



LA SFIDA RIMANE ...

contributo della

**FEDERAZIONE ITALIANA DEGLI ORGANISMI PER LE
PERSONE SENZA DIMORA**

al

**MINISTERO DELLA SOLIDARIETÀ SOCIALE DELLA
REPUBBLICA ITALIANA**

in merito alla preparazione del

**RAPPORTO NAZIONALE SULLE STRATEGIE PER
LA PROTEZIONE SOCIALE E L'INCLUSIONE
SOCIALE**

2006-2008

Indice

Introduzione	<i>pag. 3</i>
Parte I: il quadro generale	
<i>La situazione delle persone senza dimora in Italia</i>	<i>pag. 4</i>
<i>La situazione dei servizi per le persone senza dimora in Italia</i>	<i>pag. 5</i>
<i>Le politiche contro la grave emarginazione in Italia: la strategia che non c'è</i>	<i>pag. 6</i>
 Proposta: un contributo all'analisi	 <i>pag. 7</i>
Parte II: il NAP/incl 2006-2008	
<i>La grave emarginazione adulta nel NAP/incl 2003-2005 e nel NRP</i>	<i>pag. 8</i>
<i>La priorità 5: "assicurare un'abitazione adeguata e combattere l'homelessness"</i>	<i>pag. 10</i>
 Proposta: una priorità chiave specifica per le persone senza dimora in Italia	 <i>pag. 12</i>
Parte III: una proposta di metodo	
<i>Un tavolo di lavoro per un "Voluntary Planning Tool against homelessness"</i>	<i>pag. 14</i>
 Allegato 1: il modello ETHOS	
 Allegato 2: "An Italian Voluntary Planning Tool against homelessness"	

Introduzione

Il presente documento ha lo scopo di presentare al Ministero della Solidarietà Sociale italiano, in maniera sintetica ma quanto più possibile organica, una proposta di contenuto e di metodo in ordine alla formazione del Rapporto Nazionale sulle Strategie per la Protezione Sociale e l'Inclusione Sociale 2006-2008, ed in particolare del Piano di Azione Nazionale per l'inclusione sociale che ne costituisce uno dei tre pilastri.

FIO.psd, che è anche membro italiano di FEANTSA, la federazione europea degli organismi per persone senza dimora, reputa che tale documento, che il Governo è tenuto a completare ed inviare a Bruxelles entro il 15 settembre 2006, sia altamente strategico per delineare una strategia concreta ed effettiva per contrastare la grave marginalità adulta.

Per questo motivo, come nel resto di Europa i membri di FEANTSA stanno facendo, anche FIO.psd ha ritenuto proprio dovere indirizzare al Ministero competente un contributo di riflessione, idee e proposte nel quale, in spirito di piena collaborazione, offrire la propria esperienza quotidiana e le proprie competenze affinché il nuovo Rapporto Nazionale rifletta un interesse concreto ed orientato all'operatività per l'homelessness.

FIO.psd ritiene che in Italia negli ultimi anni poco o nulla sia stato realizzato per combattere la grave emarginazione adulta, nonostante i precedenti NAP, anche grazie al contributo di FIO.psd, considerassero l'homelessness e proponessero alcuni interventi specifici.

FIO.psd è consapevole che non basta immettere dei contenuti in un documento per dare vita ad una strategia politica effettiva: occorre una volontà dei decisori che deve maturare a partire dalla loro consapevolezza del problema che fronteggiano e tradursi in pianificazione di interventi, assegnazione di risorse, sistemi di governance multilivello delle politiche.

FIO.psd, nonostante la scarsa considerazione sinora riscontrata per le proprie istanze ed il grosso ritardo accumulato nell'attivare il processo di consultazione per la predisposizione del Rapporto Nazionale, coltiva la speranza che il nuovo Governo e il nuovo Ministro della Solidarietà Sociale sappiano recuperare i ritardi accumulati negli anni dal nostro paese in tema di lotta all'esclusione sociale.

FIO.psd confida nel fatto che le proprie proposte possano essere accolte nel Rapporto Nazionale 2006-2008 quale concreto segnale di attenzione per le problematiche delle persone senza dimora e chiaro indicatore della volontà politica di contrastare la grave emarginazione adulta e perseguire, in un quadro di sostenibilità e sviluppo, l'obiettivo europeo, fissato a Lisbona nel 2000, di "sradicare la povertà" dagli Stati membri entro il 2010.

Genova, 15 luglio 2006

Nota metodologica:

Il presente contributo è costruito tenendo conto delle linee guida per preparare i National Reports predisposte dalla Commissione e delle indicazioni del DPEF 2007-2011 del Governo Italiano. Esso è basato inoltre sull'esperienza derivante dalla partecipazione ai tavoli istituiti per la redazione dei due Nap precedenti, sui Joint Reports 2005 e 2006 sulla protezione sociale e l'inclusione sociale e le relative relazioni preparatorie, sul Rapporto di Monitoraggio italiano del NAP 2003-2005 e relativi aggiornamenti, sulle linee guida date da FEANTSA ai suoi membri per costruire il proprio contributo al NAP nazionale.

Formalmente il documento presenta una serie di analisi e considerazioni poste a motivazione ed argomentazione delle proposte avanzate, ed alcune richieste specifiche, espresse in appositi box, finalizzate ad esprimere possibili formulazioni testuali da inserire nel National Report.

Parte I: il quadro generale

La situazione delle persone senza dimora in Italia

I confini del disagio abitativo, come messo in luce anche dai *Rapporti annuali sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale* della Commissione di indagine sull'esclusione sociale, sono ampi e sfumati.

Quella dei gravi emarginati è una popolazione che fatica a risolvere i **problemi quotidiani di sussistenza**, non dispone delle risorse economiche e di un rete di relazioni sociali che consentano l'acquisizione e il mantenimento di un'abitazione autonoma, e intercetta aree di disagio diverse, dalla malattia psichica alle dipendenze, al disagio psico-sociale, alla mancanza di uno status legale idoneo a consentire un reale inserimento sociale.

