

LA GRAVE EMARGINAZIONE ADULTA: DALLA CONOSCENZA ALLA PROGRAMMAZIONE POLITICA

Cristina Avonto con la collaborazione di Caterina Cortese
fio.PSD – Federazione Italiana Organismi Persone Senza Dimora

ANTEPRIMA

Oggi i nostri decisori politici e le nostre istituzioni si sono dovuti occupare attivamente di servizi per il contrasto alla povertà e alla grave emarginazione adulta per l'enorme aumento delle persone in povertà assoluta nel nostro Paese

Negli ultimi anni il tema della povertà è stato sempre più al centro dell'attenzione politica. È un tema di cui sempre poco ci si è occupati nella programmazione politica, lasciando la questione del contrasto della povertà ad associazioni caritative, al Terzo Settore, al volontariato. Ricevere sostegno a fronte di difficoltà economiche e sociali non è mai stato considerato un diritto di cittadinanza, ma troppo spesso è stata una funzione caritatevole delegata alla sensibilità dei privati.

Oggi però anche i nostri decisori politici e le nostre istituzioni si sono dovuti occupare attivamente di servizi per il contrasto alla povertà e alla grave emarginazione adulta, sia grazie al lavoro costante di advocacy e lobby svolto dalle associazioni, che hanno deciso di condurre questa battaglia tutte insieme costituendo l'Alleanza contro la Povertà, sia purtroppo per l'enorme aumento delle persone in povertà assoluta nel nostro Paese. Non si è quindi più potuto far finta di non vedere.

E proprio dei cosiddetti "invisibili" si occupa la fio.PSD (Federazione Italiana Organismi Persone Senza Dimora), federazione nazionale che oggi conta oltre 120 soci su tutto il territorio nazionale. Le persone in grave situazione di povertà e deprivazione assoluta, le persone che vivono ai margini, nelle strade, nei dormitori, popolano le stazioni, i "fantasmi" che escono di notte a raccogliere le cose che noi abbiamo scartato, sono persone che sono arrivate in questa situazione a causa della rottura dei legami familiari, perché hanno perso il lavoro, perché si sono ammalate, sono persone che prima vivevano una vita normale e oggi non ne hanno più diritto. L'essere senza dimora è una condizione terribile e disumana; il disagio è spesso multidimensionale; trovare delle soluzioni a volte sembra impossibile.

La fio.PSD ha intuito da tempo che la vera sfida di consisteva nell'interessare il livello istituzionale per la creazione di una politica di contrasto alla *homelessness*. Ha quindi investito in un costante dialogo con il livello centrale – il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – e con il livello locale – i Comuni, protagonisti delle azioni in Italia a favore dei senza dimora.

La fio.PSD si occupa dei cosiddetti "invisibili"

IL PRIMO PASSO: LA CONOSCENZA

Prima di tutto ci si è resi conto che si conosceva poco questo fenomeno. Le persone senza dimora non vengono definite invisibili a caso. Si muovono sul nostro territorio, entrano ed escono dalla condizione di senza dimora (ogni tanto trovano uno spazio più stabile in cui vivere, poi lo perdono di nuovo), usano in modo "intermittente" e molto peculiare i servizi: a volte si perdono, poi ritrovano la strada.

Con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat e Caritas Italiana, nel 2009, si è voluto raccogliere la sfida e provare a realizzare la prima ricerca nazionale sulla condizione di persone senza dimora, i cui risultati sono stati pubblicati nel 2012¹. Quanto è emerso in parte era prevedibile per gli operatori del sociale che incontrano ogni giorno queste persone, ma in parte è stato anche sorprendente: si è riusciti finalmente a disporre di dati elaborati dall'Istat e a ricostruire una visione più chiara e un contatto diretto con i servizi sul territorio che si occupano di persone senza dimora.

IL SECONDO PASSO: LE POLITICHE

Proprio quest'analisi dei servizi esistenti sul territorio ha fatto emergere con chiarezza che su questo tema non esisteva una politica nazionale, non esistevano parametri, non esisteva un'obbligatorietà dell'erogazione del servizio, insomma non esisteva un diritto esigibile per queste persone, se non in modo frammentario, affidato alla buona volontà di enti locali sensibili al tema e che si trovano a dover gestire un gran numero di persone sul proprio territorio, in particolare le grandi aree metropolitane.

