



Assistenza sanitaria alle persone senza dimora

Audizione dell'Istituto nazionale di statistica:

Dott.ssa Linda Laura Sabbadini

Direttore del Dipartimento per le statistiche sociali e ambientali

Dott. Roberto Monducci

**Direttore del Dipartimento per i conti nazionali e le statistiche economiche e
Direttore reggente del Dipartimento per i censimenti e gli archivi
amministrativi e statistici**

12^a Commissione "Igiene e Sanità" del Senato della Repubblica

Roma, 29 aprile 2015

Contenuti

1. **Introduzione**
2. **La Ricerca nazionale sulle condizioni delle Persone Senza Dimora**
3. **Le caratteristiche delle Persone senza Dimora**
4. **I servizi ai senza dimora**
5. **La spesa dei comuni per interventi e servizi sociali per i senza dimora**
6. **L'offerta di servizi sanitari nel non profit**

Allegato:

Tavole statistiche

1. Introduzione

In questa audizione l'Istat è chiamato a fornire un contributo conoscitivo nell'ambito dell'istruttoria che codesta Commissione sta svolgendo sui disegni di legge n. 86 e 1619 in materia di assistenza sanitaria ai senza dimora.

A tale scopo, dopo aver brevemente descritto la metodologia utilizzata per la produzione delle principali informazioni statistiche prodotte dall'Istituto in materia, si richiameranno i risultati dell'indagine sulle persone senza dimora (PSD) svolta nel 2011, e già menzionata nella premessa di entrambe le proposte in esame, soffermandosi in modo particolare sugli aspetti concernenti le condizioni di salute. È evidente che situazioni di disagio e marginalità così estrema hanno bisogno di un insieme ampio ed articolato di servizi che non può limitarsi alla sola assistenza sanitaria. Pertanto, si illustrerà la situazione dei servizi alle persone senza dimora (pubblici e privati) attraverso le informazioni provenienti dalle indagini *ad hoc* svolte nel 2010 e nel 2013, i cui dati vengono diffusi ora per la prima volta, e quelle provenienti dall'indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli o associati. Infine, dato il ruolo rilevante che in questo delicato campo svolgono le associazioni di volontariato, si forniranno informazioni sull'azione delle istituzioni non profit in tema di assistenza sanitaria, per il collettivo più ampio delle persone in condizioni di povertà ed esclusione sociale (non soltanto alle PSD), al fine di sottolineare il potenziale rappresentato da queste forme di intervento.

2. La Ricerca Nazionale sulle condizioni delle Persone Senza Dimora

Il fenomeno delle persone senza dimora, pur rappresentando un aspetto di forte marginalità sociale nei paesi economicamente avanzati, è ancora poco indagato; molto diverse sono le metodologie e gli strumenti utilizzati dai vari Paesi europei, nonostante il progressivo percorso di armonizzazione che si sta attuando grazie all'azione della "*European Federation of National Organisations working with the Homeless*" e l'istituzione dello "*European Observatory on Homelessness*".

Nel 2010, l'Istat, tramite convenzione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, la Caritas Italiana e la Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora (fio.PSD), ha aperto un nuovo fronte di ricerca finalizzato a definire un quadro approfondito sul fenomeno delle persone senza dimora e sul sistema di servizi, formali e informali, ad esse destinati nei 158 maggiori comuni italiani, ovvero dove il fenomeno risulta maggiormente diffuso¹. Tra luglio 2010 e maggio 2011 è stato effettuato un censimento delle organizzazioni che erogavano servizi alle persone senza dimora nei territori di interesse; tra maggio e settembre 2011 è stata condotta un'indagine esaustiva di approfondimento sui servizi di mensa e accoglienza notturna e tra novembre e dicembre 2011 è stata realizzata un'indagine sulle persone senza dimora presso i servizi di mensa e accoglienza notturna.

