

FIO.psd
- Federazione Italiana Organismi per le persone senza dimora -

CITTADINANZA ATTIVA PER TUTTI E' PREVENZIONE DELLA GRAVE MARGINALITÀ ADULTA

Agosto 2004

Nel corso del 2003 FIO.psd (Federazione Italiana Organismi per le persone senza dimora) ha partecipato al tavolo di lavoro per la stesura del secondo Piano di Azione Nazionale per l'inclusione sociale (PAN/incl) elaborato dal Governo Italiano nell'ambito della Strategia europea di lotta alla povertà ed esclusione sociale (Lisbona 2000). Nel corso dello stesso anno FIO.psd ha riflettuto sulle attuali politiche di Welfare Italiane che interessano l'ambito della grave emarginazione adulta. La riflessione ci ha portato ad avvalorare le linee guida fondamentali della Strategia Europea per l'inclusione sociale, per FIO.psd strumento imprescindibile per affrontare anche in Italia il fenomeno dell'esclusione sociale.

Il programma di lavoro FIO.psd nel 2004 – Qualità della rete come chiave del cambiamento - pone il tema del lavoro in rete come fulcro fondamentale dell'intervento con le persone senza dimora (psd), evidenziando anch'esso i legami necessari tra la dimensione "micro", propria di ogni comunità territoriale, e la dimensione "macro" (nazionale, Europea).

Per questo FIO.psd ha deciso di condividere il proposito di FEANTSA (Federazione Europea delle Organizzazioni Nazionali per le persone senza dimora) di analizzare per l'Italia le azioni di carattere politico, amministrativo e progettuale in tema di prevenzione dell'*homelessness* che rispondano agli Obiettivi Comuni di Nizza. L'analisi è effettuata contemporaneamente nei 25 Stati membri dell'Unione Europea e produrrà un documento transnazionale che sarà presentato a Budapest (Ungheria) il 7 ottobre 2004.

Comunemente è affermato che l'intervento con le psd ha carattere assistenziale e di contrasto ad una situazione d'emergenza, interpretando la condizione dell'individuo senza dimora come gravemente compromessa o, addirittura, irreversibile.

Viceversa, proprio **la Strategia Europea di Lisbona annovera tra i suoi fondamenti la prevenzione della grave esclusione sociale**, così come deciso negli Obiettivi Comuni nel Consiglio Europeo di Nizza 2000¹. Identificando l'importanza di agire sui fattori che determinano il progressivo percorso della persona verso la condizione di senza dimora, immette il concetto di processualità, definendo in tal modo una responsabilità prioritaria per ogni Stato membro di costruire risposte adeguate a contrasto di una possibile deriva sociale dell'individuo.

Finalità di questo documento FIO.psd è di incentivare la riflessione sulle politiche e le azioni a favore delle psd perché anche in Italia l'intervento con le psd sia pensato in termini di prevenzione e non solo "riparatorio" quando la condizione di vita è già marginale.

Quanto scritto è stato elaborato grazie al supporto dei membri di FIO.psd riuniti in Assemblea generale a Milano (19 marzo 2004) e si avvale delle riflessioni di Luigi Gui², sociologo dell'Università di Trieste, da anni consulente di FIO.psd.

¹ Obiettivo 2: prevenire i rischi di esclusione sociale – b) attuare politiche intese ad evitare le rotture in presenza di condizioni esistenziali che possano portare a situazioni di esclusione, segnatamente per quanto concerne i casi di indebitamento eccessivo, l'esclusione scolastica o la perdita dell'alloggio.

² Luigi Gui, relazione al Convegno nazionale "Visibili? Invisibili? Comunque cittadini" – Padova, 3 ottobre 2003

1. Il concetto di prevenzione della grave marginalità adulta per FIO.psd

Per FIO.psd è fondamentale, ad ogni livello, allargare le strategie d'intervento a favore degli adulti in grave marginalità sociale inserendo la prevenzione come obiettivo prioritario.

Il termine prevenzione molto raramente è messo in rapporto con la condizione di grave marginalità nella quale può cadere la persona adulta³. Generalmente il tema della prevenzione è legato all'ambito della salute fisica, qualche volta si crede opportuno riferirsi alla salute psichica della persona; poco diffuso, ad ogni livello, è mettere in relazione la prevenzione con interventi in grado di contrastare una deriva sociale e personale che porti alla perdita di alloggio e legami sociali.

Per FIO.psd la prevenzione si realizza da un presupposto: analizzare e ripensare l'attuale situazione sociale e politica italiana ed Europea che, dal nostro osservatorio privilegiato, produce disagio ed esclusione sociale trasversalmente ad ogni fascia di popolazione.

Per FIO.psd la particolare enfasi che il nostro ambiente culturale attribuisce alla "autonomia" dei soggetti e lo scarso valore assunto dalle dimensioni di "interdipendenza" (ad es. tra le generazioni) creano condizioni che favoriscono la crisi dei soggetti più fragili.

La crisi del "legame sociale" che così si afferma, in Europa come in Italia, determina l'aumento delle difficoltà nel percorso di vita di ciascuno. La mancanza di legami chiari, definiti e duraturi lascia, spesso, il soggetto solo di fronte alle diverse scelte nel corso della vita, aumentando il rischio di disagio. Di conseguenza una politica sociale che non affronti in profondità questo tema è destinata a produrre prestazioni e servizi non risolutivi.