Gli ultimi dati ufficialmente disponibili a seguito di una ricerca quantitativa svolta a livello nazionale e promossa dalla Commissione, risalgono al 2000 ed hanno portato a stimare in **17.000** circa le persone senza dimora¹ presenti in Italia, con una forte concentrazione nei comuni di dimensioni più grandi, una presenza prevalente di uomini (80%), relativamente giovani (70% < 48 anni), egualmente suddivisi tra italiani e stranieri.

La metodologia adottata per tale ricerca, il raffronto con i dati provenienti da altre realtà europee comparabili con quella italiana e l'osservazione empirica del fenomeno nelle grandi aree metropolitane (solo a Roma si stimano quasi 6.000 homeless), hanno però presto portato ad una generale condivisione intorno al fatto che il dato emerso dall'indagine fosse **ampiamente sottostimato**.

Altre indagini non ufficiali, condotte anche con il contributo dei soci FIO.psd, hanno in questi anni portato a stimare la popolazione in Italia in dimensioni **anche superiori di oltre 10 volte** a quella indicata, ma l'unico dato reale e condiviso è che, o per la mancanza di risorse, o per la difficoltà di una siffatta indagine, oppure per una sostanziale assenza di volontà politica, negli ultimi cinque anni nessuna azione significativa è stata intrapresa per avere conoscenza delle dimensioni quantitative e qualitative dell'*homelessness* in Italia, che sono quindi **ad oggi sostanzialmente sconosciute**.

Resta solo la consapevolezza empirica degli operatori che quotidianamente constatano presso i propri servizi un **aumento di presenze e frequenza oltremodo preoccupante** (tra il 2001 ed il 2006 in città come Roma, Milano o Genova alcuni servizi di prima accoglienza, specialmente diurna, hanno registrato aumenti di affluenza sino al 250%), accompagnato ad una **diversificazione crescente della tipologia delle persone** che sono o divengono senza dimora, non più riconducibili, se mai lo sono state, ad alcuno degli stereotipi diffusi nell'opinione pubblica.

Poiché ogni persona senza dimora è portatrice di un **disagio complesso, multiforme, multidimensionale e dinamico** è senz'altro difficile ipotizzare misure generali ed astratte idonee a contrastare con efficacia lo stato di grave emarginazione in cui esse sono costrette a vivere.

Tale compito, eminentemente politico, corrisponde a quanto un NAP inclusione dovrebbe realizzare; esso è tuttavia **impossibile se disgiunto dalla conoscenza** del fenomeno da affrontare.

Purtroppo oggi sembra inevitabile rilevare che la situazione italiana delle persone senza dimora, senza che nessuno se lo possa permettere, sia particolarmente difficile da affrontare anche perché coperta da un ampio e soffocante **"velo di ignoranza"**.

¹ L'indagine ha preso in considerazione in un ampio campione di città italiane, le persone presenti in una stessa notte in strada o in dormitori di prima accoglienza. Le persone censite rappresentano dunque la fascia di disagio più acuto nell'ambito della grave emarginazione, senza peraltro esaurirla. Adottando le definizioni contenute nel modello europeo ETHOS, promosso da FEANTSA e proposto in allegato al presente contributo, le persone censite dall'indagine italiana, all'interno dell'*homelessness*, sono essenzialmente i *roofless* e parte degli *houseless*.

La situazione dei servizi per le persone senza dimora in Italia

Il settore dei servizi per il contrasto alla grave marginalità adulta risente di una **profonda disomogeneità** a livello nazionale sia in merito all'offerta che alla gestione dei servizi.

In un campo nel quale gli interventi dovrebbero riconoscere e gestire la diversità dei profili delle persone senza dimora con strategie di intervento in rete e mirate, gli enti locali, data la riforma del titolo V della Costituzione e la mancata adozione dei livelli essenziali di assistenza previsti dall'art. 118 Cost. e dalla legge 328/2000, hanno definito autonomamente il grado di copertura e la gamma di servizi a favore delle persone senza dimora, generando **disuguaglianze territoriali** molto forti e, talvolta, disomogeneità all'interno degli stessi ambiti territoriali a causa di una resistenza da parte degli enti locali ad assumere in pieno quella logica di programmazione aperta e sussidiaria insita nei Piani di Zona, come definito dalla L.328/2000.

Il Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale (Commissione di indagine sull'esclusione sociale, novembre 2001) riporta i dati di una ricerca condotta, su incarico della Commissione, da Antonella Meo per conto della Fondazione Bignaschi. La ricerca rileva i diversi modelli di intervento attuati a livello locale in 20 città italiane: Torino, Genova, Milano, Bergamo, Brescia, Mantova, Padova, Venezia, Trento, Bologna, Firenze, Pisa, Ancona, Roma, Pescara, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Catania, Palermo.

Si tratta di un quadro datato e ormai probabilmente superato, ma anche in questo caso è l'ultima fonte ufficiale di dati disponibile.

L'eterogeneità emersa dalla ricerca è molto elevata e riguarda sia gli interventi pubblici che quelli del volontariato e del privato sociale.

Il dato interessante è che, nonostante i contesti urbani e demografici delle città considerate siano molto diversi gli uni dagli altri, le differenze tra i sistemi locali di politiche e intervento non sono riconducibili né alla distinzione tra grandi e piccoli centri, né ai sistemi locali di welfare, ma alla **frammentazione** generata dalla mancanza di indirizzi legislativi unitari.

La valutazione complessiva dei servizi rileva una **impostazione generalizzata di tipo assistenziale**, ovvero mirata all'erogazione di risorse di sopravvivenza. Rispetto a tale elemento emerge una **forte differenziazione tra nord e sud**: nelle città del nord è possibile riscontrare un'offerta più articolata che comprenda anche interventi di tipo riabilitativo, che si accosta ad un ruolo dell'amministrazione comunale attivo in termini di coordinamento e progettazione. Nel sud, invece, l'ente pubblico non stabilisce rapporti sistematici con il terzo settore e delega l'offerta di servizi, talvolta interamente, alle istituzioni religiose o al mondo del volontariato.

