



Linee guida per l'elaborazione di una strategia politica integrata di lotta contro l'esclusione sociale

Presentazione

La Federazione Italiana degli Organismi per le persone senza dimora, in considerazione delle elezioni politiche italiane del 2008, prende atto con rammarico che i temi inerenti la povertà, la grave emarginazione, l'*homelessness* ed in generale l'inclusione sociale delle persone più svantaggiate, **non hanno trovato spazio** significativo alcuno né nei programmi elettorali delle forze politiche né nella campagna elettorale.

FIO.psd ritiene pertanto di dover nuovamente **richiamare l'attenzione dei decisori politici** di qualunque livello su tale tematica, l'esistenza della quale denota di per sé un **fallimento clamoroso** delle politiche sociali e l'indicatore più chiaro di un **modello di sviluppo che non funziona**, perché, prigioniero di un meccanismo perverso di consumo, produce strutturalmente emarginazione anche quando tenta di combatterla.

Ritenendo l'attuale problema italiano comune alla più ampia casa europea di cui l'Italia è parte, FIO.psd ritiene di potere e dovere condividere e rilanciare anche nel nostro Paese alcune **semplici ma fondamentali linee guida** per l'elaborazione di strategie politiche integrate contro l'esclusione sociale, che il network europeo FEANTSA, di cui la Federazione è membro, ha elaborato e costantemente aggiorna a livello europeo.

La traduzione italiana di tale documento, che, con qualche adattamento ed integrazione, qui compare per la prima volta, rappresenta il desiderio della FIO.psd di manifestare che **sconfiggere l'emarginazione è possibile**, e può avvenire mediante strategie note e già in parte altrove sperimentate. Non occorrono invenzioni né particolari novità: serve solo **la volontà politica** di farlo, con la conseguente assunzione della responsabilità permanente per la sostenibilità verso tutti del modello di sviluppo che una società sceglie e sviluppa.

Non si vive di solo PIL, non si vive di sola crescita; se il benessere non è per tutti, se il successo di pochi è necessariamente a scapito dei diritti di altri, questa non è la società che vogliamo, perché nessuno può voler vivere in una società che, in nome della soddisfazione immediata, pone da sé stessa le basi per la propria drammatica disintegrazione in un domani neppure troppo lontano. E' questo il significato politico universale dell'emarginazione sociale, ma sembra che nessuno o quasi sia disposto a riconoscerlo.

Vorremmo che fosse questo il messaggio politico con il quale le forze politiche accettassero finalmente di fare i conti.

Genova, 1 aprile 2008

Il Presidente FIO.psd

Paolo Pezzana

10 APPROCCI

FEANTSA, la Federazione Europea delle organizzazioni che lavorano con le persone senza dimora, negli ultimi vent'anni, insieme con i propri membri nazionali, tra cui, per l'Italia, la FIO.psd, ha promosso e facilitato gli scambi transnazionali tra i servizi rivolti agli homeless.

L'analisi e la verifica delle politiche sul settore in questo ambito hanno fatto emergere una grande varietà di approcci alla lotta all'esclusione sociale.

Molti paesi hanno integrato diversi dei 10 approcci elencati di seguito.

Riteniamo che l'efficacia delle politiche di intervento dipenda dall'esistenza di tutti e dieci gli approcci, ma il bilanciamento fra questi aspetti deve essere trovato in accordo con il contesto politico in cui le autorità sviluppano e implementano tali piani di azione.

C'è ancora molto spazio di miglioramento delle politiche sull'esclusione sociale; crediamo che questi 10 approcci possano essere una utile guida per i programmi e l'azione dei politici, delle Organizzazioni non Governative e di tutti i soggetti coinvolti nella lotta all'esclusione sociale.

