

Verso una misura di contrasto alla povertà che sia accessibile alle persone in condizioni di grave marginalità sociale

a cura di fio.PSD

Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora

8 maggio 2023

Prevenzione, cultura e soggettività ci porteranno verso un welfare inclusivo e di comunità

Nel percorso che sta portando l'Italia verso la riforma relativa alle misure nazionali di contrasto alla povertà, la lettura del decreto legge n°48/2023 "Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro" richiama la nostra attenzione per i vincoli/limiti alla misura di reddito minimo che sembra non riconoscere il lavoro fatto in questi anni dalle numerose organizzazioni che si occupano di povertà estrema e dimentica le peculiarità che caratterizzano la condizione delle persone senza dimora. Riteniamo opportuno riportare alcune riflessioni significative che prendono in considerazione gli interventi a supporto degli adulti in condizioni di marginalità estrema per favorire una emersione della condizione di povertà estrema/senza dimora da collocare tra i possibili beneficiari del I DL sopra citato, a fianco a nuclei con minori, anziani, disabili e patologie oncologiche, art. 2 e 6).

L'esperienza di centinaia di organizzazioni di terzo settore italiane che, negli anni, hanno assistito e **accompagnato verso percorsi di cambiamento migliaia di persone senza dimora**, oggi ci suggerisce di porre attenzione alle storie delle persone con le loro fragilità ma anche con importanti e potenziali risorse che necessitano di un supporto lungo e sicuro; ci impone di sollecitare l'individuazione di una misura di sostegno al reddito, indispensabile, secondo una logica di accompagnamento verso un cambiamento reale.

Questo documento riporta una raccolta di riferimenti nazionali ed europei e alcune raccomandazioni per sottolineare l'importanza di progettare una misura di reddito minimo inquadrandola in una logica:

- a. preventiva
- b. di welfare territoriale
- c. di integrazione delle politiche
- d. di autodeterminazione individuale
- e. comunitaria

Un reddito minimo ovvero **una misura di contrasto alle povertà estreme deve intervenire precocemente prima che i fattori di vulnerabilità e precarietà generino indigenza e isolamento grave**. Se si guarda alle misure di sostegno come misure di riconoscimento di un diritto ad una vita dignitosa e ad un'equa opportunità, allora bisogna prestare una maggiore attenzione ai bisogni delle persone e intervenire con tempismo offrendo risposte adeguate e coerenti. Questo approccio vale tanto per i singoli adulti in difficoltà, quanto per i nuclei familiari a basso reddito dei quali si registra un aumento nei servizi di aiuto e sostegno.

Una misura di reddito minimo è ingrediente fondamentale nei sistemi di welfare territoriali. Il peso della povertà estrema ricade in buona parte sui territori, sui luoghi più prossimi e vicini alle persone. Sui territori si assiste ad un peggioramento continuo delle condizioni di vita e ad un impoverimento di persone con vite già fragili e precarie. Indebolire il welfare locale deve essere evitato. Garantire ai servizi sociali e ai servizi specialistici un ruolo e un potenziamento deve diventare il prerequisito per la gestione della misura.

Una misura di reddito minimo deve essere catalizzatrice di obiettivi di crescita, inclusione e coesione. **Il settore sociale non può essere lasciato da solo a sconfiggere una povertà che è sempre più multi dimensionale.** Servono interconnessioni tra gli interventi: servono percorsi di cura e salute, lavoro, abitazione, integrazione sociale.

E soprattutto serve **una misura che sia** strutturale, non residuale né emergenziale

E' altresì importante evitare interruzioni nell'erogazione della misura onde evitare che si possano ingenerare nuovi rischi o ricadute in povertà.

Infatti una misura di reddito deve essere **misura di sostegno ai percorsi individuali di autodeterminazione**. Anteporre eccessive condizionalità o scivolare in stereotipi della povertà come colpa o come un vicolo cieco non favorisce una emancipazione responsabile e consapevole dell'individuo ma rischia spesso di svilire il valore promozionali della misura e concentrarsi sulle formalità dei requisiti più che sulla sostanza del percorso. Occorre superare la logica del dare con condizionalità e lasciare spazio alla possibilità della persona di scegliere e costruire un proprio percorso di vita.

