

La sfida del contrasto alla povertà estrema in Regione Emilia-Romagna

Gino Passarini, | 28 luglio 2023

Le [Linee di indirizzo per il contrasto alla grave marginalità adulta](#) rappresentano una guida che ha consentito, negli anni, di avviare ragionamenti, riflessioni e opere concrete con i territori, e che rimane tuttora – anche nella sua dimensione talvolta utopica o, per meglio dire, coraggiosa – un punto di riferimento culturale assai utile all'osservazione critica sull'evoluzione delle situazioni in atto e delle prospettive. Le Linee d'indirizzo definiscono l'orizzonte della dimensione dei **diritti per gli homeless**, riconoscendo a questi ultimi “... i medesimi diritti, doveri e potestà di ogni altro cittadino”. Considerando che l'ordinamento italiano non prevede in modo pienamente compiuto e organico diritti o interessi legittimi o doveri specifici per chi si trovi in condizioni di *homelessness*, si tratta di dunque di riaffermare principi costituzionali, la cui realizzazione deve necessariamente essere praticata quotidianamente e in modo progressivo e costantemente attento.

Chi sono i “senza dimora” in Regione Emilia-Romagna?

In accordo con le stime più recenti a disposizione, in Regione Emilia-Romagna le persone senza dimora rilevate nei 9 Comuni capoluogo di Provincia e nei 3 Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti ammontano in totale ad oltre 6.200 persone. Di queste, oltre 4.300 si trovano a Bologna. Interessante e significativo il confronto con il dato (ISTAT) al 2014, che aveva rilevato 3.953 persone senza dimora su tutto il territorio regionale, di cui 1.032 concentrate nel Comune di Bologna. Dunque, nel decennio possiamo stimare un aumento del fenomeno, probabilmente anche congiunto ad un miglioramento della capacità di rilevazione.

Approfondendo i numeri, si rileva che delle 6.215 persone rilevate: il 28,3% sono donne, il 71,7% uomini; il 28,6% italiani, il 71,3% cittadine UE ed extra UE. In maggioranza si tratta di uomini di età compresa tra i 18 e 65 anni: la fascia di età più rappresentata è tra i 30-55 anni, mentre la fascia dai 18 ai 25 anni è prevalentemente rappresentata da stranieri ed appare in crescita; molti giovani sono ex minori stranieri non accompagnati (MSNA) oppure persone uscite dal circuito dell'accoglienza (CAS). Tra le donne straniere vi sono poi soprattutto richiedenti asilo che hanno terminato progettualità, donne separate, uscite da convivenze difficili o vittime di violenza, ragazze giovani, neomaggiorenni o seguite in passato dai servizi di tutela minori con situazioni irrisolte che, diventate maggiorenni, si sono sganciate dalle famiglie trovandosi nuovamente in difficoltà.

L'analisi del fenomeno della homelessness a livello regionale ha poi individuato sia persone sole che coppie, anche omosessuali, o persone con relazioni amicali importanti che non accettano di essere collocate separatamente, ma anche persone che vivono con animali con cui hanno un legame affettivo importante e necessitano di strutture che accolgano insieme esseri umani e animali d'affezione.

Molto spesso si tratta di persone che si sono trovate in **condizione di multi-problematicità**, data da momenti di difficoltà economica, sociale, psicologica dovuti ad una malattia, ad una crisi, alla perdita del lavoro, all'uso di sostanze. In questa situazione si sono ritrovate da sole e sono scivolte in percorsi che hanno portato alla vita in strada. La maggior parte delle persone senza dimora o in condizione di grave emarginazione manifesta un disagio psicosociale correlabile alla mancanza di una adeguata condizione abitativa prolungata nel tempo, a volte peggiorata dall'abuso di alcool o di sostanze. Una buona parte presenta disturbi di salute o di tipo psicologico. Considerando questi aspetti, è facile immaginare l'**importanza di un'adeguata integrazione sociosanitaria**, non ancora pienamente realizzata.