Un tavolo di coordinamento effettivo tra enti pubblici e privato sociale pare comunque funzionare solo in 3 delle 20 città analizzate.

Proprio la costruzione di tali forme di coordinamento è stato l'impegno principale dei 65 organismi, pubblici e privati, associati alla FIO.psd in questi ultimi 4 anni.

Solo **reti territoriali specifiche** contro la grave emarginazione sono infatti idonee a garantire il lavoro necessario all'elaborazione di interventi comunitari che valorizzino risorse e competenze diverse del territorio per offrire alle persone senza dimora non solo la possibilità di sopravvivenza ma anche il recupero della capacità di condurre una vita dignitosa.

Anche sotto questo profilo sarebbe utile, per la programmazione politica, capire in maniera condivisa ed "ufficiale" quali siano **il quadro e la qualità dell'offerta** attualmente presente in tale settore, per

ottimizzare l'impiego delle scarse risorse disponibili ed indirizzare le azioni da compiere in maniera il più possibile efficiente ed efficace.

Le politiche contro la grave emarginazione in Italia: la strategia che non c'è

Il contrasto della grave emarginazione, come obiettivo politico, è **una sfida a responsabilità ripartita**, nella quale Governo, Regioni, Comuni e società civile sono tutti chiamati, pur con compiti e ruoli differenti, a giocare la propria parte.

Data la natura comunitaria che deve caratterizzare ogni azione tesa all'inclusione sociale delle persone senza dimora che ambisca ad essere efficace, tale struttura multilivello è certamente adeguata, ma, per non essere dispersiva, deve essere basata rigorosamente su una **strategia unitaria condivisa** e su **forme di governance idonee**.

Tali elementi in Italia negli ultimi cinque anni sono **clamorosamente mancati**, e l'intero settore delle politiche sociali, già afflitto da una crescente pressione sulle condizioni di erogazione delle prestazioni, ne ha fortemente risentito in negativo.

Cruciale e decisiva per il fallimento di ogni tentativo di garantire una adeguata strategia di protezione sociale per le persone in stato di grave emarginazione è stata la **mancata adozione dei livelli essenziali di assistenza sociale** previsti dall'art. 118 della Costituzione e già identificati con sufficiente chiarezza dalla legge 328/2000.

Tale fallimento ha riflettuto il **fallimento delle modalità di governance** adottate nei rapporti tra Stato centrale, Regioni, Enti Locali e Terzo Settore, che ha impedito di giungere alla condivisione di qualunque strategia che potesse rivelarsi utile allo scopo. E' questo un dato di tutta evidenza e non riguarda le sole politiche contro la grave emarginazione e che la stessa Relazione congiunta sulla protezione sociale e l'inclusione sociale presentata dalla Commissione al Consiglio dell'Unione Europea il 13 marzo 2006 non manca di rilevare.

Le politiche attuate in favore delle persone senza dimora negli ultimi sei anni sono state pertanto **quasi solo politiche locali**, in larga maggioranza sviluppatasi o strutturatesi a seguito del dal cosiddetto "Decreto D'Alema" (DPCM 21 gennaio 2000) e dall'art. 28 della legge 328/00.

A livello nazionale le uniche misure adottate, come si evince anche dagli allegati al rapporto di monitoraggio del NAP/incl 2003-2005 italiano², sono state l'inserimento degli interventi a favore delle persone senza dimora tra i molti criteri presenti nei bandi di finanziamento emessi in favore delle associazioni di volontariato o delle associazioni di promozione sociale.

Si è trattato di **misure assolutamente residuali**, e tra l'altro sfruttate molto poco dalle organizzazioni che potenzialmente potevano beneficiarne; ciò ha veicolato, oltre ad una elevata compressione delle risorse disponibili, anche una grave **lacuna nel riconoscimento dei diritti** delle persone senza dimora, in particolare del loro diritto a ricevere un'assistenza pubblica garantita e di qualità adeguata.

FIO.psd ed altri hanno più volte denunciato in questi ultimi cinque anni lo slittamento dei paradigmi dell'intervento sociale con le persone in stato di grave emarginazione dal quadro dei diritti verso il quadro

² Nonostante il NAP/incl 2003-2006 contenesse alcune specifiche proposizioni dedicate al contrasto dell'homelessness, non solo le relative azioni non sono state compiute ma il rapporto di monitoraggio dedica a tale argomento pochissimo spazio. Nel testo del Rapporto e negli allegati i termini "senza dimora" o "senza fissa dimora" ricorrono pochissime volte, quasi sempre in nota o in parentesi, quasi a rimarcare la marginalità della considerazione che la tematica ha incontrato, con la sola eccezione dell'allegato 5, dedicato alle politiche regionali, in cui i termini ricorrono 39 volte, poiché molte regioni, sebbene fuori da qualunque logica di coordinamento, hanno dichiarato di aver attivato interventi specifici.

della beneficenza, che si sperava oramai definitivamente superato.

In mancanza di una nuova strategia di segno differente, basata principalmente su Livelli Essenziali uniformemente riconosciuti, tale quadro sarà probabilmente destinato a non mutare.

Proposta: un contributo all'analisi

In considerazione delle indicazioni fornite dalle linee guida circa la costruzione della Parte I del Rapporto Nazionale, FIO.psd auspica che, nelle circa 7 pagine complessivamente a disposizione per la descrizione della situazione sociale, l'approccio strategico complessivo e le considerazioni generali, possano trovare accoglienza alcune formulazioni specifiche inerenti la grave emarginazione ed il contrasto del disagio delle persone senza dimora.

