

Position paper

Persone Senza Dimora e sostegno economico La strada per includere

a cura di fiO.PSD
Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora

Autori: Alberto Farneti¹ e Caterina Cortese²

¹ Consiglio Direttivo fiO.PSD con delega su Alleanza contro la Povertà alberto.farneti@caritasroma.it

² Direzione Politiche Sociali, Formazione e Ricerca della fiO.PSD caterina.cortese@fiopsd.org

INDICE

Premessa	<i>La povertà estrema e il riconoscimento di un diritto</i>	4
Proposte	<i>Una via inclusiva al reddito di base per le persone senza dimora</i>	6
Appendice		
Allegato 1	Nota di lettura sulla Povertà Estrema in Italia	9
Allegato 2	Nota esplicativa sulle Linee di Indirizzo per la Grave Emarginazione Adulta in Italia	12

«A prima vista, dunque, una misura universalistica e incondizionata, come è il reddito di base, sembra destinata a essere meno *efficace* rispetto a schemi di allocazione di risorse di tipo selettivo. [...] per prima cosa, va allora rilevato che all'interno di uno schema selettivo potenzialmente tutti hanno interesse a proporsi come destinatari dell'intervento pubblico. Questo può determinare distorsioni informative importanti, per cui finiscono per essere coperti da sussidio casi che non nascondono bisogno autentico. [...] Viceversa, non va nemmeno dimenticato che i gruppi disagiati sono spesso in difficoltà nell'avanzare richieste di aiuto. [...].

(Del Bò, *Un reddito per tutti*, pp. 23-24, Ibis, 2004)

«E le persone senza dimora? Come si può essere inclusivi con loro?»

(Granaglia, Bolzoni, *Introduzione*, in *Il reddito di base?* EDIESSE, 2016)

Premessa

La povertà estrema e il riconoscimento di un diritto

Considerato che

Allo stato attuale manca in Italia una misura di sostegno economico su scala nazionale destinata in maniera *universalistica*, né selettiva e né condizionale, alle persone in **povertà estrema** ovvero persone senza dimora.

La povertà estrema - secondo la definizione della Commissione delle Nazioni Unite per i Diritti Umani - è un intreccio di povertà *sia assolute che relative* di beni materiali, di competenze, di possibilità e capacità che si combinano in situazioni di fragilità personali multidimensionali e stadi di bisogno estremi, e che - secondo l'ultima rilevazione Istat-fio.PSD - coinvolge nel 2014 **oltre 50 mila persone in Italia**.

La povertà estrema comporta la perdita di diritti (sociali, civili, umani, politici) che rende queste persone del tutto **invisibili** perché prive di una identità riconosciuta formalmente nell'attuale sistema di welfare dominato dall'impianto *requisiti-diritti-benefici-obblighi* (quali la residenza anagrafica, la posizione reddituale e occupazionale).

Un modello di welfare corporativo e assicurativo basato sulla logica categoriale, allontana la prospettiva dell'applicazione dei diritti di cittadinanza o di un reddito di ultima istanza o ancor più di un reddito di base finanziato dalla collettività attraverso le imposte e liberamente fruibile, comportando sempre maggiori difficoltà per le persone più emarginate e fragili di conoscere, avere la capacità di fruire delle diverse risorse che spetterebbero loro in una visione etica di **giustizia sociale ed economica**.

Esiste una rete di servizi abbastanza consolidata, ma non ancora diffusa capillarmente sul territorio, di oltre 700 servizi (Istat-fio.PSD 2014) (pubblici e del privato sociale) che in molte città italiane erogano tutti i giorni **servizi per il contrasto alla grave marginalità** tra cui segretariato sociale, residenza anagrafica, servizi diurni, accoglienze notturne, comunità residenziali e semi-residenziali, sportelli e presidi sanitari, unità di strada.

