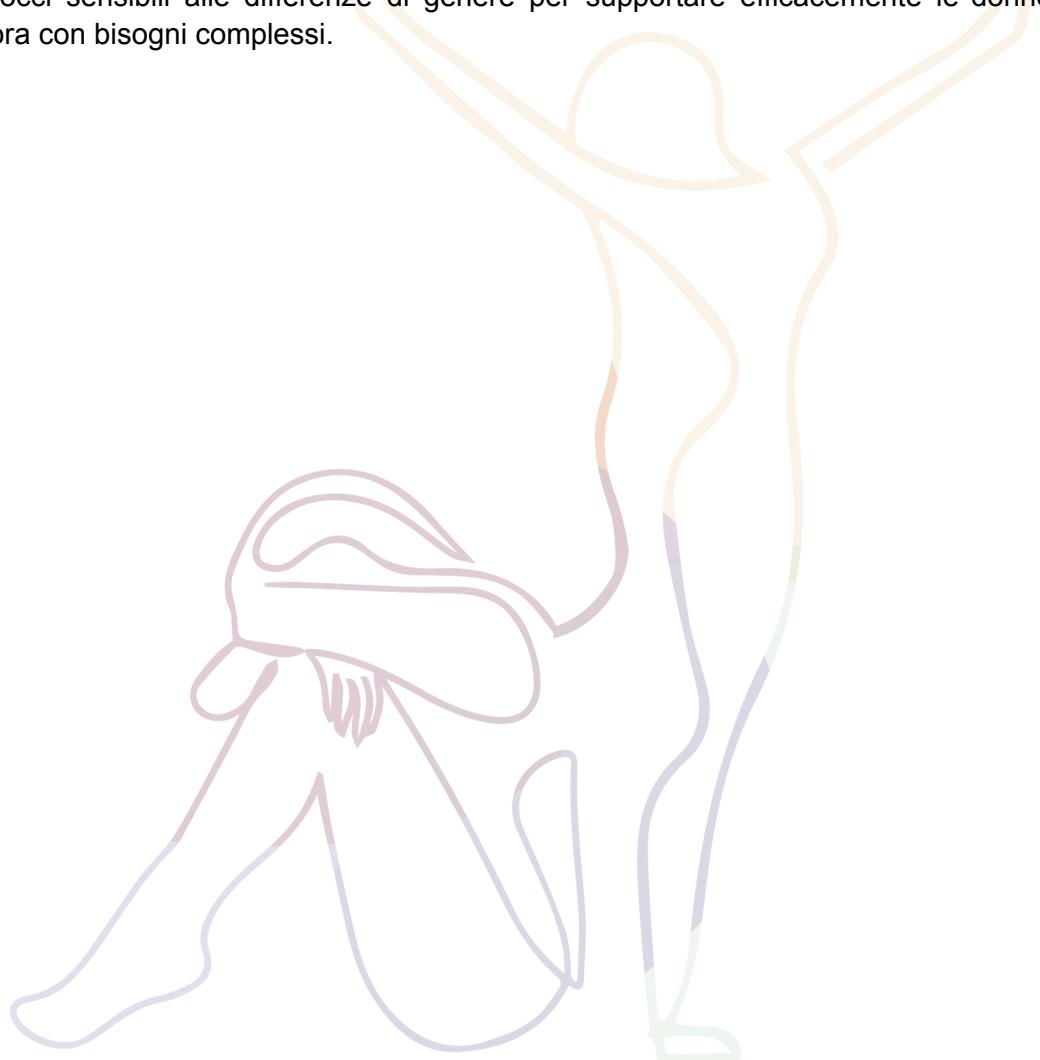
L'Islanda ha obblighi legali chiari per fornire soluzioni abitative per le persone senza dimora, ma manca di una raccolta dati completa e di una politica nazionale coesa. Esistono politiche sulle persone senza dimora e sulla cooperazione multilivello nell'area scelta per l'implementazione, ma la rete è più di natura informale che formale. Il focus dovrebbe essere sullo sviluppo di una strategia nazionale unificata, sul coordinamento della raccolta dati e sull'espansione della cooperazione interdisciplinare.

L'approccio dell'Italia alla *homelessness* è frammentato, con interventi limitati sensibili al genere. Il focus dovrebbe essere sul miglioramento della cooperazione interdisciplinare, sull'espansione delle misure di protezione e sull'integrazione più ampia di Housing First (HF), un approccio trauma-informato e di riduzione del danno.