La prevenzione deve essere strategia che interviene per il benessere di tutti, non solo come strumento per la parte della popolazione ritenuta più a rischio di esclusione sociale.

Affrontare il tema della prevenzione da questo punto di vista allontana "l'idea che vi siano persone particolari con cause e percorsi del tutto speciali"⁴ di deriva sociale. Tutti "viviamo in una condizione di normalità *debole*, (...) *vulnerabile* (...) in cui le cause non riguardano particolari condizioni di vita specifiche, ma investono tutti gli aspetti che caratterizzano la nostra quotidianità"⁵.

Ogni giorno ritroviamo un moltiplicarsi di fattori che costruiscono il nostro orizzonte di vita e con i quali ciascuno di noi si confronta. Gui nella realtà italiana identifica⁶:

- riduzione della dimensione delle famiglie
- invecchiamento della popolazione
- presenza di immigrati con valori e contesti culturali diversi
- precarizzazione del futuro
- crescente valore della competitività
- prestazioni parcellizzate
- crescente complessità del sistema
- individualismo e solitudine crescente
- selettività sociale

I fattori citati sono trasversali ad ogni fascia di popolazione e può essere riassunta nella formula: precarizzazione dei legami tra individuo e contesto di riferimento (geografico e culturale).

"Viviamo in una realtà in cui alcune istituzioni protettive – ad es. la famiglia – rischiano di sfaldarsi dall'interno. (...) Vi sono poi segnali forti che mutano la rappresentazione del nostro futuro lavorativo all'insegna della precarietà; (...) il lavoro è diventato precario anche a causa di un assetto istituzionale e di politiche sociali che non promettono più nulla a tempo lungo. (...) Assistiamo ad uno scenario di precarietà che si collega ad una forte mobilità geografica: (siamo in

³ Definiamo come psd il soggetto adulto, prevalentemente di sesso maschile, in età compresa tra i 18 e 65 anni di vita

⁴ L. Gui, ib.

⁵ L. Gui, ib.

⁶ L. Gui, ib.

presenza di) una comunità estesa, caratterizzata da legami deboli, con persone affaccendate nella frenesia delle cose che, prive di tempo, si trovano a perdere la solidità dei legami”⁷. Dal nostro osservatorio privilegiato, ci sentiamo di affermare che è in corso un processo che mina, dall’interno, i luoghi simbolici determinanti per la vita di ogni persona.

In realtà ciascuno di noi ha “un gran bisogno di sapere che c’è qualcosa di fisso nella sua esperienza (mentre) viviamo all’interno di una prospettiva culturale di incertezza che incide sullo stato d’animo”⁸ delle persone.

Basandoci sull’esperienza quotidiana dei soci di FIO.psd, la psd è la manifestazione della crisi di appartenenza ad un quadro sociale complesso, disgregato, espulsivo.

Nasce da questo un secondo aspetto: “la frammentazione dell’identità”⁹. Esiste uno “scollegamento dei tanti ambiti della nostra esperienza di vita (...) con una scomposizione della nostra identità in relazione ai diversi contesti; (questo) richiede una percezione di identità molto incerta perché va rinnovata e riconnessa ogni volta (...) la domanda *io chi sono?* ha poca stabilità (...) e sta solamente a me, nell’interiorità della mia persona, costruire una sintesi unitaria; ma questa costruzione, questa sintesi, è impegnativa sul piano dell’energia personale e sul piano dell’equilibrio psicologico, oltre che sul piano del rinforzo affettivo”¹⁰.

Gui descrive una situazione che trova la sua manifestazione più eclatante nelle psd dove la condizione di vita marginale è vertice estremo di una deriva individuale collettiva.

Prevenzione diventa la comprensione dei momenti critici nella biografia individuale che creano una crisi “interiore” e richiede come elemento “chiave” percorsi che permettano di ricostruire la propria identità perduta come cittadino responsabile, attivo e riconosciuto.

FIO.psd intende sottolineare che un lavoro di prevenzione da realizzare in Italia è di recuperare spazi in cui ciascuno è chiamato a “compartecipare sentimenti, regole, convinzioni che costruiscono il senso di appartenenza”¹¹ ad una collettività mentre oggi è frequente che ciascuno si debba costruire una sintesi “autobiografica” con il rischio che “tale condizione lascia, inevitabilmente, ciascuno da solo, solo e incerto”¹².

Questo fenomeno è particolarmente visibile in campo lavorativo: “la possibilità di avere una continuità lavorativa si lega alla capacità di competere, con un’enfasi culturale che sottolinea la ricchezza di opportunità della vita, un’enfasi che in nome della libertà di iniziativa dice a chi non raggiunge il successo: è *colpa tua*. È una sorta di darwinismo sociale. In questo tipo di situazione possiamo trovare persone più attrezzate e meno attrezzate, persone con legami significativi importanti e stabili ed altre che hanno vissuto lo sfaldarsi di questi legami o addirittura (è così per molti) non hanno avuto nella loro vita la presenza di legami affettivi forti; questo non significa che le difficoltà portino inevitabilmente ad una *patologia*. Abbiamo, però, crescenti fette di popolazione che reagiscono in termini di rinuncia, di abbandono, di deriva, da quei comportamenti sociali e da quelle mete comunemente ambite che sembrano ormai inaccessibili. Non significa che agio e realizzazione di sé non sono desiderabili, piuttosto sono obiettivi percepiti come inaccessibili”¹³

