



Federazione Italiana degli Organismi per le persone senza dimora

## **RAPPORTO**

# **SULLE MISURE LEGISLATIVE NAZIONALI A FAVORE DELLE PERSONE SENZA DIMORA**

*Marzo 2003*

## **Introduzione**

Questo rapporto FIO.psd ha la finalità di segnalare misure di carattere programmatico e politico che possono essere considerate “buone prassi” trasferibili anche in altri contesti e paesi dell’Unione Europea. Specificamente definire quelle misure che possano rientrare nelle linee guida della Strategia Europea di lotta alla povertà ed all’esclusione sociale, con particolare attenzione ad interventi a favore della grave marginalità adulta ed alle persone senza dimora.

Nel quadro delle politiche sociali in Italia il tema delle persone senza dimora e del grave disagio abitativo è sempre stato ai margini, in posizione analoga allo spazio occupato da queste persone e dai servizi che se ne occupano all'interno del contesto sociale.

Questa dimensione di marginalità e separazione sia nel quadro sociale sia in quello politico e legislativo ha impedito, da sempre, lo sviluppo di azioni programmatiche ed interventi che possono essere qualificati come “buone prassi” diffuse a livello nazionale. Al contrario diversi territori locali possono essere segnalati come attenti alle forme di disagio più estremo e capaci, a diverso livello di programmare e implementare azioni organiche capaci di incidere sulle condizioni di vita delle persone senza dimora e, in alcuni casi, prevenire l’allargamento del fenomeno.

Il rapporto FIO.psd è focalizzato sulle misure di carattere nazionale secondo quanto previsto dalle linee guida concordate con FEANTSA (Federazione Europea delle Organizzazioni Nazionali che Lavorano a favore delle Persone senza dimora).

Di seguito daremo un sintetico quadro delle misure di carattere legislativo e programmatico che hanno avuto una incidenza in questo settore differenziandole per aree di interesse secondo quanto definito anche dagli Obiettivi di Nizza all'interno della Strategia Europea di lotta alla povertà ed esclusione sociale.

## **Per il diritto all'alloggio**

A partire dal gennaio 2000 sono state attivate delle misure di carattere legislativo e programmatico che meritano di essere segnalate pur trattandosi di interventi tra loro non organici e non sempre da considerare come buona pratica.

Nel gennaio 2000, in seguito alla morte di alcune persone che vivevano in strada, specie nella città di Roma, l'allora Presidenza del Consiglio dei Ministri emanò un Decreto legislativo sulla cosiddetta "emergenza freddo" per la messa in atto di interventi di alloggiamento di persone senza dimora.

Il finanziamento previsto era destinato alle aree metropolitane, configurando una visione del fenomeno legato a specifiche aree territoriali senza considerare la vastità e diffusione su tutto il territorio nazionale (come rilevato da una ricerca FIO.psd-Ministero Affari sociali del 2000).

Trattandosi di un intervento legato ad una emergenza anche le forme di alloggio che ne sono derivate si riferivano a sistemazioni provvisorie, indifferenziate, destinate ad affrontare una situazione contingente piuttosto che una continuità, articolazione e progressività di intervento.

Nonostante queste lacune si è trattato, per il nostro paese, del primo atto legislativo indirizzato alle persone senza dimora e in grave disagio abitativo con la destinazione di uno specifico fondo in grado di attivare un primo, seppur generico, intervento a favore di queste persone.

Per le Amministrazioni pubbliche delle aree metropolitane più sensibili questo

intervento è stata l'occasione per potenziare la rete dei servizi già previsti; per altre contesti metropolitani il punto di partenza per accorgersi del fenomeno, ai più invisibile. Per tutti i Comuni interessati, l'opportunità di raccordare il settore pubblico con il volontariato ed il terzo settore (cooperative sociali, associazioni) intorno al problema delle persone in grave marginalità sociale e senza dimora ed alla necessità di attivare interventi in questo specifico ambito.

