

# Lo sviluppo dei servizi per persone senza dimora e il necessario cambio di paradigma

Caterina Cortese, | 14 luglio 2023

La fio.PSD (Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora) è un'associazione di secondo livello - una rete nazionale di servizi - che persegue finalità di solidarietà sociale nell'ambito della grave emarginazione adulta e delle persone senza dimora. Aderiscono alla fio.PSD 149 soci tra enti e organismi, appartenenti sia alla pubblica amministrazione sia al privato sociale attive nel settore della homelessness. La Federazione porta avanti attività di analisi e comprensione del fenomeno homelessness, formazione e accompagnamento territoriale per lo sviluppo di strategie e metodologie di intervento, azioni di comunicazione e advocacy per la tutela dei diritti delle persone adulte gravemente emarginate e definizione di nuove politiche.

La cornice all'interno della quale fio.PSD realizza le sue attività è quella definita dalle [Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta](#), approvate nel 2015 in Conferenza Unificata Stato Regioni, che rappresentano un importante documento spartiacque che, a partire da buone pratiche ed esperienze territoriali, sintetizza una serie di raccomandazioni pratico-applicative che riguardano i servizi rivolti alla homelessness ed approcci di intervento innovativi. Le Linee di indirizzo si rivolgono a Regioni, Comuni, Province, Ambiti sociali territoriali e organizzazioni non profit che vogliono progettare e attuare interventi volti a contrastare, prevenire e ridurre la marginalità estrema avvalendosi di risorse pubbliche o fondi strutturali. Nonostante siano passati quasi 10 anni, si tratta di un documento quanto mai attuale che costituisce una sorta di *vademecum* per migliorare e sviluppare i servizi, partendo da quello che è già presente sui territori. La finalità inoltre è quella di superare l'approccio emergenziale a favore di servizi che offrono interventi misure e interventi adeguati al bisogno delle persone più fragili.

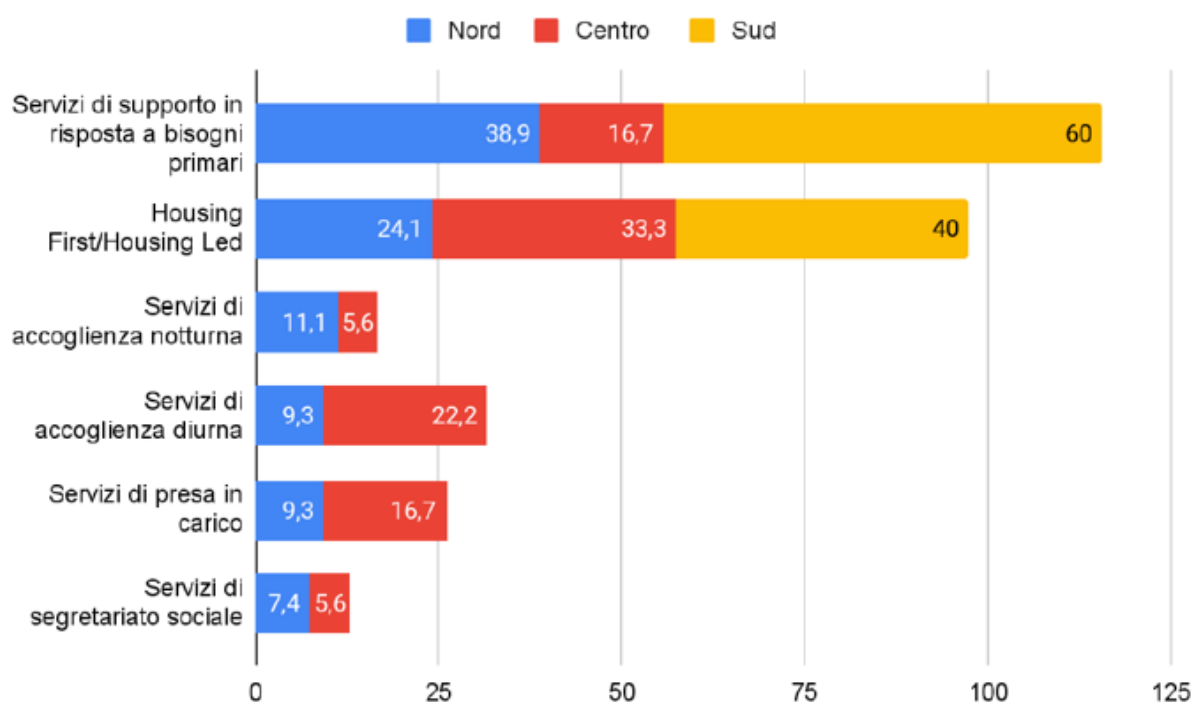
Gli indirizzi contenuti nelle Linee di indirizzo rappresentano infatti i filtri attraverso cui guardare le persone senza dimora e organizzare i servizi, a partire dalle strutture di accoglienza (diurne, notturne, temporanee/semi-residenziali) e servizi a bassa soglia (dormitori, rifugi), servizi di strada (lavoro mobile, riduzione del danno), mense sociali e centri di distribuzione, fino ad arrivare ad azioni di presa in carico ed inclusione sociale, alloggi transitori temporanei, Housing led e Housing first. Gli indirizzi individuati dal documento sono quattro:

- **Adeguatezza:** conoscere le caratteristiche delle persone in modo da poter adeguare ciascun intervento alle caratteristiche delle persone e del contesto nel quale si opera. Le Linee di indirizzo dedicano specifici paragrafi a come si può intervenire a seconda delle caratteristiche principali dei beneficiari, per agire mediante risposte differenziate ed adeguate al bisogno e alle risorse che le persone possono mettere in campo;
- **Differenziazione dei servizi:** superare i servizi standardizzati e andare verso servizi differenziati sul territorio e che abbracciano più sfere della vita delle persone con l'obiettivo di integrare i servizi e fare delle politiche per l'homelessness un nodo di collegamento tra i diversi settori (salute, casa, lavoro, istruzione, giustizia);
- **Dal bisogno al desiderio:** mettere in campo una relazione di aiuto, vicinanza discreta e graduale ad opera di un'équipe multiprofessionale che si basa sulla centralità della persona (il patto con la persona), che coinvolge le competenze della rete dei servizi (educative, sanitarie, legali, culturali) e che attiva un lavoro di comunità (società civile, quartiere, comunità religiosa) guardando all'integrazione sociale;
- **Progettazione personalizzata:** mettere al centro la persona, soffermandosi non solo sulla programmazione dell'utilizzo spot dei servizi (dormitori, docce, mensa) ma sulla presa in carico e creazione di un patto con la persona.

Con l'Avviso 4/2016 sono stati investiti oltre 50 milioni di euro per l'attivazione e programmazione nei territori dei servizi di contrasto alla homelessness secondo le Linee di indirizzo. In tale contesto, fio.PSD si è interrogata per capire cosa stava accadendo nei territori. Gli esiti dell'indagine (che ha visto il coinvolgimento di 31 Ambiti sociali territoriali beneficiari dei finanziamenti) sono stati raccolti nel Report [I servizi come agenti del cambiamento nel contrasto alla homelessness](#), partendo dalla convinzione che, viste le risorse, letti i bisogni e considerato il numero crescente di persone senza dimora, i servizi rivestono un ruolo determinante in quanto agenti del cambiamento. L'Avviso 4/2016 ha promosso l'approccio Housing First, potenziamento dei servizi di bassa soglia con attività di presa in carico (leggera e professionale), promozione dell'inclusione sociale e superamento dell'approccio meramente emergenziale. Nel grafico riportato sotto, i dati sottolineano in generale un consistente sviluppo e potenziamento dei servizi. Se guardiamo alla distribuzione geografica dei servizi attivati, possiamo notare come gli enti del Nord Italia e del Centro Italia abbiano attivato servizi differenziati che includono Accoglienza, Housing

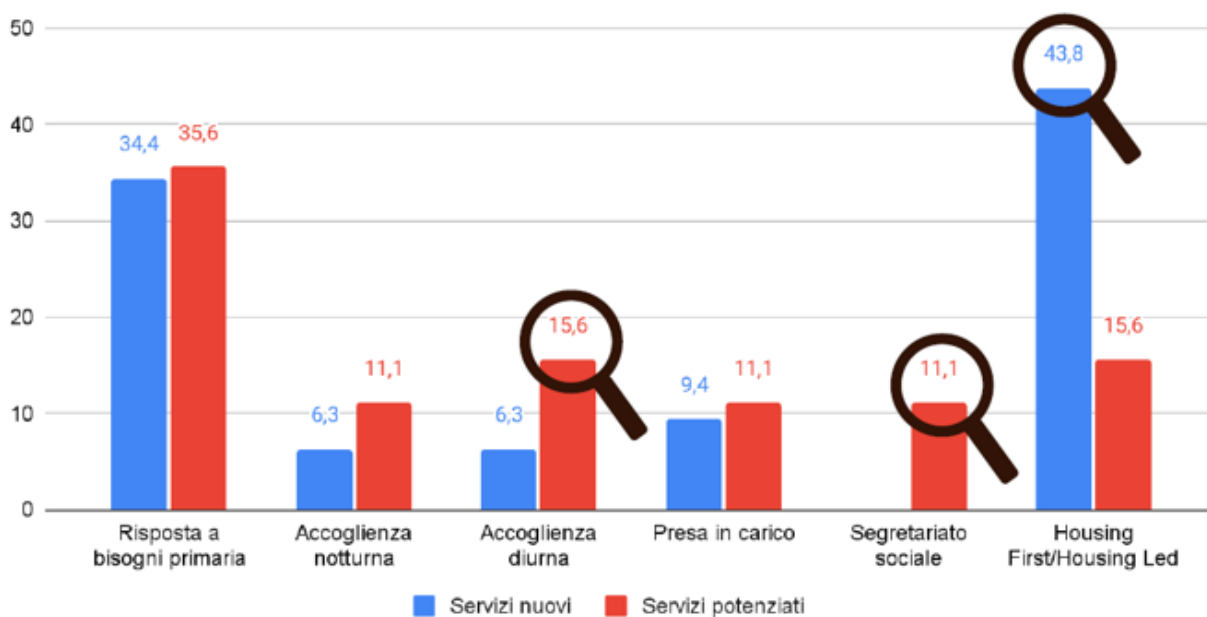
First, Presa in carico e Servizi diurni; mentre nel Sud gli sforzi di progettazione si sono concentrati su due servizi: Servizi di accoglienza notturna - incluso Housing First e Servizi in risposta ai bisogni primari.