FIO.psd domanda quali sono le azioni politiche che hanno l’obiettivo di attivare una vera partecipazione sociale in risposta ai processi di cambiamento in atto. Con questo interrogativo FIO.psd intende affermare che il concetto di prevenzione della condizione di grave marginalità è qualcosa di più complesso di una semplice pianificazione di prestazioni e servizi. **Prevenire la deriva verso l’esclusione sociale richiede di uscire dal binomio “prevenzione/cura”** (potremmo anche dire di “causa ed effetto”) per entrare in un processo che faccia percepire i nodi critici nella biografia delle persone e riesca ad individuare modelli di partecipazione sociale attiva per quelle aree di popolazione più a rischio. In pratica prevenzione è favorire coesione sociale piuttosto che creare nuovi servizi.

⁷ L. Gui, ib.

⁸ L. Gui, ib.

⁹ L. Gui, ib.

¹⁰ L. Gui, ib.

¹¹ L. Gui, ib.

¹² L. Gui, ib.

¹³ L. Gui, ib.

2. La prevenzione per il Governo Italiano e le Amministrazioni locali

In Italia non esiste, di fatto, una politica complessiva di prevenzione del disagio. Questo riflette la scarsa abitudine all'integrazione tra Istituzioni pubbliche con particolare riferimento ai Ministeri competenti ed alle Amministrazioni locali. Inoltre oggi ci troviamo di fronte ad un ordinamento istituzionale sempre più frammentato che esprime orientamenti, spesso diversi, tra Governo centrale, Regioni e Comuni. Questo è uno dei fattori che ci impediscono di dare un quadro omogeneo in questo documento.

Possiamo affermare che il modello legislativo di prevenzione in Italia si è sempre basato sul sostegno al reddito del capo-famiglia come strumento unico per quanto parziale. Purtroppo questo modello è sempre meno efficace per il progressivo aumento della crisi economica che segna la società italiana (riduzione del potere di acquisto dei salari, crisi del comparto produttivo, restrizione delle risorse per le politiche sociali, ridefinizione dei parametri pensionistici, ecc.) a cui si intreccia la citata frammentazione del tessuto familiare e comunitario.

Mancando una prospettiva economica sostenibile ed un terreno sociale in cui si va riducendo la capacità di alimentare processi di "mutuo-aiuto", lo stesso concetto di prevenzione delle situazioni di crisi in età adulta manifesta una forte crisi in ambito politico. L'attenzione delle politiche sociali si concentra sull'invecchiamento della popolazione ma cresce, paradossalmente, una visione, che potremmo dire preventiva, di "autonomia" tra generazioni piuttosto che di integrazione e redistribuzione delle risorse esistenti.

Inoltre il Governo nazionale sta investendo la famiglia¹⁴ di attese e compiti che fino a pochi anni orsono erano di pertinenza di servizi, anche specialistici. In cambio interviene con dei supporti, spesso parziali, di carattere economico che non sostituiscono le necessità di cura, specie nelle famiglie socialmente più "fragili"¹⁵. In realtà l'enfasi sulla famiglia (e la cosiddetta "cura a domicilio") maschera la decisione di diminuire le risorse a disposizione del sistema dei servizi pubblici socio-assistenziali che nel nuovo millennio stanno subendo un progressivo e inesorabile smantellamento. In questa logica rientra l'impulso dato alla fornitura di "prestazioni" socio-assistenziali piuttosto che al riconoscimento di diritti da parte del cittadino¹⁶.

Infine avanza la delega al settore "non profit" (in particolare al volontariato)¹⁷ per la gestione degli interventi assistenziali anche attraverso il sostegno economico fornito da imprese che, senza vincoli legislativi ma per scelta autonoma, aderiscono a programmi di responsabilità sociale d'impresa.

FIO.psd denuncia che, in Italia, la garanzia di diritti e servizi per le psd appare, sempre più, delegata al settore della cooperazione sociale e al sostegno offerto dalla beneficenza.

Gli orientamenti politici indirizzati alla razionalizzazione e riduzione delle risorse economiche, unite al modello di *welfare to work*, stanno determinando l'affermarsi del concetto di irreversibilità della condizione di esclusione sociale per le psd, settore considerato marginale perché apparentemente i soggetti in disagio sono privi di potenzialità nel mondo del lavoro. Questo nonostante la legge quadro sulla assistenza – L. 328/2000 – di recentissima istituzione, esprima l'idea di incontro con il disagio in termini propositivi e processuali. La negazione delle possibilità di prevenire o contrastare i processi di deriva sociale diventa l'alibi per negare risorse pubbliche e, quindi, definire interventi di carattere puramente assistenziali per la gestione di fasce di popolazione "devianti" rispetto al modello propugnato.

¹⁴ Nel dibattito politico la famiglia è intesa come nucleo di 2 persone di sesso diverso unite in matrimonio civilmente riconosciuto con tutti i figli conviventi.

