



Federazione Italiana Organismi
per le Persone Senza Dimora

Presentazione Dati ISTAT su Servizi per Persone Senza Dimora
Roma 3 novembre 2011

Traccia intervento di Paolo Pezzana

⇒ ringraziamenti a Ministero LPS, ISTAT, Caritas Italiana per aver reso possibile questa ricerca e questi risultati, primo step del nostro percorso conoscitivo ma già di per sé stessi preziosi e rilevanti.

⇒ il panorama di servizi che appare è un segno della incredibile e solidale resilienza di questo nostro Paese che, anche in un campo privo di riferimenti e di risorse significative, davanti ad un bisogno importante di persone fortemente deprivate, mostrando la dignità necessaria per potersi dire un “paese civile”, attraverso un numero importante di organizzazioni private e pubbliche si è letteralmente inventato, negli anni, un sistema di servizi capace di fronteggiare almeno in parte una “emergenza sociale permanente” (tale è purtroppo l’homelessness, dato che un’emergenza è una situazione in cui si rischia di perdere la vita, e di homelessness si muore e si continua a morire) altrimenti piuttosto negletta agli occhi delle istituzioni politiche, dell’opinione pubblica e dei media. E’ sorprendente notare come in questo campo di sussidiarietà si parli molto poco ma invece, a differenza che in altri campi, la si pratici in abbondanza, se è vero che il 50% delle risorse sulle quali il sistema si regge sono risorse private, che vengono mobilitate INSIEME a quelle pubbliche per raggiungere obiettivi condivisi. E’ vero che l’insieme delle risorse disponibili non basta probabilmente ad integrare quanto sarebbe necessario per contrastare efficacemente l’homelessness, ma la strada tracciata sinora vale a confermare che, se vi fosse la volontà politica di investire sulla reinclusione delle persone senza dimora e sulla capacità dei servizi esistenti di occuparsene efficacemente, si potrebbe ottenere qualche risultato apprezzabile anche senza aggiungere una quantità di risorse troppo elevata alle poche attualmente disponibili.

⇒ i dati servono per programmare policy più efficaci e verificarne l’implementazione; è in questa ottica che una organizzazione come fio.PSD, che rappresenta i principali organismi che lavorano con le persone senza dimora in Italia (il 10% del totale nominale, ma per più del 60% dell’utenza) e cerca di promuoverne la coesione e la consapevolezza, può commentarli sensatamente.

⇒ La mancanza di una serie storica di dati simili rende da un lato ancora più importante questa “prima” uscita e dall’altro meno facile ragionare su alcuni di essi, che richiederebbero, oltre al dato sulle persone, che arriverà tra pochi mesi, anche dati comparabili con il passato. L’esperienza empirica ci può comunque venire in aiuto in questo senso ed aiutare a rilevare alcune possibili tendenze.

⇒ il bisogno che i servizi censiti incontrano appare senz’altro consistente e rilevante, sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo.

Il fatto che nel Paese nel 2010 si siano effettuati interventi di risposta ai bisogni primari in 1.300.000 casi di persone in difficoltà che chiedevano aiuto, sebbene il dato sia da prendere con le accortezze metodologiche che ISTAT ci ha ricordato, non può essere sottovalutato, specie ove si consideri che il 90% di queste richieste non sono rivolte direttamente a servizi pubblici ma ad enti e servizi di terzo settore, per quanto in parte finanziati dall’ente pubblico.



Federazione Italiana Organismi
per le Persone Senza Dimora

Cosa ci dice questo dato?

Senz'altro che nel Paese c'è una fascia importante (e, secondo la nostra esperienza, crescente) di persone che non riescono a soddisfare con loro risorse e capacità neppure i propri bisogni primari e che dunque dipendono letteralmente per la sopravvivenza dalle risorse della comunità in cui si trovano. Sapremo quante e chi queste persone siano completando l'indagine nei prossimi mesi, ma sappiamo sin d'ora che la soddisfazione di tali bisogni assorbe la maggior parte delle energie (e presumibilmente delle risorse) dei servizi che alla grave emarginazione si dedicano.

Il dato ci dice anche che nel nostro Paese la risposta pubblica, diretta o indiretta, arriva a coprire circa la metà del fabbisogno che tali servizi vanno ad integrare, essendo il resto lasciato alla spontanea azione di enti ed organizzazioni private che agiscono la loro missione, senz'altro di pubblica utilità, senza legame con le pubbliche autorità. Se si considera che non si può assumere che il bisogno sia integralmente soddisfatto dai servizi esistenti, è possibile che la quota di bisogni primari, e dunque essenziali alla sopravvivenza delle persone che ne sono portatrici, che le pubbliche istituzioni coprono sia ancora inferiore.