L'indagine si inquadra in un approccio metodologico che trova il suo fondamento teorico nel campionamento indiretto; poiché non esiste, a priori, la lista della popolazione oggetto di rilevazione, si utilizza come base di campionamento una popolazione legata a quella oggetto di studio, per la quale tale lista risulta disponibile. Nel caso specifico, per lo studio delle persone senza dimora, la base di campionamento è rappresentata dalle prestazioni fornite (pasti distribuiti e posti letto) presso alcune tipologie di servizi (mense e accoglienze notturne)². La lista dei servizi è stata, quindi, costruita attraverso il censimento delle organizzazioni (1.625 interviste CATI) e l'indagine approfondita sui servizi di mensa e accoglienza notturna (727 interviste CAPI)³. La rilevazione sulle persone senza dimora è stata condotta effettuando 5.000 interviste dirette, distribuite casualmente sui giorni e le fasce orarie di apertura dei centri. La stima delle persone senza dimora è stata effettuata tenendo conto del numero di prestazioni del quale ogni individuo ha usufruito nei vari centri al fine di evitare conteggi multipli.

¹ Tutti i comuni con oltre 70 mila abitanti – 81 comuni, inclusi i 12 grandi comuni – i capoluoghi di provincia con oltre 30 mila abitanti – 37 comuni – e tutti i comuni, sempre con almeno 30 mila abitanti, della prima corona dei comuni con oltre 250 mila abitanti – 40 comuni.

² Per ulteriori approfondimenti si veda il volume "La ricerca nazionale sulla condizione delle persone senza dimora in Italia" (<http://www.istat.it/it/archivio/127256>).

³ Si precisa che tra i servizi di accoglienza non vengono inclusi i centri anti violenza; nonostante questi centri rappresentino sicuramente un servizio per una fascia di popolazione che può rientrare tra quella delle persone senza dimora, la specificità di tali servizi e la difficoltà di contatto, dovuta all'elevata sicurezza e riservatezza che li caratterizza, ha portato a rimandare a un successivo approfondimento la stima delle persone che ad essi si rivolgono.

Nel 2013, gli stessi partner hanno convenuto di procedere alla realizzazione di un'indagine di *follow up*, al fine di monitorare l'evoluzione del fenomeno. Tra il 2013 e il 2014 è stato quindi effettuato l'aggiornamento della lista dei servizi di mensa e accoglienza notturna al fine di poter svolgere, tra novembre e dicembre 2014, la seconda indagine sulle persone senza dimora.

In questa seconda occasione, è stata introdotta una importante novità, ovvero l'inclusione delle unità di strada tra i servizi presso cui incontrare le persone senza dimora. Ciò dovrebbe consentire di intercettare quella parte di popolazione senza dimora che non utilizza i servizi di mensa e accoglienza notturna ed è quindi rimasta esclusa dalla rilevazione precedente. Tramite apposita indagine condotta tra giugno e ottobre 2014 è stato costruito, l'archivio dei servizi di unità di strada, operanti nei suddetti 158 comuni italiani. L'attuale organizzazione delle unità di strada non ha tuttavia permesso una rilevazione sistematica e statisticamente significativa degli utenti nelle diverse realtà territoriali ed è stata quindi condotta una sperimentazione nella città di Torino, grazie alla presenza di un congruo numero di servizi di unità di strada e di un sistema di coordinamento.

3. Le caratteristiche delle persone senza dimora

Le persone senza dimora che nei mesi di novembre-dicembre 2011 hanno utilizzato almeno un servizio di mensa o accoglienza notturna nei 158 comuni italiani in cui è stata condotta l'indagine sono stimate in 47.648 (l'intervallo di confidenza, con una probabilità del 95%, è compreso tra 43.425 e 51.872 persone)⁴. Le persone senza dimora stimate dalla rilevazione corrispondono a circa lo 0,2% della popolazione regolarmente iscritta presso i comuni considerati dall'indagine. Il collettivo include anche individui non iscritti in anagrafe o residenti in comuni diversi da quelli in cui gravitano. Oltre la metà delle persone senza dimora (il 58,5%) vive, nel Nord, poco più di un quinto nel Centro e solo il 18,8% vive nel Mezzogiorno, con una notevole concentrazione nei grandi centri urbani (in particolare il 27,5% a Milano e il 16,4% a Roma, seguono Palermo, Firenze, Torino e Bologna).

