



DISCUSSION PAPER

VERSO L'ADI: UNA CORSA AD OSTACOLI PER LE PERSONE SENZA DIMORA

DISCUSSION PAPER PER APPROFONDIRE LIMITI E
OPPORTUNITÀ DELL'ADI NEL CONTRASTO ALLA
GRAVE MARGINALITÀ ADULTA

GIUGNO 2024

Quanto è importante per una persona in povertà estrema ricevere un supporto economico per poter provvedere ad un minimo vitale? Quanto è importante per un cittadino e una cittadina sentirsi meritevoli di una opportunità di sviluppo e inclusione?

Oggi le nuove misure di sostegno economico, inclusione sociale e professionale non riescono a incontrare i bisogni delle persone in grave marginalità. La Federazione insieme ai suoi soci ha elaborato questo documento per discutere limiti e opportunità che si prefigurano all'indomani dell'introduzione dell'Assegno di Inclusione avanzando 10 proposte operative che possano favorire l'accesso alla misura e l'uso di strumenti e prassi oggi a disposizione dei servizi sociali.

Affinché vi sia un cambiamento reale nella vita delle persone, è necessario che le misure e gli interventi procedano insieme tracciando un percorso di presa in carico e integrazione che uniscano sostegno al reddito, diritto alla casa, salute e lavoro.

fiio.PSD ETS

Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora
Via di Casal Boccone, 220 - 00137 Roma
Tel +39 06 56566944 - segreteria@fiopsd.org

fiio.PSD

Verso l'ADI: una corsa ad ostacoli per le persone senza dimora

Discussion paper per approfondire limiti e opportunità dell'ADI nel contrasto alla grave marginalità adulta¹

1. L'Assegno di inclusione e le persone senza dimora	1
2. Elementi di criticità e opportunità sottolineati da fio.PSD	4
2.1. La continuità tra RDC e ADI	4
2.3 Il calcolo dell'ISEE e la composizione del nucleo familiare	8
2.4 Il pagamento volontario per l'iscrizione al SSN (riferito in particolare ai cittadini stranieri che soggiornano regolarmente in Italia ma non hanno diritto all'iscrizione obbligatoria) e il permesso di soggiorno	10
3. Questioni aperte discusse nel confronto con i soci	12
4. Prospettive possibili e raccomandazioni per il riconoscimento dell'ADI nella grave marginalità adulta	16
Appendice. Esperienze e buone pratiche della rete fio.PSD	18
1. L'attestazione di svantaggio da parte dei servizi sociali e/o del servizio sanitario: l'importanza del lavoro di rete nell'esperienza della cooperativa sociale il Simbolo di Pisa.	18
2. Un'esperienza di gestione coordinata dell'ADI: l'ASP Ambito 9 di Jesi	20

¹ Ultimo aggiornamento Giugno 2024. Si ringraziano tutti i Soci per i contributi offerti ed in particolare l'Azienda ASP Ambito 9 di Jesi, l'Unione dei Comuni Valle Savio (Cesena), la Cooperativa sociale "Il Simbolo" di Pisa.

1. L'Assegno di inclusione e le persone senza dimora

L'articolo 11 del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modificazioni dalla legge 3 luglio 2023, n. 85, istituisce l'**Assegno Di Inclusione (ADI)** e il **Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL)** che, dal 1° gennaio 2024, sostituiscono il Reddito di cittadinanza e divengono le **nuove misure di sostegno economico e di inclusione sociale e professionale**.

Sinteticamente, le misure possono essere così descritte:

	ADI	SFL
Beneficiari	<p>Nuclei familiari che abbiano almeno un componente in una delle seguenti condizioni:</p> <ul style="list-style-type: none">- con disabilità (come definita ai fini ISEE)- minorenni- con almeno 60 anni di età- in condizione di svantaggio e inserito in programmi di cura e assistenza dei servizi socio sanitari territoriali certificato dalla pubblica amministrazione <p>Persone fragili, inabili al lavoro o difficilmente (re)impiegabili, individui in condizioni di svantaggio inseriti in un programma di cura e assistenza dei servizi sociosanitari territoriali certificato dalla pubblica amministrazione (tra cui le persone senza dimora)²</p>	<p>Persone "occupabili", di età compresa tra i 18 ai 59 anni</p>
Risorse	5,5 miliardi	1,5 miliardi
Requisiti	<ul style="list-style-type: none">- residenza (5 anni, di cui gli ultimi 2 continuativi)- cittadinanza e permesso di lungo soggiorno con documenti regolari- prova dei mezzi sulla base dell'ISEE (non superiore a 9.360 euro)	<ul style="list-style-type: none">- partecipano ad una politica attiva per il lavoro- residenza (5 anni, di cui gli ultimi 2 continuativi)- cittadinanza e permesso

² Le altre categorie di persone fragili indicate ai sensi di quanto previsto dal decreto ministeriale 154 del 13 dicembre 2023 sono: persone con disturbi mentali; persone con una certificata disabilità fisica, psichica o sensoriale (superiore al 46%); persone con problematiche connesse a dipendenze patologiche; vittime di tratta; vittime di violenza di genere; persone ex detenute; individui portatrici di specifiche fragilità sociali; senza dimora; neo maggiorenni, di età compresa tra i diciotto e i ventuno anni, che vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento (c.d. "care leavers").

	<ul style="list-style-type: none"> - situazione reddituale - adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa - non essere sottoposto a misura cautelare personale, o misura di prevenzione, e non avere sentenze definitive di condanna intervenute nei 10 anni precedenti la richiesta 	<ul style="list-style-type: none"> di lungo soggiorno con documenti regolari - prova dei mezzi sulla base dell'ISEE (>6.000 euro) - non ricevere altri tipi di misure di supporto al reddito pubblici (tipo la Naspi) - non essere sottoposto a misura cautelare personale, o misura di prevenzione, e non avere sentenze definitive di condanna intervenute nei 10 anni precedenti la richiesta
Benefici economici	Integrazione al reddito (non inferiore a 480 euro annui) per un massimo di 18 mesi), rinnovabile per altri 12 (con 1 mese di sospensione e monitoraggio ogni 3 mesi). Integrazione all'affitto	350 euro (durata massima di 18 mesi, non è rinnovabile)

Ai sensi di quanto previsto dal decreto ministeriale 154 del 13 dicembre 2023, sono state chiarite le categorie appartenenti alla **condizione di svantaggio**, ai fini del comma 1, lettera d) e, tra queste, rientrano evidentemente anche le **persone senza dimora** così descritte:

(...) persone senza dimora iscritte nel registro³ di cui all'articolo 2, comma 4, della legge 24 dicembre 1954, n.1228, le quali versano in una condizione di povertà tale da non poter reperire e mantenere un'abitazione in autonomia, come definite all'articolo 2, comma 4, lettera b) del decreto legislativo n. 112 del 2017, in carico ai servizi sociali territoriali, anche in forma integrata con gli enti del Terzo Settore; ovvero persone, iscritte all'anagrafe della popolazione residente, in condizione di povertà estrema e senza dimora, definite tali ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del decreto interministeriale 30 dicembre 2021 di approvazione del Piano povertà, in quanto: a) vivono in strada o in sistemazioni di fortuna; b) ricorrono a dormitori o strutture di accoglienza notturna; c) sono ospiti di strutture, anche per soggiorni di

³ Registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora, istituito presso il Ministero dell'Interno e gestito con il sistema INA-SAIA (Indice Nazionale delle Anagrafi).

lunga durata, per persone senza dimora; d) sono in procinto di uscire da strutture di protezione, cura o detenzione, e non dispongono di una soluzione abitativa; che siano in carico ai servizi sociali territoriali, anche in forma integrata con gli enti del Terzo Settore; (...)

Inoltre, ai sensi di quanto previsto dal decreto ministeriale 154 del 13 dicembre 2023, è inoltre stato chiarito cosa si intende per "certificazione di presa in carico":

In fase di domanda dell'ADI presso l'INPS o i CAF convenzionati, le persone senza dimora dovranno dichiarare il possesso della relativa certificazione specificando: • l'amministrazione che l'ha rilasciata; • il numero identificativo, ove disponibile; • la data di rilascio; • l'avvenuta presa in carico e l'inserimento in un progetto personalizzato o in un programma di cura, con l'indicazione della decorrenza, specificando l'amministrazione responsabile del progetto o del programma, se diversa dall'amministrazione che ha certificato la condizione di svantaggio.