Ancora più forte è il dato se ci si sposta dal settore dei bisogni primari così come definito dalla ricerca a quello del bisogno di un alloggio, nel quale le risposte sono ancora inferiori, sia nel pubblico che nel privato, per di più con una disomogeneità territoriale importante.

Essendo anche quello alloggiativo un diritto umano fondamentale, che varie carte internazionali sanciscono, possiamo concludere da questa prima veloce lettura dei dati che il nostro è, purtroppo, un Paese nel quale la condizione di grave emarginazione ed homelessness espone a rischi assai concreti di mancata integrazione dei propri bisogni basilari e dunque ad un rischio concreto di perdita o comunque rapido deterioramento del bene "vita".

In termini di policy potremmo anche dire che, sin da un primo sguardo alla composizione dei servizi per le persone senza dimora, si rende evidente che nel nostro Paese mancano anche al livello più elementare, livelli essenziali di assistenza uniformi per tutto il Paese capaci di garantire le persone più in difficoltà, ovunque tale situazione e di estrema povertà li colga, almeno nei loro diritti umani fondamentali.

Ove vi fosse un sistema di tutele istituzionali di questo genere infatti l'homelessness non sarebbe di per sé sconfitta (è un disagio multidimensionale che non si supera solo agendo sulla dimensione materiale) ma di certo sarebbe affrontata con un complesso di risorse ed un equilibrio strumentale differente, meno concentrato sulla soddisfazione eteronoma dei bisogni primari e più sulla messa a disposizione di beni strumentali alla reinclusione sociale (alloggio, reddito, sostegno psico-sociale etc.).

Va da sé che anche gli interventi pubblici a sostegno dei servizi per la soddisfazione di bisogni primari sono utili (ad es. l'agevolazione alle mense per reperire alimenti o simili) ma non è questa la cifra più utile dell'intervento pubblico, il cui scopo dovrebbe essere quello di svuotare o almeno "rimpicciolire" e "delocalizzare" le mense (ed in genere il fabbisogno di generi alimentari), non di renderle sempre più grandi ed efficaci.

⇒ Colpisce la presenza diffusa e ampia in tutto il Paese di servizi di orientamento/accompagnamento e segretariato sociale per le persone senza dimora.

Certamente la loro diffusione è spiegata dalla poliedricità della funzione, che il servizio sociale professionale del territorio è chiamato per legge ad esercitare e che non differisce poi in modo così radicale a seconda che si rivolga a destinatari diversi, come potrebbero essere famiglie con minori, anziani, portatori di handicap, immigrati, senza dimora o altro.

Ciò che colpisce tuttavia è che, guardando all'insieme dei servizi che vengono offerti, alla loro



Federazione Italiana Organismi
per le Persone Senza Dimora

distribuzione per tipologia ed alla relativa frequenza del loro utilizzo, viene da chiedersi: verso dove accompagnano e orientano mai i nostri servizi di accompagnamento ed orientamento?

⇒ Nel mondo occidentale esistono sostanzialmente due modelli di policy attraverso i quali articolare il lavoro con le persone senza dimora.

Il primo è il cosiddetto “staircase approach” o “modello a gradini” o ancora “housing ready model”, che prevede che le persone senza dimora vengano accompagnate verso il recupero della loro autonomia attraverso il passaggio progressivo e guidato da un operatore professionale a carattere educativo per un sistema di servizi che vanno gradualmente dalla prima accoglienza al reinserimento in un alloggio ed un lavoro propri, mano a mano che la persona è ritenuta nuovamente “pronta” a sostenere le relative situazioni esistenziali.

Il secondo è il cosiddetto “housing first approach”, che prevede che si metta anzitutto a disposizione della persona una sistemazione alloggiativa non precaria (riducendo quindi al minimo non solo la permanenza in strada, ma anche in dormitori collettivi) e poi, su quella base, attraverso un percorso di accompagnamento personalizzato, si cerchino di integrare le altre condizioni materiali e personali necessarie al conseguimento di una piena autonomia.

Perché vi siano orientamento ed accompagnamento minimamente efficaci è dunque necessario che vi siano quantomeno una direzione tracciata e servizi idonei a supportarla.

Ora, a guardare ai dati che oggi vengono presentati, risulta piuttosto difficile ritenere che il nostro Paese sia effettivamente aderente ad uno di questi approcci, anche per chi ha da sempre considerato l'Italia un paradigma dell'”approccio a gradini”.