A tale riguardo, per quanto di propria competenza e sulla base della propria esperienza, **FIO.psd vorrebbe suggerire alcune formulazioni** del tipo seguente:

Nella parte dedicata all' "assessment of the social situation"

L'aumento della complessità della società italiana e la crescita di intensità delle sfide della globalizzazione e della competitività, hanno causato negli ultimi anni un incremento silenzioso ma costante delle persone e delle famiglie scivolte in condizioni di grave emarginazione e divenute, nei casi più gravi, senza dimora. Si tratta di un fenomeno sfuggito alle rilevazioni ufficiali sulla povertà e dunque poco noto e non suffragato da cifre attendibili, anche se ampiamente percepito dagli operatori del settore. Anche buona parte dell'opinione pubblica, forse in maniera più superficiale ma non meno allarmata, sembra prendere coscienza di tale avanzamento della grave emarginazione anche fra gruppi prima non considerati a rischio di tale condizione, come le famiglie monoreddito o i cosiddetti *working poors*. Tale fenomeno, che contrasta con i dati ufficiali sulla povertà, proprio in quanto poco noto e non adeguatamente quantificato contribuisce non poco a seminare incertezza e paura, minando la coesione sociale.

Nella parte dedicata al "overall strategic approach"

L'approvazione di Livelli Essenziali di Assistenza Sociale, uniformi su tutto il territorio nazionale, da parte del Governo Centrale dello Stato è ritenuta la misura strategica più importante per fornire un'infrastruttura sociale di fondo, comune in tutto il Paese, per contrastare l'esclusione sociale e promuovere l'inclusione di tutti, specie dei gruppi più vulnerabili, come le persone senza dimora, le persone dipendenti, i portatori di handicap, le persone portatrici di fragilità psichiche e relazionali, le persone soggette ad esecuzione penale.

Particolare attenzione verrà prestata nel biennio 2006-2008 nell'implementazione di quelle prestazioni, rientranti nei livelli essenziali e nelle previsioni della legge 328/2000, che più siano idonee a garantire la diffusione nel territorio nazionale di strutture capaci di ascolto, accoglienza progettuale ed accompagnamento sociale delle persone portatrici di fragilità e disagio sociale.

Nella parte dedicata a "Overarching Messages"

In ogni caso il Governo Italiano reputa indispensabile, in una logica redistributiva ed in un quadro di sostenibilità e crescita, garantire attraverso le misure adottate per lo sviluppo e la coesione sociale, una equa opportunità di accesso alle risorse, ai beni ed ai servizi del sistema di protezione sociale per tutti i cittadini, a partire dalla considerazione per i più deboli e fragili, come le persone senza dimora, i migranti, i rom, le persone dipendenti, le persone con disabilità fisica e psichica.

Parte II: il NAP/incl 2006-2008

La grave emarginazione adulta nel NAP/incl 2003-2005

Il Piano di Inclusione Nazionale contro l'esclusione sociale 2003-2008 sottoscritto dal Governo Italiano prendeva in considerazione le persone senza dimora con alcuni obiettivi generali ed altri specifici, che, per memoria, si riportano di seguito:

2. ANALISI DEI PROGRESSI CONSEGUITI NEL PIANO 2001 – 2003

2. Attuazione delle misure relative agli obiettivi individuati

2.2 Promuovere la partecipazione all'occupazione

4) Agire sui gruppi più vulnerabili

g) Le persone senza dimora

L'obiettivo della coesione sociale e le strategie d'inclusione sociale mirate a conseguirlo, hanno nelle fasce di popolazione più vulnerabili il loro terreno d'applicazione cruciale, per quanto esso sia anche quello maggiormente delicato e complesso, specie ove si selezionino come target di riferimento la popolazione che versa in condizioni di grave emarginazione adulta e senza dimora.

Relativamente alle iniziative si segnalano:

1. la crescita di una cultura d'intervento all'interno delle reti e organizzazioni locali attenta alle diverse forme di espressione del fenomeno, con lo sviluppo di un approccio innovativo e multidimensionale capace di cogliere l'individualità del soggetto, in particolare desumibile dalla presenza di una Federazione nazionale strutturata degli Enti e organizzazioni nel campo;

2. i numerosi esempi di reti territoriali specifiche, attivate sia per iniziativa degli Enti Locali che per spontanea auto-organizzazione della comunità locale (Città di Torino, Roma, Genova, Brescia, Padova etc.);

3. alcune collaborazioni integrate avviate sul tema specifico, a livello sia nazionale sia locale, tra enti specializzati e enti operanti in altri settori;

4. l'aumento dei servizi di accompagnamento sociale, con il coinvolgimento anche delle reti familiari e dei territori di appartenenza dei soggetti in disagio;

5. la presa in carico del territorio, attraverso le organizzazioni del privato sociale, di molti degli interventi a favore delle persone senza dimora;

6. la programmazione e le azioni attraverso i Piani di Zona (L. 328/00) con la creazione, ad ogni livello, di reti di intervento tra settore pubblico e settore privato;

7. lo sviluppo di buone pratiche e modelli organizzativi innovativi per la gestione di risorse finanziarie specifiche dedicate ad interventi sperimentali ed innovativi a livello di singole realtà territoriali.

3. APPROCCIO STRATEGICO, PRIORITÀ E OBIETTIVI

3.3 Politiche di lotta alle povertà estreme

L'obiettivo della coesione sociale e le strategie di inclusione sociale mirate a conseguirlo hanno nelle fasce di popolazione più vulnerabili il loro terreno di applicazione cruciale, per quanto esso sia anche quello maggiormente delicato e complesso. Tre gli obiettivi principali della lotta alle povertà estreme:

1) diminuire il numero delle persone in situazioni di povertà estreme;

2) aumentare i servizi a livello locale per persone in condizione di povertà estrema;

3) rendere "socialmente visibili" i senza fissa dimora.

Il Patto per l'Italia, firmato il 5 luglio 2002, ha sancito la fine del periodo di sperimentazione del reddito minimo di inserimento (RMI), ne ha identificato alcune criticità e debolezze e – riconoscendo la necessità di disporre di uno strumento per contrastare forme estreme di disagio sociale e di esclusione sociale – ha previsto di istituire un nuovo strumento: il reddito di ultima istanza (RUI).