Le persone senza dimora sono per lo più uomini (86,9%), la maggioranza ha meno di 45 anni, nei due terzi dei casi hanno al massimo la licenza media

⁴ Per le persone in grado di rispondere all'intervista sono state rilevate informazioni dettagliate, oltre che sulle caratteristiche socio-demografiche, anche sulle relazioni familiari, parentali e amicali, il tipo di attività lavorativa, la condizione di salute, l'uso dei servizi e le principali fonti di sostentamento.

inferiore e il 72,9% dichiara di vivere solo. La maggior parte è costituita da stranieri e le cittadinanze più diffuse sono la rumena (l'11,5% del totale delle persone senza dimora), la marocchina (9,1%) e la tunisina (5,7%).

In media, le persone senza dimora riferiscono di esserlo da circa due anni e mezzo. Quasi i due terzi, prima di diventare senza dimora, vivevano nella propria casa, mentre gli altri si suddividono pressoché equamente tra chi è passato per l'ospitalità di amici e/o parenti (15,8%) e chi ha vissuto in istituti, strutture di detenzione o case di cura (13,2%). Il 7,5% dichiara di non aver mai avuto una casa.

Gli stranieri senza dimora sono più giovani degli italiani, hanno un titolo di studio più elevato e vivono da meno tempo nella condizione di senza dimora (il 17,7% lo è da almeno due anni, contro il 36,3% degli italiani). Più spesso vivono con altre persone (il 30% contro il 21,8%), in particolare con amici. Solo il 20% era senza dimora prima di arrivare in Italia.

La maggior parte delle persone senza dimora (53,4%) riceve aiuti economici dalla rete familiare, parentale o amicale e da estranei e associazioni di volontariato che, in molti casi, rappresentano l'unica fonte di sostentamento. Solo il 17,9% delle persone senza dimora non ha alcuna fonte di reddito, il 9% ha un reddito da pensione e l'8,7% un sussidio da ente pubblico; il 27,2% riferisce di ricevere denaro da parenti, amici o familiari e il 37% da estranei, quali colletta, associazioni di volontariato o altro. Circa il 28,3% dichiara di ricevere un reddito da lavoro: si tratta in gran parte di occupazioni a termine, poco sicure o saltuarie e di lavori a bassa qualifica. In media, le persone che hanno un lavoro, lo svolgono per 13 giorni al mese e guadagnano mediamente 347 euro mensili.

Tra le persone senza dimora quelle che non hanno mai lavorato sono solo il 6,7%: il 61,9% ha perso un lavoro stabile, a seguito di un licenziamento e/o della chiusura dell'azienda (il 22,3%), per il fallimento di una propria attività (il 14,3%) o per motivi di salute (il 12,9%).

Il 9,3% delle persone senza dimora ha avuto difficoltà a interagire con i rilevatori e non è stato in grado di rispondere all'intervista. Tra le persone con difficoltà ad interagire, ben il 76% ha problemi legati a limitazioni fisiche o a disabilità evidenti (insufficienze, malattie o disturbi mentali) e/o a problemi di dipendenza; la quota scende al 31% tra coloro che non hanno

difficoltà a interagire, ma si attesta al 48,6% per chi è senza dimora da oltre 4 anni e supera il 40% tra i più anziani (oltre 55 anni).

Le cattive condizioni di salute rappresentano uno degli eventi rilevanti del percorso di progressiva emarginazione che conduce alla condizione di “senza dimora”, insieme alla perdita di un lavoro e alla separazione dal coniuge e/o dai figli. Sono quasi 7 mila (6.985, il 16,2%) le persone che dichiarano di stare male o molto male e per il 60% di queste la malattia si è manifestata prima di diventare senza dimora.

La quota di chi dichiara cattive condizioni di salute è più elevata tra le persone senza dimora che sono in tale condizione da più tempo (24,5% tra coloro che lo sono da più di 4 anni), tra le donne (25,6%) e tra coloro che non lavorano (18,2%), in particolare se prima avevano un lavoro stabile (il 7,6% dichiara di averlo perso per motivi di salute) e tra chi non ha contatti con i familiari (18,1%) o non ha amici (19,8%). Tra coloro che lamentano cattive condizioni di salute, è più elevato l'uso dei servizi, soprattutto di distribuzione medicinali (lo fa oltre il 40%). Il ricorso ai servizi sanitari è, infine, più elevato tra gli italiani (64,1% contro 48,2% tra gli stranieri), evidenza che si lega anche al fatto che gli italiani sono mediamente più anziani. Anche il confronto con la popolazione residente in Italia, nella quale la quota delle persone che dichiara di stare male o molto male è pari al 5,7%, mostra chiaramente come la componente italiana delle persone senza dimora abbia condizioni di salute mediamente peggiori, anche a parità di età.