Una misura di reddito minimo non è una misura isolata introdotta nella vita delle persone più fragili. **La comunità è un tassello essenziale per promuovere il buon funzionamento della misura e un uso virtuoso.** La comunità del quartiere, del vicinato, dei negozianti, dell'associazionismo. La comunità dei cittadini. Investire nel rafforzamento della comunità e nella coesione sociale ed evidentemente nel potenziamento del welfare locale, sono azioni che governi e istituzioni devono promuovere al fianco di misure di sostegno al reddito e all'inclusione sociale. La comunità può essere sentinella del disagio sociale ed economico ma può essere anche grande risorsa e attivatore di welfare e reti di supporto informali e di prossimità.

Proposte operative per facilitare accesso, inclusività e uso virtuoso di una misura di contrasto alla povertà estrema

Requisiti formali (residenza, cittadinanza, condizione economica etc...)

- Rimuovere il vincolo della durata e della continuità della residenza per le persone senza dimora come esplicitamente ricordato anche dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 15 marzo 2023
- Permettere a coloro che sono privi di residenza o cancellati dalle anagrafi comunali per irreperibilità, di ricostruire la residenza così come già previsto dalla Circolare 19 febbraio 2020 n.1319 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per il Reddito di Cittadinanza
- Prevedere la possibilità per le persone senza dimora di dimostrare la presenza e il legame con il comune di domicilio mediante relazione elaborata dal servizio sociale professionale anche in collaborazione con le associazioni presenti sul territorio con le quali la persona intrattiene rapporti di prossimità, supporto e presa in carico
- Verificare l'adempimento del LEPS "Residenza anagrafica e servizi di fermoposta" previsti dal Piano nazionale dei servizi e degli interventi sociali 2021-2023

Requisiti socio-economici

- Permettere agli organi competenti e ai servizi sociali di prevedere il riconoscimento della condizione di "alta complessità di bisogno" per le persone in grave emarginazione sociale poiché i diversi e gravi fattori di salute - *malattie croniche e invalidanti, dipendenze, disagio mentale* - che caratterizzano le povertà estreme/ senza dimora, non sono tanto meno problematici di aspetti correlati a forme di disabilità e a patologie oncologiche riconosciuti nel DL 48/2023 "Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro"
- Riconoscere alle persone senza dimora accolte in percorsi abitativi quali Housing First, Housing Led e Housing temporaneo, un sostegno ai costi dell'abitare come già avvenuto in passato con la quota integrativa del RdC destinata al pagamento dell'affitto

Informazione e lavoro di comunità

- Favorire il raggiungimento delle persone in povertà estrema attraverso azioni informative e di supporto adeguate alle specificità del fenomeno e con campagne informative ad hoc
- Ampliare il numero dei punti di accesso coinvolgendo la rete dei servizi sociali professionali, territoriali, sanitari, gli enti di terzo settore, la cooperazione e il volontariato
- Riconoscimento del ruolo del circuito dell'accoglienza territoriale (ostelli, mense, comunità alloggio, unità di strada, centri diurni ecc...) nel collaborare alla realizzazione di percorsi di inclusione delle persone senza dimora

Welfare integrato (sociale, casa, salute, lavoro...)

- Prevedere azioni di potenziamento e capacity building dei servizi sociali professionali per la presa in carico delle persone in povertà estrema
- Prevedere collaborazioni istituzionali e programmi ad hoc per favorire il raggiungimento e l'espletamento delle pratiche, così come dei controlli periodici, anche sulla base di esperienze significative come il progetto "INPS per tutti" (2019)
- Costruzione di risposte differenziate che facciano ponte tra i servizi al lavoro, alla casa, alla salute e all'inclusione sociale

Approfondimento

Perché è importante garantire una misura di contrasto che raggiunga le persone che vivono in grave indigenza?

