



Federazione Italiana Organismi
per le Persone Senza Dimora

Contributo alla consultazione pubblica indetta sul

Libro Verde sul futuro del modello sociale

“La vita buona nella società attiva”

GENOVA, OTTOBRE 2008

PREMESSA E METODO

L'occasione di vedere insieme in un unico Ministero le funzioni di indirizzo nell'ambito delle politiche del lavoro, della salute e delle politiche sociali consente di adottare finalmente uno sguardo omogeneo sui temi dello sviluppo sociale. Il fatto, poi, che tali funzioni si trovino accorpate nel medesimo ministero si costituisce quale circostanza unica nella storia repubblicana e consente di dare alle politiche per lo sviluppo sociale un indirizzo organico entro una strategia d'insieme.

Appreziamo dunque che si sia scelto di attivare una consultazione pubblica secondo la modalità scelta del "Libro Verde" che permetta una ampia partecipazione, confronto e discussione su un tema così importante quale quello del *futuro del modello sociale*.

La nostra partecipazione a questa consultazione pubblica risponde ad un sincero desiderio di collaborazione che viene esercitato con senso di responsabilità da parte delle organizzazioni pubbliche e private che aderiscono a fio.PSD.

La fio.PSD – Federazione Italiana degli Organismi per le persone senza dimora, nasce nel 1985 dall'aggregazione informale di operatori di servizi ed enti che si occupano di persone senza dimora; nel 1990 si costituisce Associazione, proprio allo scopo di istituire anche in Italia una rete nazionale specificamente dedicata al tema della *homelessness* ed al suo contrasto. Caratteristica peculiare della Federazione è la sua struttura: essa riunisce infatti Enti appartenenti sia alla pubblica amministrazione che al privato sociale, che si occupano direttamente, attraverso la gestione di servizi, di grave emarginazione adulta e di persone senza dimora.

L'Assemblea dei soci è l'organo di definizione e verifica delle attività della Federazione: per questo motivo per redigere il presente contributo si è scelto di avviare un percorso partecipativo ampio con i soci in tre fasi.

1. La prima è consistita in una attività capillare di informazione e diffusione di documenti tra i soci per mettere ciascuno nelle condizioni di elaborare la propria posizione.
2. La seconda è culminata nella convocazione di una Giornata di studio, partecipata da 56 persone e tenutasi il 10 ottobre u.s. a Milano, con relazioni del **prof. David Benassi** dell'Università Bicocca di Milano e del **dott. Lorenzo Malagola** per il Ministero competente e successivi gruppi di lavoro.
3. La terza, basata sui risultati della seconda, è consistita nell'elaborazione del testo finale della posizione della Federazione, effettuata dalla segreteria nazionale e confrontata con i soci per un'ultima revisione prima dell'invio.

Il presente documento si presenta dunque in maniera meno sintetica di quanto avremmo voluto, ma vuole rendere conto di una ricchezza di riflessioni e coinvolgimento che effettivamente c'è stata.

Dopo una prima parte di considerazioni generali per noi indispensabili, sono state prese in considerazione specifica, secondo un criterio di competenza, alcune delle domande proposte dal Libro verde, alle quali si è cercato di fornire una risposta. In conclusione, anche su invito del Dott. Malagola, sono state poste alcune considerazioni particolari che forse vanno oltre i propositi del Libro verde ma che certamente hanno a che fare con l'attualità dei temi che esso tratta.

CONSIDERAZIONI GENERALI

Negli ultimi mesi alcuni importanti passaggi hanno permesso di riportare all'attenzione di diversi livelli istituzionali il tema della povertà, della *homelessness* e dell'inclusione sociale.

A livello europeo:

- nel dicembre del 2007 il Parlamento Europeo ha adottato la **dichiarazione scritta 0111/2007 che impegna** tutti i livelli istituzionali dell'Unione Europea e degli stati membri ad **attivarsi per porre fine al problema dei senzatetto entro il 2015**.
- il governo italiano, al pari degli altri governi UE, ha redatto il **Rapporto Nazionale sulle Strategie per l'inclusione, la protezione sociale e le cure sanitarie** per il triennio 2008-2010 e si trova, per la prima volta da quando i paesi dell'Unione hanno adottato il Metodo Aperto di Coordinamento, nella condizione di poter redigere il piano, monitorarne l'attuazione, compiere una sua verifica e preparare il successivo. fio.PSD ha partecipato alla consultazione per la stesura di tale Rapporto partecipando alle riunioni indette sul tema e redigendo un proprio contributo al quale si rinvia.
- Nell'ottobre 2008, Commissione e Parlamento, in concomitanza con la Tavola Rotonda Europea sull'Inclusione Sociale di Marsiglia, hanno varato alcune proposte specifiche di intervento, racchiusi entro la cosiddetta "**strategia per l'inclusione attiva delle persone più lontane dal mercato del lavoro**", che, superando un approccio puramente workfarista, propone, pensando proprio alle persone più svantaggiate, l'adozione di schemi di inserimento basati sulla contemporanea accessibilità di un reddito adeguato, possibilità occupazionali di qualità e servizi, non solo sociali, di accompagnamento efficace.

A livello nazionale:

- le scorse settimane il **Parlamento italiano** ha discusso e votato alcune **mozioni inerenti "iniziative per il contrasto della povertà e della disuguaglianza sociale"**. Il dibattito che si è svolto alla Camera dei Deputati lo scorso due ottobre ha segnalato, per la verità, una partecipazione assai deludente: in aula hanno partecipato all'esame ed alla discussione delle mozioni presentate solo una dozzina di deputati. Nella successiva seduta del nove ottobre, quando tali mozioni sono state sottoposte a votazione, rincuora che si siano sapute trovare le necessarie convergenze approvando non solo la mozione presentata dalla maggioranza politica che sostiene il governo ma anche parti separate di alcune mozioni presentate dalle minoranza parlamentari;
- è in corso di realizzazione la **ricerca nazionale sulla grave emarginazione e sulle persone senza dimora in Italia**, contenuta come indicazione nel precedente Rapporto nazionale sulle strategie per l'inclusione sociale presentato in sede europea per il triennio 2007-2009. Tale azione di ricerca segue l'applicazione della convenzione tra Ministero della Solidarietà Sociale, ISTAT, Caritas Italiana e fio.PSD, ha durata triennale (2007-2009) e vuole colmare quel deficit di conoscenze sui fenomeni attinenti la grave emarginazione che hanno sin qui impedito l'adozione di politiche organiche di contrasto;

- lo stesso Libro Verde contiene in molti suoi passaggi rimandi espliciti al tema della povertà e delle forme nelle quali si manifesta, particolarmente la povertà assoluta.

Riteniamo dunque che la riflessione che scaturirà dalla consultazione pubblica non potrà non tenere conto di tutte le indicazioni citate come base e scenario entro il quale muovere il nuovo modello sociale che ne discenderà.

Occorre premettere inoltre che non si potrà utilmente ragionare di un nuovo modello sociale se non integrando anche quelle competenze che esulano dai compiti del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, ovvero di quei ministeri che hanno competenze anche nell'ambito dell'immigrazione, delle politiche della casa, della pianificazione finanziaria.