¹⁵ Nella Legge Finanziaria 2003 esiste un capitolo di spesa per un assegno pari a 1000 Euro "una tantum" da destinarsi ad ogni nuova nascita a partire dal secondo figlio

¹⁶ In molte Regioni italiane sono previsti titoli di acquisto di prestazioni socio-sanitarie ("voucher") a disposizione del cliente-utente che sceglie a quale servizio accreditato rivolgersi per avere la prestazione desiderata a domicilio

¹⁷ Recenti indagini statistiche hanno evidenziato l'aumento delle organizzazioni di volontariato in Italia, dato interessante in termini di partecipazione attiva ma che sottolinea l'esigenza di servizi non coperti dagli EE.PP.

3. il ruolo del privato sociale nella prevenzione

La percezione delle organizzazioni appartenenti a FIO.psd sul tema della prevenzione rispetto alla condizione di grave marginalità partono da un presupposto: le psd si trovano, quasi sempre, al di sotto dei parametri di misurazione dei servizi e dei diritti ai quali possono accedere tutti i cittadini. Ad esempio, ogni ricerca sulla povertà (dove l'indicatore è quasi sempre il reddito o il consumo familiare) così come la gran parte dei provvedimenti di politica sociale, hanno come "target" la fascia di popolazione a reddito "medio", escludendo, di fatto tutti coloro che si trovano al di sotto di questa ipotetica condizione di normalità.

Per questo, a livello nazionale, esistono pochissimi interventi di politica sociale che interessano la fascia di popolazione adulta senza dimora e questi interventi sono soprattutto riparatori e assistenziali. Viceversa in molte comunità locali amministrazioni pubbliche e privato sociale hanno costruito, negli anni, modelli di intervento consolidati ed efficaci che sono stati riproposti ai nuovi Tavoli Istituzionali previsti dalla L. 328/00.

A partire da queste considerazioni, il privato sociale si è dovuto costruire un ruolo anche di supplenza dell'intervento pubblico. Nonostante la gran parte delle azioni sia risposta ad un disagio conclamato, possiamo dire che alcuni di essi possono definirsi come interventi di prevenzione.

Il significato di prevenzione con le psd in Italia può essere chiarito utilizzando tre filoni:

1. la prevenzione dell'*homelessness*, di fatto, non esiste ma ci sono azioni a carattere generale, collocate in politiche diverse, che mirano ad aiutare il cittadino in quanto membro di una famiglia, il minore, l'anziano, oppure la persona che vive una condizione particolare rispetto al lavoro (disoccupato, inabile)
2. esiste una forma di prevenzione legata a tutti gli interventi per prevenire il deterioramento irreversibile della condizione di psd, il lavoro svolto in prevalenza dai servizi del privato sociale e del volontariato
3. infine un filone importante è la prevenzione di fallimenti successivi al termine del percorso di reinserimento sociale, azione dove la comunità territoriale locale è risorsa determinante.

Nel primo caso ci troviamo di fronte ad una serie di interventi generali o settoriali (ad es. la L. 285/97 sui minori), non sempre collegati tra loro, che raramente riescono a bloccare una deriva estrema. Nel secondo e terzo filone appare più chiaro il campo di azione, i soggetti coinvolti ed il target di riferimento.

Le organizzazioni del privato sociale sentono di avere un ruolo fondamentale nel gestire i processi di contenimento del disagio e di reinserimento supportato delle psd.

I membri di FIO.psd percepiscono l'importanza del lavoro di prevenzione della condizione di disagio estremo e sottolineano l'importanza della variabile "tempo" per favorire azioni efficaci con le psd. Tutti rilevano l'importanza di attivare un lavoro "politico" affiancato a quello operativo per attivare logiche istituzionali di carattere preventivo. Dichiarano anche l'insufficienza di proprie risorse specifiche da attivare sulla prevenzione. A questo proposito possiamo ipotizzare alcuni motivi:

- la mancanza di una consapevolezza sulle origini del disagio della psd¹⁸ che rende difficile costruire strumenti efficaci di prevenzione alla caduta nella grave marginalità perché tende ad agire prioritariamente sulla perdita di oggetti sociali (reddito, lavoro, casa)
- l'utilizzo di modelli interpretativi che puntano prioritariamente alla "cura" così come l'incapacità delle organizzazioni rivolte alla difesa dei diritti di creare effettive condizioni di accesso e godimento a beni e servizi per chi si trova in deriva sociale
- il sostegno economico pubblico che rispetto alle psd privilegia progetti di cura piuttosto che di prevenzione
- La struttura delle organizzazioni per le psd che sono prevalentemente basate sul volontariato e quindi dispongono solo di risorse proprie residuali

¹⁸ legato ad una crisi interiore e non ad una mera perdita di oggetti sociali

4. Strategie di prevenzione nelle attuali politiche Italiane

FIO.psd denuncia la mancanza di una strategia complessiva che preveda interventi concreti per l'accesso alla casa, la cura della salute, la possibilità di godere di una pensione dignitosa, la creazione di reali momenti partecipativi di responsabilità e potere decisionale per i cittadini, specie coloro che vivono ai margini della società.