## Servizi attivati per Area geografica % (N=77)



Rispetto allo sviluppo di servizi nuovi o servizi potenziati, il grafico seguente racconta qualcosa in più: su 77 servizi attivati, più di 4 servizi su 10 (43,8%) ha riguardato l'avvio di progetti rivolti al supporto all'abitare, Housing First e Housing Led; mentre i servizi che hanno subito un potenziamento sono stati prevalentemente quelli più tradizionali che rispondono ai bisogni primari e all'accoglienza diurna e notturna. Oggi in alcuni contesti il dormitorio non rappresenta più la risposta principale alla homelessness perché si è compreso che, anche sui piccoli numeri, le soluzioni abitative funzionano molto meglio - mentre nel 2016 non erano così diffuse. Alte percentuali riguardano anche il potenziamento dei servizi in risposta ai bisogni primari, che iniziano a non occuparsi più solo di distribuzione ma anche di presa in carico, conoscenza, profilazione e aggancio della persona proprio a partire dalla risposta a un bisogno primario.

## Tipologia di servizi finanziati (N=77)



Alla luce dell'implementazione delle progettualità sui territori e attraverso un processo che potremmo definire di capacitazione territoriale, alcune evidenze raccolte grazie anche alle interviste qualitative con i responsabili dei progetti, ci portano ad osservare come i primi risultati di cambiamento si possano intravedere nella maggior parte dei territori: il potenziamento di dormitori, mense e segretariato sociale; la "messa in rete" di tutti i servizi finanziati da Avviso 4/2016; la diffusione di tavoli di coordinamento e rafforzamento delle cabine di regia (pubblico-Terzo settore); la distribuzione materiale accompagnata da una presa in carico "leggera"; progetti di Housing First/Housing Led su piccola scala (in media 5 appartamenti e 11 persone accolte per progetto) e, soprattutto, l'integrazione tra l'abitare e il riconoscimento di diritti come il diritto alla residenza, al reddito di cittadinanza e all'assistenza sanitaria.

Inoltre, al di là dei servizi di bassa soglia e l'Housing First, esiste una varietà di servizi che merita di essere conosciuto e ulteriormente sviluppato. Si tratta per esempio di esperienze e buone pratiche nate sui territori, spesso da laboratori sociali nati dal basso da progetti pilota che poi nel tempo si sono andati consolidando. Alcuni esempi sono:

- Laboratori di comunità – condominio sociale (Bologna);
- Kit emergenza personalizzati (Bergamo, Napoli, Cuneo);
- Kit alloggio (Bergamo);
- Unità di strada sociosanitaria (Torino);
- Case dell'ospitalità H24 (Torino);
- Sportello sociale per la residenza anagrafica (Milano);
- Scheda presa in carico su piattaforma informatica (Roma);
- Help center presso le stazioni centrali (Brescia, Rovigo).

Nonostante limiti, fatiche e difficoltà che oggi i servizi scontano - anche a causa della discontinuità dei finanziamenti, è forte la volontà oltre che la necessità di dotarsi di nuove misure e soluzioni di intervento per cambiare e svilupparsi.

