

L'efficacia di una legislazione per il contrasto della emarginazione delle persone senza dimora

di Davide Boldrini, Vice Presidente di fio.PSD

- **Non tutto ciò che accade nella realtà, esiste: esiste nel dibattito pubblico, esiste nell'agenda della politica. Infatti, affinché una cosa esista occorre che sia riconosciuta.**
 - Non si tratta solo di una frase ad effetto ma questa condizione di “latenza”, di invisibilità, di insignificanza del tema dell'homelessness nel discorso pubblico e politico, è l'ostacolo con cui si misurano quotidianamente le psd e i servizi che di loro si occupano. **Ciò rende ragione dell'ampiezza delle fatiche, delle difficoltà e degli ostacoli che incontrano i percorsi di inclusione che si propongono quale alternativa alla condizione di disagio.**
 - A testimonianza dell'esclusione del tema della grave emarginazione dal raggio d'azione delle attuali politiche del welfare italiano, possiamo ricordare che dalle due ultime misure dichiaratamente orientate al contrasto della povertà delle fasce più povere della popolazione degli ultimi due governi, il bonus incapienti e la social card, siano state precluse alle persone senza dimora.
- Siamo in un tempo nel quale, per tante ragioni, anche contingenti, il tema della povertà assoluta è tornato ad occupare un posto nel discorso pubblico e nell'agenda politica. Cito alcuni fatti:
 - è attualmente in fase di realizzazione una **ricerca nazionale sulla grave emarginazione delle psd** promossa dal Ministero del Lavoro, Salute e Solidarietà Sociale e con Caritas Italiana con il concorso di Istat e fio.PSD. Questa azione di ricerca ha, per noi, l'ambizioso traguardo di dotare il nostro paese di un sistema permanente col quale seguire e monitorare i fenomeni della homelessness.
 - Il **Libro Verde** del Ministro Sacconi ha collocato in un posto di rilievo il contrasto alle povertà assolute quale ambito d'intervento prioritario nel quale orientare le politiche di welfare;
 - Lo scorso ottobre la **Camera dei Deputati** s'è confrontata sulle **mozioni** che i gruppi parlamentari hanno presentato in ordine alla costruzione di un piano nazionale di lotta alla povertà ed all'esclusione sociale in cui è sembrato chiaro, al di là delle diverse posizioni politiche, **l'esigenza e l'urgenza che il nostro paese si doti di un piano organico di contrasto della povertà.**
 - V'è poi il fatto che in **sede europea**, vi sono state di recente due importanti eventi:
 - Nel dicembre del 2007 l'europarlamento ha adottato con la firma di 438 europarlamentari la **dichiarazione scritta 111/2007** con cui si impegnano i governi dell'Unione a sconfiggere entro il 2015 l'homeless di strada.
 - Recentemente i ministri del welfare dei governi europei hanno confermato che il 2009 sarà **Light Year sull'homelessness** ed impegnerà i governi dell'Unione a confrontarsi sia sui sistemi di rilevazione dei dati che sull'impatto sociale delle rispettive politiche di housing.
 - **V'è dunque una cornice europea che ci spinge a rimettere nell'agenda politica del nostro paese il tema della grave emarginazione delle persone senza dimora.**
- Oggi, anche per questi motivi, si avverte la necessità di affrontare il tema della povertà e dell'esclusione sociale e, dunque anche della povertà assoluta, in modo organico, e ciò

rappresenta un'occasione importante che non va sprecata.