L'esperienza del reddito minimo di inserimento ha evidenziato, infatti, una serie di problemi, in parte

imputabili alle caratteristiche dello strumento di sostegno economico, in parte alla scarsa capacità di disegno ed attuazione delle misure di reinserimento sociale, in parte ancora al sovraccarico di funzioni che si determinano a causa di tradizionali carenze del sistema di welfare italiano.

Il Governo, dunque, intende introdurre uno strumento nuovo, il reddito di ultima istanza (RUI), che presenta elementi di universalità accanto ad elementi di selettività, tale da qualificarlo come strumento di ultima istanza per soggetti e categorie socialmente fragili, genericamente con scarse chances lavorative e reddituali. Esso sarà fondato su una stretta cooperazione tra livello nazionale e livello regionale, con un'accentuazione del peso delle componenti locali, in parte quale conseguenza delle modifiche istituzionali legate alla riforma del Titolo V della Costituzione, in parte per introdurre schemi di incentivazione alle amministrazioni locali per operare in maniera sinergica, in parte per colmare le profonde diversità di situazioni tra realtà locali in termini di costo della vita, natura della povertà, intensità dei disincentivi all'occupazione regolare.

Obiettivo 3: **appoggio ai gruppi vulnerabili**

3.5 Lotta alle povertà estreme

Nell'ottica di riduzione delle forme di disagio grave, in particolare a livello regionale, sono previsti i seguenti interventi:

sviluppare **criteri di lettura del fenomeno condivisi, mediante il finanziamento e l'avvio di percorsi di indagine e ricerca;**

costruire linee guida per la programmazione delle azioni essenziali e la redistribuzione delle risorse economiche del FSE tra i soggetti e le reti chiamati a contrastare direttamente il disagio;

definire indicatori quantitativi e qualitativi che integrino quelli basati sulla povertà di carattere economico, utilizzando le competenze dei gruppi di lavoro già attivi in questo ambito;

stabilire parametri e procedure per la verifica e lo sviluppo delle azioni intraprese;

valorizzare le indicazioni contenute nella legge quadro 328/00, nel Piano Nazionale degli interventi e Servizi Sociali 2001-2003 e in diversi provvedimenti regionali che segnalano **l'obbligo di predisporre adeguate forme di alloggio accessibili alle persone senza fissa dimora in ogni territorio.**

Rilevate le analisi e constati gli obiettivi dati dal Nap 2003-2005, non si può che constatare la totale **inadempienza** del Governo a tali indicazioni.

Nulla è stato fatto in nessuno dei campi indicati come obiettivo, né azioni specifiche per la popolazione target indicate sono state in alcun modo poste in essere.

Ne deriva un **quadro sconcertante**, in nessun modo mitigato dal rapporto di monitoraggio aggiornato al 2006 prodotto dal Ministero del Welfare. In tale documento, come si è già rilevato, l'*homelessness* non è neppure presa in considerazione, se non, significativamente, in una nota dell'allegato statistico curato da Raffaele Tangorra, che sottolinea come la mancanza di rilevazioni sui gruppi più marginali come quello delle persone senza dimora, proprio a causa delle dimensioni che questi stanno assumendo, può arrivare in qualche modo ad **inficiare le statistiche ufficiali sulla povertà.**

Il quadro se è possibile è ancora peggiore se si considera che i progressi rilevati dal Nap 2003-2005 in sede di analisi dell'esperienza del Nap 2001-2003 erano essenzialmente da ricondurre ad azioni messe in campo in base all'art. 28 della legge 328/2000, con un forte contributo di risorse proprie e progettualità innovativa dal parte delle ONG coinvolte nelle reti territoriali, anche con i contributo di FIO.psd. Il mancato rifinanziamento dell'art. 28, la mancanza dei LIVEAS, la non attivazione del reddito minimo oltre a costituire un danno in se per le persone senza dimora, hanno anche un molti casi provocato lo sfaldamento o comunque un **indebolimento di quelle stesse reti allora lodate come esperienze di successo.**

La valutazione di FIO.psd del Nap 2003-2005 è pertanto **fortemente critica e negativa**; sebbene siano comprensibili le motivazioni addotte dal Governo a sostegno delle proprie posizioni, su tutte l'incompiutezza della riforma federalista e la crisi delle finanze pubbliche, non è né comprensibile né

giustificabile la **totale assenza di interesse politico** che ha accompagnato in questi anni le persone in stato di grave emarginazione e la conseguente inazione istituzionale che il settore ha dovuto sopportare.

Di conseguenza **non stupisce ma preoccupa enormemente il totale deficit di attenzione** per le questioni della grave emarginazione, e, pare di poter dire, per le questioni sociali in senso più ampio, **che affligge il Programma Nazionale di Riforme** presentato dall'Esecutivo a Bruxelles nei primi mesi del 2006 dal "Lisbon Man" italiano, On. La Malfa.

Tale deficit è autorevolmente segnalato anche dalla relazione congiunta sulla protezione sociale e l'inclusione sociale 2006, presentata dalla Commissione al Consiglio Europeo, che, nel addendum 1, testualmente afferma: "*Programma di riforme nazionali: Il programma di riforma nazionale italiano non fa riferimento agli MCA per la protezione sociale e l'inclusione sociale e non tiene conto del contributo degli organi governativi responsabili. La riforma delle pensioni del 2004 è citata unicamente nel contesto del consolidamento del bilancio; l'importanza del suo controllo per ottenere risultati adeguati e sostenibili non è stata sottolineata. Alcune misure per promuovere attività di formazione e d'istruzione fanno parte del PRF, come ad esempio progetti di e-inclusion e interventi per eliminare abbandoni scolastici precoci, ma il contributo della politica sociale per la creazione dei posti di lavoro e la necessità di politiche specifiche per aumentare l'integrazione dell'occupazione e far diminuire le disparità regionali non sono state prese nella debita considerazione.*"

FIO.psd ritiene dunque necessario richiamare con forza l'attenzione dell'attuale esecutivo verso la **necessità di rivedere il Programma Nazionale di Riforme in senso maggiormente sociale**, provvedendo a rendere più forti e presenti nelle politiche di sviluppo le componenti di welfare che tale di tale sviluppo debbono costituire l'infrastruttura sociale.