L'inserimento in programmi di cura e assistenza dei servizi sociosanitari devono sussistere prima della presentazione della domanda dell'ADI.

2. Elementi di criticità e opportunità sottolineati da fio.PSD

2.1. La continuità tra RDC e ADI

RDC e ADI sono due misure di reddito minimo diverse che stabiliscono criteri di accesso e target di popolazione differenti.

La continuità tra i percettori di RDC e ADI non è dunque scontata. Per quanto riguarda i nuclei familiari, le difficoltà maggiori riguardano la necessità di fare domanda sulla base dei nuovi criteri che riguardano la composizione familiare, ovvero le certificazioni relative ai componenti con disabilità, come definita ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, nonché dei componenti minorenni o con almeno sessant'anni di età, ovvero dei componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione.

Per i senza dimora la continuità tra RDC e ADI è ancora più difficile e potrebbe esserci laddove, nella migliore delle situazioni, la persona è già certificata dai servizi sociali del Comune, così come richiesto dal decreto ADI. Per una persona senza dimora infatti l'elemento centrale diventa ottenere o vedersi riconosciuta l'attestazione di condizione di svantaggio e l'inserimento in un programma di presa in carico del settore pubblico (servizi sociali competenti). Vi sono tuttavia

delle circostanze favorevoli ai fini dell'ottenimento dell'ADI: per esempio se la persona è inserita in programmi abitativi come Housing First, può vedersi riconosciuta l'attestazione di svantaggio (Lettera H, Modello 1.b del decreto ADI) e, quindi, ricevere la misura di sostegno al reddito comprensiva del contributo d'affitto, come avveniva per il RDC. In ogni caso la domanda deve essere sempre validata dai servizi sociali in piattaforma Ge.Pi.

Per chi invece deve essere certificato dai servizi sociali e/o dai servizi sanitari per la prima volta, può succedere che la persona debba attendere diversi mesi prima di vedersi riconosciuta la misura a causa del doppio passaggio richiesto tra la presentazione della domanda e la convalida della stessa da parte dei servizi sociali, il tutto complicato dai tempi lunghi nel processare le richieste da parte dei diversi attori coinvolti (CAF, Patronati, INPS, Servizi sociali).

Ulteriori ostacoli, come si approfondirà di seguito, sono legati inoltre al requisito della residenza anagrafica di cui, in un caso su tre, le persone senza dimora non dispongono. In questi casi infatti per ottenere l'ADI, come fu per il RDC, è necessario ricostruire le storie e reperire le documentazioni che dimostri, la continuità negli ultimi due anni in caso di residenza di fatto lasciando talvolta alla discrezionalità dei servizi sociali o all'impossibilità di reperire documentazione a supporto.

2.2. L'accesso alla misura e la certificazione di presa in carico come attestazione della condizione di svantaggio

A fronte dello scenario che si configura e di alcune sollecitazioni già raccolte con una breve indagine con i Soci fio.PSD lo scorso novembre 2023, si registra un aumento delle persone in povertà che si rivolgono ai servizi per la grave marginalità e un aumento delle barriere di accesso alla nuova misura, senso di smarrimento e mancanza di informazioni chiare.

Ancora una volta, dunque, i requisiti formali richiesti dalla misura di contrasto alla povertà e i criteri di assegnazione dei benefici economici, rischiano di rappresentare una ulteriore barriera di accesso per chi si trova in una condizione di emarginazione sociale grave, isolamento, sofferenza e difficoltà oggettive ad accedere alla rete dei servizi assistenziali e sanitari.

Il fatto quindi di presupporre che le persone in condizioni di svantaggio siano "già prese in carico" e dispongano di una certificazione da allegare alla domanda per l'ADI, sottovaluta di fatto le già diffuse barriere di accesso ad una presa in carico professionale e integrata. Come stabilito anche dalle Linee di indirizzo (pag. 59) **"la presa in carico in senso istituzionale è tale quando è una rete locale di servizi, sotto la regia dell'ente pubblico, ad attivarsi intorno al bisogno di una persona in difficoltà al fine di strutturare percorsi territoriali di reinserimento sociale attraverso prestazioni e relazioni"**.