Fondamentale per noi è il riferimento alla povertà ed alla povertà assoluta che il Libro verde contiene. Osserviamo tuttavia come la definizione di povertà assoluta abbia una matrice sostanzialmente materiale, peraltro in Italia quantitativamente non al momento quantificata.

Ciò non permette di dare conto delle più ampie dimensioni immateriali e simbolico-esistenziali che sempre si rilevano nelle situazioni di grave emarginazione e spesso sono determinanti nell'accelerare lo scivolamento verso la miseria e la *disaffiliazione* sociale di molte di quelle (crescenti) situazioni di impoverimento materiale che tuttavia, da sole, non parrebbero configurare ancora condizioni di povertà così grave.

Certo, tutto questo ancora non viene osservato e rilevato con strumenti adeguati. Sfuggono pertanto le dimensioni di un fenomeno che, nell'esperienza di noi servizi ha proporzioni rilevanti, ma al tempo stesso la cui scarsa conoscenza impedisce la definizione di una strategia di contrasto efficace ed organica.

La transizione di persone in condizione di vulnerabilità sociale a stadi sempre più progressivi di povertà acuta conduce a forme di povertà estrema ed a forme di deprivazione assoluta.

Siamo fermamente convinti, e ci teniamo a ribadirlo qui, che **non esista una cesura netta, qualitativa, tra povertà relativa e povertà assoluta/grave emarginazione**; diventa difficile pertanto poter distinguere i confini tra le due.

Ciò che importa quindi è la comprensione dei fenomeni che conducono le persone in condizione di povertà estrema poiché sia possibile adottare quelle misure che possano utilmente contrastarne il radicamento.

La ricca letteratura sociologica sul tema e la nostra esperienza più che ventennale di servizio alle persone senza dimora ci dicono, concordi, che è possibile utilmente comprendere i fenomeni della povertà nelle nostre società mettendo a tema ciò che determina la condizione di vulnerabilità sociale ed il suo vertiginoso e crescente coinvolgimento di strati sempre più ampi della popolazione che mettono a rischio di povertà, anche assoluta, un numero sempre crescente di persone.

Tale condizione di vulnerabilità risiede non solo in rapporto all'accesso al mercato del lavoro, ma anche alla struttura ed alla natura dei rapporti sociali che vedono una progressiva rarefazione del legame sociale con conseguente aumento dell'isolamento delle persone e delle famiglie e di incremento della domanda di servizi di supporto.

Tale dinamica, se da un lato ha sviluppato un attivo mercato nell'offerta dei servizi, generando un'importante economia connessa con tale mercato, dall'altro ha determinato anche un innalzamento delle soglie d'accesso alla condizione di inclusione sociale che diventa non più sostenibile, come già s'è detto, da una platea sempre più crescente di soggetti.

La famiglia, pertanto, si trova oggi, a causa delle modificazioni che ha subito e dello scarsissimo aiuto pubblico sinora ricevuto, in una condizione di vulnerabilità sociale che le rende faticoso, se non a volte impossibile, esprimere un'efficace capacità di solidarietà che si estenda a tutti i suoi membri.

La crescente domanda di sostegno ha generato una maggiore richiesta di servizi la cui risposta non sempre si è realizzata in un potenziamento del capitale sociale della famiglia nell'irrobustimento della capacità di generare legame sociale.

Va perciò detto che un modello sociale che sappia generare una "vita buona" deve potersi porre il problema di come irrobustire la coesione sociale mettendo a fuoco, insieme alla famiglia e secondo il principio di sussidiarietà, anche la comunità, quale contesto di generazione per legami di solidarietà e di sostegno sociale.

Passa di qui, culturalmente, socialmente, progettualmente, la produzione di quel bene pubblico essenziale che è la **fiducia**, che lo stesso libro verde pone quale premessa fondamentale per il conseguimento del benessere e che la povertà, più di ogni altro fenomeno sociale, contribuisce a minare, generando paura e smarrimento.

Le persone senza dimora sono persone alle quali è sostanzialmente venuta meno ogni fiducia in sé stessi e nella società, ciò che i sociologi chiamano *désaffiliation*.

Partire da loro e dalla loro promozione è a nostro avviso il miglior banco di prova per testare la capacità effettiva di qualunque ipotesi di *welfare* di ri-costruire fiducia e legame sociale, e da qui sviluppare benessere.

CONSIDERAZIONI SPECIFICHE

IN TEMA DI DISFUNZIONI DEL MODELLO ATTUALE E DI WELFARE TO WORK

L'analisi del Libro Verde, per quanto fortemente centrata sulla spesa sanitaria, è convincente ed ampiamente nota.

Applicata al campo della grave emarginazione essa si aggrava ulteriormente, perché, in assenza di livelli essenziali di assistenza dedicati, si può affermare che **la spesa sociale dedicata alle persone senza dimora** non solo non è efficace, ma **spesso non è proprio esistente**.

Il quadro del nostro Paese è infatti estremamente variegato, presenta lacune enormi nell'intervento sociale di aiuto per le persone emarginate, vede una spesa residuale, frammentaria, non integrata, concentrata al livello degli enti locali ed improntata, salvo rare eccezioni, a logiche di pura emergenzialità, per definizione inadeguate ad offrire risposte strutturali e durevoli al disagio permanente di chi vive senza una dimora.

Come tutte le esperienze nazionali ed internazionali insegnano, è illusorio, e in alcuni casi persino persecutorio ed afflittivo, pensare di fronteggiare tale disagio con modelli di puro *welfare to work*.

Non si vuole qui sostenere che la persona senza dimora non sia in grado di lavorare *tout court*, sarebbe un grave errore il ritenerlo.

Ciascuno ha e deve avere il diritto di esprimere la propria personalità attraverso un lavoro e/o un'occupazione significativa in cui essere riconosciuto come persona, come soggetto capace e dotato di valore, di capacità di scambiare.

Il punto è che nel lavoro si giocano componenti fondamentali del rapporto complesso tra identità personale e sociale e benessere.

Ove si parta da una situazione di grave, gravissima deprivazione materiale e simbolico-esistenziali, qual è la condizione delle persone senza dimora, non si può pretendere che la mera messa a disposizione di un'occupazione, magari neppure scelta ma imposta, possa agire positivamente sulla ricostruzione identitaria, che è presupposto imprescindibile per poter accettare e mantenere un qualsivoglia lavoro, e per poter, attraverso di questo, ripercorrere a ritroso il cammino dell'emarginazione verso l'inclusione.

Tale considerazione è tanto banale quanto misconosciuta, e risiede proprio qui la causa dei numerosissimi fallimenti che le storie di inserimento lavorativo ed occupazione delle persone senza dimora conoscono, non senza frustrazioni rilevanti per la persona stessa, per gli operatori, per il sistema.

Un *welfare to work* è una mera chimera per le persone senza dimora, se si focalizza sul *work* dimenticando il *welfare*, come spesso accade nei processi internazionali di *policy making* che si ispirano a tale necessità.

Guardando alle domande del libro verde presenti in questa sezione, e senza voler per forza sostenere

che l'analisi appena condotta possa avere qualche efficacia esplicativa anche oltre il campo della grave emarginazione, le risposte che possono fare la differenza per le persone senza dimora, ci pare possano essere ricercate proprio in una corretta comprensione della strategia europea di inclusione attiva.

