

IL QUADRO DELLE POLITICHE E STRATEGIE NAZIONALI

di PAOLO PEZZANA*

20 Gennaio 2006

Convegno regionale

Presenze nascoste

Viaggio nelle estreme povertà in Veneto

Meeting Center Corte Benedettina - Legnaro (PD)

Il primo pensiero che ho avuto riflettendo sul titolo che mi è stato affidato per questo breve intervento è stato il desiderio di darne una diversa formulazione, e di ribattezzarlo, con una nota lirica di vago sapore leopardiano, “memorie dell’abbandono”.

Per chi quotidianamente opera con le persone senza dimora, come fanno i quasi 70 enti associati alla FIO.psd, evocare le politiche e le strategie nazionali di lotta alla grave marginalità in questi ultimi anni significa sostanzialmente evocare una grande lacuna politica, legislativa, amministrativa e finanziaria, generatasi proprio all’indomani del momento in cui la legge 328, ed in particolare il suo paradossale art. 28¹, avevano lasciato presagire, dopo decenni di sostanziale assenza, la nascita

*Presidente FIO.psd – Federazione Italiana Organismi per le persone senza dimora

¹L’art. 28 della legge 328/00 recitava:

Interventi urgenti per le situazioni di povertà estrema

1. Allo scopo di garantire il potenziamento degli interventi volti ad assicurare i servizi destinati alle persone che versano in situazioni di povertà estrema e alle persone senza fissa dimora, il Fondo nazionale per le politiche sociali è incrementato di una somma pari a lire 20 miliardi per ciascuno degli anni 2001 e 2002.
2. Ai fini di cui al comma 1, gli enti locali, le organizzazioni di volontariato e gli organismi non lucrativi di utilità sociale nonché le IPAB possono presentare alle regioni, secondo le modalità e i termini definiti ai sensi del comma 3, progetti concernenti la realizzazione di centri e di servizi di pronta accoglienza, interventi socio-sanitari, servizi per l’accompagnamento e il reinserimento sociale.
3. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con atto di indirizzo e coordinamento deliberato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, d’intesa con la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti i criteri di riparto tra le regioni dei finanziamenti di cui al comma 1, i termini per la presentazione delle richieste di finanziamento dei progetti di cui al comma 2, i requisiti per l’accesso ai finanziamenti, i criteri generali di valutazione dei progetti, le modalità per il monitoraggio degli interventi realizzati, i comuni delle grandi aree urbane per i quali gli interventi di cui al presente articolo sono considerati prioritari

di nuove strategie e di politiche specifiche contro la grave marginalità.

Si tratta di un'assenza che va a sommarsi ai "vuoti" che in questo campo esistono già di per se e di cui le persone senza dimora sono dolorose portatrici, come il vuoto di risorse, di affetti, di relazioni significative, di capacitazioni e di possibilità di ridare significati alla propria esistenza. Si tratta di elementi che contribuiscono non poco a mettere a dura prova le scarne e sempre pioneristiche "attrezzature" a disposizione di chi tenti di intraprendere percorsi di prossimità e reinclusione insieme alle persone gravemente emarginate, rendendone particolarmente arduo il compito.

Trattandosi di un'assenza e di un abbandono che hanno condizionato direttamente, profondamente e drammaticamente la storia individuale di molte persone, è naturale attendersi che queste ultime, venute in contatto con i servizi di cui ci occupiamo, raccontino e si raccontino, ingenerando nell'operatore tutte le fatiche, la rabbia e la frustrazione che percorsi di ascolto di questo genere comportano. Le reazioni possono essere, e nella realtà sono, molte e variegate, ma la più saggia è quella di "fare memoria", ossia di accogliere totalmente la persona che si ha davanti, nella sua unicità e complessità, cercando di comprendere nella sua storia le cause della sua emarginazione ma senza dimenticare che in quelle cause ci sono anche responsabilità politiche e sociali precise, diffuse, che ci riguardano tutti. E quando attraverso la narrazione si fa memoria, anche di un abbandono, non lo si fa per compiangere, compiangersi o rievocare un passato che non c'è più, ma lo si fa con lo sguardo rivolto in avanti, per orientare una rinnovata e più realistica conoscenza della realtà ed un cambiamento che è sempre possibile².