I lavori per l'elaborazione delle linee di Indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta sono stati avviati nel 2013 su iniziativa del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in collaborazione con fio.PSD, che ha curato la segreteria tecnica e seguito la stesura del documento. L'idea nasceva dalla volontà di rispondere alle raccomandazioni della European Consensus Conference On Homelessness, tenutasi a Bruxelles nel dicembre 2010, dove venne esplicitato che gli Stati membri dovevano dotarsi di una strategia uniforme di contrasto alla povertà estrema, nonché per assolvere alle indicazioni contenute nel Social Investments Package – Commission Staff Working Document on Homelessness (2013) al fine di sviluppare linee guida per costruire politiche integrate di prevenzione della grave marginalità e dell'esclusione abitativa. Alla base di tutto il processo c'è stata inoltre una chiara volontà politica di raccogliere la sfida lanciata con il mandato europeo (Strategia Europea 2020 – Obiettivo tematico 9) per migliorare la vita di due milioni di persone in Italia e farle uscire dalla condizione di povertà assoluta.

Le Linee rappresentano una buona pratica di governance multilivello a forte valenza partecipativa. Viene infatti costituita una cabina di regia, coordinata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, fio.PSD, quattro rappresentanti di diverse direzioni del Ministero del Lavoro, un rappresentante del Ministero delle Infrastrutture, uno del Ministero degli Interni, un rappresentante della conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, uno dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e un rappresentante per ciascuno degli Assessorati ai Servizi sociali delle dodici città metropolitane italiane. Il lavoro di scrittura si è svolto complessivamente tra il mese di gennaio 2013 e il mese di marzo 2015, adottando un metodo fortemente partecipato, che ha visto i membri della cabina di regia impiegare un primo semestre per la raccolta di informazioni generali e la condivisione di un indice del documento che fosse effettivamente corrispondente alle necessità dei territori e che ne consentisse un'applicazione efficace sui territori e nei servizi.

A questa fase, intensa e feconda, è seguito un secondo periodo, durato circa un anno, nel quale i membri della cabina di regia, sulla base delle loro esperienze e degli approfondimenti teorici e pratici nel frattempo condotti sui territori in collaborazione con fio.PSD, hanno elaborato contributi specifici sui diversi temi presenti nell'indice, con frequenti discussioni plenarie sulle singole questioni in appositi incontri della cabina di regia. Questa fase, di alto contenuto programmatico, è stata utilissima per armonizzare approcci e linguaggi tra le diverse esperienze territoriali e prendere atto delle necessità delle diverse aree del Paese, riflettendo sugli approcci che maggiormente potevano unificare e sulle peculiarità che era invece indispensabile rispettare e valorizzare.

Da ultimo, fio.PSD, come segreteria tecnica, ha provveduto alla redazione di una sintesi complessiva di tutti i contributi ricevuti e le discussioni svolte, approdando a un testo finale nel marzo 2015, testo che è poi stato discusso, emendato e integrato dalla cabina

Costruire politiche integrate di prevenzione della grave marginalità

di regia, sino alla approvazione avvenuta il 5 dicembre 2015 durante la seduta della Conferenza Unificata Stato Regioni e alla presentazione del 10 dicembre 2015, svoltasi presso il CNEL, a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali².

Sempre nel 2015 vengono pubblicati i risultati del follow-up dell'indagine sulle persone senza dimora, realizzato anche questa volta dall'ISTAT, grazie alla convenzione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, fio.PSD e Caritas Italiana³. Da questa indagine, che permette un confronto tra i dati negli anni consentendo di delineare una conoscenza più approfondita del fenomeno e una lettura delle tendenze, emerge con chiarezza che le persone senza dimora sono in leggero aumento, ma soprattutto le loro condizioni si sono cronicizzate: le persone che erano in strada nel 2012 sono ancora lì, altre si sono aggiunte e non si intravedono vie d'uscita da questa condizione. Insomma, risulta evidente che le soluzioni che stiamo proponendo non aiutano le persone a recuperare una condizione di vita dignitosa e a tornare a una situazione di "normalità".

È in questa fase che l'approccio cosiddetto "Housing First" è apparso particolarmente utile e significativo, da raccomandare a tutti ma altresì da declinare territorio per territorio secondo le specificità e le infrastrutture locali. Ma torniamo alle linee di indirizzo, documento innovativo.