In termini generali possiamo affermare che:

- non esiste in Italia una legislazione che sia specifica rispetto alla prevenzione della condizione di homeless in quanto il problema è valutato come residuale rispetto alla media di popolazione interessata dalle politiche sociali, del lavoro, fiscali e di sostegno al reddito; di conseguenza non esiste una strategia precisa che assuma, da principio, questa dimensione di problema come prioritario per il contesto sociale nazionale
- la psd è nominata all'interno della L. 328/00 (art. 28), paradosso dentro una Legge che cerca il superamento delle categorie di disagio, ma non è riconosciuta come utente di servizi specifici e soggetto di diritti particolari
- nell'ambito del processo in corso di "devoluzione" dei poteri dallo Stato centrale a Regioni e Comuni, lo Stato centrale ha ora solo il compito di fissare i Livelli Essenziali di Assistenza¹⁹; purtroppo questa definizione non esiste ancora determinando un'enorme lacuna nella erogazione di prestazioni e servizi anche di carattere preventivo
- la recente L. 328/2000, che riorganizza il sistema delle risorse e dei servizi per la persona, sancisce lo sviluppo di strategie di carattere locale all'interno dei cosiddetti "Piani di zona"; ciò comunque non ha determinato, al momento, l'attivazione di interventi specifici di prevenzione della grave marginalità ma solo di nuovi servizi di cura e assistenza ai bisogni primari
- nel Libro Bianco sul Welfare e nel PAN/incl 2003-2005 la prevenzione dei processi di esclusione sociale è pensata per i minori all'interno di percorsi scolastici e formativi; nessun accenno è fatto verso gli adulti.

Per meglio specificare quanto il tema della prevenzione sia poco affine all'attuale momento politico nazionale, portiamo l'esempio del RMI (Reddito Minimo di Inserimento). Questa misura è stata sperimentata tra il 1999 ed il 2003 in 306 diversi comuni della penisola con risultati incoraggianti. Nel RMI il fulcro del provvedimento era l'abbinamento tra un sostegno economico temporaneo al soggetto in disagio ed il reinserimento lavorativo, anche attraverso percorsi formativi. Tale provvedimento è stato ritenuto inefficace dall'attuale Governo che ha così stabilito di terminare la sperimentazione e convertirlo in **RUI (reddito di ultima istanza)**. Si tratta di un provvedimento di sostegno al reddito per "soggetti e categorie socialmente fragili, genericamente con scarse chances lavorative e reddituali"²⁰. **Ciò per FIO.psd significa rinchiudere una fascia di persone nell'ambito della marginalità e cronicità con un metodo puramente assistenziale.**

A livello nazionale le politiche sociali sono focalizzate sulla "valorizzazione delle capacità lavorative della persona e il concetto di società attiva come fattori centrali nei percorsi di inclusione sociale"²¹. Questi propositi, per quanto discutibili, non sembrano ai nostri occhi confermati dai provvedimenti legislativi che sono improntati al contenimento della spesa sociale, l'enfasi delle politiche sulla famiglia pensata come principale apportatrice di risorse, la spinta alla liberalizzazione del mercato del lavoro secondo il metodo delle opportunità, la libera e volontaria adesione dei soggetti privati a sostegno di programmi socialmente rilevanti (in particolare la responsabilità sociale d'impresa). Da queste poche annotazioni FIO.psd desume che le preoccupazioni manifestate nella parte iniziale di questo documento trovano conferma nella attuale politica che attribuisce a occupazione (qualsiasi essa sia) e reddito il potere di risolvere il tema dell'inclusione sociale.

¹⁹ i LIVEAS saranno ridefiniti come LEP = Livelli essenziali di prestazione, presumibilmente nel 2005

²⁰ PAN/incl 2003-2005, p. 28

²¹ Libro Bianco sul Welfare, p. 26

5. La prevenzione negli interventi di settore in Italia

Di seguito analizziamo brevemente alcuni settori specifici, consapevoli della parzialità delle nostre conoscenze, per individuare alcuni provvedimenti e progetti significativi in termini di prevenzione così come ulteriori lacune che tuttavia si manifestano, qualche volta pesantemente.

a. Residenza anagrafica

L'ottenimento della residenza anagrafica per la psd continua ad essere un problema aperto. Nonostante leggi anagrafiche²² e circolari ministeriali²³ sono ancora una minoranza i Comuni che riconoscono il diritto delle psd a mantenere la residenza nell'abitazione perduta o fissare la residenza in una nuova dimora anche fittizia. Questo nonostante ai Comuni sia data facoltà di istituire un apposito indirizzo per questo specifico uso.

La residenza anagrafica è un importante diritto e strumento di prevenzione: permette l'attivazione di tutti i "normali" canali di accesso ai diritti (alloggi sociali, assistenza sanitaria gratuita, occupazione in regola, erogazione di contributi economici, diritto alla pensione, ecc.) e, quindi, agevola il percorso di reinserimento o impedisce la definitiva deriva sociale della psd.

b. Alloggio

Fio.psd denuncia che questo Governo nulla propone per la crisi in cui versa il libero mercato dell'affitto, inaccessibile alle fasce di popolazione a basso reddito.

Sia il Libro Bianco sul Welfare che il PAN/incl 2003-2005 indicano come principale priorità il sostegno alle "giovani coppie" di acquistare la loro prima casa ricevendo degli incentivi dallo Stato.

La ripartizione dei poteri nell'ambito del nuovo Titolo V della Costituzione delega alle Regioni la competenza sulle politiche abitative ma la mancanza di risorse economiche specifiche perpetua la cronica mancanza di alloggi sociali e impedisce di calmierare il libero mercato.