- **Questo tema è stato per troppo tempo escluso dall'attenzione della nostra legislazione** poiché, a parte la legge anagrafica del 1954, fondamentale per ciò di cui stiamo ragionando, occorre risalire agli anni 2000 per trovare nella legislazione italiana i primi accenni all'esistenza del fenomeno delle persone senza dimora:
 - **D.P.C.M. 21/1/2000 - Dichiarazione dello stato di emergenza nei capoluoghi delle aree metropolitane per fronteggiare la grave situazione delle persone in stato di povertà estrema e senza dimora.**
 - Questo provvedimento si rese necessario per la grande risonanza che nell'inverno di quell'anno ebbero numerose morti di senza dimora nelle principali città italiane, molte delle quali anche a Roma;
 - fu un provvedimento che ebbe carattere di emergenza, mentre la CIES sotto la presidenza di Chiara Saraceno dal 1998 stava lavorando a due azioni di ricerca:
 - **un'indagine nazionale sulle persone senza dimora affidata dalla Commissione alla Fondazione E. Zancan di Padova** con rilevazione condotta la notte del 14 marzo del 2000 secondo il metodo *s-night*
 - **una ricerca affidata alla Fondazione Bignaschi di Milano: orientata a studiare i “Modelli di intervento e politiche locali per le persone senza dimora”** (A. Meo, Aprile 2001¹)
 - **La legge 328 del 2000:**
 - una legge “storica” che aboliva la precedente Legge Crispi del 1890;
 - che contiene, cosa strana per una “legge quadro”, una norma specifica per le psd (l'art. 28) che istituisce un “fondo” nell'ambito del FNPS da destinare ad interventi nell'ambito della grave emarginazione delle psd,
 - *col D.P.C.M. 15/12/2000 - “Riparto tra le regioni dei finanziamenti destinati al potenziamento dei servizi a favore delle persone che versano in stato di povertà estrema e senza fissa dimora” - si evidenziano quali interventi: “l'ampliamento o l'innovazione di centri e di servizi di pronta accoglienza, interventi socio-sanitari, servizi per l'accompagnamento e il reinserimento sociale delle persone che versano in condizione di povertà estrema e delle persone senza fissa dimora”.*
- **Dunque attorno alla fine degli anni 90, circa dieci anni fa, il nostro paese sperimentò una fase di attenzione al tema dell'esclusione sociale delle psd** ed attrezzò una serie di iniziative e di azioni tese a farvi fronte. **Evidentemente, se oggi siamo qui per porci l'obiettivo di riflettere in modo organico sul tema, è perché il cammino iniziato dieci anni fa s'è interrotto.**
- **Ciò che evidentemente è mancato è la trasformazione dell'intervento da una forma di intervento nell'emergenza ad una assunzione di responsabilità permanente dei territori e delle istituzioni nell'ambito della grave emarginazione.** *Cosa è accaduto? In alcuni casi, finiti i soldi destinati dalla dichiarazione dello stato di emergenza prima, e dai fondi dedicati dall'art. 28 della L. 328/2000, le iniziative, i servizi e la rete dei servizi, nel frattempo costruita s'è sfaldata. In alcuni territori, le iniziative intraprese sono state abbandonate, si sono chiusi i servizi, sono terminate le esperienze di coordinamento e di concertazione.*
- **Dunque è mancata anche una esperienza di governance territoriale capace di mettere a sistema le iniziative sulla grave emarginazione nell'ambito dei sistemi locali di intervento. Una governance che deve tenere insieme sia il livello nazionale che quello regionale che l'ambito territoriale.**
- **Ma probabilmente è mancata una prospettiva nell'articolazione della normativa capace non solo di enunciare il problema e di farlo emergere ufficialmente, ma anche di coglierlo nella sua**

1 Indagine campionaria in alcune province italiane: Torino, Genova, Milano, Bergamo, Brescia, Mantova, Padova, Venezia, Trento, Bologna, Firenze, Pisa, Ancona, Roma, Pescara, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Catania, Palermo

essenza.