1 Approccio analitico (*basato sui fatti/prove*)

Una **buona conoscenza del fenomeno** dell'esclusione sociale è la chiave per sviluppare politiche efficaci. Questo può essere fatto attraverso:

- monitoraggio e documentazione dei *trends* e del numero di persone senza dimora attraverso lo sviluppo di indicatori appropriati;
- ricerca e analisi delle cause e delle soluzioni per monitorare e documentare il fenomeno;
- una regolare revisione delle politiche è necessaria e più efficace se supportata da una reale comprensione del fenomeno

L'Italia, con il Piano di Azione Nazionale 2006-2008 contro l'esclusione sociale ha imboccato la giusta strada in questa direzione; occorre dare continuità e concretezza di risultati a quanto intrapreso e programmare la messa a regime delle iniziative pubbliche ed universali di conoscenza e monitoraggio della povertà, una volta che le sperimentazioni in atto abbiano dato i loro risultati.

2 Approccio ampio

Un approccio ampio per contrastare l'esclusione sociale **include politiche di servizi per l'emergenza, l'accompagnamento delle persone senza dimora, e politiche di prevenzione dall'esclusione.**

- I servizi per l'emergenza sono un primo cruciale passo per prevenire i danni causati alle persone da una vita in strada per un lungo periodo
- l'integrazione dovrebbe essere l'obiettivo per tutte le persone senza dimora e dovrebbe essere adattata ai bisogni e alle potenzialità di ogni singolo individuo.
- Prevenzione: sia la prevenzione mirata (sfratti, espulsione dalle istituzioni) che la prevenzione generalizzata-sistematica (attraverso politiche della casa, dell'istruzione, e del lavoro) sono necessarie.

L'Italia, anche complice l'impossibilità di una adeguata gestione dell'immigrazione irregolare causata dalle leggi vigenti in materia e dalla sua collocazione geografica, è molto indietro in questo ed anche le migliori esperienze pubbliche del passato paiono regredire verso un approccio esclusivamente emergenziale, che rinforza ed è rinforzato dal paradigma della residualità di tali forme di povertà, per cui in questi casi null'altro ci sarebbe da fare che una mera assistenza

primaria quando è in pericolo la sopravvivenza. Ma così non si fa che alimentare il bacino dei poveri...

3 Approccio multidimensionale

La grave emarginazione (homelessness) è riconosciuta come un fenomeno che necessita soluzioni basate su un approccio multi-dimensionale, tra cui:

- **Integrazione delle politiche della casa, della salute, del lavoro, dell'educazione e formazione, ecc. in una strategia** per le persone senza dimora, posto che i percorsi di caduta ed uscita dalla grave marginalità possono essere molto diversi.
- **Lavoro integrato e cooperazione con tutti i settori vitali della società**, compreso il *profit*, che coinvolge una concreta strategia di lotta all'esclusione sociale, questo perché il fenomeno non può essere adeguatamente affrontato dai soli settori che si rivolgono alle persone senza dimora.
- Il **lavoro interdipartimentale tra i principali ministeri** (casa, lavoro, salute) è cruciale per una concreta strategia di contrasto all'esclusione sociale, al fine di evitare le ripercussioni negative di politiche sviluppate in settori differenti.

La mancanza di integrazione delle politiche italiane è evidente in tutti i settori. Anche la lotta alla povertà attende cambiamento, consapevoli che riformare significa prima di tutto coniugare buone leggi con buona amministrazione; se la legge 328/00 è ancora un valido quadro di riferimento culturale e in parte anche normativo per il contrasto della grave emarginazione e la promozione del benessere di tutti, così non può dirsi per le prassi di governo di tali politiche. Urge davvero prendere coscienza di tale necessaria multidimensionalità ed integrazione

4 Approccio basato sui diritti

L'approccio basato sui diritti mira a **contrastare l'esclusione sociale promuovendo l'accesso ad un alloggio decoroso e stabile, come premessa indispensabile** per accedere al godimento degli altri diritti fondamentali; ciò attraverso:

- Uso dei trattati internazionali sul diritto alla casa come base per fondare lo sviluppo di una strategia di contrasto all'esclusione sociale
- focus su un diritto esecutivo alla casa per assicurare un effettivo esercizio del diritto all'abitazione.
- Riconoscimento della correlazione del diritto alla casa con gli altri diritti fondamentali, come il diritto di vivere in condizioni dignitose e il diritto alla salute.