1. Misure di reddito in Europa nell'ambito povertà estrema

Si stima che le persone senza dimora in Europa siano oltre 700 mila (FEANTSA). Una recente iniziativa promossa dalla *European Platform contrasting homelessness*, a cui l'Italia partecipa con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sta promuovendo una ricerca ad hoc a livello europeo per supportare i Paesi nella raccolta di dati e di conoscenza sul fenomeno homelessness. Si tratta di un target di popolazione spesso "difficile da raggiungere" che vive in condizioni di estrema vulnerabilità, adulti con bisogni complessi, persone con condizioni di salute assai precarie, cittadini con vissuti migratori problematici, persone con disabilità e disoccupazione di lunga durata, per i quali sistemi strutturati di reddito minimo, supporto e tutela sociale potrebbero offrire importanti benefici in termini **riconoscimento di un minimo vitale e di un diritto ad una vita dignitosa verso un'integrazione sociale possibile.**

La recente Risoluzione del Parlamento Europeo del 15 marzo 2023 (COM(2022) 490 final 2022/0299 (NLE), relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva, invita gli Stati membri a garantire regimi di reddito minimo che forniscono una copertura integrale ed efficace alle persone prive di risorse sufficienti, **eliminando gli ostacoli all'accesso a tali regimi in particolare per i gruppi svantaggiati come le persone senza dimora.**

Si sottolinea infatti che criteri di ammissibilità troppo stringenti, che richiedono un indirizzo di residenza e periodi sproporzionati di soggiorno regolare, limitano l'accesso ai regimi di reddito minimo da parte di gruppi svantaggiati. Proprio a questi potenziali beneficiari invece bisogna fornire assistenza per ovviare problemi derivanti dal divario digitale, che possono incorrere al momento della presentazione della domanda e lungo l'intero periodo di erogazione delle prestazioni.

Regimi di reddito minimo esistono già in diversi paesi europei (OECD) come Spagna e Danimarca, dove le misure sono di durata illimitata fino a quando la condizione economica del beneficiario non si modifica positivamente. In altri paesi come Belgio, Francia, Germania, Polonia, Romania e Irlanda, l'importo di reddito è erogato con continuità salvo controllo periodico ogni anno ma senza interruzioni. In Spagna la misura per esempio mira esplicitamente a raggiungere le fasce di popolazione più vulnerabili, come le famiglie mono-genitoriali, le famiglie con minori in stato di povertà, la comunità Rom e le persone senza dimora. I requisiti di accesso prevedono inoltre che anche i cittadini stranieri residenti da meno di un anno possano fare richiesta della misura.

2. Reddito di cittadinanza e homelessness in Italia

L'Italia ha introdotto misure di reddito minimo negli ultimi anni con estremo ritardo rispetto al resto dei paesi europei. Il Reddito di cittadinanza, ovvero un sostegno economico ad integrazione dei redditi familiari associato ad un percorso di reinserimento lavorativo e/o di inclusione sociale, a Marzo 2023 ha raggiunto circa un milione di famiglie in povertà assoluta (1.005,654 con un importo medio mensile di 720 euro (Osservatorio statistico INPS). Tra i percettori di RdC, i nuclei unifamiliari, sono stati il gruppo di beneficiari più numeroso (circa 458 mila persone – senza minori a carico) con un importo medio mensile di 463 euro. Rispetto alle persone in povertà estrema (50 mila persone secondo una stima dell'Istat del 2015), per i quali non si hanno statistiche puntuali tra i percettori di RdC, **i requisiti formali e le barriere di accesso sono state così stringenti da rendere ancor più difficile il raggiungimento della popolazione homelessness che tipicamente è adulta, di genere maschile, senza carichi familiari e risiede al Nord Italia.**

La vita in strada rende infatti difficilissimo l'accesso al welfare e impedisce spesso di sapere di avere diritto a misure di sostegno offerte dal governo. **Molte persone senza dimora (1 su 3) non possiedono la residenza anagrafica** e la perdono facilmente a causa degli eventi che si susseguono nonché alla loro situazione di povertà estrema ed insicurezza abitativa.

Solo 700 comuni rilasciano la residenza fittizia alle persone senza dimora e vi è un grande lavoro di prossimità svolto dalle reti dell'associazionismo, della cooperazione e del volontariato organizzato che consente loro di mantenere un legame con il territorio.