L'Istat (2013) ha stimato che la spesa dei comuni per interventi e servizi sociali per le persone senza dimora ammonta a circa **35 milioni 500 mila euro** all'anno.

Considerato che

La povertà estrema si aggrava. Aumenta la popolazione **homelessness** presente in Italia (da 47 mila 648 nel 2011, sono 50 mila 724 nel 2014), aumentano gli italiani senza dimora e le donne che, dopo una separazione o una scomparsa, perdono la casa insieme ai loro figli. Aumentano le persone che dopo aver perso lavoro, casa e famiglia, vivono in strada o in luoghi di fortuna. Aumenta la durata media (**2,5 anni**) di chi si trova nella condizione di senza dimora.

I **servizi emergenziali e di prima accoglienza** non bastano ad includere, i lavori precari e instabili svolti con un reddito disponibile di circa 300 euro al mese non bastano a garantire un reintegro sociale, la disponibilità di un'abitazione riconosciuto come necessario a soddisfare un bisogno fondamentale è difficilmente accessibile sia nel mercato pubblico che nel mercato privato, sebbene i progetti pilota ispirati all'approccio **Housing First** che si stanno diffondendo in Italia stanno dimostrando che una via inclusiva alla casa è possibile anche per le persone più fragili (oltre 500 persone senza dimora accolte in housing first secondo il monitoraggio di giugno 2016 a cura dell'Ires-FVG, fio.PSD).

Le **misure di sostegno al reddito** oggi presenti nei vari contesti territoriali in forma sperimentale (vedi Regione Puglia e Reddito di dignità; Regione Lombardia e Reddito di Autonomia e Inclusione; Comune di Livorno e Reddito di cittadinanza; Regione Emilia Romagna e Reddito di solidarietà; Regione Campania e Reddito di cittadinanza), così come la stessa proposta avanzata dal Governo (**DDL 2494** contenente il SIA-futuro REI in discussione al Senato) o ancora da Alleanza contro la Povertà (REIS) - di cui fio.PSD è membro e all'interno della quale porta avanti queste istanze - sono misure dichiaratamente finalizzate al contrasto della *povertà assoluta* ovvero puntano ad offrire un sostegno – compensazione a famiglie e nuclei indigenti che vivono al di sotto della soglia di povertà assoluta così come definita e misurata da Istat.

Tali misure e proposte, hanno il merito di portare all'attenzione del decisore politico la questione della povertà e della necessità di intervenire con un sostegno che abbia carattere di sicurezza, continuità e organicità.

Al contempo, tuttavia, sebbene enuncino anche per la grave marginalità una *garanzia al diritto* e *un possibile accesso* alla misura, così come recita per esempio l'art. 1 del DDL 2494 «Al fine di contribuire a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e il pieno sviluppo della persona, di contrastare la povertà e l'esclusione sociale e di ampliare le protezioni fornite dal sistema delle politiche sociali per renderlo più adeguato rispetto ai bisogni emergenti e più equo e omogeneo nell'accesso alle prestazioni», pongono di fatto criteri di accesso più o meno stringenti (residenza, prova dei mezzi, condizionalità, etc) che perpetuano di fatto un **meccanismo discrezionale, selettivo e categoriale** e un **processo di esclusione sociale dei più fragili**.

Chiediamo al governo e alle istituzioni competenti:

Una via inclusiva al reddito di base per le persone senza dimora

Proposte

La politica di **reddito universale** incondizionata diventi una delle strategie politiche principali dei prossimi mesi e sia declinata come leva per produrre una maggiore **equità e giustizia sociale** risollevando l'economia dal lato della domanda proprio partendo dalla base dei cittadini più poveri.