Il diritto alla casa e l'housing sociale cominciano debolmente a fare capolino in alcuni programmi politici, forse perché il tema ha una certa presa su fasce dell'elettorato non così deboli come i senza dimora. Occorre però che l'approccio che guida tali azioni sia quello della garanzia dei diritti, da cui nessuno, proprio nessuno, può essere escluso, pena aver inficiato l'intero sforzo. Porre fine all'homelessness di strada entro il 2015 può e deve essere possibile, come anche l'Europarlamento ci ricorda.

5 Approccio partecipativo

La grave emarginazione è un campo dove, più che altrove, la **collaborazione con i soggetti sociali erogatori di servizi fornisce la competenza necessaria** ad affrontare il problema, questo implica la necessità di partecipazione nei seguenti modi:

- Coinvolgere tutti i soggetti interessati (fornitori di servizi, utenti e autorità pubbliche) nello sviluppo e la valutazione di politiche di intervento, al fine di valorizzare e riunire tutte le competenze necessarie a centrare una corretta strategia di contrasto all'esclusione sociale.

- Promuovere uno sforzo coordinato fra i diversi soggetti coinvolti dal fenomeno nel promuovere politiche di intervento è la via migliore per raggiungere gli obiettivi di qualsiasi strategia sulla grave emarginazione.
- Le persone con esperienza di esclusione sociale dovrebbero essere coinvolte per migliorare la qualità dei servizi e delle politiche di intervento. Appropriate strutture di consultazione devono essere create per dare un reale rilievo alle esperienze delle persone senza dimora.

In Italia la consultazione della società civile e la partecipazione diretta dei beneficiari dei servizi troppo spesso sono stati considerati solo come dei paraventi ideologici dietro ai quali celare un dannoso collateralismo politico. Ciò ha bloccato il sistema, impedendo a buona parte della società civile organizzata di crescere nella propria autonoma capacità di advocacy e tutela dei diritti dei più deboli, ed alla politica di assumere le necessarie decisioni condivise che una tematica di tale genere comporta. Occorre sbloccare il sistema e tornare a costruire a partire dai diritti e dalla loro necessità di garanzia, liberandosi dai vincoli impropri che la necessità di offrire forme di rappresentanza al mondo del “terzo settore” ci ha lasciato in eredità.

6 Approccio normativo

Un approccio normativo al fenomeno mira a sostenere le politiche di intervento con una **adeguata copertura legislativa**, attraverso:

- L’attivazione di reti formali a livello nazionale e regionale che permettano la responsabilizzazione e la fattibilità nell’implementazione di politiche di intervento
- L’ottica statutaria mira a rendere efficace il monitoraggio e la stima dei progressi delle politiche di intervento.

La regionalizzazione delle politiche sociali e dei sistemi di welfare ha reso molto complesso investire in norme unitarie ed esigibili per combattere l’emarginazione, ma ha altresì liberato preziose energie dei territori nella progettazione creativa di interventi di prossimità. Occorre addivenire quanto prima alla definizione di livelli essenziali di assistenza contro la povertà e l’emarginazione, come quelli sulla casa, così come previsto dalla Costituzione Italiana. Su tale infrastruttura di diritti e servizi di base e solo su di essa sarà possibile valorizzare al massimo le potenzialità locali, in senso realmente sussidiario e solidale.

7 Approccio sostenibile

Ci sono **tre condizioni** che rendono sostenibile un approccio di lotta al fenomeno della grave emarginazione:

- Una **adeguata copertura finanziaria** è cruciale per una strategia di lunga durata che permetta realmente di affrontare e porre rimedio al problema
- **Impegno politico a tutti i livelli** (nazionale, regionale e locale).
- Supporto pubblico garantito da **campagne informative** e di consapevolezza.