Esiste infatti una sproporzione tale tra il numero di servizi dedicati alla soddisfazione dei bisogni primari e l'utenza che li frequenta da un lato, e il numero di servizi idonei ad accompagnare un percorso progressivo di reinclusione sociale ed i relativi utenti, che risulta difficile ipotizzare che tutti coloro che non accedono ai servizi di secondo e terzo livello (come comunità semiresidenziali, alloggi autogestiti, laboratori diurni etc.) siano semplicemente “non pronti” ad esservi inseriti. L'ipotesi più congrua appare piuttosto che di tali servizi vi sia una tale scarsità ed una così disomogenea distribuzione territoriale, che la maggior parte delle realtà del nostro Paese sia appiattita su un intervento di mero contenimento del fenomeno, legato all'emergenza ed all'assistenza primaria e non alla promozione di un effettivo tentativo di reinclusione sociale.

Tale fenomeno, che potremmo definire come una sorta di “funnel approach” o “modello a imbuto”, dove tanti entrano nel sistema assistenziale ma pochi hanno la possibilità effettiva di venirne fuori, rende probabilmente ineffettivi anche i tanti servizi dedicati all'accompagnamento, al segretariato sociale (eccezion fatta per le residenze fittizie, in questo assimilabili ad un servizio per la soddisfazione di un bisogno primario, quello di esistere giuridicamente ed amministrativamente) ed alla presa in carico. Quali risorse hanno infatti a disposizione gli operatori, in larga parte professionali, impegnati in tali servizi, per dare un seguito ai percorsi che propongono alle persone, se i servizi di cui i loro sistemi sono dotati non offrono loro che risorse di “bassa soglia” o “primo livello”? Come connotare la dimensione promozionale ed educativa dei percorsi che si propongono alle persone se il sistema non è configurato per questo? E' facile che accada, in una situazione del genere, che anche gli operatori dei servizi privati, convenzionati o meno, si trasformino sostanzialmente in “operatori del controllo”, dedicati, pur con nobili intenzioni, ad un sostanziale fronteggiamento relazionale di una situazione cronicamente destinata a lasciare le persone nello stato in cui si trovano piuttosto che aiutarle ad affrontare un cambiamento positivo. Esistono naturalmente eccezioni, come dimostrano anche i dati relativi ai servizi più grandi e complessi, ma la tendenza generale appare purtroppo lasciare poche possibilità per altre più favorevoli diagnosi dei



Federazione Italiana Organismi
per le Persone Senza Dimora

nostri sistemi locali di intervento.

⇒ In questo senso, i dati, uniti all'esperienza, permettono di rilevare una certa "carenza di innovatività" da parte dei servizi per le persone senza dimora. Negli ultimi anni si è assistito infatti, a differenza di quanto osservato negli anni '80 e '90 del secolo scorso, ad un certo irrigidimento delle modalità di offerta di servizi per le persone senza dimora, che difficilmente, anche per le pressioni derivanti dai crescenti carichi di lavoro, sono riusciti ad introdurre nuove modalità di fronteggiamento dell'emarginazione e nuovi strumenti per l'inclusione sociale. Ciò è in controtendenza con quanto accaduto in molti Paesi Europei negli ultimi quindici anni, dove la presenza di strategie pubbliche complessive e condivise ha facilitato sperimentazioni e innovazioni utili e spesso efficaci.

⇒ una ulteriore tendenza, che l'esperienza ci porta a leggere nei dati che abbiamo davanti e che la successiva rilevazione sulle persone potrà confermare o meno, è quella che vede una larga parte di persone in condizione di povertà, relativa ed assoluta, ma non (ancora) senza dimora, rivolgersi ai servizi di risposta ai bisogni primari per acquisire a titolo gratuito beni necessari, come il cibo e gli indumenti, che altrimenti dovrebbero procurarsi con le scarse risorse economiche a loro disposizione. Tale tendenza, che potrebbe spiegare almeno in parte il differenziale enorme che sussiste tra i diversi tipi di servizi, rivelerebbe, se confermata, un'altra evidente lacuna delle policy del nostro Paese nel campo della lotta alla povertà: la mancanza di una misura universale di sostegno al reddito per le persone sotto la soglia di povertà. E' evidente infatti che, ove le persone che utilizzano una mensa per persone senza dimora "per risparmiare", potessero contare, come avviene nella maggior parte dei Paesi occidentali, su forme di sostegno al reddito come un reddito di autonomia, un reddito minimo di inserimento o simili, avrebbero meno bisogno di compiere un gesto difficile e in qualche misura "degradante" per la propria immagine di sé, quale quello di rivolgersi ad un centro per persone in condizione di povertà estrema. Eppure questa tendenza nei nostri Centri appare oggi, con la crisi economico-finanziaria, in crescita costante, con il correlato fenomeno, cui si sta cominciando ad assistere, di una pericolosa "assuefazione assistenziale" da parte di queste persone ai sistemi dai quali cominciano a dipendere, con perdita progressiva della fiducia in sé stessi, della capacità di reagire al proprio impoverimento mediante altre reti e capacità personali, della forza di progettare il proprio futuro in maniera alternativa. D'altro canto, la crescente pressione su questi servizi e sulla loro capacità di fronteggiare una domanda sempre in crescita, assorbe sempre più risorse ai gestori degli stessi e li costringe in qualche modo a concentrare su di essi la maggior parte delle loro risorse, sottraendole allo sforzo di accompagnamento e progettazione personalizzata. Ne deriva una sorta di circolo vizioso che, senza politiche consapevoli e dedicate, risorse sufficienti ed una efficace riconversione di parte della spesa esistente, è davvero difficile pensare di spezzare.