Certamente il valore aggiunto di un documento come le linee di indirizzo è quello di guidare il passaggio da una fase politico-concettuale a una altrettanto importante e delicata quale quella dell'applicazione nei servizi. Ecco perché le linee constano, dopo una breve premessa concettuale, di dieci paragrafi che affiancano alla parte analitico-descrittiva (quali sono i servizi applicabili per il contrasto alla grave emarginazione adulta) una funzionale-operativa (come si realizzano tali servizi), a cui si dà ampio spazio. La finalità principale è infatti quella di dotare il sistema di welfare nazionale di un quadro concettuale e di una modalità di lavoro omogenei e condivisi su tutto il territorio nazionale.

Dopo la presentazione nei primi paragrafi della classificazione ETHOS (European Typology of Housing Exclusion), che descrive le quattro grandi macro categorie entro le quali il grave disagio abitativo è declinato in ambito europeo (senza tetto, senza casa, sistemazioni insicure e sistemazioni inadeguate), il documento punta l'attenzione sul riconoscimento dei diritti civili e sociali, primo fra tutti il diritto alla residenza anagrafica come sancito dalla legge anagrafica 1228 del 24 dicembre 1954. Prosegue poi con la definizione tecnica dei servizi oggi presenti in Italia (dalla distribuzione viveri al dormitorio, dalla comunità semi-residenziale alla comunità di transito, dal centro di ascolto al servizio di counselling, la tutela legale, gli ambulatori ecc.).

La seconda parte del documento è interamente dedicata alla declinazione operativa delle misure e delle pratiche oggi attuabili in Italia per contrastare, prevenire e gestire i bisogni sociali connessi alla grave emarginazione e alle diverse tipologie di destinatari (donne senza dimora, persone senza dimora over 65, persone profughe e richiedenti asilo, persone senza dimora con disturbi mentali). Trovano spazio il tema della residenza e di come farne un diritto esigibile, la gestione dell'emergenza in un'ottica di investimento più che di moltiplicazione di posti letto, le unità di strada con indicazioni per valorizzare e professionalizzare questo servizio, la bassa soglia come servizio "cuscinetto" suscettibile di miglioramenti, l'accoglienza diurna come spazio di integrazione sociale e di contatto con la comunità, l'housing first come approccio di frontiera in tema di autonomia abitativa e reinserimento sociale.

Si tratta, quindi, di un documento denso di contenuti che, da una parte, fa sintesi del patrimonio di conoscenze e pratiche già diffuse in molte parti del nostro Paese e, dall'altra, promuove un impegno per le istituzioni e le organizzazioni ad agire con progettualità, sistematicità e innovazione su azioni strategiche e integrate di contrasto alla homelessness.

Come accennato poco prima, l'approccio Housing First si impone nel panorama nazionale come un approccio innovativo per affrontare il contrasto all'homelessness. Inoltre nel 2014 nasce il Network Housing First Italia⁴, promosso da fio.PSD: oggi, con oltre 50 aderenti tra Comuni, cooperative sociali, Caritas e fondazioni, si è riusciti a dare una casa

*Quadro concettuale
e modalità di lavoro
omogenei su tutto
il territorio*

a oltre 500 persone che vivevano un grave disagio abitativo (persone senza dimora croniche, adulti soli, famiglie senza casa, padri soli, ex detenuti, ecc.).

IL TERZO PASSO: I FINANZIAMENTI

Le Linee di indirizzo rappresentano oggi lo strumento di riferimento per Regioni, Comuni e ambiti territoriali che si trovano a programmare e attuare servizi rivolti alla grave marginalità utilizzando risorse pubbliche. Un posizionamento importante delle Linee nell'attuale policy design è infatti quello che le vede citate come riferimento unico nell'avviso pubblico per progetti non competitivi che il Ministero del Lavoro ha riservato ai territori lo scorso novembre (decreto n. 256 del 3 ottobre 2016 che approva l'avviso n.4 del 2016). Nel bando per la presentazione di Proposte di intervento per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora (da finanziare a valere sui Fondi FSE, PON Inclusion e PO I FEAD – Fondo di Aiuti europei agli Indigenti – *cfr. cap. Frigo-Tola*) si legge: «Le proposte di intervento dovranno essere formulate prendendo a riferimento le Linee di indirizzo – allegate al presente Avviso di cui costituiscono parte integrante»⁵.