Molte delle persone senza dimora **non sono inoltre occupabili nell'ordinario mercato del lavoro** ma necessitano di percorsi specifici di sostegno per l'inserimento sociale o, in sempre più casi, di percorsi di cura socio-sanitaria per condizioni di salute gravi o eventi post traumatici legati a migrazioni, questioni di genere, conflitti familiari ma anche frodi, inoccupabilità perdurante etc.

3. Il ruolo delle infrastrutture sociali e dei servizi alla homelessness nell'accesso e uso alle misure di reddito minimo

Negli ultimi anni, i servizi alla homelessness sono stati potenziati a livello europeo. Paesi come la Finlandia, il Belgio, l'Irlanda, l'Olanda, la Spagna ed anche l'Italia, hanno promosso linee governative, programmi e finanziamenti, inclusi gli *European Structural Investment Funds*, volti a potenziare l'infrastruttura sociale dei servizi e le professionalità dei servizi territoriali.

In molte città italiane, grazie a programmi di governo specifici come il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali e il PON Inclusione, si sta diffondendo **un cambio di paradigma nei servizi alla homelessness volto a superare la logica emergenziale** del "singolo servizio mensa o

dormitorio” di risposta ai soli bisogni primari, **mirando a specializzare i servizi per renderli più adeguati e coerenti alle diverse esigenze** che le persone presentano. Si sviluppano servizi per adulti fragili con disabilità fisiche o psicologiche, centri di distribuzione e accompagnamento per famiglie in estrema povertà, servizi gender oriented o attenti al rispetto delle persone LGBTIQ+; servizi per il diritto all'iscrizione anagrafica; servizi per giovani senza dimora; ma anche interventi che mirano a garantire un alloggio dignitoso secondo i dettami della Risoluzione del Parlamento europeo su *Access to decent and affordable housing for all* (2019/2187(INI)) e gli ormai noti servizi di **Housing first e housing led** che fortunatamente oggi accolgono oltre mille persone in casa¹.

Attraverso un bando pubblico - Avviso 4/2016, finanziato da FEAD e PON Inclusione (FSE)- , oltre 22 mila persone senza dimora hanno ricevuto un intervento di supporto e presa in carico grazie alle specifiche risorse stanziare a favore dei comuni e alle capacità amministrative messe in campo dagli ambiti. A fianco dei servizi di risposta ai bisogni primari (pasto e posto letto), si sono sviluppate misure di accompagnamento come la **presa in carico**, attività di socializzazione all'interno di dormitori, prolungamento delle ore di apertura dei centri notturni, screening sanitari e colloqui con lo psicologo, disbrigo pratiche incluso rinnovo documenti, calcolo ISEE e **accesso a Reddito di cittadinanza**.

4. L'esperienza della rete nazionale fio.PSD

L'accessibilità a misure di sostegno è spesso subordinata ad una attività di corretta informazione, accompagnamento e supporto da parte dei servizi sociali professionali e del territorio.

Un recente studio condotto da fio.PSD presso i propri associati (150 organismi pubblici e privati che offrono servizi alla homelessness) ha osservato come, **a fronte di una attività di accompagnamento e supporto, le persone riescono ad accedere alla misura. Nelle città di Torino, Palermo, Napoli, Padova, Genova, Brescia, Milano, alcuni servizi intervistati (33) ci dicono che il 50% e più delle persone accolte, percepisce il Reddito di cittadinanza sul totale dei propri beneficiari.**

Tuttavia, molto lavoro rimane da fare. La maggior parte dei soci (61) attivi in città come Bari, Brescia, Catania, Firenze, Napoli, Roma, Padova, Pisa, ci dicono invece che “meno della metà” degli utenti dei propri servizi è anche percettore del Reddito di cittadinanza. Uno studio portato avanti in collaborazione con fio.PSD nella città di Roma mette in luce la difficoltà per le persone che vivono in strada di avere accesso alle informazioni e ai servizi di presa in carico anche ai fini