Le attuali proposte in atto del governo nazionale (primo fra tutti il DDL 2494 detto DDL Povertà) (e ancora la proposta del Movimento 5 Stelle, proposta di SEL, proposta di BIN Italia, proposta di Alleanza contro la povertà), così come quelle avanzate dai governi regionali, dialoghino di più con le indicazioni e le raccomandazioni contenute nelle **Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia** del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (elaborate in collaborazione con fio.PSD), sottoscritte nel novembre 2015 in Conferenza Unificata Stato Regioni e presentate dal Ministro Poletti il 10 dicembre 2015. Le Linee rappresentano oggi il documento di riferimento per enti e organizzazioni che vogliono programmare, progettare e finanziare con risorse pubbliche azioni di contrasto alla povertà estrema sulla base delle indicazioni previste dal documento.

Le attuali proposte in atto del governo nazionale (vedi sopra), così come quelle avanzate dai governi regionali (vedi sopra), siano connesse maggiormente con le **politiche abitative**, la riforma del lavoro, il diritto all'assistenza sanitaria e alla medicina di base, al **welfare di cura**, etc.

L' introduzione di una misura nazionale di contrasto della povertà sia individuata come **livello essenziale delle prestazioni per la povertà estrema** da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale³.

Siano promosse e sostenute, a fianco del reddito di base, azioni di carattere preventivo della grave marginalità, emancipativi dalla condizione di bisogno, non stigmatizzanti o meramente assistenziali che promuovano un'**innovazione culturale** nelle politiche di contrasto alla povertà.

Considerare le specifiche fragilità in cui vivono le persone senza dimora e ragionare in una logica di **accesso inclusivo, equo e progressivo ad un sostegno economico**.

³ Relativamente al DDL Povertà, eventuale aggiunta dell'espressione "povertà estrema" all'articolo 1 lettera (b) del DDL 2494.

Misurandoci con l'attuale proposta in discussione al Senato – DDL 2494 detto DDL Povertà e alla luce degli interventi di intermediazione avanzati anche da Alleanza contro la povertà di cui fio.PSD è membro, proponiamo di introdurre modifiche al REIS ovvero emendamenti al testo in discussione come segue:

- **Residenza:** Molte persone senza dimora e in povertà estrema non possiedono la residenza anagrafica o la possiedono in Comuni diversi da quelli dove abitualmente vivono oppure sono apolidi. Questo comporta la difficoltà o impossibilità ad accedere ai servizi istituzionali. Si richiede che i Comuni applichino e rendano fruibili i diritti sanciti dalla **legge anagrafica n. 1228 del 24 dicembre 1954 in materia di iscrizione all'anagrafe comunale per le persone senza dimora e gli apolidi** consente a chi vive in strada di prendere la residenza in vari modi: presso la *via fittizia* dei comuni che l'hanno deliberata, indicando il proprio *domicilio presso la sede di un'associazione* o di un'altra struttura dove si è conosciuti, o, come ultima ratio, chiedendola nel proprio *paese di nascita*. Chiediamo quindi che la **residenza fittizia** o la residenza anagrafica riconosciuta dai comuni contestualmente alla istanza di accesso al SIA (o il REIS o alle misure universali di reddito) sia accettata senza richiedere il vincolo temporale pregresso dei 12 o 24 mesi⁴. Inoltre, chiediamo che le persone già accolte in percorsi abitativi come case alloggio, case famiglia, comunità di transito così come le persone che stanno seguendo un inserimento in appartamenti autonomi ispirati all'approccio **housing first** possano, nella logica di un processo già avviato di abilitazione e capacitazione, essere supportati da un reddito di base che li sostenga nel loro percorso di autonomia e integrazione sociale.
Cittadinanza: In assenza di riconoscimenti formali della persone più fragili, isolate e abbandonate, attraverso la collaborazione dei Comuni, del circuito sociosanitario dell'accoglienza (mense, ostelli, comunità, case famiglia, ospedali, ecc.), il servizio sociale territoriale potrebbe dare una "**fessera del cittadino sociale**" che, da una parte, certifica la presenza costante e continua in un dato territorio comunale di una persona in grave marginalità e, dall'altra, è garanzia di un'attestazione della reale fruizione di determinati servizi sociosanitari, nei 12 mesi precedenti, delle persone in povertà assoluta/estrema che hanno difficoltà soggettive/oggettive ad accedere alla residenza anagrafica. Stesso criterio per le persone apolidi⁵.
- **Abitare e titolo di godimento:** prendere in considerazione nel dibattito relativo alla misura universale di sostegno non solo i costi dell'abitare⁶ ma anche il titolo di godimento dell'abitazione, la qualità abitativa (esiste un indice di deprivazione abitativa che misura le condizioni dell'abitare) o la presenza di un **disagio abitativo** legato a sfratti, perdita dell'alloggio, persona senza casa perché in uscita da istituti o comunità. Si propone al riguardo di utilizzare la classificazione **ETHOS** (European Typology of Housing Exclusion) così come riportata nel capitolo 1 delle Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta.
- **Prova dei mezzi:** la forte fragilità non consente di accedere ai servizi per il calcolo dell'ISEE o del reddito. Anche l'accompagnamento sociale e la presa in carico dei servizi spesso non è efficace nell'intento di avvicinarli agli enti (CAF, patronati, ecc.) che si occupano del calcolo reddituale e/o economico. Occorrerebbe una stretta collaborazione tra servizi del