Il sistema di supporto del Portogallo è frammentato, con risposte insufficienti sensibili al genere e sfide legate ai finanziamenti. Il focus dovrebbe essere sul miglioramento della raccolta dei dati, sulla promozione di interventi guidati dalla comunità e sul rafforzamento dell'approccio trauma-orientato e approcci sensibili alle differenze di genere.

La Romania affronta sfide significative nell'affrontare la *homelessness*, in particolare tra le donne svantaggiate. Sebbene esistano quadri legislativi, le lacune nell'attuazione, l'affidabilità dei dati e la cooperazione interdisciplinare ostacolano i progressi. Il focus dovrebbe essere sull'advocacy per una raccolta dati coordinata, politiche specifiche per il genere e adozione dell'approccio trauma-orientato.

Questi risultati evidenziano le differenze allo stato attuale nei paesi partner e la necessità di un focus nazionale e regionale specifico per l'implementazione del progetto da parte di ciascun partner. La diversità tra i Paesi rende la partnership un terreno di prova ideale per lo sviluppo di un modello di intervento sulla *homelessness* abbastanza versatile da essere implementato in ambienti nazionali differenti. Tuttavia, i risultati evidenziano anche un denominatore comune: la necessità di un miglior accesso alle risorse di Housing First (HF) e di una cooperazione interdisciplinare più sistematica tra i servizi e gli enti attuatori, l'integrazione dei servizi, l'approccio trauma-orientato e la riduzione del danno, nonché approcci sensibili alle differenze di genere per supportare efficacemente le donne senza dimora con bisogni complessi.



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI TERMINI E ABBREVIAZIONI

Bento et al. 2020. Organizational Silos: A Scoping Review Informed by a Behavioral Perspective on Systems and Networks. <https://www.mdpi.com/2075-4698/10/3/56>

Bobashev, G.V., Zule, W.A., Osilla, K.C. et al. (2009). Transactional Sex among Men and Women in the South at High Risk for HIV and Other STIs. *J Urban Health* **86** (Suppl 1), 32–47. <https://doi.org/10.1007/s11524-009-9368-1>

Bolt, G. and Czirfusz, M. (2022). Precariousness and the Financialization of Housing in S. Münch and A. Siede (eds.), Push Working Paper Series, Working Paper 2 (Version 09/2022). Push Strategic Partnership.

[https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/project-result-content/89f55067-12f5-44e6-a74d-f940d84ded71/Push\\_Working\\_Paper\\_2\\_Precariousness\\_and\\_Financialization\\_end.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/project-result-content/89f55067-12f5-44e6-a74d-f940d84ded71/Push_Working_Paper_2_Precariousness_and_Financialization_end.pdf)

Crenshaw, Kimberle' Williams (1989) "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics." University of Chicago Legal Forum 1989:139–67, p. 149.

Dunkle, K. L., Wingood, G. M., Camp, C. M., & DiClemente, R. J. (2010). Economically motivated relationships and transactional sex among unmarried African American and white women: results from a U.S. national telephone survey. *Public health reports (Washington, D.C. : 1974)*, **125 Suppl 4**(Suppl 4), 90–100. <https://doi.org/10.1177/00333549101250S413>

ETHOS Light:

<https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>

ETHOS.

<https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>

EUDA. (2023). Homelessness and drugs: health and social responses.

[https://www.euda.europa.eu/publications/mini-guides/homelessness-and-drugs-health-and-social-responses\\_en](https://www.euda.europa.eu/publications/mini-guides/homelessness-and-drugs-health-and-social-responses_en)

EUDA. 2024. Harm reduction – the current situation in Europe (European Drug Report 2024).

[https://www.euda.europa.eu/publications/european-drug-report/2024/harm-reduction\\_en](https://www.euda.europa.eu/publications/european-drug-report/2024/harm-reduction_en)

FEANTSA. 2012. Social Innovation to Combat Homelessness: A Guide.

[https://www.feantsa.org/download/2012\\_06\\_12\\_social\\_innovation\\_guide\\_final\\_en-2-23571112692731955526.pdf](https://www.feantsa.org/download/2012_06_12_social_innovation_guide_final_en-2-23571112692731955526.pdf)

FEANTSA. 2015. Peer Support: A Tool for Recovery in Homelessness Services.

[https://www.feantsa.org/download/peer\\_support\\_policy\\_paper2951723577548485776.pdf](https://www.feantsa.org/download/peer_support_policy_paper2951723577548485776.pdf)