Una attenzione specifica per le persone senza dimora ed in stato di grave emarginazione già a partire dal Rapporto Nazionale 2006-2008 può costituire un valido indicatore dell'intenzione politica di perseguire un piano di riforme nella direzione auspicata.

La priorità 5: "assicurare un'abitazione adeguata e combattere l'homelessness"

FIO.psd reputa le indicazioni contenute nel Nap 2003-2005 in merito al contrasto dell'*homelessness* ancora tutte adeguate, necessarie e **fondamentali da perseguire**, visto che nessuna di esse è stata realmente implementata né tantomeno conseguita.

Nello spirito del metodo di coordinamento aperto, e tenendo conto sia delle esigenze di sintesi espresse dalle linee guida per la redazione dei rapporti nazionali, sia del difficile quadro socio-economico del Paese, FIO.psd ritiene utile e responsabile provare a riformulare in maniera più sintetica e precisa le proprie richieste al Governo, in modo che una della priorità chiave che esso indicherà nel proprio Nap possa essere dedicata alle persone senza dimora ed in stato di grave emarginazione.

Il **contesto politico di riferimento** per la proposta di FIO.psd è dato da **tre riferimenti** fondamentali.

Il primo è la **quinta priorità chiave** emersa dalla relazione congiunta sull'applicazione dei Nap nei Paesi dell'UE nel 2005 ed è confermata da diversi altri documenti istituzionali successivi, identificata nell'esigenza di "**assicurare a tutti abitazioni adeguate e combattere l'homelessness**".

Il secondo è dato dalla **legge 328/2000**, ed in particolare dal riferimento che tale legge, in larga parte ancora da attuare, fa ai **livelli essenziali di assistenza** sociale negli articoli 22 comma 2 lett a)³, 22 comma 4 lett. b)⁴, 22 comma 4 lett. d)⁵.

³ "misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora"

⁴ "servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari"

⁵ "strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali"

Il terzo riferimento è dato dal **DPEF 2007-2011** recentemente presentato dal Governo Italiano, che in tale documento dichiara l’intenzione politica di “a) **definire i livelli essenziali di assistenza**; b) realizzare un sistema coerente di sostegno dei redditi e delle responsabilità familiari; c) predisporre forme di finanziamento che premino l’iniziativa delle autonomie locali, riorganizzando e potenziando il Fondo nazionale per le politiche sociali e prevedendo un Fondo per le politiche familiari, finalizzati alla promozione di una rete integrata di servizi.”⁶. Lo stesso documento di programmazione indica tra le azioni da compiere nel corso della legislatura: “ rilanciare la politica abitativa”⁷ e “Per coloro che sono in condizioni economiche particolarmente disagiate (indicatore di situazione economica equivalente inferiore a una certa soglia) e per i quali sia opportuno costruire percorsi di reinserimento lavorativo e sociale, in particolare nel Mezzogiorno, va ripresa su nuove basi la proposta del “Reddito minimo di inserimento” (RMI) condizionato alla partecipazione ai percorsi di inserimento e alla “prova dei mezzi” (tramite l’Indicatore della situazione economica equivalente - ISEE).”⁸

Poiché il disagio delle persone senza dimora è, come si è visto, multidimensionale e complesso, può essere rischioso immaginare di contrastarlo solo con un tipo di misure, siano esse di sostegno all’abitazione o al reddito. Ciò non toglie che focalizzare l’attenzione sulle dimensioni abitativa e reddituale aiuti ad individuare meglio misure di *policy* concrete, monitorabili e comparabili che il Governo possa porre in essere⁹.

FIO.psd ritiene che realisticamente, data la situazione finanziaria del Paese e le affermazioni contenute nel DPEF, si debba **attendere ancora** per realizzare la misura che potrebbe essere fondamentale e risolutiva, specie in chiave preventiva, per molte situazioni di emarginazione, ossia un **reddito minimo di inserimento** garantito a tutti i cittadini come livello essenziale di assistenza sociale.

In attesa di una tale misura, che può comunque cominciare ad essere sperimentata nel biennio 2007-2009, come lo stesso DPEF auspica, FIO.psd, per il periodo 2006-2008 cui il Nap fa riferimento, reputa opportuno, proporre una misura più ristretta e meno finanziariamente impegnativa del RMI universale.

Si tratta di una misura pensata nel quadro dell’implementazione dei livelli essenziali di assistenza sociale e centrata su prestazioni relative alle dimensioni dell’*housing* e dell’**accompagnamento sociale**, complementari al sostegno al reddito ma non meno importanti per mettere in campo una strategia concreta ed efficace di contrasto della grave emarginazione.

L’idea di FIO.psd è quella che il Nap 2006-2008 contenga una priorità chiave indirizzata al contrasto della grave emarginazione adulta mediante l’implementazione di un livello essenziale di assistenza sociale finalizzato a **garantire su tutto il territorio nazionale l’accoglienza notturna delle persone senza dimora soggiornanti in un determinato comune o zona, in strutture che garantiscano la presa in carico e l’accompagnamento sociale successivo di tali persone.**

Tale priorità, seguendo le indicazioni delle linee guida, consentirebbe agevolmente di:

- Identificare un **target preciso**¹⁰.
- Indicare una misura politica (*policy measure*) specifica da attivare (il livello essenziale di assistenza).
- Definire un **risultato diretto** (*direct outcome*) quantificabile, come potrebbe essere la **riduzione del numero delle persone senza dimora del 5% in due anni**¹¹.