Un solo provvedimento nazionale è degno di nota: il Fondo nazionale per il sostegno all'affitto, istituito con la L. 431 del 1998²⁴, riservato a famiglie con reddito molto basso o in condizioni di povertà, misura interessante ma con un ammontare di risorse economiche in continua erosione, anno dopo anno. Alcune Regioni hanno previsto, perciò, integrazioni al Fondo nazionale.

Particolarmente rilevante in Italia è il problema degli sfratti. Da anni il Governo decreta proroghe per l'impossibilità di attivare soluzioni alternative. Nel 2004 la proroga non è stata rinnovata determinando una situazione di rischio per quasi 500.000 mila famiglie italiane²⁵.

A livello locale alcuni progetti mirano a prevenire situazioni di morosità e lo sfratto. Operatori si occupano di alcuni nuclei familiari residenti in alloggi sociali (specie immigrati e nomadi Rom) in progetti a lungo termine. Questa funzione si colloca tra accompagnamento e controllo ma ha generalmente un esito positivo per le famiglie nel mantenimento dell'alloggio.

Una progettualità simile si ritrova in progetti di sostegno a psd reintegrate nel tessuto abitativo, con da staff educativi (operatori pubblici e/o privati) che favoriscono il mantenimento dell'alloggio ed una condizione di vita dignitosa (progetti a Torino, Bergamo, Brescia e in altre città).

Citiamo, infine, un progetto iniziato recentemente a Bolzano per mariti e padri recentemente separati dalla moglie. Si tratta di una comunità alloggio in cui sono attivati gruppi di auto aiuto, sostegno psicologico e educativo per rimotivare la persona ad un nuovo progetto di vita. Inoltre la possibilità di alloggio a tempo determinato allevia la situazione di un reddito che deve coprire le esigenze proprie e dei figli e non permette l'accesso al libero mercato immobiliare.

²² L. 1228/54 – "ordinamento delle anagrafi della popolazione residente"

²³ Circolare Brancaccio – Ministero dell'Interno, 29.05.1995; Circolare Napolitano – Ministero dell'Interno, 15.01.1997

²⁴ L. 9.12.1998 n. 431 "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo"

²⁵ stima dei Sindacati Inquilini SUNIA e SICET

c. Occupazione

L'orientamento politico è rivolto alla liberalizzazione del mercato del lavoro, ed è stato attuato con l'approvazione della L. 30/2003²⁶. Tale legge amplia le possibilità di rendere più flessibile il rapporto di lavoro con l'intento di rendere più agevole l'incontro fra domanda e offerta. La Legge parte dal presupposto della autonoma capacità di orientarsi tra le molte opportunità di contratto e obbliga ciascuno a dotarsi di un bagaglio di competenze sempre nuovo ed adatto alle richieste del mondo produttivo. Un'autonomia che, secondo noi, renderà gli esclusi ancora più marginali.

FIO.psd è molto preoccupata dalla precarietà lavorativa che viene incentivata dalla Legge Biagi e dalle ricadute sulle psd che tuttora hanno difficile accesso al mercato del lavoro.

Per quanto riguarda in specifico le psd il problema più rilevante riguarda il riconoscimento di categoria "protetta", utile all'inserimento lavorativo nella cooperazione sociale. Il sistema assistenziale italiano garantisce prestazioni per alcune categorie di disagio legate all'età (minore sotto i 18 anni, anziano sopra i 65 anni), alla condizione psico-fisica (invalidità civile per disabilità o malattia mentale, tossico-dipendenza, alcool dipendenza) oppure alla detenzione carceraria. La condizione di multiproblematicità della psd non essendo riconosciuta per legge diventa un ostacolo nell'accesso a lavori "protetti", causar la mancanza di incentivi fiscali e contributivi per l'impresa sociale.

FIO.psd chiede che la legislazione italiana attribuisca la competenza ai servizi sociali territoriali di "certificare" lo stato di svantaggio della psd per favorire il loro inserimento nelle cooperative sociali di tipo "B" con gli stessi incentivi previsti per altri utenti in disagio.

d. Salute

Da quasi 30 anni in Italia si parla di integrazione tra politiche sociali e sanitarie. Dopo innumerevoli sforzi profusi per raggiungere questo obiettivo la situazione rischia nuovamente di precipitare per la aziendalizzazione del comparto socio-sanitario pubblico che ha rimescolato tutte le certezze raggiunte. La riorganizzazione dei settori con la paventata diminuzione delle risorse economiche ha portato ad esasperare le posizioni specialistiche di ogni settore provocando conseguenze su quei pazienti che, come le psd, hanno un disagio multidimensionale.

FIOpsd denuncia una progressiva ricollocazione in ambito marginale di tutte quelle forme di disagio (dipendenze, malattia psichica, psd) che nel tempo si erano conquistate un posto nella più vasta area della cura generale della salute.