In sintesi, la platea di persone senza dimora in Emilia-Romagna comprende[^{note}]

Desumiamo descrizioni e dati, riportandoli in forma sintetica in questo intervento, da pubblicazioni regionali dovute in gran parte al lavoro di Antonella Gandolfi, Monica Brandoli, Margherita Neri e Viviana Bussadori, nonché di molti colleghi e colleghe che operano nei territori coinvolti:

- [Indicazioni operative ed esperienze sulle azioni messe in atto a favore di persone adulte e adulti in condizione di grave emarginazione in Emilia-Romagna](#), a cura di Monica Brandoli e Antonella Gandolfi, 2022;
- [Indicazioni operative ed esperienze sull'accoglienza abitativa di adulte e adulti in condizione di grave emarginazione in](#)

[/note]:

- Persone italiane e straniere, multi-problematiche e con cronicizzazione dell'esclusione;
- Persone dimissibili dagli ospedali che necessitano di accoglienze temporanee e di interventi intensivi sul piano sociale;
- Persone con problemi di dipendenza patologica e/o disturbi di tipo psichico, spesso immigrati;
- Persone con vulnerabilità sociale e disturbi di personalità, che necessitano di azioni di supporto per evitare fasi di peggioramento;
- Coppie (eterosessuali, omosessuali, genitore-figlio, amici) che hanno come unica relazione quella formata dalla coppia stessa;
- Persone LGBTQIA+;
- Persone in uscita dagli istituti di pena;
- Anziani per i quali è necessario intervenire per evitare gravi peggioramenti.

Quelli identificati, sono quindi percorsi molto eterogenei: persone che vivono in strada, che vivono all'aperto e dormono su una panchina, persone che vivono in macchina, persone che vivono in case abbandonate o in strutture improvvisate, alcuni vengono da lunghi periodi sulla strada. Ognuno ha una storia diversa, ma un elemento comune c'è, ed è evidente: parliamo della **solitudine**, ricordando il peso talvolta schiacciante di tale dimensione umana e della conseguente carenza o privazione relazionale. Come ebbe a dire [Enzo Bianchi](#), *"La solitudine è sofferenza maledetta non quando si è soli ma quando si ha il sentimento di contar niente per nessuno"*.

Il progetto INSIDE

Tramite in progetto INSIDE, la Regione Emilia-Romagna ha lavorato, insieme ai territori, con la finalità sia di potenziare la rete dei servizi per il pronto intervento sociale e il sostegno delle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia, sia di attivare interventi specifici quali unità di strada o riconducibili al concetto di *housing first*. Il progetto sostiene, inoltre, i servizi e gli interventi a bassa soglia, quali la distribuzione di beni di prima necessità come indumenti, prodotti per l'igiene personale, kit di emergenza, etc.

INSIDE è stato finanziato complessivamente con 2.899.300 euro (1.449.650 euro dal Fondo PON Inclusion e 1.449.650 dal Fondo FEAD) ed è strutturato su una governance che prevede un ruolo di coordinamento tecnico e gestionale, di monitoraggio e supporto ai territori affidato alla Regione; un ruolo operativo, di attivazione delle azioni progettate in relazione alle specifiche caratteristiche, in capo agli Ambiti Territoriali Sociali.

È dunque stato presentato e realizzato un progetto di dimensione regionale insieme ai Comuni capoluogo di Provincia (ad eccezione del Comune di Bologna in quanto titolare di finanziamento dedicato), in qualità di partner attuatori delle progettazioni/azioni territoriali ed ART-ER, Società Consortile dell'Emilia-Romagna, per le azioni di sistema. I singoli partner hanno presentato progettazioni coerenti con le caratteristiche ed i bisogni specifici dei singoli territori. I Comuni di Forlì e Cesena hanno deciso di avvalersi dell'Unione dei Comuni Valle Savio, mentre il Comune di Ferrara dell'ASP di Ferrara: tali enti sono stati quindi individuati come soggetti capofila dell'ambito distrettuale. Il partenariato del progetto regionale è stato quindi composto da: Comune di Piacenza, Comune di Parma, Comune di Reggio Emilia, Comune di Modena, Comune di Ferrara e ASP di Ferrara, Unione dei Comuni Valle Savio e ASP Cesena, Comune di Ravenna, Comune di Rimini per l'attuazione degli interventi diretti a favore dei beneficiari; la società consortile ART.ER ha realizzato le azioni finalizzate al coordinamento e al supporto delle azioni territoriali.