⇒ La proposta sperimentale della Nuova Social Card che è attesa nel 2012 da parte del Governo, pur prendendo finalmente in considerazione le persone senza dimora, che fino ad oggi ne erano addirittura escluse, focalizzandosi sull'intervento monetario per sostenere alcuni consumi primari, imbocca una strada che di per sé sarebbe apprezzabile per evitare, almeno in parte, il formarsi di un tale circolo vizioso. Va tuttavia rilevato che l'esiguità degli importi in discussione rende lo strumento fondamentalmente irrilevante in termini sostanziali, e quindi, a meno di fare della social card una forma di reddito di inclusione, il problema continuerà a porsi pressoché immutato.



Federazione Italiana Organismi
per le Persone Senza Dimora

⇒ Una delle conseguenze dell'assenza di un quadro strategico nazionale sulle politiche di contrasto alla grave emarginazione, e della corrispondente assenza di simili strumenti di programmazione concertata a livello regionale e locale, è il fatto che i servizi, per quanto si sforzino, finiscono per concentrarsi tutti, come attività principale, sulla erogazione di prestazioni specificamente materiali, tralasciando, per mancanza di risorse e mancato riconoscimento da parte delle istituzioni pubbliche e dell'opinione pubblica, l'investimento nelle azioni di presa in carico ed accompagnamento relazionale e comunitario, da fio.PSD ritenute invece, per esperienza quasi trentennale, le azioni più importanti e decisive in questo campo.

⇒ Non è irrilevante che la distribuzione quantitativa e qualitativa dei servizi nel Paese rifletta in qualche modo la densità di capitale sociale ed istituzionale presente nei diversi territori, oltre che la ricchezza degli stessi. In mancanza di una strategia politica condivisa e diffusa accade che ciascuno faccia leva sulle risorse di cui dispone in maniera autonoma; se è vero che questo ha condotto alcuni territori a livelli di copertura del bisogno assai elevati (ad es. in Lombardia) è anche vero che tale situazione genera forti tensioni e squilibri territoriali e si è spesso tradotta in resistenze da parte dei territori più “dotati” rispetto all'accoglienza di persone senza dimora provenienti da altri territori, magari utilizzando una interpretazione restrittiva della legge anagrafica per concedere in modo restrittivo la residenza alle persone prive della stessa che la domandino su quello specifico territorio per poter usufruire dei servizi colà disponibili. Essendo il fenomeno della grave emarginazione una realtà piuttosto fluida e dinamica, in molti casi caratterizzata da elevata mobilità territoriale, un tale approccio “campanilistico” è purtroppo destinato ad essere inefficace. Altro sarebbe poter affrontare il problema in reti territoriali più ampie, fra istituzioni, attraverso programmazioni congiunte, ma per questo occorrerebbero appunto strumenti di riferimento e indicazioni strategiche di livello almeno regionale se non nazionale, che appunto difettano.