¹ I progetti che si ispirano agli approcci Housing First prevedono l'inserimento in casa di persone senza dimora con alta intensità di bisogno e attraverso un percorso di recovery progressivo mettono la persona nella condizione di godere di un supporto sociale da parte di una équipe coordinata dai servizi sociali del comune, una stabilità abitativa e una sicurezza ontologica.

dell'ottenimento della misura. Su 557 persone intervistate, solo il 18% riceveva il Reddito di Cittadinanza. Il 95.9% ha ricevuto 500 euro o meno al mese, non potendo contare sulla quota che veniva erogata come contributo per l'affitto. In coerenza con quanto emerso anche dalle valutazioni Inapp, poco efficaci sono state le proposte di percorsi di inserimento occupazionale e, soprattutto, dei patti per l'inclusione. Anche nell'indagine su Roma, l'82.6% degli intervistati beneficiari non è stato contattato né dai centri per l'impiego, né dai servizi comunali.

Significativi invece i risultati osservati nei 10 **progetti Housing First/Housing Led** oggetto di un monitoraggio dell'Osservatorio fio.PSD (fio.PSD 3/2021) dove **più della metà delle persone intervistate riesce ad accedere al Reddito di Cittadinanza una volta in casa (33 su 66 beneficiari)**. Gli effetti della casa su diritto alla residenza, reddito, lavoro e salute iniziano ad essere visibili in media nei primi 12 mesi dall'ingresso dei beneficiari. Nonostante le problematiche all'ingresso siano significative - precarietà lavorativa ed economica, dipendenze e disabilità fisica, grazie ad un lavoro di equipe, all'acquisizione di diritti e benefici e all'attivazione di progetti personalizzati, a distanza di due anni le persone riescono a mantenere una stabilità abitativa nel 90% dei casi. Progetti di Housing First come quelli di Torino, Bologna e Roma, ma anche progetti di più piccola scala come quelli di Trento, Biella, Brescia e Bergamo, mostrano **gli effetti positivi dell'abitare supportato**. Con la residenza fittizia e anagrafica presso il domicilio HF, aumenta del 15% il numero delle persone che riescono ad iscriversi al SSN e avere un medico di base. Aumenta la prevenzione e diminuisce di quasi la metà il numero di PSD che, una volta in casa, necessita di un ricovero ospedaliero.

Guardando allo scenario che si prefigura per i prossimi anni - anche alla luce della nuova programmazione dei fondi React Eu e Next generation, per le persone senza dimora sarà possibile godere di nuovi servizi inclusivi come **i nascenti Centri servizio per la lotta alla povertà e i futuri progetti di Housing temporaneo, Housing First / Housing led** già previsti dalla Misura M5.2.1.3 del PNRR (1 per ogni ambito territoriale sociale).

Una programmazione che può farsi investimento sociale se, al potenziamento delle infrastrutture, dei servizi e delle opportunità di inclusione offerte ai cittadini più fragili, si garantisce accesso ad una misura economica di sostegno alla persona e di contrasto alla povertà estrema che può dare concretezza ad un welfare più accessibile e inclusivo.

Riferimenti bibliografici

fiopSD, I servizi per la grave marginalità adulta in Italia. Organizzazioni, persone e buone pratiche della rete nazionale fiopSD, Report 3/2022 - <https://www.fiopSD.org/report-osservatorio/>

fiopSD, I Servizi come agenti del cambiamento nel contrasto alla homelessness, Report fiopSD 3/202 - <https://www.fiopSD.org/report-osservatorio/>

Gatta, A. (2022) Non avere dimora a Roma. Accesso alla residenza, alle misure di sostegno al reddito e alle cure mediche per le persone senza dimora della Capitale. Osservatorio fiopSD - <https://www.fiopSD.org/report-progetto-instrada/>

Inapp, Il punto delle misure di contrasto alla povertà: i risultati dell'indagine Inapp su servizi e beneficiari coinvolti nel Rel e nel RdC, Roma, 23 Marzo 2023.

Luppi M., Arlotti M., (2021), Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di cittadinanza, Caritas Italiana, Roma.