Occorre bilanciare adeguatamente diritti, opportunità e responsabilità di tutti.

Senza un standard di vita adeguati riconosciuti come diritto, l'accessibilità di servizi di accompagnamento a base relazionale come opportunità realmente aperte a tutti, la disponibilità di occasioni lavorative e di occupazione significativa come concreta possibilità per ciascuno, è impensabile che uno schema di *welfare to work* funzioni; crediamo questo valga per tutti, siamo certi che valga per le persone senza dimora.

Anche volendo effettivamente spostare il baricentro della formazione e dell'attivazione verso l'azienda, come il Libro verde sembra proporre, non si può pensare di chiedere all'azienda di smettere di fare profitto (che se correttamente impiegato è l'unica vera forma di responsabilità sociale che le imprese hanno) per caricarsi impropriamente di funzioni sociali e pubbliche di accompagnamento dei cittadini in difficoltà.

Altrimenti si propone una bipolarità delle responsabilità tra famiglia e azienda senza la mediazione di servizi di accompagnamento e senza la rilevanza di una logica di diritto ad un'occupazione. Mancando gli elementi di connessione tra famiglia, lavoro e territorio, l'azienda rischia di diventare il fulcro di vita del cittadino, dove si collocano la contrattazione diretta e la mediazione con le fasce deboli.

In una visione olistica della persona e della sua centralità non può tuttavia esserci un solo elemento che assorbe tutta la riflessione sulla vita e sul suo disagio.

Si veicola altrimenti un modello ideologico ben preciso, che esalta con l'importanza attribuita all'azienda la dimensione competitiva e che manca del principio di reciprocità della comunità civile e di diritto riferito alla fasce deboli.

Promuovendo la diretta mediazione dell'azienda sulla collocazione dei soggetti in difficoltà si può arrivare a sottrarre allo Stato la **titolarità della funzione di tutela e sostegno** svilendo il concetto di responsabilità di impresa nell'erogazione di un contributo economico.

Ci pare che non siano queste le intenzioni sottese al Libro Verde, e abbiamo quindi creduto appropriato sottolineare con adeguata forza i pericoli da evitare.

Pensiamo infine, anche sulla base di alcune buone pratiche di successo dei nostri soci che siamo disponibili a condividere, che si possa e si debba favorire un sistema in cui la centralità della persona si declina in centralità della relazione, ed in cui l'accompagnamento personalizzato delle persone diviene il fulcro operativo per supportare sia l'iter formativo sia quello addestrativo, tanto in fase di inserimento lavorativo quanto di stabilizzazione.

Si tratta in fondo semplicemente di ricordare che persona è il soggetto in difficoltà, ma persone sono anche l'imprenditore e l'operatore dei servizi; se l'iter formativo e di inserimento riuscissero a sottrarsi ai vincoli di un'impersonale burocrazia e divenissero relazione di reciprocità, le principali trappole che l'attuale sistema ha conosciuto ne risulterebbero disinnescate ed anche questo cruciale

funzionamento del sistema di welfare diverrebbe creazione di legame sociale orientato al benessere.

SUGLI OBIETTIVI QUANTIFICABILI

Ci preme ricordare qui l'importanza di **rendere "visibili" le persone senza dimora** tanto nelle statistiche pubbliche quanto nella definizione di indicatori ed obiettivi di *policy*.

A tal fine, per quanto fio.PSD sia parte in causa, ci sta a cuore sottolineare la cruciale importanza della ricerca in atto in partnership con il Ministero, ISTAT e Caritas Italiana, ed ancor più la necessità che si programmi chiaramente l'obiettivo di inserire tale tipo di censimento, a sperimentazione ultimata e verificata, tra le rilevazioni stabili di cui il sistema statistico italiano si fa ordinariamente carico.

Non si può decidere, né avere visioni significative, se non si ha una base di conoscenza adeguata ed aggiornata sulla quale fondare le deliberazioni.

SUL NUOVO WELFARE INTEGRATO E LA POVERTÀ ASSOLUTA

Siamo consapevoli che risiedono in questa parte i passaggi più importanti sui quali dare il nostro contributo.

Preliminarmente ci pare però di dover rilevare come il Libro Verde liquidi in maniera forse eccessivamente sbrigativa la questione del **Reddito Minimo**, la cui dichiarata inefficacia non corrisponde pienamente alla realtà della sperimentazione svolta: come è dato di leggere nella relazione parlamentare del 2007 di resoconto sulle sperimentazioni, **laddove infatti lo strumento è stato reso disponibile entro un contesto strutturato di servizi socio-assistenziali capaci di accompagnamento progettuale e relazionale delle persone, lo strumento non è stato inefficace.**

Ciò non fa che confermare le nostre precedenti deduzioni sulla necessità e centralità della funzione di accompagnamento da parte dei servizi, che risulta essere condizione strategica di efficacia per qualsivoglia misura si intenda adottare.

Le misure di *welfare* da sole non fanno la differenza; ciò che la può fare è solo l'intenzionalità strategica entro la quale le si usa, ed il Reddito Minimo non fuoriesce da questo esempio.

Un discorso analogo, e altrettanto importante nel contrasto della grave emarginazione, può essere fatto per le politiche pubbliche di *housing* e contrasto all'esclusione abitativa, praticamente assenti nel nostro Paese, che è uno degli unici in Europa a non avere un Ministero dedicato ed a considerare la cosa tra le competenze istituzionali del Ministero delle Infrastrutture, storicamente piuttosto restio a prendere in considerazione aspetti socio-assistenziali entro i propri paradigmi di analisi, programmazione ed intervento.

Non è pensabile che il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali sia esautorato dalle competenze in materia, e ci pare importante e fondamentale che nella visione di benessere che dal Libro verde scaturirà, la questione sia fortemente posta dell'abitare, come diritto fondamentale e come condizione per la qualità del benessere personale.

Al di là di tali pur importantissime questioni particolari, ciò che più ci preme è la questione relativa alla povertà assoluta che il Libro Verde tematizza con forza.

Abbiamo già detto in sede di considerazioni generali come fio.PSD inquadra questo tipo di questione, e, secondo tale linea di pensiero, il prendere in considerazione la povertà assoluta in un *welfare* attivo non è solo giusto ma anche moralmente e politicamente doveroso, trattandosi di elemento nodale della questione sociale.

Per che ciò avvenga è indispensabile ribadire la necessità di considerare la **natura multidimensionale del fenomeno della povertà**, che è in effetti cosa diversa dall'impoverimento, ma che vede implicate sia dimensioni materiali che simbolico-esistenziali, e quindi non può essere ridotta ad una "soglia" monetaria.

Si potrebbe discutere a lungo, ad esempio, quanto sia "realmente" povero un anziano pensionato che vive solo appena sopra la soglia di povertà monetaria ma senza reti di sostegno e nella solitudine di una periferia metropolitana, e che si percepisce certamente povero, sotto un profilo soggettivo. Ma non è questo il nostro scopo.