⁶ DPEF 2007-2011 pag. 139

⁷ DPEF 2007-2011 pag. 141

⁸ DPEF 2007-2011 pag. 140

⁹ La focalizzazione sulla dimensione abitativa rende potenzialmente più comparabile la proposta con gli altri Nap europei, in prevalenza centrati su questa dimensione nei loro obiettivi di contrasto dell’*homelessness*.

¹⁰ eventualmente adottando la classificazione ETHOS come riferimento definitorio

¹¹ La possibilità di fondare un *direct outcome* nei termini proposti necessita tuttavia di una previa conoscenza del fenomeno da fronteggiare che, come si è visto, ad oggi non è disponibile. A tal fine sarebbe necessario **accompagnare la misura con specifiche azioni di conoscenza del fenomeno**, anche

- Definire **obiettivi di input**, come potrebbe essere l'**incremento del 50% in due anni delle persone in stato di grave emarginazione in carico ad un servizio** inserito nel sistema integrato di servizi ed interventi sociali.
- Individuare un **sistema di indicatori** utili a monitorare i progressi conseguiti¹².
- Stabilire in partenza, mediante il ricorso ad una stima basata sulla precedente esperienza del DPCM 21 gennaio 2000, la **quantità di risorse da allocare** e le modalità di **spesa e monitoraggio** delle stesse.
- Fondare una **good practice** a partire dall'integrazione multidimensionale tra dimensione materiale (la disponibilità di strutture) e dimensione relazionale (la presa in carico) dell'intervento.

FIO.psd ritiene infine che un tale obiettivo possa inoltre contribuire a mettere meglio in luce i diversi livelli istituzionali coinvolti nel perseguimento di tale obiettivo, favorendo la creazione di azioni trasversali a diversi livelli e strutture e contribuendo a delineare un **modello di governance multilivello** potenzialmente efficace ed utile per fronteggiare altre sfide, anche dimensionalmente più ampie, di integrazione fra reti e servizi pubblici e privati per l'inclusione sociale.

Proposta: una priorità chiave specifica per le persone senza dimora in Italia

In sintesi, la **proposta di FIO.psd** per il NAP INCLUSION italiano 2006-2008, da inserire nella seconda parte del Rapporto Nazionale, è data dalle seguenti indicazioni:

Nella sezione "Key Challenges, Priority Objectives and Targets":

Il governo italiano reputa un obiettivo politico prioritario da perseguire nel periodo 2006-2008 il contrasto dell'esclusione sociale sofferta dalle persone in stato di grave emarginazione e senza dimora attraverso la garanzia dell'accoglienza notturna delle persone senza dimora soggiornanti in una determinata zona, in strutture che garantiscano la presa in carico e l'accompagnamento sociale successivo di tali persone. Mediante tale obiettivo si intende incrementare del 50%, nel periodo 2006-2008, il numero delle persone in carico ai servizi del sistema integrato di servizi ed interventi sociali e diminuire del 5% nello stesso periodo il numero complessivo delle persone senza dimora presenti in Italia.

Nella sezione "Priority Policy Objectives" per la parte relativa a tale priorità:

Policy Measures

Il Governo intende definire il diritto all'accoglienza notturna senza alcun tipo di discriminazione su tutto il territorio nazionale per le persone senza dimora soggiornanti in Italia come un livello essenziale di assistenza sociale ai sensi dell'art. 117 lett. m della Costituzione Italiana.

Indicators and monitoring arrangements

Il Governo intende intraprendere un'azione specifica diretta a conoscere, con il contributo dell'ISTAT e dei servizi pubblici e privati già operanti nel settore, le dimensioni attuali del fenomeno della grave emarginazione in Italia sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, stabilendo altresì un gruppo di lavoro specifico che, a partire dagli indicatori di Laken e da altri indicatori aggregati, individui gli indicatori più appropriati per monitorare il fenomeno ed i progressi conseguiti nel suo contrasto.

Resource allocation

Le risorse per conseguire tale obiettivo saranno individuate ogni anno con legge finanziaria dal Parlamento; il Governo si impegna a garantire uno stanziamento di euro 10.000.000 per ciascuno degli anni di applicazione del NAP.

supportando, come già stabilito nel precedente NAP, gruppi di lavoro già esistenti (si segnala a questo riguardo, oltre alla fondamentale Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale, l'esistenza di un gruppo di lavoro ad hoc costituito da FIO.psd insieme ad ISTAT e Caritas Italiana, che potrebbe essere ampliato, supportato e potenziato).

¹² Anche nel caso degli indicatori vale quanto affermato sopra nella nota 11. Tali indicatori potrebbero facilmente essere sviluppati da un gruppo di lavoro specifico, partendo dagli indicatori di Laken e definendo, anche attraverso il ricorso ad ETHOS, quali parametri ed indici adottare per la sfida indicata.

Nella sezione "Better Governance"

La misura, adottata di concerto con le principali organizzazioni non governative operanti nel settore, con le Regioni e con i Comuni, verrà implementata attraverso un tavolo di lavoro permanente che coinvolgerà, in un'ottica multidimensionale e trasversale, tutti gli attori interessati dal processo, ivi compresa una rappresentanza di persone in stato di grave emarginazione e senza dimora.

Gli attori coinvolti nel tavolo di lavoro, adottando volontariamente uno schema comune di lavoro e valutazione, si faranno carico, ciascuno secondo le proprie competenze e possibilità, di garantire il massimo livello di integrazione tra le politiche nazionali e locali che possono aiutare a conseguire il risultato dell'inclusione sociale delle persone in stato di grave emarginazione.

Il gruppo di lavoro sugli indicatori provvederà a fornire costantemente al tavolo di lavoro tutte le informazioni e le analisi utili a monitorare l'andamento dei processi di inclusione favoriti dalle misure adottate, valorizzando in particolare gli esiti conseguiti integrando fra loro misure di tipo differente.