Infine, uscito a maggio 2023, il Dossier soci fio.PSD [I servizi per la grave marginalità adulta in Italia](#) offre la possibilità di guardare più nel dettaglio le attività che svolgono i soci della rete della Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora. La maggior parte degli enti aderenti alla Federazione lavora sulla presa in carico e sull'accompagnamento, che sono diventati ormai elementi imprescindibili del lavoro con la grave marginalità: più il servizio è strutturato, più importante è il lavoro di presa in carico. Grande è quindi l'importanza della progettazione personalizzata, del sostegno educativo e psicologico, della tutela legale e dei laboratori medici: tutte risposte che, nonostante le difficoltà, mostrano come una

multidimensionalità sia non solo auspicata ma anche possibile. Il tentativo è quello di strutturare risposte più personalizzate possibile, che si basino sui bisogni reali delle persone.

Alcuni esempi:

- Unità di strada che lavora sulla riduzione del danno e sulla sensibilizzazione della comunità (Bergamo);
- Mensa e distribuzione materiale che, attraverso il pasto, riesce a costruire una relazione di fiducia con la persona (Roma);
- Centro diurno che mira al recupero del benessere della persona in un clima accogliente (Palermo);
- Sportelli legali di una grande rete di avvocati volontari presenti su tutto il territorio nazionale (Bologna);
- Servizio di assistenza sanitaria a persone senza dimora dimesse dagli ospedali per la continuità delle cure (Genova);
- Alloggi diffusi per adulti in povertà, nuclei familiari, neo-maggiorenni e PSD over 65 (Firenze);
- Progetti di Housing first (Pisa) che lavorano sull'integrazione sociale, economica e lavorativa delle persone accolte.

Lo sviluppo sui territori sta dunque avvenendo, talvolta in maniera ancora laboratoriale o su iniziative dal basso, così come avvenne per Housing First e diritto alla casa, che entrò solo in un secondo momento nell'attenzione del programmatore nazionale e nei piani di finanziamento.

Rimangono tuttavia ancora dei temi da presidiare:

- Diritto alla residenza anagrafica, che risulta ancora molto discrezionale (non tutti i Comuni hanno la residenza fittizia), e alla presa in carico;
- Abitare come diritto;
- Emergenza sociale, salute mentale, fragilità;
- Salute, cura, integrazione socio-sanitaria;
- Prevenzione e sistemi di protezione sociali per vulnerabilità gravi;
- Nuove fragilità e persone difficili da "agganciare", tra cui persone che si affacciano ai servizi per la prima volta (giovani senza rete, LGBTQ, donne vittime di trauma, migranti senza titolo, adulti e famiglie in povertà post Covid, persone in stato di abbandono e "grave emarginazione domestica").

E questioni aperte:

- Difficoltà di raccordo e coordinamento tra servizi;
- Servizi ancora parcellizzati e isolati;
- Ripensamento dei servizi tradizionali;
- Fuoriuscita dai servizi ("lo sgancio");
- Assenza del comparto salute nella programmazione;
- Preoccupazione per i finanziamenti, difficoltà a programmare nel lungo periodo e ad integrare i diversi fondi;
- Disponibilità di alloggi accessibili (ERP e mercato privato);
- Lavoro di comunità.

Tali questioni vengono rilanciate all'interno della programmazione attuale, anche se non tutte risultano contemplate. Il Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023 è diventato un documento fondamentale che detta le linee di intervento per la grave marginalità, da cui sono derivati nuovi avvisi pubblici e strumentazioni poste nelle mani dei servizi volte a generare un cambiamento auspicabile e maggiormente sistemico. Il cammino del nostro Paese sul tema della homelessness è un tentativo progressivo, graduale e talvolta con recessioni verso un cambiamento culturale, di linguaggio e di approccio di intervento.



## PROGRAMMAZIONE E NUOVE FONTI DI FINANZIAMENTO



- Programmazione politica di coesione 2021-2027 (FESR, FSE+)
- Next Generation EU - PNRR
- React EU



- Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023
- Piano Nazionale Inclusione Sociale e Lotta alla Povertà 2021-2027
- Fondo Povertà quota Grave Marginalità
- Avviso 1/2022 (PNRR - Missione 5 Investimento 1.3)
- Avviso 4/2016 (PON Inclusione)

Tutto questo atterra sulla governance del welfare locale ed è caratterizzato dalla presenza di sfide aperte, che appartengono soprattutto allo scenario politico-istituzionale, e sui cui è necessario porre attenzione in vista della nuova programmazione:

- Presidiare i Programmi Operativi Regionali 2021-2027;
- Dare continuità e sostenibilità alle attività portate avanti in questi ultimi anni;
- Integrare azioni dei diversi programmi e fondi (PON Metro, PNRR, PN Inclusione...);
- Continuare a lavorare con un unico grande paradigma operativo guida: dignità, diritti e progettualità per le persone senza dimora.