Va però ricordato, in questa medesima direzione, che essere senza dimora non significa solamente essere senza tetto (per questo motivo non bisognerebbe usare il termine senza fissa dimora, che è di natura burocratica ed è stato in origine coniato dal gergo amministrativo per definire "girovaghi e circensi"), ma soprattutto essere privati di uno "spazio per il Sè"; persona senza dimora quindi significa "individuo isolato, privo di una casa interna", di uno spazio di riflessione interiore, di uno spazio rassicurante che consenta l'elaborazione psichica della risposta.

E' a questo livello più che ad ogni altro che va presa in considerazione la "povertà assoluta" e ciò significa concretamente inserire con decisione nell'orizzonte politico delle scelte, accanto alle dimensioni materiali dell'intervento, anche la questione dell'accompagnamento e della relazione di aiuto che solo servizi con adeguata preparazione, competenza e radicamento comunitario possono offrire.

Per quanto attiene quindi la definizione, entro il quadro delle povertà assolute, del fenomeno della *homelessness*, la fio.PSD suggerisce che la definizione di persona senza dimora contenga quattro aspetti che "si integrano e si autoalimentano":

- presenza contemporanea di bisogni e problemi diversi che definisce un disagio complesso a carattere multi-dimensionale;
- progressività del percorso nel tempo che determina l'interazione e il consolidamento dei fattori di disagio attraverso un meccanismo che si autoalimenta e definisce un processo di cronicizzazione tale da rendere la persona non più in grado di contrastare validamente il processo di esclusione sociale;
- difficoltà nel trovare accoglienza e risposte appropriate nei servizi istituzionali a motivo di due fattori principali:
 - rispetto alla persona, per le elevate barriere di accesso che i servizi presentano rispetto alle esigenze e le risposte che ella ritiene siano possibili soluzioni dei problemi vissuti
 - rispetto ai servizi, per la difficoltà che essi hanno nel riconoscere la persona come un utente di loro "competenza" (anche se in molti casi la persona è già stata in passato

utente dei medesimi servizi)

- la difficoltà per la persona a strutturare e mantenere relazioni significative.

Tutto ciò premesso, è possibile definire una persona senza dimora come un soggetto in stato di povertà materiale ed immateriale portatore di un disagio complesso, dinamico e multiforme.

Può sembrare un approccio eccessivamente complesso o specifico ma non è così; siamo qui, a nostro avviso, al cuore della questione nodale della relazione tra identità, relazionalità e benessere, che è vitale ed ineludibile non solo per le persone senza dimora ma per l'intera comunità, quale che sia l'approccio di welfare che si intende implementare.

Sempre in tema di povertà, riteniamo altresì importante in questo contributo evidenziare, all'interno delle diverse definizioni del fenomeno, la dimensione della povertà, sia essa assoluta che estrema, che caratterizza la popolazione femminile e che prende il nome di povertà di genere.

Gli studi, in Italia, che si occupano del fenomeno della "donna senza dimora" sono relativamente pochi.

La marginalità femminile viene troppo spesso affrontata in modo asessuato, o trattata in secondo luogo, come se il fenomeno non fosse così importante da richiedere la giusta attenzione o addirittura non esistesse.

Nasce così un'emarginazione nell'emarginazione, un tema di seconda categoria nel dibattito teorico sull'esclusione sociale e sulla povertà estrema.

L'esperienza di lavoro con le donne senza dimora ci rivela invece quanto importante sia prestare un'attenzione specifica di genere negli interventi di *welfare*, a partire dal momento emergenziale sino a giungere alla fasi più articolate dell'accompagnamento e dell'inserimento socio-occupazionale.

D'altro canto, guardando oltre l'ambito nazionale più ristretto, la letteratura internazionale in tema di povertà, istruzione e microcredito mette in altrettanta evidenza come le politiche di aiuto ed incentivazione specificamente indirizzate alle donne abbiano un'efficacia nella promozione del benessere dell'intera famiglia altamente superiore a quelle indistinte.

Ci pare quindi necessario che, nel delineare visioni e programmi di *welfare*, il governo tenga in considerazione privilegiata e convinta l'approccio di genere, adottando criteri appropriati per la realtà italiana e non solo per rispondere formalmente alle esigenze di *gender equality* dettate dalla Commissione Europea.

Sempre rimanendo nel campo di riflessione suscitato in noi dalle **domande 12, 13 e 14 del Libro verde**, spostando l'attenzione sulla dimensione comunitaria, ci pare di dover riprendere e sottolineare ulteriormente alcuni altri punti, tra i quali:

- l'importanza programmatica del tema dell'**accompagnamento sociale**;
- La **funzione** della famiglia nelle dinamiche di emarginazione;
- L'importanza preventiva di un **monitoraggio** efficiente e costante;
- La necessità di garantire in ogni caso l'**accesso ai diritti di base** attraverso la applicazione

effettiva della disciplina della **residenza fittizia**.

L'ACCOMPAGNAMENTO

Oggi, la complessa elaborazione, anche a livello teorico, dei percorsi di accompagnamento sociale, ancora in fase di consolidamento, trova il suo innesco in numerose esperienze di lavoro sulle povertà estreme che, organizzandosi secondo modalità di tipo comunitario, si sono poste in prospettive divergenti da numerosi altri modelli di intervento.

Il lavoro – difficile - di accompagnamento sociale, fatto di piccoli passi continui, di contrattazioni specifiche, di sforzi per tenere agganciata costantemente una persona e aiutarla a sviluppare processi di maturazione e di crescita umana e sociale in cui l'operatore è lo strumento prevalente, ha caratterizzato e caratterizza tali esperienze e ha delineato e prodotto competenze professionali.

Tale prospettiva di intervento prende le mosse da una lettura processuale della grave marginalità, che mette in luce la successione di fallimenti e di fratture biografiche, la progressiva contrazione degli orizzonti esistenziali e di senso, il graduale ritiro da contesti relazionali.

Si pone quindi l'accento sulla natura multidimensionale del disagio e in esso assume una rilevanza cruciale la vicenda interiore del soggetto e non solo la sua storia di emarginazione e di crescente deprivazione economico-materiale.

L'adozione di questo tipo di lettura costituisce la premessa fondamentale per il superamento di un approccio meramente assistenziale che purtroppo ancora troppo connota l'organizzazione dei servizi pubblici e privati.

Prioritaria in questo approccio è la finalità di ridare alle persone attaccamento alla vita, di far sperimentare un senso; in questa prospettiva tutti gli interventi, tradizionali o innovativi, sul versante delle condizioni materiali di deprivazione come su quello dell'interiorità, di bassa soglia o di livello più alto, possono essere ricompresi come strumenti, ritenuti adeguati e congruenti alle storie e alle situazioni contingenti dei singoli.

Una visione ed un modello di *welfare* rinnovati dovrebbero essere capaci di incidere su questi piani, di mobilitare e coinvolgere, secondo una logica di sussidiarietà, tutti gli attori comunitari capaci di “dare senso” alle esperienze proprie e altrui, di impiegare correttamente le competenze dei professionisti del lavoro sociale come accompagnatori, interlocutori, mobilitatori, animatori (*linking agents*).

E' questa un'esigenza non troppo semplice da contemperare con l'altrettanto forte esigenza di definire costi standard per prestazione, che il Libro verde e la riforma in senso federalista della fiscalità nazionale pongono.