Parte III: una proposta di metodo

Un tavolo di lavoro per un "Voluntary Planning Tool against homelessness" italiano.

FIO.psd individua nel modello allegato alle linee guida e denominato "Voluntary Planning Tool" uno strumento adeguato e potenzialmente molto efficace per condurre una azione di co-progettazione integrata di politiche contro la grave emarginazione adulta tra i diversi livelli istituzionali, governativi e non governativi, coinvolti nel settore.

FIO.psd è consapevole che un tale modello è stato pensato e proposto in primo luogo per permettere di costruire al meglio i Rapporti Nazionali. Esso tuttavia implica uno sforzo di *governance* multilivello e di integrazione politica che è opportuno in ogni frangente e che può rivelarsi particolarmente utile per implementare azioni importanti in settori delicati come quello della grave emarginazione anche senza rilevanti aumenti della spesa pubblica.

Per questo motivo, anche se in Italia per ragioni organizzative e di tempo non è stato possibile adottare il modello nella fase di costruzione del Rapporto Nazionale, FIO.psd propone di adottarlo come matrice fondamentale per i lavori del tavolo permanente proposto a supporto delle azioni previste dall'obiettivo chiave.

FIO.psd ritiene che un tale strumento possa rappresentare una garanzia di effettività per i lavori del tavolo, il monitoraggio dei progressi effettuati, l'individuazione di possibili buone pratiche, l'omogeneità e la comparabilità delle azioni intraprese a livello regionale e locale.

La costruzione definitiva dello strumento, del quale in allegato si propone una prima possibile versione, potrebbe rappresentare il primo atto concreto del tavolo, l'istituzione del quale FIO.psd auspica in tempi brevi e ai lavori del quale garantisce sin d'ora la propria assidua presenza ed il massimo sforzo di contribuzione.



ALLEGATO 1

ETHOS 2006

European Typology on Homelessness and Housing Exclusion

Conceptual Category		Operational Category		Generic Definition	National Sub-Categories
ROOFLESS	1	People Living Rough	1.1	Rough Sleeping (no access to 24-hour accommodation) / No abode	
	2	People staying in a night shelter	2.1	Overnight shelter	
HOUSELESS	3	People in accommodation for the homeless	3.1	Homeless hostel	
			3.2	Temporary Accommodation	
	4	People in Women's Shelter	4.1	Women's shelter accommodation	
	5	People in accommodation for immigrants	5.1	Temporary accommodation / reception centres (asylum)	
			5.2	Migrant workers accommodation	
	6	People due to be released from institutions	6.1	Penal institutions	
			6.2	Medical institutions	
7	People receiving support (due to homelessness)	7.1	Residential care for homeless people		
		7.2	Supported accommodation		
		7.3	Transitional accommodation with support		
		7.4	Accommodation with support		
INSECURE	8	People living in insecure accommodation	8.1	Temporarily with family/friends	
			8.2	No legal (sub)tenancy	
			8.3	Illegal occupation of building	
			8.4	Illegal occupation of land	
9	People living under threat of eviction	9.1	Legal orders enforced (rented)		
		9.2	Re-possession orders (owned)		
10	People living under threat of violence	10.1	Police recorded incidents of domestic violence		
INADEQUATE	11	People living in temporary / non-standard structures	11.1	Mobile home / caravan	
			11.2	Non-standard building	
			11.3	Temporary structure	
12	People living in unfit housing	12.1	Unfit for habitation (under national legislation; occupied)		
13	People living in extreme overcrowding	13.1	Highest national norm of overcrowding		

Categorie concettuali		Categorie operative		Definizione generica/generale
SENZA TETTO	1	Persone che vivono in strada	1.1	Sulla strada o in sistemazioni di fortuna (senza accesso a strutture di accoglienza)
	2	Persone <i>che trovano accoglienza</i> in dormitori o strutture di accoglienza notturna	2.1	Dormitorio/accolgienza notturna
SENZA CASA	3	Persone in strutture per senza casa	3.1	Centro di accoglienza per senza casa
			3.2	Sistemazione abitativa temporanea
	4	Donne in dormitori e centri di accoglienza femminili	4.1	Dormitorio o centro di accoglienza per donne
	5	Persone in strutture per immigrati	5.1	Alloggio temporaneo/centro di accoglienza per richiedenti asilo/rifugiati
	6	Persone in attesa di essere dimesse da istituzioni	6.1	Istituzioni carcerarie
			6.2	Istituzioni di cura
	7	Persone che ricevono sostegno in quanto senza casa	7.1	Strutture residenziali <i>di cura</i> per senza casa, <i>comunità-alloggio</i>
7.2			Seconda accoglienza	
7.3			Sistemazioni temporanee con <i>sostegno/accompagnamento sociale</i>	
7.4			Alloggi con <i>sostegno/accompagnamento sociale</i> (terza accoglienza)	
SISTEMAZIONE INSICURA	8	Persone in sistemazioni abitative non garantite	8.1	Ospitalità/coabitazione temporanea con famiglia o amici
			8.2	Mancanza di contratto di (sub)affitto
			8.3	Occupazione illegale di alloggio o edificio
8.4			Occupazione illegale di terreno	
9	Persone a rischio di sfratto	9.1	Sotto sfratto esecutivo (affitto)	
		9.2	Sotto ordine di ripresa di possesso da parte della società di credito (proprietà)	
10	Persone a rischio di violenza	10.1	Episodi di violenza domestica registrati dalla polizia	
SISTEMAZIONE INADEGUATA	11	Persone in strutture temporanee/non-standard	11.1	Mobile home/roulotte
			11.2	Edificio non corrispondente alle norme edilizie
			11.3	Struttura temporanea
12	Persone in alloggi impropri	12.1	Alloggi impropri (secondo la normativa nazionale)	
13	Persone in condizioni abitative di estremo sovraffollamento	13.1	Situazione di estremo sovraffollamento (con riferimento alla normativa nazionale)	