Ho fatto quest'ampia premessa in parte per contestualizzare il mio contributo nella quotidianità dell'intervento sociale che come socio FIO.psd mi caratterizza, ma in parte anche per significare che quello che dirò non vuole essere un mero *cahier de doléance* ma un contributo propositivo, rivolto essenzialmente al futuro, il che mi pare particolarmente appropriato per un contesto che non sta lesinando impegno verso le estreme povertà come quello Veneto.

In primo luogo mi preme ricordare che, quando si parla di persone in stato di grave marginalità, si parla di un chiaro ed inequivocabile indicatore di fallimento delle politiche sociali, di qualunque livello esse siano. Può essere un fallimento limitato, se limitati sono i numeri che emergono (ma il dato nazionale oggi sembra dirci cose differenti), ma pur sempre di fallimento si tratta; ed un fallimento può essere accettato solo in quanto si intenda porvi rimedio, non se lo si accoglie come un dato *strutturalmente inevitabile*.

Il paradosso sta nel fatto che questa norma elaborata anche grazie al contributo di FIO.psd, finalmente riconosceva legislativamente e finanziariamente, l'esistenza di una categoria specifica di bisognosi detta "persone senza fissa dimora", ma che lo faceva in un contesto legislativo finalizzato a superare l'approccio categoriale che in tal caso era stato invece necessario riproporre.

²Si può vedere al riguardo un recente e prezioso saggio di GIACOMO INVERNIZZI, intitolato *Le biografie dell'abbandono. Per una pedagogia della narrazione nel lavoro con storie di grave marginalità*, apparso in Animazione Sociale, n.12/2005, pagg. 77-83

In secondo luogo vorrei ribadire che facendo riferimento alla “categoria” delle persone senza dimora facciamo riferimento, come emerge anche dalla ricerca presentata quest’oggi, ad una porzione estremamente eterogenea della popolazione di un territorio, accomunata forse solo dalla gravità del disagio che patisce e dalla particolare urgenza delle risposte che, spesso silenziosamente ed invisibilmente, richiede.

L’invocazione di misure strutturali di contrasto alla povertà e di superamento della logica dell’intervento emergenziale è parte fondante ed identitaria delle richieste e delle posizioni politiche di FIO.psd, ma questo non basta, ed anzi a volte rischia di ingenerare, anche al nostro interno, vere e proprie retoriche, vuote di concretezza. Vorrei cercare di superare questo rischio e, limitandomi per mandato al solo livello delle politiche nazionali, tentare di approfondire questo concetto e rappresentarlo adeguatamente.

Il primo elemento da affermare con chiarezza è la necessaria **compresenza**, nel campo delle politiche sociali di contrasto alla grave marginalità, di misure di emergenza e prima accoglienza e misure strutturali. Non si può pensare di fronteggiare un fenomeno che ha al suo interno il rischio permanente dell’incolumità fisica, bene costituzionalmente protetto per eccellenza, senza predisporre un apparato adeguato e stabile di interventi di prima necessità, come ripari notturni per il freddo, mense, centri per l’igiene personale, distribuzione in strada di generi di conforto necessari alla sopravvivenza (coperte, sacchi a pelo, bevande calde etc.). Non sono in questione i servizi di emergenza né esiste contrapposizione alcuna tra questi ed i servizi di accompagnamento sociale strutturati; tali misure si collocano anzi lungo un *continuum* necessario a contrastare la multidimensionalità del disagio delle persone gravemente emarginate.

Ciò che va rigettato è invece la *logica politica dell’emergenza*, ossia quel modo di organizzare gli interventi per le persone senza dimora che esula da ogni programmazione e, ogni anno, per il freddo o in occasione di altri eventi particolari, attrezza risposte di fortuna, spesso tardive ed inefficaci, senza continuità né preoccupazione alcuna per il “dopo”³.

Le politiche sociali nazionali negli ultimi anni in questo ambito hanno commesso uno degli errori più gravi e responsabilizzanti che un soggetto di governo possa compiere: accorgersi di una necessità, programmare azioni per il suo soddisfacimento e poi non dare seguito alcuno a quanto pianificato. Non si può che leggere così la sostanziale inerzia che ha fatto seguito alle previsioni della legge 328 sulle persone senza dimora, al piano nazionale dei servizi 2001 e, soprattutto, al piano di azione nazionale contro l’esclusione sociale 2003-2005, citati anche in appendice al volume oggi distribuito.