- **Stiamo infatti parlando di un fenomeno complesso che si caratterizza per una elevata multidimensionalità, in cui i fattori di disagio si integrano e si autoalimentano definendo nel tempo un processo di cronicizzazione. Siamo parlando di persone che vivono un disagio acuto e progressivo e che si caratterizza da una forte dimensione di esclusione dalle reti dei servizi (alte barriere d'accesso, ma anche per la difficoltà stessa dei servizi a riconoscere le psd come loro utente), dalle reti di relazioni (isolamento sociale derivante dalla labilizzazione del legame sociale che contraddistingue le nostre comunità), dall'indebolirsi della capacità di accoglienza e di qualità dell'abitare nei nostri territori.**
 - Dunque l'emergenza e l'intensità del bisogno (che nelle persone senza dimora è accentuato in un modo che raramente s'incontra altrove) non sono le sole chiavi di lettura e, noi diciamo, neppure le migliori. **Occorre, lo ripeto, assumere questa complessità e questa multidimensionalità nel disagio della psd quale elemento costitutivo.**
 - **Occorrono quindi politiche che integrino tanti e diversi aspetti: non solo dunque l'aspetto economico, non solo l'aspetto abitativo, non solo l'aspetto sanitario, non solo l'aspetto lavorativo, ma, piuttosto, tutti questi livelli assieme nell'ottica dell'empowerment della persona e del suo accompagnamento verso l'autonomia.**
 - Dal nostro punto di vista, una legislazione che voglia porsi l'obiettivo di intervenire in modo organico in questo ambito, dovrebbe considerare almeno quattro aspetti:
 - **I DIRITTI**
 - le psd sono escluse dalla rete dei servizi perché **non sono semplicemente fuori, ma sotto il piano della cittadinanza!**
 - a cosa si allude? **Ai basilari diritti di cittadinanza sociale:** alla residenza anagrafica (porta di accesso alla dimensione riconosciuta della cittadinanza sociale), all'accesso alla cura della salute, all'accesso alle opportunità abitative, all'accesso al mercato del lavoro. La quotidianità delle persone senza dimora e dei servizi che le assistono è fatta di una continua lotta per bucare la barriera che esclude le psd dall'accesso ai diritti. E quando si parla di riconoscere alla persona i diritti di cui ho parlato, si parla di restituirle la dimensione di cittadino. **Come si può pensare di promuovere una persona dalla condizione di esclusione sociale se non le restituisce la dignità del cittadino?**
 - **Occorre riportare i diritti alle persone senza dimora (e non viceversa), poiché essi attualmente sono ad esse inaccessibili, come capita anche nella maggior parte delle forme di emarginazione sociale.**
 - *I servizi da soli non hanno il potere di promuovere la persona verso una condizione di inclusione sociale se non si aprono le prospettive che solo l'accesso ai diritti possono offrire.*
 - **L'ESIGIBILITÀ DEI DIRITTI**
 - *Non è sufficiente l'enunciazione dei diritti occorre anche che essi siano effettivamente praticabili, esigibili dalle psd.*
 - Siamo consapevoli delle difficoltà nella definizione dei livelli essenziali di assistenza e dei motivi per i quali essi, sino ad oggi, non sono stati definiti. Ma riteniamo che pochi ma basilari livelli essenziali, magari quelli connessi con l'accoglienza notturna o con il soddisfacimento dei bisogni primari **potrebbero impegnare tutti i territori a strutturare risposte.** Il nostro paese offre una diffusione di servizi in questo ambito "a macchia di leopardo". Con interi territori che non dispongono neppure delle più elementari risposte alla presenza delle persone senza dimora, mentre nei centri urbani più grandi, tali risposte diventano necessarie per il concentrarsi di situazioni. In tal modo si realizza quella pericolosa deriva che sradica le persone dalla propria storia, dalle proprie radici, rendendo necessaria una migrazione dai luoghi della vita, dove più facilmente essere attivate reti, risorse ed opportunità efficaci per creare le migliori

condizioni per l'inclusione.

- **POLITICHE DI HOUSING**

- Su questo tema, importante e necessario, si trovano importanti questioni nodali che coinvolgono non solo le persone senza dimora, ma l'intero corpo sociale.
- **È infatti noto che le politiche edilizie si sono negli anni orientate, quasi esclusivamente nell'ambito del mercato dell'abitazione di proprietà.** *Su questo tema sono state investite risorse ed iniziative tese a facilitare l'accesso alla casa di proprietà con iniziative fiscali di recupero di una quota degli investimenti operati nella ristrutturazione e nella costruzione delle abitazioni. Ciò ha definito un importante sviluppo nel settore edilizio ed ha in parte fornito una risposta al bisogno abitativo.*
- Tuttavia, a questa politica orientata al mercato della casa di proprietà **non s'è affiancata un'azione altrettanto consistente nell'ambito del mercato della locazione.** Anzi sappiamo che la riforma del contratto delle locazioni s'è risolta in pochi anni in un innalzamento repentino e inesorabile dei canoni, oggi più che raddoppiati. **Ciò è accaduto in concomitanza con le importanti modifiche nel mercato del lavoro che hanno introdotto una maggiore flessibilità, determinando una conseguente accresciuta mobilità lavorativa.** Probabilmente una politica troppo sbilanciata nell'ambito della casa di proprietà mal si concilia con questa esigenza di mobilità del mercato del lavoro.
- Nel contempo le **politiche di housing sociale sono risultate residuali**, rispetto al complesso delle attività del settore edilizio, basti pensare che nel solo 2007 la produzione annua di alloggi sociali è scesa sotto le 2000 unità su un complesso di circa 300 mila abitazioni costruite (fonte CENSIS, Rapporto sulla situazione sociale del paese del 2007).
- **In questo quadro occorre precisare che l'inclusione abitativa delle psd si rende oltremodo difficoltosa in un quadro nel quale mancano totalmente politiche abitative orientate all'housing dei segmenti più fragili della nostra società.**
- *Va quindi tenuto in considerazione che la domanda abitativa ha molte e diverse sfaccettature e coinvolge persone in condizioni in molte e diverse situazioni (giovani, giovani coppie, anziani, popolazione fragile, ...). Va dunque ampliata e diversificata l'offerta abitativa in modo tale da poter cogliere questa complessità e differenziazione della domanda. Occorre predisporre interventi che facilitino l'accesso all'abitazione con la possibilità di graduare percorsi di autonomia in relazione alla situazione delle persone.*