Occorre allora prevedere servizi di accompagnamento e supporto che, in assenza di una tale presa in carico o di una certificazione, possano favorire l'emersione di forme più leggere di assistenza già in essere tra la persona e la rete informale di aiuto così come facilitare che la persona in

condizione di svantaggio possa essere messa nella condizione di esercitare i propri diritti di assistenza e cittadinanza.

Data l'apparente cecità in merito alle diseguaglianze di accesso ai servizi da parte delle persone senza dimora, specialmente quando prive di residenza anagrafica, e in merito all'approccio dell'accompagnamento che ne caratterizza il processo di presa in carico delle stesse, ci si interroga su come volgere in opportunità per gli enti pubblici le difficoltà che il dettato normativo ormai in vigore pone.

Ragionando sugli indicatori di presa in carico che generalmente il servizio sociale territoriale utilizza, anche in forma integrata con gli enti di terzo settore, è certamente utile fare riferimento alla cartella sociale.

La **cartella sociale** è uno degli strumenti della documentazione professionale delle attività del servizio sociale e come tale è il "luogo della raccolta di tutti i documenti che testimoniano l'attività dell'assistente sociale e che ne definiscono i presupposti metodologici: il diario del caso e della relazione di aiuto, la registrazione di colloqui e visite domiciliari, le relazioni scritte prodotte nel corso del processo, i verbali del lavoro con altri operatori e delle decisioni di équipe" (p.206, Bini in Dal Pra Ponticelli, 2005).

Nell'ambito della grave emarginazione adulta la cartella sociale può essere aperta già dal primo contatto stabilito con la persona senza dimora da parte della pubblica amministrazione o dell'ente di terzo settore con cui collabora.

Se interpretiamo il concetto di presa in carico nella sua accezione più sistemica e integrata⁴ allora possiamo riconoscere che anche solo il primo contatto con una persona che sperimenta il fenomeno homelessness è sufficiente a parlare di apertura del processo di presa in carico.

Nel processo di presa in carico "c'è sempre un soggetto attivatore che, in molti casi, coincide con l'ente locale, e c'è un gruppo di regia che vede presenti tecnici appartenenti a più organizzazioni. Sono questi i curatori del processo, che si articola in diverse fasi:

- 1) l'individuazione e il coinvolgimento delle diverse agenzie (...);
- 2) la socializzazione di informazioni ed esperienze;
- 3) l'analisi della condizione locale;
- 4) l'esplicitazione di opportunità da garantire, attraverso servizi, progetti specifici, iniziative in rete;

⁴ Tale concezione sistemica e integrata di presa in carico è ripresa anche nelle "Linee di indirizzo sugli elementi fondanti la presa in carico, sociale e integrata e il progetto personalizzato per la valutazione delle condizioni di svantaggio" (ai sensi dell'articolo 3, comma 8, del Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, n.154 del 13 dicembre 2023) che a loro volta riprendono le "Linee-guida per i tirocini di orientamento, formazione e inserimento/reinserimento finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione" approvate con accordo in Conferenza Stato Regioni il 22 gennaio 2015, ove si definisce "presa in carico sociale" la "funzione esercitata dal servizio sociale professionale in favore di una persona o di un nucleo familiare in risposta a bisogni complessi che richiedono interventi personalizzati di valutazione, consulenza, orientamento, attivazione di prestazioni sociali, nonché attivazione di interventi in rete con altre risorse e servizi pubblici e privati del territorio, al fine di identificare percorsi di accompagnamento verso l'autonomia".

- 5) la definizione di occasioni, modalità, strumenti, per realizzare sinergie e collaborazioni;
- 6) l'individuazione di forme e strumenti per monitorare e valutare le collaborazioni." (p.460, Vernò in Dal Pra Ponticelli, 2005).