Non si tratta però di un'incompatibilità, è necessario sottolinearlo con forza, ma di un problema tecnico di costruzione ed utilizzo del concetto di “prestazione sociale”, che non può essere mutuato *sic et simpliciter* dal paradigma sanitario, incorporandosi qui un elemento relazione specifico e fondamentale che non può essere trascurato.

Crediamo che con un serio confronto con i soggetti operanti nel settore, e con l'ausilio di studiosi di economia e scienze sociali adeguatamente informati, il problema sia risolvibile, e lo sia in un senso che

potrebbe essere innovativo sul piano internazionale e porre le premesse per portare l'Italia a divenire una buona pratica da imitare in tema di strutturazione dei servizi sociali invece che il "fanalino di coda" che troppo spesso rappresenta.

LA FUNZIONE DELLA FAMIGLIA

Giustamente la famiglia, come cellula fondamentale della socialità e della società, è posta al centro delle attenzioni del Libro verde.

Nel campo della povertà e dei processi di emarginazione non bisogna mai però dimenticare che molte volte è proprio all'interno di una famiglia che non riesce ad esercitare le proprie funzioni protettive ed aggreganti che si producono le condizioni prime che innescano un percorso di disaffiliazione sociale verso la "povertà assoluta".

In questi casi "mettere al centro la famiglia" resta un'esigenza prioritaria, ma occorre tenere presente che si tratta di riallacciare legami delicati ed importanti, di lavorare "delicatamente" su relazioni fragili e vitali, di considerare insomma la famiglia come un punto di arrivo e non come il punto di partenza dal quale agire socialmente.

Ancora una volta quindi si tratta di impostare un *welfare* che sia capace di accompagnare ed essere presente nel momento delle scelte, della formazione degli orientamenti, senza sostituirsi alla famiglia sino a quando ciò è possibile, ma ricordandosi che **sussidiarietà significa anche un ben preciso potere/dovere di sostituzione (con l'accompagnamento non con l'espropriazione), laddove i meccanismi di tutela non funzionino.**

In questo modo, attraverso servizi di accompagnamento capaci di agire nella prossimità, si potranno impostare percorsi di aiuto alle persone senza dimora in cui alla famiglia possa essere restituita una funzione di obiettivo motivante e di attore partecipante, e si potranno valorizzare, nelle famiglie in difficoltà, le capacità ed abilità residue in chiave preventiva dello scivolamento nell'emarginazione.

LA PREVENZIONE

In generale la grave emarginazione, sia come dinamica individuale che come fenomeno collettivo, si presenta come processo variegato ed a tappe progressive, che possono essere plasticamente rappresentate dall'immagine della "spirale negativa".

Un sistema di *welfare*, anche senza voler ricorrere necessariamente al paradigma della riduzione del danno, dovrebbe sempre approcciare tali questioni ponendosi anche obiettivi preventivi; anche laddove non sia (più) possibile la prevenzione primaria (evitare cioè la situazione di emarginazione *tout court*), resta infatti sempre possibile sia una prevenzione secondaria (lavorando con la persona per evitare il deterioramento delle sue condizioni incidendo sui suoi comportamenti ad esempio nel campo dell'igiene o dell'alimentazione) che una prevenzione terziaria (agire sulle condizioni ambientali affinché siano disponibili servizi di protezione dall'aggravarsi dei rischi per l'incolumità personale che l'emarginazione porta con se, ad esempio allestendo rifugi per il freddo, distribuzioni di alimenti in emergenza, strutture per senza dimora anziani e con problemi psichiatrici gravi etc.).

Per gestire tale approccio preventivo ci pare che sia necessario essere dotati di un **sistema**

permanente di monitoraggio e ricerca sulle dinamiche della povertà, e più specificamente dell'impovertimento e dell'esclusione sociale che ad essa conducono.

Attraverso il sostegno ad azioni di conoscenza di base sulle "frontiere" della povertà e nei "luoghi sensibili", e il supporto ai soggetti pubblici e privati che dispongono di significative "antenne sul territorio", si potrebbe costituire una rete efficace per il **monitoraggio della povertà e realizzare una sorta di early warning system pubblico per intervenire efficacemente in maniera preventiva laddove la povertà assoluta stia sviluppandosi, sia a livello collettivo che a livello di storie individuali.**

Queste iniziative, per avere successo, devono non solo essere realizzate coinvolgendo gli attori sociali presenti sul territorio, ma anche in maniera tale da poter essere effettivamente percepite come amichevoli ed utili da parte delle persone che sperimentano la povertà, che di tali forme di indagine rischiano altrimenti di essere dei meri oggetti materiali e passivi, se non ostili.

Congiuntamente a tali azioni di conoscenza sarebbe necessario favorire anche **appositi programmi di comunicazione e disseminazione dei risultati** attraverso incontri pubblici e contatti con i media, che potranno essere tanto più efficaci quanto più realizzati in sinergia tra Governo, Regioni, Amministrazioni locali e Organizzazioni non Governative impegnate sul territorio.

LA RESIDENZA FITTIZIA

Affinché tutto questo possa avere effettività, è necessario nella maggior parte dei casi che la persona senza dimora "**esista**" amministrativamente, e possa quindi essere fatta oggetto di intervento pubblico di aiuto.

Tranne che per il caso della prevenzione terziaria, che riteniamo vada garantita a tutti, anche agli stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale, in base a logiche naturali e basilari regole di diritto umanitario (non si può permettere che qualcuno, chiunque sia, muoia di freddo o di fame solo perché non ha documenti italiani in regola), per tutti gli altri casi, affinché sia dia "esistenza amministrativa" è necessario disporre di una residenza sul territorio nazionale.

La normativa italiana in questo campo è chiara e la giurisprudenza concorde oltre ogni ragionevole dubbio: la residenza è un diritto soggettivo perfetto, che non dipende dalla dimora, e che a tutti va garantito.

Purtroppo la prassi applicativa di tale normativa da parte delle amministrazioni comunali in Italia è ancora lacunosa e discorda, e troppo sono le situazioni in cui tale diritto non è riconosciuto.

Non essere iscritti in un registro anagrafico della popolazione significa non poter godere di quei diritti fondamentali riconosciuti dalla nostra Costituzione.

La mancanza della residenza comporta, di fatto una maggiore difficoltà nel reperimento di un lavoro stabile: lo *status*-condizione di anagraficamente irreperibile rende irrealizzabile qualsiasi ipotesi lavorativa. Preclude ogni possibilità di ottenere un alloggio popolare e crea delle maggiori difficoltà per poter godere appieno dell'assistenza sanitaria nazionale.

Tale Residenza, che con molta facilità può essere persa, è al contrario concessa con ingiustificabili

difficoltà.

Ogni azione legale di tutela intentata da persone senza dimora assistite da servizi come i nostri in questi vent'anni è stata vinta, ma non crediamo che questa sia una di quelle situazioni in cui sia necessario agire in giudizio contro tutti per poter trovare una soluzione (anche se siamo disposti a farlo, perché è nostro dovere statutario).