Per quanto riguarda le azioni dirette ai destinatari, pur con diverse declinazioni per ogni territorio, quelle che hanno visto coinvolta la quasi totalità dei partner sono state:

- Creazione/rafforzamento della rete locale coordinata dall'ente pubblico;
- Creazione/rafforzamento di Unità di Strada per senza dimora;
- Presa in carico integrata, sostegno all'autonomia abitativa attraverso diverse forme di abitare: la creazione/rafforzamento di forme di convivenze, *housing first* e *housing led*.

Il coordinamento del progetto si è strutturato, sia attraverso confronti con i singoli partner, che attraverso la creazione di tavoli tecnici. In particolare, grazie anche al progetto INSIDE sono stati attivati due tavoli tecnici regionali che continuano ad operare e sono diventati parte integrante delle azioni del servizio regionale di contrasto alla grave emarginazione adulta e senza dimora: il Tavolo tecnico regionale di **contrasto alla grave emarginazione adulta** e il Tavolo tecnico di **coordinamento delle unità di strada (UDS)** di contrasto alla grave emarginazione adulta. Si è concordato di estendere la

partecipazione non solo ai comuni partner, ma anche al Comune di Bologna e ai Comuni con più di 50.000 abitanti (Carpi, Imola, Faenza) che, in base a quanto previsto dal Piano regionale povertà, risultano beneficiari della quota per i senza dimora del Fondo nazionale povertà. I sopracitati tavoli tecnici regionali di contrasto alla grave emarginazione adulta hanno previsto la partecipazione dei referenti comunali ed hanno svolto le seguenti funzioni: gestione del progetto INSIDE, condivisione di buone prassi e materiali, confronto rispetto alle criticità, lettura del bisogno, condivisione delle necessità formative, stimolo ad azioni di sistema a livello regionale a sostegno degli interventi locali, nonché confronto rispetto alla definizione di una reportistica per l'analisi quali-quantitativa del fenomeno.

Questi i **punti di forza** riscontrati:

- Il regime di co-progettazione è stato particolarmente interessante perché ha consentito di portare avanti la sperimentazione in modo davvero integrato, con tavoli costituiti dai servizi sociali comunali, dalla sanità e dalle cooperative ed associazioni che hanno vinto il bando;
- L'attivazione e/o implementazione della rete territoriale composta sia dai servizi socio-sanitari, che dal Terzo settore;
- La creazione di una rete ampia è innovativa che ha permesso di ragionare con una prospettiva ampia sulla condizione delle persone senza dimora, di avviare una riflessione più strutturata sulle conseguenze della mancanza di abitazione e sulle persone che si trovano in situazioni di marginalità. I tavoli di confronto hanno consentito l'attivazione di interventi mirati ed azioni integrate tra operatori diversi che condividevano uno sguardo comune sul caso;
- Si è dimostrato che è possibile che pubblico, privato, sociale, sanità lavorino insieme. Si sono realizzate delle buone prassi che potrebbero diventare un modello da mantenere ed estendere;
- Il coordinamento della RER, i tavoli di coordinamento e la formazione sono stati importanti;
- La collaborazione di una equipe multiprofessionale integrata che ha reso possibile la creazione di progetti "su misura" ed innovativi, che hanno permesso di rispondere alle esigenze dei beneficiari in maniera personalizzata garantendo l'efficientamento nell'utilizzo delle risorse;
- La possibilità di aumentare le ore di personale dedicato ha permesso l'attivazione di azioni specifiche e di progettazioni personalizzate;
- Poter lavorare sul potenziamento e valorizzazione delle capacità dei singoli e sul rafforzamento dell'autostima dei beneficiari, e contemporaneamente creare le condizioni favorevoli per un reinserimento nel contesto sociale;
- In alcuni casi l'esperienza dei laboratori socio-occupazionali è stata molto valida;
- Tenere in aula le persone più difficili ha richiesto un lavoro complesso, ma innovativo e ha dato buoni risultati. Così come il riuscire a inserirli in tirocini formativi;
- Le donne hanno trovato un grande giovamento con l'*housing first*. Prima del progetto mancava la possibilità di accoglienza in un luogo tutelante. Spesso queste donne sono invisibili in strada;
- L'attivazione o implementazione delle Unità di strada;
- L'esperienza ha dimostrato che il lavoro di strada è in continuità con gli altri servizi, è un anello dei servizi alla persona: ha favorito l'accesso ai servizi dei senza dimora, accesso che non è mai facile per le persone che vivono in strada per mancanza di fiducia. La costruzione di relazioni significative ha permesso l'accesso ai servizi ed ha quindi favorito anche la responsabilizzazione dei servizi nei confronti dei senza dimora, che prima non venivano considerati perché non avevano la capacità di recarsi ai servizi;
- Sono stati fatti diversi rimpatri assistiti. A volte addirittura accompagnandoli in patria perché avevano paura ad andare da soli su un aereo, oppure creando collegamenti con la famiglia di origine;
- L'acquisto e la distribuzione di beni, la definizione del materiale da acquistare, discussa nelle varie equipe, ha permesso di fare un lavoro mirato e parametrato ai bisogni delle persone; inoltre ha permesso di arricchire e consolidare il lavoro di rete delle associazioni.

Per dare continuità, in chiave "evolutiva", a quanto realizzato dal 2018 al 2020 è stato presentato il **Progetto ISIDE II**, mediante il quale si intende proseguire nelle azioni di aggancio e presa in carico delle persone in condizione di grave marginalità sociale presenti sul territorio regionale, in particolare:

- Giovani in età compresa tra i 18 e i 25 anni, provenienti da comunità per minori o appartamenti per giovani maggiorenni, per i quali è terminato il periodo di accoglienza e che hanno deciso di lasciare la struttura ospitante;
- Persone adulte fino ai 64 anni di età, con biografie eterogenee, che esprimono a volte anche un disagio sanitario e talvolta già in carico ai Servizi specialistici (Dipartimenti di Salute Mentale e Dipendenze Patologiche), anche a seguito di gravi comportamenti aggressivi e/o autolesivi;
- Persone straniere anche richiedenti asilo o che hanno già ottenuto un riconoscimento di protezione, che non hanno consolidato percorsi di autonomia.

Gli obiettivi di INSIDE II sono volti a:

- Rafforzare la conoscenza e la raccolta dati sulla condizione di disagio delle persone a rischio di marginalità estrema e dei senza dimora anche attraverso l'implementazione del sistema informativo regionale;
- Potenziare la rete dei servizi per l'inclusione delle persone a rischio di marginalità estrema e dei senza dimora

- valorizzando l'apporto del Terzo settore, anche potenziando/consolidando le Unità di Strada;
- Favorire l'accesso ai servizi delle persone a rischio di marginalità estrema e dei senza dimora;
- Consolidare misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia (es. *housing first*, laboratori, tirocini, etc);
- Consolidare il sistema integrato dei servizi territoriali pubblici e del privato sociale e migliorarne la capacità di risposta ai bisogni delle persone a rischio di marginalità estrema e dei senza dimora;
- Potenziare interventi a bassa soglia per la soddisfazione di bisogni immediati (distribuzione di beni di prima necessità);
- Rafforzare la distribuzione di altri beni materiali all'interno di progetti più complessivi di accompagnamento finalizzati all'autonomia.