⁴Eventuale emendamento all'art.2 lettera c) del DDL 2494.

⁵Eventuale emendamento all'art.2 lettera c) del DDL 2494.

⁶Nel momento in cui scriviamo il Position Paper, prendiamo atto che in data 26 settembre 2016, l'Alleanza contro la povertà ha presentato un emendamento alla lettera a) del comma 2 che introduce il tema dei costi dell'abitare.

pubblico/privato sociale ed enti/centri di assistenza fiscale incentivando la creazione di **sportelli fiscali polifunzionali** di questi ultimi presso le strutture di accoglienza (mense, ostelli, ecc.) per avvicinare/agganciare/assistere le persone più fragili sotto il profilo della verifica dei criteri di accesso economico/patrimoniali.

- **Reddito disponibile vs. reddito figurativo:** dalle indagini Istat-fio.PSD si ha stima solo del reddito "da lavoro" ampiamente inteso che le persone senza dimora ricavano per una media di 300 euro al mese. Questo tipo di reddito potrebbe essere riconosciuto in sede di richiesta formale per l'accesso ad un reddito di base disponibile della persona in quanto rappresenta una forma effettiva di sussistenza e potrebbe essere denominato "**reddito figurativo**"⁷.
- **disponibilità al lavoro** (*availability for work, willingness to work*) è uno dei criteri più diffusi per l'accessibilità alle misure di ultima istanza e considerato volano della progettazione personalizzata: questo dato di fatto attribuisce alle misure di ultima istanza una spiccata dimensione "lavoristica". Per le persone senza dimora invece questo criterio potrebbe non incontrare i reali bisogni sociali, considerando che molte di esse hanno svantaggi che influenzano la loro occupabilità come problemi fisici o di salute mentale, bassi livelli di formazione e la mancanza di un alloggio sicuro e stabile. Per molte persone in povertà estrema l'inclusione non è sempre determinata da percorsi lavorativi. Pertanto, per rendere le forme di "reddito di base" misure fruibili per il tempo necessario anche alle persone senza dimora si richiede di pensare **percorsi di attivazione anche in ambiti diversi da quelli del lavoro** (per esempio: **housing, servizi di comunità, comunicazione, advocacy, animazione sociale, mediazione di strada, ricerca sociale, ecc.**). Il REIS per esempio contempla anche percorsi di inserimento sociosanitario in alternativa a quelli lavorativi mettendo a disposizione il *patto di servizio* (attivazione lavorativa) oppure il *patto per l'inclusione* (attivazione sociale e sanitaria).
- In ultima istanza proponiamo di prevedere soltanto una **presa in carico ad elevata intensità di relazione e cura per le persone adulte in grave marginalità**⁸ laddove, proprio per le evidenti fragilità che presentano, non sia possibile parlare di attivazione lavorativa, sociosanitaria.