4. I servizi alle persone senza dimora

Secondo i risultati della prima indagine sui servizi alle persone senza dimora, nel 2010, gli enti e le organizzazioni che hanno erogato servizi alle persone senza dimora, nei 158 comuni italiani, sono stati 727. Ognuno ha erogato, in media, 2,6 servizi, per un totale di 3.125.

Un terzo dei servizi riguarda bisogni primari (cibo, vestiario, igiene personale, ma anche distribuzione farmaci), il 17% fornisce un alloggio notturno, mentre il 4% offriva accoglienza diurna. Molto diffusi sul territorio sono i servizi di segretariato sociale (informativi, di orientamento all'uso dei servizi e di espletamento di pratiche amministrative, inclusa la residenza anagrafica

fittizia) e di presa in carico e accompagnamento (rispettivamente, 24% e 21%).

Gli enti pubblici erogano direttamente il 14% dei servizi e raggiungono il 18% dell'utenza⁵; se ad essi si aggiungono i servizi erogati da organizzazioni private che godono di finanziamenti pubblici, si raggiungono i due terzi sia dei servizi sia dell'utenza. Le percentuali di partecipazione pubblica salgono sensibilmente nel caso dei servizi di residenza anagrafica fittizia (rilevanti ai fini delle proposte in esame): ben il 52% è erogato direttamente da un ente pubblico e il 41% da privati con finanziamento pubblico (la percentuale sale al 47% in termini di utenza). Invece, tra i servizi di distribuzione di farmaci (anch'essi rilevanti), il 9,8% dei servizi (4,4% dell'utenza) è pubblico e il 58,5% (71% dell'utenza) è erogato privatamente con finanziamento pubblico.

Più di un terzo dei servizi ha sede in un grande comune e raggiunge ben il 51% dell'utenza. La Lombardia è la regione che presenta i valori più elevati sia in termini di servizi che di utenza raggiunta: le organizzazioni che operano sul territorio (il 17,9% del totale) sono 130 e 714 i servizi offerti (22,8% del totale), che raggiungono circa un quinto dell'utenza totale. Milano, in particolare, ha 311 servizi e 325 mila utenti.

La seconda regione per utenza è il Lazio, con una quota di soli due punti percentuali inferiore a quella della Lombardia, ma con un numero di servizi molto più ridotto (circa un terzo, pari al 7,7% del totale); a Roma hanno sede 171 servizi che raggiungono un'utenza di 407 mila unità. Un ulteriore 10% di utenza è raggiunto sia in Sicilia sia in Campania.

Con riferimento ai risultati provvisori dell'indagine svolta nel 2013, riferibili ai servizi di mensa e accoglienza notturna, si osserva che nei 158 maggiori comuni italiani vi sono 696 servizi, per un'utenza complessiva di 720 mila unità. Rispetto al 2010, il numero di servizi è diminuito (da 797 a 696), ma l'utenza servita è aumentata (da 614 mila a 720 mila). Ciò si realizza soprattutto a seguito del notevole aumento dell'utenza delle mense, cresciuta di oltre 100 mila unità, nonostante vi siano 20 servizi in meno: la

⁵ L'utenza non corrisponde al numero di persone senza dimora che si rivolgono ai servizi per due ragioni fondamentali: i) non tutti gli utenti dei servizi sono persone senza dimora; in alcuni casi si tratta, infatti, di individui che pur vivendo un disagio dispongono di un'abitazione; ii) una persona può usufruire di più servizi nel corso dell'anno e venire conteggiata più volte in quanto inclusa nell'utenza di ogni servizio da questa utilizzato. L'utenza corrisponderebbe al numero di persone che utilizzano i servizi solo se ogni persona usufruisse di un unico servizio (ad es. un'unica mensa su tutto il territorio nazionale e nessun altro servizio) nel corso dell'anno.

capacità di accoglienza delle mense sul territorio è cresciuta, i servizi attivi sia nel 2010 sia nel 2013 raggiungono un'utenza maggiore (da oltre 472 mila a circa 560 mila) e i nuovi entrati hanno una capacità ricettiva più elevata degli usciti (83.252 rispetto a 53.510). L'evidenza è molto più contenuta per i servizi di accoglienza notturna: dai 520 del 2010 si scende a 449, mentre l'utenza rimane sostanzialmente stabile a 77 mila unità; si osserva tuttavia una compensazione tra l'utenza delle comunità residenziali o semiresidenziali (in diminuzione di oltre 2 mila unità) e dei dormitori (in diminuzione di quasi 3 mila) e quella dei dormitori di emergenza (in aumento di oltre 5 mila unità).