⇒ i dati mettono in evidenza un aspetto importante dell'organizzazione dei servizi per persone senza dimora, che conferma quanto fio.PSD sostiene da anni: il ruolo del VOLONTARIATO è forte e fondamentale, ma è complementare e non sostitutivo a quello degli operatori professionali. La distribuzione dei volontari nei diversi servizi, per tipologia e diffusione territoriale, conferma infatti che i servizi, per poter svolgere la loro missione, hanno bisogno di utilizzare personale professionale formato e competente a presidio di alcune funzioni fondamentali per la gestione delle strutture e l'accompagnamento delle persone, trovando poi nel contributo dei volontari quel supplemento di risorse, di senso e di capacità relazionale che può permettere di raggiungere i risultati prestazionali che sono qui descritti anche in presenza di fondi molto inferiori alle necessità. Sarebbe dunque un errore fondamentale, tale da decretare la morte di buona parte dei servizi che oggi analizziamo, pensare che il Volontariato sia la loro unica anima e sia investendo solo su di essa (ossia riducendo ulteriormente i fondi disponibili e limitandosi a sollecitare la filantropia) che si possa sostenere al meglio tale sistema. Ragionare così significherebbe ignorare un dato di fatto assolutamente evidente e fondare su un approccio puramente ideologico interventi che invece sarebbero da connotarsi propriamente come “dismissioni” di servizi esistenti.

⇒ va rilevato infine che i dati che sono stati presentati oggi non esauriscono la ricchezza dei dati acquisiti circa i servizi intervistati né intendono offrire tutte le informazioni necessarie. Sarà oltremodo interessante che la comunità scientifica e quella degli operatori, in modo il più possibile interdisciplinare, possano lavorare ancora sui microdati che ISTAT metterà progressivamente a



Federazione Italiana Organismi
per le Persone Senza Dimora

disposizione, per formulare ulteriori ipotesi di lettura e proporre approfondimenti che, essendo questo un *primum* storico per il nostro Paese, sembrano viepiù necessari.

⇒ altro dato che sarebbe importante approfondire, anche in chiave comparativa con gli altri Paesi, è quello relativo all'ammontare della spesa pubblica e privata in questo ambito di servizio, visto che l'indagine ha sinora rilevato la presenza di contributi o meno ma non il loro ammontare. E' ferma convinzione di fio.PSD che, se si entrasse con maggiore dettaglio in questa spesa, che è quasi esclusivamente spesa comunale, ci si renderebbe conto di un ulteriore "miracolo italiano" quotidianamente compiuto da chi opera in questo ambito, essendo probabilmente il rapporto tra costi e produzione che si riesce a conseguire in tali servizi davvero significativo.

⇒ in conclusione, fio.PSD sente di poter rilanciare, con rinnovata convinzione, sulla base di questi dati, la proposta di fare del campo della grave emarginazione adulta un piccolo ma significativo LABORATORIO NAZIONALE DI WELFARE.

Tale campo si presterebbe in effetti molto bene a sperimentazioni e innovazioni nel modo di stabilire *policy* e monitorarne l'efficacia. Esso infatti:

- Si concentra su un fenomeno, l'homelessness, che (nonostante molti credano ancora, falsamente, che i senza dimora siano dei diversi e che la maggioranza della gente comune sia "immune" dal rischio di diventare homeless) non è che la fase più acuta della povertà. Intervenedo efficacemente sulla homelessness si colpirebbe la punta di un iceberg che potrebbe poi essere di conseguenza efficacemente sgretolato estendendo l'ambito delle misure sperimentate;
- Presenta numeri importanti ma contenuti; è più facile fare sperimentazioni efficaci e misurarne la validità concentrandosi su numeri contenuti prima di passare ad applicazioni di più largo raggio;
- In questo campo la sussidiarietà, che viene considerata uno dei pilastri fondamentali del nuovo welfare, è praticata *ab origine* e ha già mostrato tanto le sue potenzialità (mobilitazione di risorse ulteriori rispetto a quelle pubbliche, creazione di legami, coinvolgimento delle comunità etc.) quanto i suoi limiti (rischio di trasformarsi in delega paralizzante; penalizzazione dell'innovazione a causa della sopraffazione da carichi di lavoro eccessivi etc.)
- La spesa pubblica e privata ulteriormente necessaria sarebbe relativamente contenuta e ci sarebbero ampi margini di conversione in senso più efficiente della spesa esistente (ad es. nell'assegnazione degli alloggi di edilizia popolare o nella erogazione di sussidi monetari)
- Esiste un network solido e collaborativo tra enti pubblici e privati che potrebbe facilitare le sperimentazioni e concorrere in modo significativo sia alla programmazione che alla misurazione degli interventi.

⇒ Si tratta solo di capire se la volontà politica, a tutti i livelli, c'è o meno...L'homelessness non è una scelta e tantomeno una colpa: è un rischio sociale come lo sono gli altri rischi per contrastare i quali esistono i sistemi di welfare. Cominciando a condividere davvero tale comprensione, che i dati presentati ci aiutano ad argomentare, si sarebbe compiuto davvero un primo passo in tale direzione.