Prevedere campagne di informazione e diffusione mirata, snellimento delle procedure, formazione per **umanizzare le istituzioni e gli impiegati**, facilitare snodi per fare in modo che venga raggiunto il pieno take-up, così come definito per esempio dalla proposta dell'Alleanza contro la povertà (100% del target individuato in partenza).

Valorizzare il ruolo che, in un contesto di povertà multi-dimensionale, la **relazione di aiuto** e la presa in carico professionale delle persone più fragili possono avere per ricostruire in maniera graduale una vita dignitosa.

Ampliare la platea degli aventi diritto e dei beneficiari, in condizioni di aggiunta progressiva delle risorse – così per esempio come previsto per il REI dalla legge di stabilità 2017 - dando priorità alle **persone in povertà estrema tra i destinatari del REI**, accanto alle famiglie con minori (scegliendo però di non allargare ulteriormente il target famiglie con minori, se questo dovesse inficiare l'investimento economico sulla povertà estrema).

⁷Eventuale aggiunta all'art. 2 lettera (a) del DDL 2494.

⁸Eventuale aggiunta all'art. 2 lettera b) del DDL 2494

Appendice

Allegato 1 – Nota di lettura sulla Povertà Estrema in Italia

Della grave marginalità in Italia: vite ai margini da anni.

Fio.PSD

Le persone senza dimora presenti in Italia sono 50.724. Questa è la cifra stimata dalla Seconda indagine sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema condotta da Istat in collaborazione con Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, fio.PSD e Caritas Italiana⁹. A trentasei mesi dallo svolgimento della prima indagine nazionale, la grave marginalità adulta si attesta su una cifra più o meno stabile (erano 47.648 nel 2011).

Il più grande valore di queste indagini è certamente quello di colmare finalmente una forte lacuna conoscitiva che ha sempre caratterizzato la grave marginalità come fenomeno spesso trascurato e ricondotto più genericamente ai fenomeni connessi alla povertà nelle sue diverse forme. Il legislatore, il politico e i professionisti del settore hanno oggi a disposizione stime certe e aggiornate nonché informazioni su cause, dinamiche ed evoluzioni del fenomeno che consentono loro di migliorare consapevolezza e politiche di intervento.

Una piccola nota riguarda tuttalpiù la natura campionaria dell'Indagine che, spiega l'Istat, osserva solo una parte e non l'intera popolazione della homelessness per due scelte metodologiche fatte: l'indagine rileva solo le persone che hanno non hanno una dimora e che mangiato presso una mensa e dormito in una struttura di accoglienza¹⁰ almeno una volta nel mese di rilevazione dell'indagine (21 novembre-21 dicembre 2014).

La stima esclude i minori, le popolazioni Rom e tutte le persone che, pur non avendo una dimora, sono ospiti, in forma più o meno temporanea, presso alloggi privati (ad esempio, quelli che ricevono ospitalità da amici, parenti o simili). Sono escluse tutte le persone che vivono in condizione di sovraffollamento; vivono in alloggi occupati o in campi strutturati presenti nelle città.

La persona senza dimora, soggetto dell'indagine italiana è, dunque, quella persona che «versa in uno stato di povertà materiale e immateriale, che è connotato dal forte disagio abitativo, cioè dall'impossibilità e/o incapacità di provvedere autonomamente al reperimento e al mantenimento di un'abitazione in senso proprio». La connotazione di grave disagio abitativo è *conditio sine qua non* oggi per distinguere la persona senza dimora dalla ormai obsoleta ma erroneamente ancora utilizzata espressione di persona senza *fissa dimora* che, rimandando a questioni meramente burocratiche amministrative, si riferisce a persone come giostrai, nomadi e commercianti ambulanti

⁹Il Focus dell'Indagine "Le persone senza dimora. Anno 2014" è scaricabile dal sito fio.PSDoltre che sul sito Istat

¹⁰I servizi mensa e dormitorio attivi nei 158 Comuni oggetto di indagine nel 2014 sono in tutto 768 (453 mense e 315 accoglienze notturne).

che non dichiarano un domicilio abituale ma che non necessariamente vivono una condizione di deprivazione materiale che invece connota il campione della nostra indagine¹¹.