La diminuzione dei servizi si registra in tutte le ripartizioni territoriali, ma nel Mezzogiorno si è accompagnata anche alla riduzione dell'utenza raggiunta (meno 45 mila utenti all'anno nel Sud e meno 42 mila nelle Isole); ciò riguarda soprattutto le mense, dove si osserva una riduzione della capacità media di accoglienza e i servizi entrati non hanno compensato quelli usciti (nel Sud i servizi entrati raggiungono appena un decimo dell'utenza dei servizi usciti, nelle Isole la metà).

Diminuiscono soprattutto i servizi istituzionali (da 292 a 252) e formali (da 319 a 275), anche in termini di utenza (da 173 mila a 129 mila i primi, da 267 a 226 i secondi). Tra i servizi informali, invece, alla diminuzione del numero (da 186 a 169) si accompagna il raddoppio dell'utenza (da 174 mila a 365 mila).

Nei 158 comuni italiani in cui è stata condotta la rilevazione, nel 2014, i servizi di unità di strada eroganti prestazioni alle persone senza dimora sono 229 e raggiungono un'utenza mensile pari a circa 45 mila persone.

Un terzo dei servizi (33,2%) opera nel Nord-ovest, il 19,7% si trova al Nord-est, mentre il 27,5% è localizzato al Centro; il 13,5% al Sud e il rimanente 6,1% nelle Isole. Le unità di strada operano prevalentemente nei comuni più grandi (con popolazione superiore ai 250.000 abitanti): sono il 62,4% del totale e raggiungono l'80% dell'utenza complessiva.

Dei 229 servizi di unità di strada intervistati, il 35,8% riceve finanziamenti da parte della Chiesa o di altre organizzazioni religiose (raggiungono il 53,6% dell'utenza); la seconda fonte di finanziamento è quella pubblica, che caratterizza il 25,8% dei servizi (13,2% dell'utenza), seguono le donazioni e più in generale il sostegno da parte di privati.

5. La spesa dei comuni per interventi e servizi sociali per i senza dimora

In base alla Legge quadro n.328 del 2000, i Comuni svolgono un ruolo chiave nell'offerta pubblica della rete di servizi sociali e socio-assistenziali sul territorio.

La spesa sociale dei comuni nel suo complesso è in diminuzione dal 2011 e al suo interno quella per l'area povertà e disagio adulti. La spesa per servizi destinati alle persone senza dimora costituisce il 6,8% della spesa sociale per la povertà, quota in aumento rispetto al 2011 (5,7%).

Nel 2013, si stima che le risorse destinate dai Comuni alle politiche di welfare territoriale per le persone senza dimora ammontino a circa 35 milioni 500 mila euro⁶. Circa il 58% della spesa rilevata è stata utilizzata al Nord, il 30,5% al Centro e solo l'11,6% al Sud e nelle Isole.

In termini pro-capite la media di spesa è di 959 euro annui per 1.000 abitanti di età compresa fra 18 e 64 anni, l'importo sale a circa 1.500 euro l'anno al Nord-est e al Centro, oltre 1.000 euro pro-capite al Nord-ovest, 300 al Sud e 348 nelle Isole.

L'offerta pubblica di interventi e servizi sociali per le persone senza dimora comprende varie tipologie di assistenza.

Il servizio di residenza anagrafica per senza fissa dimora ha riguardato nel 2013 quasi 5.600 persone. Gli utenti del servizio, ovvero le persone che hanno ottenuto nell'arco del 2013 un "indirizzo anagrafico convenzionale" che consente loro di godere dei diritti civili e di usufruire del medio di base, si trovano per il 67% al Nord-ovest, il 15% al Nord-est, il 17% al Centro, l'1% nelle Isole, mentre il servizio risulta totalmente assente nelle Regioni del Sud, sia in termini di utenti che di spesa impegnata. La spesa sostenuta per ciascun utente di questo servizio è di 86 euro in media a livello nazionale.