Un *welfare* delle opportunità, come quello che il Libro Verde veicola, non può non farsi carico di questo problema, risolvendolo una volta per tutte con linee guida chiare ed univoche per le amministrazioni locali (qui la competenza è del Ministero dell'Interno, non dei Comuni, che agiscono in tal caso come Ufficiali di Stato Civile del Governo Italiano).

La nostra esperienza in questo campo è a disposizione per individuare, a costi pressoché nulli, le migliori soluzioni possibili in tale ambito.

IN TEMA DI ASSISTENZA PRIMARIA E INTEGRAZIONE SOCIO-SANITARIA

Le domande del Libro verde da 19 a 21, in merito alla **assistenza sanitaria**, non possono che porre alla nostra attenzione la drammatica situazione che la maggior parte delle persone senza dimora vive proprio a causa della negazione di tale fondamentale diritto.

Non è questa la sede per dilungarsi in analisi dettagliate di cosa questo significhi.

Ci preme solo rilevare che molto spesso le persone senza dimora ricorrono alla sanità ospedaliera per motivi classificati come "impropri", quali semplici influenze, piccole complicazioni post degenza etc, che divengono però importanti se non si ha un luogo protetto dove stare.

Tutto ciò viene trattato o con crudele insensibilità burocratica, rifiutando le prestazioni in quanto non contemplate nei DRG, o con benevole "trasgressioni" dei Dirigenti Ospedalieri a tal norme, che accollano costi non indifferenti al sistema sanitario.

Ambedue le strade sono a nostro avviso scorrette, come estremamente sbagliato (alcune fallimentari esperienze internazionali lo hanno dimostrato) sarebbe ipotizzare una "sanità parallela" dedicata ai soli emarginati.

La soluzione secondo noi sta in un effettivo riconoscimento dell'universalità del diritto alla salute, che a livello di assistenza primaria non può mai essere selettivo, ed in una cooperativa integrazione socio-sanitaria volta a trattare le differenti situazioni nei luoghi e nei modi più opportuni e dove sia possibile avere il miglior rapporto costi-benefici.

In tale senso ci pare che le strade da percorrere siano sostanzialmente due, parallele e complementari:

- Una **formazione diffusa dei sanitari di base ed ospedalieri** circa le modalità con le quali trattare le persone senza dimora;
- Il **riconoscimento del ruolo che i servizi socio-assistenziali a bassa intensità di cura** potrebbero svolgere facendosi carico, a costi nettamente inferiori di quelli delle strutture sanitarie, delle persone senza dimora ammalate che non presentino patologie complesse o richiedenti un ricovero ospedaliero in regime riconosciuto DRG.

Nella prima direzione andava a nostro avviso molto correttamente la decisione del precedente Governo di istituire e sperimentare, con funzioni da estendersi progressivamente a tutto il territorio del Paese, L' Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà (INMP), con il quale fio.PSD ha subito stipulato un protocollo di intesa.

Pensiamo sarebbe molto utile che uno strumento del genere fosse effettivamente implementato nel sistema di *welfare* che si intende costruire.

Nel secondo senso, nonostante alcune proposte esplicitamente formulate ai legislatori locali di alcune Regioni, ancora non si hanno esempi pratici di applicazioni concrete.

Eppure basterebbe effettuare un piccolo calcolo comparativo dei costi principali per comprendere con evidenza come tali strutture permetterebbero di trattare i problemi sanitari lievi della persona emarginata, al momento o non presi in carico da nessuno (con la conseguenza di aggravamenti certi, successivamente da prendersi in carico della sanità) o presi in carico impropriamente dal sistema sanitario, a costi e con efficacia di risultato decisamente convenienti. Se tali costi fossero anche solo in parte presi in carico dal sistema sanitario, essi permetterebbero allo stesso dei risparmi considerevoli senza drenare risorse al già deprivato sistema pubblico di finanziamento dei servizi socio-assistenziali.

Anche qui, in fondo, sono in gioco logiche di tipo preventivo prima ancora di logiche umanitarie, e sarebbe davvero conveniente per tutti andare in tale direzione, mettendo a sistema quelle capacità di lavoro di rete sul territorio che in più di un contesto locale di welfare mix hanno dimostrato di poter funzionare bene anche da noi.

IN TEMA DI GOVERNANCE

Senza addentrarci nella considerazione diretta delle domande proposte dal Libro Verde, cui ci sentiamo molto interessati come cittadini ma purtroppo distanti come ente, vista la distanza sociale che è posta tra le persone di cui ci occupiamo e le strutture di governance di cui qui si tratta, riteniamo importante sottolineare a questo riguardo la fondamentale importanza della rete e dell'integrazione programmatica oltre che funzionale nel campo del lavoro sulla grave emarginazione.

Vista l'importanza che la relazionalità e la comunità hanno nel produrre ma anche nel contrastare l'emarginazione, è nostra piena convinzione che in questo ambito, come e più che negli altri settori, nessuno possa fare da sé.

Lungi dal proporre meccanismi di mera delega delle funzioni pubbliche a soggetti privati, che non è questa la vera sussidiarietà, crediamo si tratti qui di condividere la funzione pubblica delle istituzioni, con senso di corresponsabilità, rispetto reciproco dei ruoli e delle competenze e lealtà istituzionale.

Famiglie, Comunità, Terzo Settore sono tutti soggetti fondamentali per costruire legame sociale e produrre benessere, specie dove si parta da situazioni di grave povertà e deprivazione. La logica però non può essere quella della beneficenza privata ma quella dell'assistenza pubblica integrata, in cui ciascuno fa la sua parte, sostenuto ed a sostegno degli altri.

Il terzo settore, di cui molti soci fio.PSD sono parte (tutti a parte gli enti pubblici), va allora riconosciuto

nelle sue specificità e valorizzato nelle sue competenze, mettendo gli operatori sociali professionali nella condizione di operare come professionisti adeguatamente riconosciuti, riconoscendo ai volontari la loro funzione propria di dono gratuito e azione sociale di denuncia, facendo sì che le imprese sociali possano effettivamente agire da imprese rappresentative di una comunità locale (che è il loro primo *stakeholder*) e così via, per ciascuna delle componenti di questo vitale e variegato arcipelago.

Non si può e non si deve pensare che il Terzo Settore, a ancor più il Volontariato, sia soltanto un fornitore di manodopera sociale a basso costo; sarebbe svilente per tutti, ma ancor peggio sarebbe una seria ipoteca sulla possibilità di costruire davvero benessere comunitario.

Non ci sembra che sia questa l'intenzione del Libro Verde, ma anche qui ci corre l'obbligo di ricordare quali rischi un approccio superficiale o solo economicista potrebbero comportare.

Quanto alla governance specifica delle politiche sociali dedicate alla grave emarginazione ed all'inclusione sociale, come già più volte ribadito in questi anni nei contributi fio.PSD al NAP/ *inclusion*, crediamo che la strada del Metodo Aperto di Coordinamento resti un valido percorso sul quale innestare le nostre purtroppo frammentarie ma non del tutto fallimentari esperienze di partecipazione.

FUORI DAL LIBRO VERDE MA DENTRO LA FINANZIARIA....

In conclusione, ci pare di dover prendere in considerazione ancora due aspetti, ambedue non trattati dal Libro Verde, ma ambedue di attualità e pertinenza diretta del nostro ambito di competenza.