Quello che cattura immediatamente l'attenzione leggendo il rapporto 2014 è che non è (solo) una questione di quantità numerica di persone senza dimora ma della qualità della vita di oltre 50 mila persone che in Italia vivono oggi ai margini.

Sono per lo più **uomini** (43.467 pari all'85,7%) ma le **donne** sono in aumento (erano 6.238 del 2011, sono 7.257 nel 2014 ovvero il 14,4%). Sono per lo più **stranieri** (29.533 che corrisponde al 58,2% del totale) ma gli **italiani** aumentano passando da 19.325 a 21.259 del 2014, (ovvero dal 40,6% al 41,9%). La maggiore presenza di italiani fa aumentare anche l'età media del campione che sale a **44 anni**. Cresce anche la percentuale di coloro che **vivono da soli** (dal 74,5% al 78,3%) ma un dato interessante riguarda la percentuale di italiani che nel 2014 dichiara, intervistato presso i servizi mensa e dormitorio, di vivere con figli e/o coniuge/partner nel (sono il 7% nel 2014 mentre non erano stati classificati nel 2011). Inoltre, come si legge nelle note del Focus Istat, durante il mese di rilevazione 2.596 persone hanno dichiarato di **possedere una dimora** pur trovandosi presso i servizi destinati a target riconducibili alla grave marginalità.

Si tratta di dati che aiutano ad osservare come la homelessness sia un fenomeno complesso e multifattoriale di cui bisogna conoscere cause, percorsi e processi. Certamente è una condizione, quella dell'essere senza dimora, frutto di una **combinazione degenerativa di processi esclusivi ed espulsivi** che a partire da un singolo evento possono attivare un processo magnetico di accumulazione di difficoltà, impossibilità, incapacità, insicurezza che a volte, inaspettatamente, ti mette ai margini.

Tra i principali eventi scatenanti individuati dall'Indagine, vi sono le fratture personali/familiari (**separazioni dal coniuge e/o dai figli** nel 63% dei casi), la perdita di un lavoro stabile (riguarda il 56,1% delle persone intervistate), una **disabilità**, una **malattia cronica** e/o una dipendenza (nel 25,4% dei casi) ovvero si tratta di eventi di rottura di una normalità che provocano insicurezza, fragilità e malessere.

Hanno percorsi diversi. Lo abbiamo già accennato. Vivono per lo più nelle **grandi città**: a Milano sono 12.004 le persone senza dimora (ovvero il 23,7% del totale), segue Roma con 7.709 (15,2%), Palermo dove vivono 2.887 (5,7%). Il dato è in calo in tutte queste città, mentre si registra nel 2014 una maggiore presenza, rispetto al 2011, a Firenze (da 1.911 a 1.992), a Torino (da 1.424 a 1.729) e a Napoli (da 909 a 1.559). Sono stranieri (58,4%), italiani (41,6%), donne (14,3%), con un'età media di 44 anni. Il 65,4% **viveva "a casa" prima perdere la dimora**, il 15,7% a casa di amici e il 18,9% presso altre sistemazioni. Adesso queste stesse persone dormono in un dormitorio nel 60% dei casi, o in luoghi di fortuna (**roulotte, automobili, vagoni**) nel 15% delle situazioni ascoltate, in strada, parco o area pubblica nel 38% dei casi. Anche se lavorano, guadagnano troppo poco (circa 300 euro al mese) per potersi mantenere un affitto o una vita dignitosa.