Tutti questi provvedimenti prevedevano l’attivazione di misure efficaci e capillari di prima accoglienza da inserire in un tessuto sociale di interventi e servizi capace di dare seguito all’intervento attivato in emergenza, con possibilità di accedere a per-

³Per un approfondimento al riguardo vedi anche in CARITAS ITALIANA, “*Così vicini, così lontani*”, EDB, Bologna 2005, cap. 3

corsi più strutturati e di lunga durata per l'accompagnamento verso l'inserimento sociale.

La realtà attuale, nonostante i piani ed i programmi “di carta”, si commenta purtroppo da sola: mancano i livelli essenziali di assistenza sociale, tra i quali la prima accoglienza avrebbe potuto risiedere; mancano finanziamenti specifici per l'inclusione alle regioni; mancano misure di sistema per garantire equità di risposte alle persone senza dimora su tutto il territorio nazionale. Se non fosse per la cosciente e responsabile intraprendenza sociale di Regioni e Comuni che hanno potuto e voluto permetterselo, oggi dovremmo lamentare una totale assenza di dispositivi permanenti di welfare per le persone in stato di grave marginalità. Siamo comunque costretti a lamentare la loro inaccettabile episodicità ed il loro cronico sottodimensionamento.

Posando lo sguardo in avanti, come promesso, non possiamo non considerare come oggi il quadro complesso e multiforme della grave marginalità interpelli le politiche con richieste sempre più urgenti per fronteggiare i bisogni fondamentali dell'abitare, del vestire, dell'alimentazione, dell'igiene, della disponibilità di risorse economiche anche minime per la sopravvivenza autonoma.

È vero che la maggior parte del quadro delle risposte utili in questo senso deve essere allestito dagli enti locali in un contesto di welfare regionale, ma è anche vero che, dato il sistema attuale di finanziamento delle politiche sociali, non si può immaginare nulla senza una adeguata copertura da parte del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, recentemente dimezzato dalla finanziaria 2006 in favore di un non meglio precisato fondo per le politiche famigliari.

In termini di risposta all'emergenza sarebbe auspicabile che le politiche sociali nazionali, in accordo con le Regioni per non violare il riparto delle competenze costituzionali, attivassero almeno tre interventi fondamentali:

- un adeguato rifinanziamento dell'art. 28 della legge 328, monitorato e progettuale;
- la definizione di livelli essenziali di assistenza inerenti la prima accoglienza come diritto per tutti i cittadini
- l'adozione, fra i LIVEAS, di una misura generale di sostegno al reddito intergrata, multidimensionale e flessibile per tutti coloro che scendano sotto la soglia di povertà

Dato il sempre crescente numero di persone **extracomunitarie irregolari** che vivono in strada e si rivolgono ai servizi occorrerebbe poi che le politiche sociali nazionali rivedessero radicalmente il loro approccio alla questione dell'accoglienza dei migranti, e rimuovessero quelle barriere che rendono oggi impossibile o quantomeno illegale allestire dignitose forme di prima accoglienza anche per questi soggetti, che troppo spesso sono senza dimora e rischiano la vita sulla strada a causa di una legge che li costringe ad essere tali, non per altri motivi.

Tutto questo, anche se molti non concorderanno, è non solo possibile ma anche in linea con i parametri giuridico-formali della nostra tradizione politica e sociale. Se si assume la natura drammatica e straordinaria della condizione di homelessness e soprattutto la sua pericolosità per la vita umana, per fondare tale possibilità di intervento basta passare dal paradigma dell'assistenza sociale a quello del diritto umanitario, valorizzando le competenze e la ricchezza maturata nel nostro paese nel campo della Protezione Civile. In questo senso cosa impedisce di immaginare, specie nelle metropoli, forme di accoglienza permanenti e dignitose anche se in forma provvisoria, come villaggi di ospitalità, o rifugi senza soglia, o oltre forme di servizi tutti da inventare capaci di rispondere a tali bisogni? Non assorbirebbero più risorse di quelle di cui la protezione civile dispone e libererebbero energie e risorse sociali da finalizzare al potenziamento dei percorsi di inclusione ed alle misure di prevenzione.

Ove possibile e senza contraddizioni da luoghi come questi potrebbero partire anche i percorsi di aggancio ed accompagnamento sociale cui i cittadini residenti dovrebbero avere diritto.