Possiamo dire, quindi, che l'emergenza è divenuta "buona prassi" nel costruire un rapporto obbligato tra pubblico e privato sociale, laddove il primo poteva mettere a disposizione risorse di carattere economico ed il secondo offrire una esperienza, talvolta consolidata, con progetti e azioni in grado di dar corpo ad un provvedimento "imperfetto".

Nel Corso dell'anno 2000 è stata promulgata a livello nazionale la Legge Quadro 328 sull'assistenza.

Nonostante il nome rievochi forme di intervento superate, si tratta di una legge fondamentale per il riordino e la riorganizzazione di tutto l'intervento di aiuto e sostegno alla persona in difficoltà.

Nell'ambito della legge 328/00 è stato promulgato nel 2001 il Piano Nazionale degli Interventi Sociali che prevede un piccolo ma significativo paragrafo per questo settore: viene affermato che in ogni contesto territoriale nel quale siano presenti delle persone senza dimora deve essere affrontato e programmato un intervento a favore di queste persone<sup>1</sup>.

In particolare: in ogni contesto territoriale (spesso definito "distretto") deve

---

<sup>1</sup> Obiettivo 3 p.

essere programmato e realizzato un servizio di accoglienza di primo livello (cosiddetto a “bassa soglia” di accesso), un ulteriore servizio di accoglienza di secondo livello (comunità alloggio, appartamenti “protetti”) abbinando a tutto ciò un intervento di carattere riabilitativo e risocializzante a favore della persona senza dimora.

In questo enunciato sono presenti almeno tre elementi che meritano di essere segnalati:

1. è definita una differenziazione degli interventi alloggiativi, con attenzione a definire un livello di accessibilità progressivo per le persone;
2. si definisce, implicitamente, che ci può essere una progressione nell'accoglienza delle persone senza dimora, attraverso un intervento di carattere emergenziale che può trasformarsi e divenire stabile e duraturo nel tempo;
3. si indica come essenziale abbinare l'accoglienza, ossia la dimensione alloggiativa, con la possibilità di fornire opportunità di reinserimento sociale definendo, in questo modo, che la persona senza dimora è in grado di accedere a queste forme di intervento riabilitativo e riscatto sociale.

Questi interventi, seppur non prioritari all'interno di questo Piano, diventano la prima forma di vincolo legislativo per le Amministrazioni pubbliche Italiane a favore delle persone senza dimora.

### **Il rapporto tra Pubblico e Privato sociale**

La legge 328/00 si segnala come fortemente innovativa nel definire le forme di rapporto tra i diversi attori. Nella legge sono ben individuate le responsabilità,

competenze e risorse che ciascun soggetto o attore è chiamato ad apportare per la programmazione, implementazione, monitoraggio e verifica degli interventi.

In particolare è fortemente sottolineato il tema della “sussidiarietà”, ossia la responsabilità di ideazione e realizzazione di un progetto a partire da quanto espresso dal Privato sociale coordinato ed in rete con le Amministrazioni pubbliche locali.

Per meglio dire è affermato il principio che l’intervento verso la persona è prioritariamente riservato alle organizzazioni del Privato sociale all’interno di una cornice di programma, criteri e linee guida stabilite dall’Ente pubblico su scala complessiva (la Regione) e a livello specifico e territoriale (il Comune oppure l’associazione di Comuni territorialmente vicini).

Questo permette la valorizzazione delle organizzazioni del Privato sociale dando spazio a tutta la progettualità ed esperienza che deriva, spesso, da anni di lavoro oscuro e scarsamente supportato dalle risorse economiche del settore pubblico.

Ciò ha particolare significato nell’ambito dell’intervento a favore delle persone senza dimora che ha sempre visto in primo piano l’intervento del Privato sociale, spesso il solo ad occuparsi di queste persone.