Fanno i **lavavetri, i giardinieri, i muratori a cottimo, i facchini, i trasportatori**. Si rivolgono sempre di più ai servizi sociali territoriali, ma si affidano alle reti della solidarietà, al circuito parentale e amicale per ricevere aiuti in denaro o collette. Si tratta di persone che non riescono facilmente a reintegrarsi e sganciarsi dal servizio anzi, frequentano sempre più regolarmente

¹¹ Cfr. Linee di Indirizzo per il Contrasto alla Grave Emarginazione Adulta in Italia a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali consultabili sul sito fiop.psdi.org

mense e dormitori: le prestazioni (pranzo, cena e posti letto) sono aumentate del 15,4% rispetto al 2011.

Due elementi connotano questa analisi descrittiva della grave marginalità in Italia: l'**intensità** della povertà estrema (con conseguente peggioramento delle condizioni di vita delle persone senza dimora di cui abbiamo detto sopra), e la durata della condizione che si traduce oggi in una allarmante **cronicità**. Aumenta la durata media di chi si trova nella condizione di senza dimora. Oltre 10 mila persone vivono in strada da più di 4 anni (21,4%). A questi **marginali di sempre**, si aggiungono in media ogni anno altri 1000 homeless cronici tant'è che se sommiamo le stime proposte dall'Istat rispetto alla durata viene fuori che circa la metà delle 50.724 persone vive in strada già da un anno.

Allegato 2

Nota esplicativa sulle Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia.

Fio.PSD

UN NUOVO CORSO

Nell'ambito delle politiche di contrasto alla grave emarginazione adulta e al grave disagio abitativo è stato fatto recentemente un importante passo in avanti in Italia con l'approvazione e la pubblicazione delle Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia¹² che, insieme alle Indagini sulle Persone Senza Dimora e i Servizi loro dedicati¹³, rappresentano il primo grande **impegno fatto dal nostro governo** per conoscere il fenomeno povertà estrema e definire standard operativi delle misure e gli interventi per la grave esclusione abitativa e la condizione di persona senza dimora.

LE ORIGINI

I lavori per l'elaborazione delle Linee di Indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta sono stati avviati nel 2013 su iniziativa di fio.PSD (Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora) già riconosciuta dal Governo Italiano come Onlus con Evidente Funzione Sociale. L'iniziativa nasceva dalla necessità di rispondere alle raccomandazioni della *European Consensus Conference On Homelessness*, tenutasi a Bruxelles nel dicembre 2010, quando veniva 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)* per sviluppare linee guida per costruire politiche integrate per prevenire la grave marginalità e l'esclusione abitativa. Alla base di tutto il processo c'è stata inoltre una chiara volontà politica di rispondere ad un mandato europeo (Strategia Europea 2020 – Obiettivo tematico 9) e all'obiettivo di migliorare la vita di due milioni di persone in Italia per farle uscire da una condizione di povertà assoluta.

I LAVORI DELLA CABINA DI REGIA

Le Linee rappresentano una buona pratica di **governance multilivello a forte valenza partecipativa**. La costituita Cabina di regia, coordinata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con la Segreteria tecnica di fio.PSD, ha visto il coinvolgimento attivo di quattro rappresentanti di diverse direzioni del Ministero LPS, un rappresentante del Ministero delle Infrastrutture, uno del Ministero degli Interni, un rappresentante della conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, uno di ANCI ed un rappresentante per ciascuno degli Assessorati ai Servizi Sociali delle dodici città metropolitane italiane. Come da ricostruzione del processo di

¹²CONFERENZA UNIFICATA DEL 05.11.2015: 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