In questa ottica, la **"certificazione di presa in carico"** può essere interpretata come un **documento amministrativo che certifica la presenza di un processo di presa in carico documentato da cartella sociale**, che prescinde dalla fase in cui il processo si trova e che comprende le azioni di accompagnamento direttamente svolte dagli enti di terzo settore con cui la pubblica amministrazione collabora.

2.3 Il calcolo dell'ISEE e la composizione del nucleo familiare

A decorrere dal 01/01/2024 trova nuovamente applicazione il comma 5 dell'art 3 del DPCM 159/2013⁵, in base al quale è prevista l'attrazione nel nucleo familiare dei genitori, a prescindere dall'età del figlio maggiorenne non convivente con loro ma a loro carico fiscale, nel caso non sia coniugato e non abbia figli. I figli maggiorenni sono considerati a carico IRPEF dei genitori se hanno redditi non superiori alla soglia di € 2.840,51 (art 2 comma 2 del TUIR), limite elevato a € 4.000 per i figli di età non superiore ai 24 anni. Questo potrebbe tradursi in forti limitazioni per poter accedere all'ISEE personale e quindi alla misura, soprattutto per le persone senza dimora adulte che spesso hanno ancora una famiglia in vita ma scarsi legami e che venga rimandata la responsabilità ai servizi che dovrebbero accertare l'assenza o la presenza di tali legami. Inoltre, in questo specifico caso, in cui è richiesto un ISEE ordinario come nel caso dell'ADI, non è possibile ricorrere alla clausola della "estraneità economica affettiva per evitare che i genitori vengano attratti nell'ISEE dei figli maggiorenni fiscalmente a carico (non coniugati e senza figli).

Dal punto di vista delle opportunità che questi limiti pongono, portiamo alla riflessione due questioni:

- La prima questione riguarda il rapporto tra enti locali e anagrafi, sempre più chiamate a realizzare una collaborazione fattiva.

In particolare, relativamente alla "assenza di requisito della residenza in quanto cancellati per irreperibilità anagrafica" - secondo la Nota n.1319 del 19 febbraio 2020 del Ministero Lavoro e Politiche Sociali e la Nota del 14 aprile 2020 del Ministero Lavoro e Politiche Sociali - è necessario richiedere l'iscrizione anagrafica (anche fittizia), cui le persone senza dimora hanno diritto anche se prive di un alloggio.

⁵ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.presidente.consiglio.ministri:2013;159~art3!vig=>

Difatti, in assenza del “requisito formale” di iscrizione anagrafica, il “requisito sostanziale”, può essere accertato limitatamente ai richiedenti cancellati per irreperibilità, ad esclusione del caso per mancato rinnovo del permesso o della carta di soggiorno.

“In queste situazioni, i servizi anagrafici collaborano con i servizi sociali del Comune di residenza per verificare l’esistenza di elementi oggettivi di riscontro, quali, in presenza di conoscenza della storia personale, una relazione che dichiara la permanenza continuativa in Italia nei due anni precedenti la domanda o una ricostruzione, sulla base delle dichiarazioni delle persone interessata, delle vicende anagrafiche con i Comuni coinvolti. In assenza di tali riscontri, il requisito sarà considerato non soddisfatto.”

- L’accertamento congiunto da parte di Ente Locale e Anagrafe, in collaborazione con gli Enti di Terzo Settore - essenziali per la “conoscenza della storia personale” e la “ricostruzione delle vicende anagrafiche con i Comuni coinvolti”, diventa in tal senso essenziale per l’accesso alla residenza e, in conseguenza, a un ISEE personale o relativo al nucleo familiare basato sulla convivenza anagrafica.

Il riconoscimento del nucleo familiare è infatti legato alla convivenza anagrafica ma anche al tipo di legame che sostanzia la costituzione dello “stato di famiglia”. Per la platea di persone senza dimora inserite in appartamenti Housing First con residenza o in altre forme di convivenza, potrebbe essere occasione per formalizzare la rottura di legami affettivi passati ed eventualmente la costruzione di legami affettivi presenti. Tuttavia, la casistica è variegata. Si sono verificati casi, per esempio a Bologna, Brescia e Torino, in cui il CAF ha richiesto anche a persone adulte con residenza autonoma e inseriti in programmi HF o assegnatari di casa popolare, di fare attrazione al nucleo familiare di origine per il calcolo dell’ISEE, rischiando di fatto di perdere il beneficio economico unitamente al contributo all’affitto.