Proprio tale diritto, sancito ma non esigibile per mancanza dei già citati livelli essenziali, è il contributo fondamentale che le politiche sociali nazionali dovrebbero dare alla componente strutturale delle risposte che oggi la grave marginalità richiede.

Anche su tale versante abbiamo assistito ad una stagione di non politiche, a volte addirittura annunciate e disciplinate senza poi avere seguito (è il caso, clamoroso, del Reddito di Ultima Istanza).

Le coordinate per attuarle ci sono (e c'erano) però tutte: servizi stabili, diffusi sul territorio, accessibili facilmente, capaci di accompagnamento in percorsi multi-dimensionali, integrati in una rete sinergica tra pubblico e privato, e radicati nella comunità⁴. Gli strumenti dei piani regionali e dei piani di zona non sembrano inadeguati a raggiungere tali obiettivi, se effettivamente condivisi con i territori e dotati di risorse necessarie e sufficienti. Quello che manca è solo la volontà politica, e generalmente non a livello locale.

In un quadro di questo genere non può stupire che sia sfuggita di mano alle politiche nazionali non solo la gestione della grave marginalità, ma anche la sua conoscenza, essendo la Commissione Nazionale di Indagine sull'Esclusione Sociale ferma ad una fotografia vecchia ed inadeguata e, per ammissione del suo stesso Presidente, priva delle risorse per aggiornare la propria base di dati in materia.

Essere censite e contate non è mai una soluzione per le persone senza dimora, ma molto spesso, come l'appuntamento odierno dimostra, partire da dati verificati e significativi è il primo passo per muovere un legislatore ed un governo, locale o nazionale che sia verso una seria intrapresa sociale e politica nella lotta alla povertà.

⁴Vedi a questo riguardo l'introduzione ed i saggi contenuti in FIO.PSD, *Grave emarginazione ed interventi di rete*, FrancoAngeli, Milano 2006

Anche qui, come si vede, il livello nazionale è latitante, ed il problema non sono tanto le risorse quanto un'evidente e culturalmente radicata mancanza di volontà politica.

Un'ultima breve nota prima di concludere riguarda un altro aspetto per FIO.psd identitario e di sicura rilevanza politica: la questione della *cronicità*. E' nostra ferma convinzione che **la cronicità non esista**, se non come predicato della scarsità di politiche sociali nel nostro Paese. Una persona senza dimora mantiene sempre e comunque spazi di cambiamento, anche se, come dimostra la ricerca, più aumenta il tempo di esposizione alla strada più tale cambiamento diventa difficoltoso, lungo e limitato. Il problema politico posto dalla cronicità, e ad oggi da nessuno adeguatamente affrontato, è che se si supera lo stereotipo del "barbone" irriducibile, occorre apprestare servizi adeguati anche per coloro che, essendo stati in strada per molti anni hanno dinanzi possibilità molto limitate di cambiare. Costoro, per quanto degradati ed incapaci di reale autonomia, sono persone a tutti gli effetti e come tali portatrici di diritti. Il finanziamento di azioni di comunità per la assistenza e la cura durevole di questa fascia di popolazione dovrebbe far parte del sistema integrato di servizi ed interventi sociali così come l'accoglienza a tutti i suoi livelli, ed anche in questo senso un intervento statale per ribadire tale priorità umanitaria sarebbe quantomeno auspicabile.

Concludo ricordando che una strategia politica si costruisce non solo con la volontà e le capacità tecniche, ma anche con la discorsività, il coinvolgimento dell'opinione pubblica, la visibilizzazione degli obiettivi da perseguire, l'approfondimento statistico, culturale, filosofico dei percorsi da intraprendere. Sotto questi profili la grave marginalità è tale anche se riferita al nostro mondo di operatori; troppo poco facciamo o abbiamo fatto per valorizzare le tematiche di cui ci occupiamo nella loro valenza di interesse generale. Eppure la grave marginalità per chi la osserva, nella *modernità liquida* e scivolosa in cui viviamo, è sempre più uno specchio della nostra vulnerabilità. Anche sotto l'aspetto culturale e comunicativo occorre crescere: tutti, non solo le istituzioni politiche. Sino a che una qualche forma di falsa coscienza ci farà mantenere sotto traccia il nostro operare invece di "gridarne dai tetti" i significati, le nostre battaglie politiche rimarranno inesorabilmente confinate in una nicchia dalla quale sarà difficile emergere, e non ci rimarrà che l'abbandono.