Il primo aspetto riguarda l'Immigrazione.

Nel libro verde, tranne che per la citazione di un obiettivo del Libro Bianco Europeo sulla Salute, non vi è cenno all'immigrazione.

Ne comprendiamo probabilmente la ragione di opportunità politica contingente, tuttavia è chiaro a tutti, pensiamo anche al Ministero consultante, che un'operazione di visione non può essere limitata dalla contingenza.

Quanto sia fondamentale l'immigrazione per il nostro Paese non sta a noi dimostrarlo, ed è comunque evidente. Quanto anche l'immigrazione irregolare in realtà contribuisca al benessere delle famiglie italiane più di quanto ne mini la sicurezza, sebbene sia considerazione "impopolare" è altrettanto evidente.

Ciò che ci preme sottolineare, forse a sostegno della scelta del Libro Verde, forse no, è che le persone immigrate, in quanto persone hanno i medesimi "funzionamenti sociali" e bisogni degli autoctoni; allo stesso modo si rappresentano il benessere, allo stesso modo costituiscono la loro identità, allo stesso modo si de-strutturano nei processi di emarginazione e impoverimento.

In questo senso l'immigrazione certo non può essere fenomeno ignorato nella costruzione di un sistema di welfare, ma non sembra necessario prevedere per le persone migranti dei percorsi differenziati, come fossero una "categoria di bisognosi" a sé stanti.

E' nostra opinione che tutto quanto è stato detto sinora per gli Italiani, valga altrettanto, senza

sfumature né distinzioni, per i migranti.

Crediamo tuttavia che per ragioni di mera opportunità politica e di comunicazione pubblica, nel successivo ed annunciato Libro Bianco, sarebbe opportuno che il Governo confermasse esplicitamente che questo è anche il suo approccio.

Il secondo tema riguarda la cosiddetta *social card*, introdotta dalla Finanziaria 2008 ed in avvio di sperimentazione.

La discussione intorno a tale misura è stata secondo noi viziata da un eccesso di pregiudizi ideologici, e comunque ci interessa perché essa è stata presentata esplicitamente come uno strumento di lotta alla povertà eppure non ne è stata incomprensibilmente prevista l'applicazione in favore delle persone in stato di grave emarginazione.

Come detto sopra, è nostra ferma convinzione che le misure in sé, come la *social card* è, non siano né positive né negative: esse sono strumenti che vanno posti a servizio di una strategia, ed è la strategia nel suo insieme che va valutata, non la singola misura.

Nel caso di specie, trattandosi di lotta alla povertà, ci è dato di vedere la misura ma non la strategia generale, che nessuno ha presentato; non ci è quindi possibile capire se e quanto la *social card* inciderà nella lotta alla povertà nel nostro Paese. Possiamo solo affermare con certezza, notizie disponibili alla mano, che non inciderà per nulla sulla grave emarginazione, visto che alle persone in tale condizione essa non risulta applicabile.

Non saremo noi a proporre una "guerra tra poveri" opponendo bisogni degli anziani e dei senza dimora, o dei portatori di *handicap* o altri. E' un vecchio tranello in cui troppi sono caduti.

Volendo guardare avanti e pensando che non sia realmente intenzione del Governo escludere strutturalmente le persone senza dimora (anche) da questa misura, ci permettiamo di avanzare in via preventiva alcune considerazioni qualora la si volesse adottare in tale ambito.

La *social card*, come tutte le altre forme di *voucher*, presenta indubbi vantaggi di utilizzo ed applicazione ma a condizioni determinate, la principali due delle quali sono la effettiva possibilità/capacità di scelta ed un mercato di prestazioni fungibili entro il quale scegliere.

Nel campo dei servizi alle persone senza dimora, per le caratteristiche che tale tipo di fenomeno ha (descritte sopra in abbondanza), tali condizioni la maggior parte delle volte non si danno.

Non si danno capacitazioni (A. Sen) adeguate nella scelta, perché la deprivazione ha spesso costretto la persona a livelli di adattamento negativo tali da rendere non configurabile un sistema di scelta reale.

Non si dà un mercato di prestazioni fungibili perché ciascun servizio che operi nel senso sopra indicato dell'accompagnamento incorpora nelle prestazioni che offre una componente relazionale individualizzata di tipo psico-sociale, che si instaura con fatica, opera duramente, si lega spesso ad una dimensione territoriale e comunitaria specifica e non può essere sostituita con facilità.

Tutto questo, se si guarda bene, vale per le mense come per i dormitori, per i centri di ascolto come per il *counselling*, per l'inserimento lavorativo come per quello abitativo.

E' quindi estremamente difficile, a nostro avviso, pensare di gestire un complesso di interventi come questi in una logica di *voucherizzazione*, rispetto all'uso della quale non abbiamo peraltro preclusioni di sorta in altri campi, ove si diano le condizioni indicate.

D'altro canto riteniamo che sarebbe ingiusto e persecutorio pensare che, poiché il sistema è di difficile se non impossibile applicazione con le persone senza dimora, ciò basti a giustificarne l'esclusione *tout court* dall'aiuto.

Ipotizzando che sia tra le intenzioni del Governo quella di estendere la *social card*, al termine della presente sperimentazione, verso tutte le persone effettivamente bisognose, ci permettiamo di suggerire di pensare ad una misura che non preveda la fruizione diretta di un *voucher* ma che impieghi le risorse equivalenti, entro un contesto serio di pianificazione territoriale, per sostenere (senza restituire risorse già esistenti) i servizi di accompagnamento che conseguono i medesimi obiettivi della *social card* (almeno sostegno alimentare ed integrazione al reddito) aggiungendovi il valore proprio della relazione di aiuto.

La nostra esperienza ci offre numerosi ragionevoli motivi per credere che così facendo si moltiplicherebbe il valore dello strumento e, probabilmente, si concorrerebbe anche allo sviluppo di strategie territoriali di contrasto alla povertà più integrate ed efficaci.

Crediamo anche, ed è l'ultima considerazione, che la medesima logica potrebbe valere, almeno rispetto ai servizi per la grave emarginazione ma forse anche oltre di essi, per il sistema dei *vouchers* in generale.

Concludiamo ringraziando sentitamente per l'occasione di espressione offertaci, e scusandoci per la lunghezza del contributo, che va oltre quelle che erano le nostre intenzioni ma che ha rappresentato una occasione per noi preziosa di sintesi propositiva del nostro pensiero, che poco o nulla in passato ci è stato dato di esprimere al Governo Italiano.

Per facilitare una lettura sintetica, alleghiamo al presente una tabella di riepilogo sintetico delle proposte qui avanzate, che non ha senso se letta senza aver considerato tutto il contributo, ma che può invece essere utile dopo averlo fatto.