La combinazione dei due fondi non è casuale e rientra in una precisa strategia del programmatore nazionale che intende contribuire alla riduzione della marginalità estrema attraverso il potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale per i senza dimora (PON Inclusion) e la distribuzione di risposte a bisogni materiali di persone o famiglie gravemente deprivate (PO I FEAD) con l'obiettivo di favorire il percorso verso l'autonomia. Nel dettaglio, il Programma Operativo FEAD (ASSE I) finanzia interventi a bassa soglia per la soddisfazione di bisogni immediati – distribuzione di beni di prima necessità (indumenti, prodotti per l'igiene personale, sacchi a pelo, kit di emergenza, ecc.) e la distribuzione di altri beni materiali (ad esempio dotazioni per alloggi di transizione a corredo dei progetti di inclusione abitativa, indumenti e strumenti a corredo delle attività formative volte a sperimentare forme leggere di approccio al lavoro delle persone senza dimora) all'interno di progetti più complessivi di accompagnamento finalizzati all'autonomia. Il Programma Operativo Nazionale (PON Inclusion), in coerenza con la strategia nazionale di inclusione, prevede una linea di finanziamento di progetti nelle principali aree urbane e di interventi finalizzati al potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale per i senza dimora.

Tre elementi da sottolineare rispetto a questa architettura politica.

Il primo fa pensare al tentativo di affermare una competenza nazionale che, nella configurazione della politica sociale disegnata dalla legge 328/2000 e poi rimodulata con la riforma del Titolo V (legge 3/2001), affida allo Stato il compito di tracciare le linee di indirizzo per assicurare interventi organici, strutturati ed omogenei su tutto il territorio nazionale, mentre affida alle Regioni la competenza esclusiva in materia di progettazione e attuazione del sistema di intervento. Quasi un tentativo di assicurare livelli minimi essenziali per l'assistenza. Nel dialogo interistituzionale e di settore è capitato di domandarsi se le linee di indirizzo possano essere considerate come una sorta di LEA. Dopotutto le linee vengono da un processo di concertazione e stesura partecipata tra i diversi livelli istituzionali e sono state approvate in sede di Conferenza Unificata. Si tratta di una opportunità e di una leva importante per alimentare il dialogo istituzionale e con il Terzo settore di riferimento. La presenza di fio.PSD, in qualità di organizzazione "umbrella", nel ruolo di segreteria tecnica, ha infatti consentito di avere uno sguardo sempre consapevole e realistico al fenomeno di grave emarginazione.

La seconda riflessione si riferisce al tentativo di perseguire obiettivi di innovazione sociale. Su questo punto, l'avviso, e quindi il programmatore nazionale, è molto chiaro. Se le Linee di indirizzo sono parte integrante dell'avviso e se le Linee «promuovono il superamento di approcci di tipo emergenziale in favore di approcci maggiormente strutturati in cui rientrano i cosiddetti approcci housing led e housing first basati sul rapid re-housing», i territori sembrano essere chiamati realmente a produrre innovazione. Tanto più che il programmatore li invita a essere innovativi anche nei servizi di prima accoglienza,

Favorire il percorso
verso l'autonomia

bassa soglia o riduzione del danno facendo leva su «una presa in carico personalizzata» e su «un intervento che punti al perseguimento del maggior grado di inclusione sociale della persona in stato di bisogno»⁶. Anche in questo caso, sorge un interrogativo: stiamo realmente andando incontro ad un cambio di paradigma di intervento? Gli esiti dell'istruttoria dell'Avviso 4 e i prossimi mesi di avvio dei progetti⁷ potranno dimostrare se l'architettura configurata, le dotazioni economiche preventivate e le linee programmatiche proposte dal Piano nazionale di contrasto alla povertà, di cui la lotta alla homelessness è parte integrante, daranno i risultati auspicati in termini di miglioramenti dei servizi alle persone senza dimora ed effettiva inclusione sociale.