Alcuni processi in atto sono veramente preoccupanti. Ad esempio:

- dalla chiusura dei grandi ospedali psichiatrici vengono generate piccole comunità terapeutiche ben separate dal contesto territoriale, che assorbono risorse tali da portare allo smantellamento progressivo dei presidi territoriali di prevenzione e cura;
- lo stesso accade per i presidi territoriali, specie quelli dei distretti più distanti dalla città, che sono accorpati in grandi strutture centralizzate e lontane dai luoghi di vita delle persone;
- l'utilizzo della strategia di "riduzione del danno" nell'ambito delle dipendenze ad una "cronicizzazione" assistita del paziente da parte del servizio pubblico (Sert);
- dalla cura presso il servizio pubblico per il consumo di sostanze stupefacenti alla criminalizzazione di ogni consumatore con il ricorso diretto a comunità terapeutiche chiuse;
- dalla integrazione fra servizi diversi (ad es. in soggetti con doppia diagnosi) all'affidamento al servizio che possiede più risorse economiche (generalmente quello per le dipendenze).

In tutti questi processi non sono esenti da colpe né gli amministratori locali, né gli operatori dei servizi pubblici e, nemmeno, gli operatori del privato sociale pronti ad approfittare della redistribuzione di risorse economiche con l'arrivo di nuovi utenti.

La crisi organizzativa e progettuale del comparto Socio-Sanitario Pubblico è uno dei problemi più urgenti da affrontare. Occorre conservare livelli uguali ed elevati nelle prestazioni, accesso gratuito ai servizi, presa in carico complessiva del disagio manifestato ed il mantenimento dei presidi decentrati strumento fondamentale di prevenzione.

²⁶ Legge delega 30/2003 in materia di occupazione e mercato del lavoro (legge Biagi)

e. Minori e giovani

Dagli anni '80 si è sviluppata una ricchissima serie di servizi di prevenzione per minori in condizioni problematiche o a rischio di esclusione sociale. Questo ha portato alla formalizzazione di una politica complessiva con la L. 285/97²⁷ che ha fissato due importanti linee guida:

- la priorità per ogni comunità locale di sostenere i diritti dei minori
- la necessità di un lavoro di rete a livello sovra comunale (di zona).

Di fatto sono stati formalizzati tutti gli interventi locali di carattere preventivo attuati con i CAG²⁸ e le iniziative di supporto alla genitorialità²⁹. In più sono stati attivati numerosi interventi di “educativa di strada”. Particolarmente rilevanti sono le esperienze dei “Maestri di strada” a Napoli e gli interventi nei quartieri degradati a favore di minori e giovani problematici di molte città del Sud.

Altri interventi attivati sono legati al sostegno scolastico ed extra scolastico per minori a rischio o con difficoltà di apprendimento/comportamentali. Particolarmente importante è il supporto ai minori stranieri. Anche in questo campo si registra una diminuzione delle risorse pubbliche ed un progressivo coinvolgimento del volontariato non retribuito per la gestione di servizi specifici.

Interessanti sono anche gli esperimenti di prevenzione effettuati con i giovani nei luoghi di aggregazione e divertimento (ad es. nelle discoteche) per un uso moderato di alcolici e l'astinenza dal consumo di stupefacenti. Oggi, gli orientamenti politici nazionali non garantiscono il rifinanziamento della L. 285/97 (con conseguenze su tutti i servizi attivati), mettono in secondo piano un intervento preventivo premendo per una maggior repressione e rigidità verso i giovani consumatori di stupefacenti (senza distinzione tra “leggere” e “pesanti”).

FIO.psd dichiara la sua preoccupazione per il viraggio da un approccio dialogico con i minori a rischio verso un metodo basato sulla repressione dei comportamenti devianti.

La legislazione, infine, fissa la chiusura di tutti gli Istituti per minori (orfanotrofi) con il potenziamento dell'affido familiare e l'adozione. Rimane, però, sempre aperta la collocazione dei giovani che ha 18 anni devono lasciare l'Istituto/comunità nella quale hanno vissuto, spesso senza avere le condizioni di autonomia sufficiente per la gestione di una propria abitazione.

Infine vogliamo ricordare che l'Italia è caratterizzata dal fenomeno della lunga convivenza nel nucleo familiare dei figli (generalmente fino ai 30 anni di età). Per restare nel tema della prevenzione, ci pare che poco venga fatto perché il giovane possa costruirsi una competenza alla vita esterna in autonomia staccandosi dal rapporto, quasi simbiotico, tra genitori e figli. L'esperienza dei membri di FIO.psd identifica una significativa percentuale di adulti (uomini) che sono entrati in una deriva sociale dopo la morte dei genitori, incapaci di vivere una identità mai costruita e gestire una quotidianità mai sperimentata in autonomia.

f. Carceri e detenuti

All'interno di numerosi carceri italiane esistono iniziative di risocializzazione dei detenuti: si va dal teatro alla composizione di giornali, dallo sport alla occupazione lavorativa, dai corsi di formazione professionale ai gruppi di auto-mutuo aiuto sulle dipendenze o i comportamenti devianti. Sono inoltre attive molte misure per una pena alternativa al carcere. Riferendoci alle psd, possiamo assicurare che le forme di affidamento sociale ad organizzazioni del privato sociale che si occupano di psd e nelle cooperative sociali, rende questi percorsi reali occasioni di reinserimento sociale. Il dato preoccupante riguarda il termine dei percorsi legato, per legge, allo scadere della detenzione. Attualmente ogni forma di sostegno e accompagnamento termina formalmente allo scadere della pena con il rischio che l'ex-detenuto si ritrovi solo nel momento più difficile.