LE PROPOSTE DI FIO.PSD

<p>Domanda 12</p>	<p>Il riferimento alla povertà ed alla povertà assoluta è per noi fondamentale, tuttavia non esiste tra i due fenomeni una cesura netta. Il solo parametro economico non riesce a descriverne i contorni e la natura. La povertà ha una dimensione multidimensionale, è un processo nel quale la condizione di vulnerabilità a cui sono esposti settori sempre più ampi della popolazione mette a rischio di impoverimento e di caduta in condizione di grave emarginazione. Mettere a tema ciò che determina la condizione di vulnerabilità sociale ed il suo estendersi nella società consente non solo di comprendere i fenomeni di impoverimento e di emarginazione, ma anche di dotarsi di strumenti utili per affrontare il tema della prevenzione e delle misure che la promuovono.</p>
<p>Domanda 13</p>	<p>Il Reddito Minimo di Inserimento, come ogni altra misura di <i>welfare</i>, se considerato come uno strumento a sé stante, non è capace di contrastare efficacemente fenomeni complessi e multidimensionali quali quelli attinenti la povertà e la povertà assoluta. Occorre che esso venga inserito in una strategia più complessiva. La richiamata sperimentazione, come richiamato nella relazione parlamentare del 2007, indica che laddove esso sia stato reso disponibile entro un contesto strutturato di servizi socio-assistenziali capaci di accompagnamento progettuale e relazionale delle persone abbia dimostrato di poter essere un valido strumento di contrasto della povertà. Ci sembra che il Libro Verde lo liquidi in maniera eccessivamente sbrigativa. Un discorso analogo vale per le politiche di housing che devono poter essere inserite nella sfera di competenza del Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali. L'abitare infatti è una condizione che incrocia profondamente la condizione di benessere e dunque andrà posta nei termini di un diritto fondamentale per la persona.</p>
<p>Domanda 14</p>	<p>Senza parlare di categorie, che ci paiono una chiave interpretativa non particolarmente idonea a cogliere la complessità dei fenomeni di impoverimento e di emarginazione, vorremmo considerare alcune condizioni che espongono le persone a elevati livelli di vulnerabilità sociale. C'è una questione sulla povertà di genere (che viene disconosciuta anche se molte esperienze internazionali indicano che laddove, con misure dedicate, si promuova il sostegno della donna promuovano con maggior efficacia il benessere dell'intero nucleo familiare), nella condizione di migrante, nelle situazioni di persone sole (non solo anziani) prive di reti sociali primarie e secondarie valide, nei contesti di frontiera o nei "luoghi sensibili" (periferie urbane, grandi città, contesti rurali a bassa intensità di presenza di servizi, ...)</p>
<p>Trasversalmente alle tre domande</p>	<p>Un possibile approccio al tema del contrasto alla povertà estrema può essere offerto da una strategia di interventi che contempli:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. valorizzazione ed assicurazione della funzione di accompagnamento sociale quale unico orizzonte che consente il passaggio da una logica d'intervento assistenzialistica ad una di tipo promozionale e volta all'autonomia della persona 2. sostegno alla famiglia nella sua capacità di sostegno e di tutela della fragilità e di generazione di legame sociale, ma anche possibilità -nella logica di una compiuta sussidiarietà- di sostituzione quando i meccanismi di tutela non funzionino. 3. agire sulla prevenzione: <ol style="list-style-type: none"> 1. dotarsi di un sistema permanente di monitoraggio e ricerca delle povertà, attraverso azioni di sostegno e di conoscenza di base sulle frontiere della povertà e nei luoghi sensibili ove essa si manifesta con maggior intensità 2. dotarsi di strumenti di osservazione radicati nel territorio al fine di pervenire ad una sorta di poverty early warning system che coinvolga, insieme alle istituzioni, anche quegli attori sociali che, essendo percepiti come più amichevoli e prossimi alle persone, possano cogliere i fenomeni di povertà assoluta con maggior rapidità e profondità di lettura 3. programmare a seguito di ciò appositi programmi di comunicazione e

	<p>disseminazione dei risultati per favorire un coinvolgimento ed una consapevolezza più ampia e condivisa, premessa necessaria per l'attivazione delle risorse di comunità.</p> <p>4. Rendere effettivamente esigibile il diritto alla Residenza Anagrafica che, nonostante una normativa chiara ed una giurisprudenza favorevole, fatica a trovare nella maggior parte dei comuni italiani una prassi di attuazione. Al contrario, la prassi che normalmente viene adottata dalla grande maggioranza delle anagrafi comunali ostacola l'accesso alla residenza alle persone in condizione di grave esclusione sociale. Il disconoscimento di questo diritto non consente l'attivazione di alcuna misura di sostegno e di alcuna possibilità di fuoriuscita dal disagio e condanna la condizione ad una sorta di "morte civile" e di "inesistenza amministrativa".</p>
Domande da 19 a 21	<p>Le persone in condizione di povertà assoluta sono spesso escluse dal pieno accesso ai servizi sanitari e di integrazione socio-sanitaria. Ciò si riflette in un ricorso alla sanità ospedaliera per motivi e situazioni ove ciò appare evidentemente come modalità di accesso impropria. Si esclude, anche in virtù di esperienze internazionali compiute, che l'attivazione di una sanità parallela e dedicata alle persone in condizione di esclusione sociale possa essere una risposta conveniente ed adeguata. In tale ambito ci sembra, entro un ambito di effettivo riconoscimento dell'universalità del diritto alla salute, importante:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. una formazione dei sanitari di base ed ospedalieri al rapporto con le persone senza dimora (un ruolo importante in tal senso può essere affidato con l'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà, INMP) 2. il riconoscimento del ruolo dei servizi socio-assistenziali a bassa intensità di cura delle persone senza dimora ammalate che non presentino patologie complesse o richiedenti un ricovero ospedaliero in regime riconosciuto DRG
In tema di Governance	<p>Ben lungi dal proporre meccanismi di delega delle funzioni pubbliche a soggetti privati in una malintesa forma di sussidiarietà, crediamo che la funzione pubblica possa essere condivisa in un quadro di corresponsabilità, nel reciproco rispetto dei ruoli e delle competenze, anche alle organizzazioni del privato-sociale. Nell'ambito delle politiche sociali dedicate alla grave emarginazione ed all'inclusione sociale, crediamo che la strada del Metodo Aperto di Coordinamento resti un valido percorso sul quale innestare le frammentarie e non del tutto fallimentari esperienze di partecipazione.</p>
Aspetti non compresi dal Libro Verde	<ol style="list-style-type: none"> 1. Immigrazione: è un fenomeno che non può essere ignorato nella costruzione di un sistema di welfare. Non crediamo necessario che siano previsti per i migranti percorsi differenziati, come se fossero categorie di bisogno a sé stanti. È nostra opinione che tutto quanto è stato sinora detto per gli italiani valga anche per i migranti. 2. Social card: tale strumento è stato presentato quale strumento di lotta alla povertà, anche se incomprensibilmente non è stata prevista una sua applicazione per le persone in stato di grave emarginazione. In questo ambito, purché il governo non voglia escludere strutturalmente questa misura all'ambito della grave emarginazione, riteniamo difficile gestire questo processo entro una logica di voucherizzazione. Ciò non tanto per una opposizione ideologica a tale strumento, ma per la natura stessa dei fenomeni connessi alla emarginazione grave. Sugeriamo invece di orientare risorse entro un contesto di pianificazione nel territorio di servizi di accompagnamento sociale che raggiungano i medesimi obiettivi della social card (sostegno alimentare e sostegno al reddito) il valore proprio della relazione di aiuto.