Gli interventi per l'inserimento lavorativo dei senza dimora hanno interessato circa 15 mila persone nel 2013, per una spesa complessiva di circa 2 milioni 500 mila euro (in media 171 euro per utente). Anche in questo caso le quote più rilevanti di spesa e di utenti serviti si trovano al Nord e in particolare in Lombardia, che comprende il 94% degli utenti e il 54% della spesa.

⁶ Dati preliminari.

I servizi per l'igiene personale, ovvero l'offerta di locali con docce per consentire alle persone senza dimora di provvedere all'igiene personale, hanno una distribuzione meno concentrata sul territorio, anche se risultano assenti in diverse regioni, principalmente del Centro Sud.

Contributi economici per persone senza dimora sono erogati a circa 1.400 persone l'anno, per una spesa complessiva di circa 1 milione 400 mila euro. In media l'importo annuo dei contributi per utente è di 983 euro, ma si osserva una notevole variabilità a livello territoriale: si passa da 2.244 euro nel Nord-est a 394 euro annui nelle Isole.

I centri diurni specifici per persone senza dimora offrono servizi quali mensa, distribuzione abiti e medicinali, igiene personale, ascolto, punto di ritrovo. Solo il 2% degli utenti e della spesa rilevati si trovano al Sud e non si rileva questo tipo di offerta nelle Isole, mentre la maggior parte dei circa 5.000 utenti si concentra in diverse regioni del Nord.

I dormitori e le strutture di accoglienza per persone senza dimora offrono ospitalità a oltre 18.000 utenti nel caso dei dormitori e oltre 8.000 nel caso delle strutture. La spesa dei Comuni per i dormitori, che offrono solo accoglienza notturna e servizi igienici, ammonta a circa 12 milioni 700 mila euro complessivamente, con una media di circa 700 euro per utente; per le strutture di accoglienza, che presuppongono una maggiore continuità e un progetto di integrazione sociale, i Comuni hanno speso complessivamente 11 milioni 200 mila euro, con una media di circa 1.390 euro per utente.

I servizi di pronto intervento per persone senza dimora sono unità mobili di strada che offrono servizi di prima assistenza (distribuzione indumenti, pasti caldi, informazioni, accompagnamento a centri di accoglienza, ecc.). Per il 2013 la spesa complessiva per tali servizi ammonta a 4 circa 4 milioni e 500 mila euro per oltre 24.000 utenti serviti.

6. L'offerta di servizi sanitari nel non profit

Per le persone senza dimora, che non abbiano una residenza fittizia, l'assistenza medica di base è garantita solo dagli ambulatori gestiti da medici volontari e l'assistenza ospedaliera è limitata alla gestione delle situazioni di emergenza, attraverso le prestazioni erogate dai servizi di pronto soccorso.

Nel complesso, in Italia nel 2011, 6.610 Istituzioni non profit hanno erogato servizi in ambito sanitario. Le organizzazioni che hanno fornito assistenza sanitaria a poveri o emarginati sono 847, provvedendo a 429 mila interventi.

Considerando solo le Istituzioni che si rivolgono ai poveri o alle persone emarginate, più della metà offre servizi di pronto soccorso e trasporto sanitario, per più di 143 mila interventi.

Più del 60 per cento dei destinatari dei servizi sanitari ha usufruito di servizi ambulatoriali, il 57% di ricoveri ospedalieri e il 55% di progetti riabilitativi.

Tali Istituzioni sono presenti soprattutto nell'Italia centrale (203) ma il numero di destinatari è particolarmente elevato nel Nord-Ovest, dove nel 2011 ci sono stati 259 mila interventi sanitari destinati a poveri o emarginati.

Più della metà delle Istituzioni (corrispondenti ai tre quarti dei servizi), riceve una quota di finanziamento pubblico inferiore al 25%.

La maggioranza dei servizi ambulatoriali, ospedalieri e riabilitativi è fornita da Istituzioni con entrate superiori ai 500 mila euro, e dunque di dimensioni economicamente rilevanti nel panorama del non profit.