Le risorse finanziarie per gli interventi sulla povertà estrema

Di seguito il dettaglio delle risorse finanziarie per gli interventi sulla povertà estrema destinate alla Regione Emilia-Romagna, suddivise per linee di finanziamento.

Fondo nazionale per la lotta alla povertà 2021-2023:

- 181.600 euro annui ? 8 Comuni capoluogo + Cesena, Faenza, Imola, Carpi (12 Distretti con un Comune con popolazione superiore a 50.000 abitanti, rif. Piano regionale povertà 2022-2024);
- 400 euro annui per il Comune di Bologna (Città Metropolitana).

Avviso Pubblico 4/2016 (rifinanziamento):

- 449.650 euro POC Inclusione + 1.449.650 euro FEAD - progetto regionale INSIDE ? 8 Comuni capoluogo + Comune di Cesena;
- 648.000 euro - POC + FEAD ? Comune di Bologna (Città Metropolitana).

PNRR missione 5, componente 2, linee di investimento 1.3:

- 475.000 euro, sub investimento 1.3.1 - housing first ? 21 distretti;
- 690.000 euro, sub investimento 1.3.2 - centri servizi ? 21 distretti.

Un accenno doveroso alla Missione 5 del PNRR, che non ha previsto formalmente alcun ruolo gestionale delle Regioni. Nonostante ciò, la Regione Emilia-Romagna - come molte altre - ha cercato di operare svolgendo un intenso ruolo di **coordinamento sul territorio**, anche su chiamata in causa da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Le motivazioni alla base dell'attivazione del livello regionale sono state, da un lato, il timore di una possibile insufficiente attenzione da parte di alcune realtà territoriali a fronte di ingenti carichi di lavoro coesistenti e, dall'altro, la necessità/utilità di coordinare la partecipazione degli Ambiti Territoriali Sociali in modo che si potesse addivenire a una distribuzione delle opportunità piuttosto uniforme sul territorio regionale a fronte del numero di progetti/ATS ammissibili.

REACT-EU:

- 7050.900 euro - housing first/centri servizio/residenza anagrafica/pronto intervento ? 38 distretti.

FSE+ (progetti idonei PNRR ma non finanziati):

- 810.000 euro - housing first ? 6 distretti;
- 770.000 euro - centri servizi ? 2 distretti.

FNP/quota povertà estrema	triennio 2022-2024	5.220.00
PNRR	fino a marzo 2026	34.300.000
REACT	fino al 31/12/2023	7.050.900
Avviso 4 (POC + FEAD)	fino al 31/12/2023	4.547.300
FSE+	2027	5.580.000
Totale		56.698.200

Servizi, approcci e strumenti regionali

Sul territorio della Regione Emilia-Romagna è possibile rintracciare servizi in risposta a bisogni primari, tra cui servizi di distribuzione viveri, mense, distribuzione indumenti, distribuzione farmaci, docce e igiene personale; servizi di accoglienza notturna, come strutture di accoglienza ed emergenza, strutture di accoglienza ordinarie; servizi di accoglienza abitativa H24,

alloggi di transizione, alloggi in convivenza, *housing first*; servizi di accoglienza diurna, come centri diurni, laboratori di comunità, accompagnamento ai servizi del territorio.

Rispetto agli **strumenti** relativi al contrasto alla povertà estrema attivi in Regione, si ricordano:

- Piano regionale per il contrasto alle povertà 2022-2024;
- Piani di Zona – programmazione attuativa;
- DGR 211/2021 “*Accordo regionale tariffe agevolate di abbonamenti ai trasporti pubblici a favore di categorie sociali*”? abbonamento semestrale agevolato rinnovabile per le persone indigenti senza dimora che necessitano di utilizzare il TPL nell’ambito di un percorso di inserimento sociale e/o di una presa in carico da parte degli Enti Locali;
- L.R. n. 10/2021 “*Iscrizione dei senza dimora nelle liste degli assistiti delle Aziende USL regionali*”.