¹³Istat, *Ricerca Nazionale sulla Condizione di Persona Senza Dimora*, 2012. Istat, *Follow-up – Indagine sulle Persone Senza Dimora*, 2015. Entrambe sono state svolte a seguito di una convenzione tra fio.PSD, Istat, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Caritas Italiana. <http://www.fiopsd.org/la-ricerca-psd/>

elaborazione delle Linee fatta da **fiو.PSD che, ha svolto un ruolo di segreteria tecnica** dall'inizio fino alla stesura della Linee definiti¹⁴, il lavoro di scrittura delle Linee si è svolto complessivamente tra il mese di gennaio 2013 e il mese di marzo 2015, adottando un metodo, come abbiamo detto, 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 consentisse una applicazione efficace delle linee di indirizzo successivamente all'approvazione. Tale fase, intensa e feconda, ha dato luogo ad 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 (anche con l'ausilio di fiو.PSD nello svolgimento dei suoi compiti istituzionali), hanno elaborato **contributi specifici sui diversi temi** rappresentati nell'indice, con frequenti discussioni plenarie sulle singole questioni in appositi incontri di Cabina di regia.

Questa fase, di alto contenuto programmatico, è stata utilissima per **armonizzare approcci e linguaggi tra le diverse esperienze regionali** e prendere atto in profondità delle necessità delle diverse parti del Paese, riflettendo sugli approcci che maggiormente potevano unificare e sulle peculiarità che era invece indispensabile rispettare e valorizzare. E' in questa fase che l'approccio cosiddetto "Housing First" è apparso come un approccio guida particolarmente utile e significativo, da raccomandare a tutti ma altresì da declinare territorio per territorio secondo le specificità ed infrastrutture locali, come in effetti sta accadendo¹⁵.

In un'ultima fase fiو.PSD, come segreteria tecnica, ha provveduto alla redazione di sintesi complessiva di tutti i contributi ricevuti e le discussioni svolte, giungendo ad un testo finale nel marzo 2015, che è poi stato discusso, emendato ed integrato dalla Cabina 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 Sociali.

GLI INDIRIZZI

Certamente il valore aggiunto di un documento come le Linee di Indirizzo è quello di guidare il passaggio da una fase politico-concettuale ad una altrettanto importante e delicata del follow-up applicativo. Ecco perché le Linee constano, dopo una breve premessa concettuale, di dieci paragrafi che a fianco alla parte analitico-descrittiva (**quali sono i servizi applicabili per il contrasto alla grave emarginazione adulta**), dedicano ampio spazio alla parte funzionale-operativa (**come realizzo tali servizi**). La finalità principale è stata infatti quella di dotare il sistema di welfare nazionale e il servizio sociale professionale di un quadro concettuale e una modalità di lavoro omogenee e condivise.

Dunque, 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 da una legge dello stato – legge anagrafica 1228 del 24 dicembre 1954. Prosegue con la definizione tecnica dei

¹⁴<http://www.fiopsd.org/linee-di-indirizzo-per-il-contrasto-alla-grave-emarginazione-adulta-in-italia/>

¹⁵www.housingfirstitalia.org

servizi oggi presenti in Italia (dalla distribuzione viveri, al dormitorio, dalla comunità semi-residenziale alla comunità di transito, dal centro ascolto al servizio di counselling, tutela legale, ambulatori etc...

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 indicazione per valorizzare e professionalizzare questo servizio, la **bassa soglia** come servizio cuscinetto ma 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, ed altri ancora.

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 di settore ad **agire con progettualità, sistematicità e innovazione su azioni strategiche e integrate di contrasto alla homelessness**.

Segui la fio.PSD

www.fiopsd.org

www.housingfirstitalia.org

www.homelesszero.org

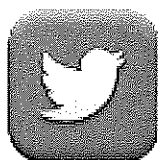


Newsletter Mensile

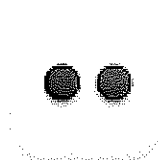
- [Iscriviti ORA!](#)
- [Archivio Newsletter](#)



[Facebook](#)



[Twitter](#)



[Flickr](#)



[YouTube](#)