La lotta alla povertà in Italia non è mai stata oggetto di un investimento serio, e la mancata adozione di una fondo nazionale contro la grave emarginazione nella scorsa Finanziaria ne è solo l’ultima riprova. Se non si investe è perché manca la volontà politica di farlo, e se manca la volontà politica è perché non si ritiene vi sia sufficiente interesse ad investire in quel ambito. Se si vogliono cambiare le cose, occorre partire anche da qui, Istituzioni e Società civile insieme, ciascuno secondo le proprie competenze, secondo una visione condivisa della funzione pubblica.

8 approccio basato sui bisogni

Questo approccio è basato sul principio secondo il quale **lo sviluppo delle politiche dovrebbe**

essere tarato sui bisogni espressi dalle persone piuttosto che sui bisogni strutturali delle organizzazioni

- I bisogni dell'individuo sono il punto di partenza per lo sviluppo di politiche di intervento attraverso periodiche analisi dei bisogni e la definizione di piani di integrazione individualizzati.
- un'appropriata ridefinizione delle politiche sulla grave emarginazione e delle relative strutture deve essere perseguita con regolarità.

In questo l'Italia non differisce molto dagli altri Paesi, ma potrebbe avere, nella sua tradizione culturale e solidale e grazie all'impianto normativo della legge 328/00, un valore aggiunto notevole per costruire buone prassi di centralità della persona. L'esito della pianificazione sociale in buona parte del Paese sembra non deporre in favore di tale possibilità, ma il problema non è lo strumento, ma la partecipazione degli attori sociali nella costruzione delle politiche territoriali in una logica integrata. Si torni ad investire in quest'ultima, a tutti i livelli ed i risultati verranno.

9 approccio pragmatico

Tale approccio consta dei seguenti due elementi:

- **Obiettivi realistici e raggiungibili** sono necessari e possibili quando si conduce una ricerca appropriata per una completa conoscenza della natura e dell'entità del fenomeno della grave emarginazione, dei bisogni delle persone senza dimora, dell'evoluzione del mercato della casa e del lavoro e di tutte le aree di intervento coinvolte.
- Una **chiara e realistica programmazione** con obiettivi a lungo termine e obiettivi intermedi.

Il tema degli indicatori di valutazione delle politiche, da utilizzarsi sia in fase di programmazione che di verifica, e la necessità di fissare target da perseguire con serietà e rigore sono elementi fondamentali per lo sviluppo di qualunque politica, ampiamente utilizzati in altri paesi europei, ma scarsamente impiegati in Italia, pur non mancando le capacità ed il know-how per svilupparli. E' nuovamente un problema di volontà politica, che occorre recuperare e tradurre in fatti attraverso un'amministrazione più efficiente.

10 approccio bottom - up

Questo tipo di approccio si prefigge di individuare **politiche locali** di risposta al fenomeno (all'interno di un quadro nazionale o regionale), basate su due elementi

- **Valorizzare le funzioni delle autorità locali** nel muovere in direzione del coinvolgimento, responsabilizzazione e tessitura di strategie di intervento a livello territoriale.
- **Favorire una maggior prossimità dei servizi**, alle persone senza dimora, con il coordinamento delle autorità locali nel favorire *partnerships* tra tutti i principali attori coinvolti nella lotta all'esclusione sociale.

La povertà e l'emarginazione sono un problema delle città e nelle comunità; è attraverso le città, intese come comunità territoriali di donne e uomini, che tali questioni transitano nella politica e nella responsabilità nazionale. Occorre veramente uno sforzo congiunto di tutti, a tutti i livelli, perché l'assenza anche solo di un anello potrebbe pregiudicare l'intera catena degli interventi culturali, sociali, economici necessari a questa sfida.