Quest’ultima legge regionale prevede l’assegnazione per un anno di un medico di medicina generale, scelto attraverso la mediazione dei servizi sociali, in base alla prossimità al luogo in cui la persona assistita si trova, si tratti di un dormitorio o altro alloggio provvisorio. Al fine di assicurare l’esercizio del diritto all’assistenza sanitaria, la Regione Emilia-Romagna, nell’ambito della propria potestà di organizzazione del Servizio Sanitario Regionale, **riconosce ai cittadini italiani senza dimora e non residenti in paesi diversi dall’Italia** (l’estensione del diritto ai soli cittadini italiani rappresenta al momento un limite normativo che sarebbe da superare a livello centrale), privi di qualsiasi assistenza sanitaria, **la possibilità di iscriversi nelle liste degli assistiti delle aziende USL del territorio regionale**, e di effettuare la scelta del Medico di Medicina Generale (MMG o medico di famiglia), nonché di accedere alle prestazioni garantite dai LEA per i cittadini italiani residenti in Italia.

Un ultimo riferimento regionale, meno specifico rispetto al tema della giornata, ma comunque in effetti impattante sui beneficiari degli interventi già riportati, è quello relativo all’**Avviso Regionale** rivolto a ODV, APS, Fondazioni rientranti nel Terzo settore per il **sostegno ad attività solidaristiche di recupero, stoccaggio e distribuzione diretta e indiretta ai destinatari finali di beni alimentari e non e per la produzione e distribuzione di pasti a favore delle persone in povertà** (le risorse ammontano a circa 700.000 euro sul biennio 2022-2023). Tra le finalità, il potenziamento o l’avvio di iniziative territoriali a favore di nuclei e persone in condizione di povertà e fragilità sociale.

Si tratta di un riferimento che ha assunto una nuova rilevanza, soprattutto in seguito dell’emergenza sanitaria del 2020. Quella delle mense, in particolare, è una situazione a cui accede anche un grande numero di persone senza dimora ed è interessante rilevare come, a seguito dell’emergenza da Covid-19 e la conseguente necessità di parcellizzare, suddividere e diffondere sui territori mense di dimensioni più ridotte per evitare assembramenti, queste ultime si siano ulteriormente trasformate in un servizio caratterizzato da un’accoglienza che va ben oltre il semplice bisogno alimentare, quale un servizio maggiormente diffuso nei quartieri e dunque con dimensioni più idonee ad una accoglienza sul piano relazionale, capace di attuare una presa in carico a tutto tondo delle persone in condizione di estrema povertà, ben oltre la mera risposta legata all’alimentazione quotidiana. In effetti, come ci ricorda – sul piano nazionale – l’esperienza della [Comunità di Sant’Egidio](#), *“Nelle mense viene servito gratuitamente agli ospiti un pasto caldo e abbondante in un clima familiare e accogliente. Chi viene a mangiare non ha necessità di soddisfare solo il bisogno materiale di cibo, ma anche di ritrovare simpatia, rispetto e calore umano che spesso gli sono negati. L’attenzione alla dignità e alla personalità di ognuno si esprime nella cura dell’ambiente, nell’atteggiamento cortese dei volontari che servono a tavola. Una particolare attenzione viene prestata al cibo: si tiene conto infatti delle abitudini alimentari degli ospiti nel rispetto della loro tradizione religiosa”*. A questo proposito, mi piace citare infine l’esperienza laica delle [Cucine popolari di Bologna](#), progettate e attivate dall’Organizzazione di volontariato Civibo, proprio con l’obiettivo di realizzare in ogni Quartiere di Bologna una Cucina popolare, *“Un luogo dove le persone più in difficoltà potessero non solo avere un pasto caldo ma anche la possibilità di scambi sociali (...) un luogo dove si può mangiare come a casa propria, dove si possono fare nuove conoscenze, dove si possono scambiare quattro chiacchiere tra ospiti e con volontarie e volontari e, perché no, dove si possono anche costruire nuove amicizie (...) L’idea è quella di rispondere ad un bisogno di socialità e dignità, di combattere la solitudine e la tristezza oltre che la fame”*.