²⁷ tra le finalità della Legge all'art. 3 troviamo

a) realizzazione di servizi di preparazione e di sostegno alla relazione genitore-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché di misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali, tenuto conto altresì della condizione dei minori stranieri;

d) realizzazione di azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per l'esercizio dei diritti civili fondamentali, per il miglioramento della fruizione dell'ambiente urbano e naturale da parte dei minori, per lo sviluppo del benessere e della qualità della vita dei minori, per la valorizzazione, nel rispetto di ogni diversità, delle caratteristiche di genere, culturali ed etniche;

²⁸ Centri di Aggregazione Giovanile

²⁹ nel 2000 è stata approvata la L.53/00 sui “congedi parentali” che cerca di favorire i tempi di conciliazione tra lavoro e cura della famiglia per i genitori

g. Immigrazione

Un capitolo delicato è riservato agli immigrati. La legislazione italiana è diventata particolarmente severa e selettiva verso l'immigrazione. La legge attualmente in vigore (cosiddetta Bossi-Fini) ha permesso l'inizio della regolarizzazione di circa 700.000 persone richiedenti in base alla normativa che ha stabilito una sanatoria per coloro in grado di dimostrare un rapporto di lavoro (irregolare) nel periodo precedente il 1 settembre 2003. A tutt'oggi la procedura di regolarizzazione procede a rilento, esclude dalla regolarizzazione chi è entrato sul territorio nazionale dopo quella data, indirizza le risorse al puro controllo dei flussi e delle presenze. Quanto previsto nei provvedimenti precedenti per una integrazione degli immigrati nel tessuto sociale italiano è stata azzerata da questo provvedimento. Ad oggi gli immigrati (con o senza permesso di soggiorno) rappresentano almeno il 50% delle persone in disagio abitativo o addirittura senza dimora.

FIO.psd, vista la drammatica situazione abitativa di molti immigrati, chiede che siano riconosciuti i diritti di cittadinanza per tutte le persone presenti sul territorio nazionale e denuncia la pesante situazione dei servizi per psd, risorsa impropria per molti immigrati.

Ciononostante a livello locale sono attivi numerosi servizi per l'integrazione ed il sostegno agli immigrati in possesso del permesso di soggiorno. La gestione di questi servizi attivati dalle amministrazioni locali spesso è affidata al privato sociale. Vengono assicurati sostegni economici, integrazione scolastica per i minori, orientamento e counseling per gli adulti. Molto più difficile è l'attivazione di interventi rivolti all'alloggio. Non mancano però iniziative significative di associazioni che si costituiscono come agenzie sociali per l'alloggio a livello locale e hanno negli immigrati il loro bacino di utenza privilegiato potendo contare sulle capacità di reddito che possiedono.

Al volontariato (di matrice cattolica o laica) è invece delegata la cura degli immigrati senza permesso di soggiorno (cosiddetti clandestini). Si tratta di una forma di prevenzione "involontaria" che previene l'esplosione di un conflitto sociale che sarebbe difficilmente gestibile...

6. Le psd: prevenire i percorsi di deriva, favorire il reinserimento sociale

I membri di FIO.psd sottolineano il ruolo dell'intervento operato dai servizi per le psd attraverso:

1. la costruzione di servizi che intercettano le psd nel loro percorso di deriva sociale e offrono opportunità di relazione, assistenza materiale, rimotivazione ad una progettualità, accoglienza. Questo dato sottolinea un elemento fondamentale: laddove non è possibile prevenire la perdita dei diversi oggetti sociali (occupazione, reddito, casa) e degli oggetti interiori (identità, autostima, legami, appartenenza) è necessario operare perché questo processo non sia irreversibile.

FIO.psd non si limita a definire importante la creazione di risposte di sollievo ma sottolinea la necessità di costruire una rete intenzionale di servizi che sappiano agire in modo pedagogico e integrato a favore delle psd.

2. Il reinserimento sociale accompagnato di soggetti che hanno fatto l'esperienza della grave marginalità dove l'opera di prevenzione deve arginare la possibilità di una ricaduta nella esclusione sociale. Sono noti, infatti, episodi di ricaduta in strada o in una forma di "barbonismo" per chi pure abita in una propria abitazione. A questo livello i servizi hanno attivato particolari interventi che, in forme diverse nei contesti locali, permettono di supportare efficacemente la persona reinserita nel tessuto,

FIO.psd afferma che un reale reinserimento sociale può avvenire solo aprendo spazi di socialità e cambiamento della comunità territoriale che origina il disagio e riaccoglie la psd.

Con questo FIO.psd chiude un ideale cerchio con le considerazioni iniziali. Non è possibile agire una prevenzione senza modificare il tessuto comunitario perché sia capace di inclusione sociale, per tutti i soggetti, specie le persone con fragilità sociale. Un tessuto comunitario che si faccia interpellare dalla condizione di disagio senza respingerla, che cerchi in sé le risposte (a livello istituzionale come tra il volontariato), che attivi percorsi in grado di generare nuovi legami e significati condivisi. Un processo che richiami diritti e responsabilità, generi forme di partecipazione attiva specie per i più esclusi, produca effetti incisivi nella quotidianità delle biografie di ciascuno.