Ultimo elemento è il nodo critico del funzionamento congiunto dei due programmi operativi, il PON Inclusione e il FEAD. Nel dialogo non sempre semplice con la Commissione Europa, emerge una profonda contraddizione. Se da un lato con il fondo PON Inclusione si ha l'opportunità di finanziare sperimentazioni innovative, dall'altro i fondi FEAD, che dovrebbero essere complementari per sostenere con beni materiali queste sperimentazioni, sono invece fortemente vincolati all'acquisizione di beni cosiddetti "di bassa soglia", che vengono considerati "salvavita" e che nella lettura più stereotipata del fenomeno delle persone senza dimora servono a queste per la loro vita quotidiana. Diventa così un po' zoppicante il funzionamento complementare dei fondi: essendo i due fondi molto polarizzati, l'uno su attività innovative e l'altro su dotazioni materiali di bassa soglia, essi finiscono col non integrarsi in vista della realizzazione degli inserimenti sociali e abitativi delle persone senza dimora. Non c'è, cioè, gradualità nelle forme di sostegno garantito alle persone senza dimora.

Per cercare di superare nella futura programmazione questa distanza e per testare l'efficacia degli interventi finanziati con questi fondi, la fio.PSD sta collaborando con tutti i territori destinatari dei finanziamenti, costruendo un percorso di accompagnamento comune che permetta di analizzare i risultati ottenuti con degli indicatori comuni e dunque confrontabili, usando gli strumenti sviluppati in questi anni insieme al comitato scientifico della Federazione⁸. Saremo così in grado di fornire una fotografia unica dei servizi implementati, dei loro risultati, dei punti di forza e di debolezza, imboccando con forza la strada di una politica nazionale il più possibile omogenea in tema di servizi per la grave emarginazione adulta.

*Una fotografia unica
dei servizi e dei loro
risultati*

QUARTO PASSO: VERSO IL FUTURO... IL REI E IL PIANO NAZIONALE DI LOTTA ALLA POVERTÀ

A partire dal prossimo gennaio, anche l'Italia potrà contare su una misura di contrasto alla povertà: il Reddito d'Inclusione (REI), una misura strutturale inserita all'interno di un previsto Piano Nazionale di Lotta alla Povertà, ancora in via di definizione. Uno specifico articolo del Decreto con cui è stato istituito il REI riserva 20 milioni ogni anno per la lotta alla povertà estrema⁹.

È un risultato che riconosce il percorso fatto fino a qui e riconosce oltre trenta anni di lavoro della fio.PSD, ogni giorno a fianco delle persone senza dimora¹⁰.

1. Cfr. <http://www.fiopsd.org/la-ricerca-psd/>

2. Conferenza Unificata del 5 novembre 2015, Accordo tra il Governo, le Regioni e le Autonomie locali per la promozione e la diffusione delle linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia. - LAVORO E POLITICHE SOCIALI - Codice sito - 4.11/2015/9 - Servizio III- Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Repertorio Atti n.: 104/CU del 05/11/2015, <http://www.fiopsd.org/linee-di-indirizzo-per-il-contrasto-alla-grave-emarginazione-adulta-in-italia/>

3. <http://www.fiopsd.org/la-ricerca-psd/>

NOTE

4. www.housingfirstitalia.org

5. p. 10, punto 4.2.

6. Cfr. Avviso 4/2016 p. 10, punto 4.2.

7. Nel momento in cui scriviamo, non sono ancora stati resi noti gli esiti della valutazione, a cura del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, dei circa 35 progetti presentati dai territori – Città metropolitane e Regioni ad alta presenza di persone senza dimora – nell'ambito dell'Avviso 4/2016.

8. www.fopspd.org/comitatoscientifico/

9. Consiglio dei Ministri, D. Lgs. n. 430, Misure di attuazione della legge sul contrasto della povertà – L. n. 33/17; all'articolo 7 comma 9 si prevede una riserva annuale di 20 milioni.

10. Fra le recenti iniziative messe in campo da fio.PSD si ricorda la campagna #Homeless Zero patrocinata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con cui è stato sottoscritto apposito patto lo scorso 11 giugno a Taormina: è una campagna di comunicazione e sensibilizzazione volta a evidenziare la necessità di costruire risposte strutturate e basate sull'approccio housing first. Partire dalla casa vuol dire rispondere a queste persone risolvendo uno dei problemi principali e più gravi della loro indigenza: la dimora, <http://www.homelesszero.org/>