Dando valore al suo apporto e riconoscendo la capacità del Privato sociale di partecipare, con pari dignità, al tavolo della programmazione degli interventi, si compie in Italia un passo fondamentale per la definizione di un vero sistema integrato delle risorse.

Pensiamo, quindi, che la Legge 328 rappresenti, in questo senso, una forma innovativa di rapporto tra Pubblico e Privato sociale e “buona prassi” nell’ambito degli interventi a favore delle persone senza dimora.

### **Il reinserimento sociale**

Vogliamo sottolineare come la Legge 328/00 ed il successivo Piano Nazionale degli Interventi Sociali permetta di avere una base giuridica importante per attivare percorsi di accompagnamento e reinserimento abitativo, lavorativo e sociale per le persone senza dimora.

Il significato principale è il dato culturale: queste persone diventano, nel quadro di questi provvedimenti legislativi, una categoria riconosciuta, obiettivo di interventi strutturati che mirano, attraverso passaggi progressivi, al recupero dentro i circuiti sociali. Viene così superata, almeno a livello legislativo, la dimensione di separazione di queste persone dal resto del contesto sociale, è l’idea diffusa della inutilità di ogni intervento che miri al reinserimento sociale.

Nel porre l’attenzione in uno specifico articolo della legge accompagnato dalla reiterazione dei finanziamenti previsti nel Decreto legge già citato (per gli anni 2001 e 2002) – unico articolo così costruito all’interno della legge 328/00 – c’è il significato di una attenzione particolare del Governo e del Ministero degli Affari sociali per queste persone e per tutte le organizzazioni del Privato sociale che se ne occupano. Il tutto in termini di propositività e costruzione di una attenzione anche per il futuro.

## Conclusione

Purtroppo non abbiamo molto più da segnalare rispetto al passato. Piuttosto il presente risulta diverso da quanto sopra descritto.

La Legge 328 avanza faticosamente nei diversi livelli di programmazione previsti (Regionale, locale) e, soprattutto, le risorse a disposizione per le persone senza dimora rimangono residuali se non del tutto assenti perché assorbite da altri interventi.

La stessa presenza ai tavoli della programmazione delle Organizzazioni del Privato sociale che si occupano di queste gravi forme di marginalità è piuttosto scarsa.

Questo, secondo FIO.psd, rimanda ad un dato culturale e di conoscenza. Sia le Organizzazioni del Privato sociale sia le Amministrazioni pubbliche fanno fatica a considerarsi reciprocamente come interlocutori e attori di un processo di costruzione degli interventi a favore di queste fascia di disagio. Il mancato riconoscimento deriva dall'invisibilità del fenomeno ma anche dalla difficoltà di definire il quadro delle proprie risorse da dedicare a questi interventi ed i contenuti specifici e qualificanti di un intervento rispetto ad un settore perlopiù sconosciuto e poco elaborato in termini scientifici e culturali.

A quanto detto si aggiunge un quadro politico nazionale che manifesta una scarsissima attenzione a queste fasce di popolazione in condizione di grave disagio individuale e sociale; l'obiettivo di questa strategia politica nazionale è quello di confinare questo settore in una residualità di risorse e interventi, realizzato attraverso l'opera delle organizzazioni di volontariato e finalizzato

esclusivamente ad una assistenza senza prospettive di miglioramento e riscatto dalla condizione di grave esclusione sociale.

In questo si definisce per FIO.psd l'ambito di intervento politico che le è proprio: riportare l'attenzione su una fascia di cittadini che si trova in una condizione di grave disagio individuale e sociale è doveroso.

E' anche il riconoscimento di una dimensione di civiltà all'interno di un contesto sociale che sembra privilegiare solo alcune fasce di popolazione e dilata, sempre più, i confini della vulnerabilità sociale ed il rischio di entrare nell'area della esclusione sociale a totale discapito delle persone coinvolte nel processo, dei servizi che lavorano in questa area e della stessa coesione sociale.