- **GOVERNANCE TERRITORIALE**

- Non si può prescindere dal tema della governance territoriale, anche perché è stato, come abbiamo già detto, uno dei vulnus su cui s'è interrotta l'esperienza del passato.
- Il nostro sistema di welfare è stratto tra due poli: la mancanza di liveas che definiscano livelli minimi d'intervento, da un lato, e da una generale scarsità di linee guida regionali sui Piani di Zona, accade che i territori che intervengono sull'homeless siano gravati di un carico eccessivo di richiesta di servizi.
- **In attesa che il dibattito sulla definizione dei liveas possa giungere ad una qualche conclusione, noi riteniamo che sarebbe opportuno agire per via legislativa sui trasferimenti dallo stato penalizzando quei territori in cui il contrasto alla grave emarginazione e alle povertà estreme è totalmente assente.**
- **Proprio per questi motivi riteniamo che sia necessario il rifinanziamento del fondo di cui all'art. 28/328** affinché si riprenda ai livelli territoriali una programmazione ed una riqualificazione degli interventi locali tesi a mettere a sistema l'offerta di servizi nell'ambito della grave emarginazione. **Dunque uno strumento capace di rimettere in moto i territori.**

- Da ultimo, noi riteniamo che **una legislazione organica in questo ambito debba armonizzarsi ed integrarsi con una più generale politica di contrasto alla povertà ed all'esclusione sociale che però possa cogliere anche la specificità della condizione di esclusione delle psd.**
- Siamo **contrari alle leggi "speciali"** per categorie definite di persone. Questo perché:
 - da un lato si finisce, non volendolo, per mettere in competizione forme diverse di disagio tra loro definendo una singolare, guerra tra poveri;
 - dall'altro riteniamo che spesso, interventi legislativi orientati esclusivamente per una categoria di disagio finiscano per provocare **processi di stigmatizzazione** ampi con effetti notevolmente peggiori rispetto ai benefici che si riescono a produrre.
- **Ciò non toglie che non vi sia bisogno di interventi specifici**, ma occorre che essi possano essere poi ricompresi nell'insieme delle politiche sociali che il nostro paese attua verso l'inclusione delle persone e delle famiglie in condizione di fragilità sociale.
- Per concludere, noi auspichiamo che **si apra una riflessione su questo tema e che questa riflessione conduca a definire un approccio normativo tale da inserire stabilmente il contrasto della marginalità delle persone senza dimora nel novero delle attenzioni permanenti delle nostre politiche di welfare.**
- **Crediamo che questo processo debba aprirsi ad una forte concertazione con le realtà che si occupano di psd e noi siamo qui per offrire la nostra disponibilità in tal senso.**
- Pensiamo che occorra definire un approccio che definisca per via legislativa una cornice d'intervento delegando le parti attuative e definitorie a provvedimenti regolamentari costruiti col concorso e la concertazione di cui s'è appena accennato.
- Mi viene in mente, per finire, che in un film di animazione di recente diffusione ambientato in un ristorante che vuole tornare in auge riprendendo i fasti del passato, accade in modo inevitabile l'esame del temuto critico, il quale non ordina un piatto o una ricetta particolari, ma "un po' di prospettiva". **Un po' di prospettiva! È ciò che ciascuno di noi chiede alla propria vita. Un po' di prospettiva è anche ciò, ed in questo sta la sfida, che le psd chiedono oggi a chi ha responsabilità nel processo legislativo.** Sta a voi, a noi, cogliere questa sfida e trovare la via. Grazie.