La seconda questione riguarda infatti l’importante trasformazione che il concetto di famiglia ha attraversato e, in modo particolare, il significato che lo stesso ha nell’ambito della homelessness. Tra le principali cause della homelessness c’è infatti la rottura dei legami familiari a cui, spesso per scarsa conoscenza dei diritti, non viene dato riconoscimento formale di una situazione sostanziale che ha anche determinato il verificarsi della “condizione di svantaggio” stessa.

I professionisti che operano negli enti locali e di terzo settore e nelle anagrafi possono in tal senso farsi promotori del riconoscimento formale di una condizione di vita sostanziale relativa al luogo in cui la persona dimora abitualmente (art. 43, Il comma c.c.) e ai legami affettivi che qualificano il suo abitare. Questo ruolo di promozione aumenterebbe significativamente anche la conoscenza e consapevolezza dei diritti da parte delle persone senza dimora. Tuttavia si assiste alla presenza di atteggiamenti di resistenza o discrezionalità da parte dei servizi sociali riguardo al rilascio di dichiarazioni di assenza di legami. La stessa INPS inoltre ha comunicato che, anche in caso di certificazione rilasciata dalla PA, le sedi locali di competenze potrebbero valutare con discrezionalità se accettarla o meno.

2.4 Il pagamento volontario per l'iscrizione al SSN (riferito in particolare ai cittadini stranieri che soggiornano regolarmente in Italia ma non hanno diritto all'iscrizione obbligatoria) e il permesso di soggiorno

Il disegno di legge recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 specifica che "per i residenti stranieri, cittadini di Paesi non aderenti all'Unione europea, si prevede la possibilità di iscrizione negli elenchi degli aventi diritto alle prestazioni del SSN, versando un contributo di 2.000 euro annui". La questione riguarda anche i cittadini comunitari che hanno già un obbligo al pagamento di una assicurazione sanitaria che nel tempo sta diventando insostenibile. Eppure, il diritto alle cure sanitarie risponde a una condizione necessaria e sufficiente affinché lo stesso Assegno di Inclusione (ADI) e il Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL) si realizzino con le persone considerate in condizione di svantaggio.

Anche questo elemento sembra qualificare l'allontanamento del sistema dei servizi sanitari dal principio universalista alla base dell'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, oltre che ignorare la varietà dei fattori che generano i movimenti migratori verso l'Italia e la varietà delle condizioni economiche in cui i migranti arrivano. Queste condizioni di accesso, oltre a descrivere una misura di contrasto alla povertà categoriale e basata sulla prova dei mezzi, di fatto causano un peggioramento delle condizioni di vita delle persone che sono già in condizioni di svantaggio.

La sfida e l'opportunità dei professionisti degli enti pubblici, relativamente a questo punto, consiste nella collaborazione con i servizi sanitari e nella realizzazione della presa in carico integrata.

Nelle stesse "Linee di indirizzo sugli elementi fondanti la presa in carico, sociale e integrata e il progetto personalizzato per la valutazione delle condizioni di svantaggio"⁶ si richiama il servizio sanitario nazionale come livello essenziale di assistenza che "garantisce l'accesso unitario ai servizi sanitari e sociali, la presa in carico della persona e la valutazione multidimensionale dei bisogni, sotto il profilo clinico, funzionale e sociale" specificando che "le regioni e le province autonome organizzano tali attività garantendo uniformità sul proprio territorio nelle modalità, nelle procedure e negli strumenti di valutazione multidimensionale, anche in riferimento alle diverse fasi del progetto di assistenza."⁷

Chiaramente le condizioni di partenza in cui regioni e province autonome si trovano sono differenti così come differente è anche la popolazione migrante che vi insiste a seconda della diversa fase del processo di aiuto e della diversa fase del progetto migratorio della persona.

Alla luce di questi elementi gli enti locali con maggiore esperienza possono farsi promotori di pratiche funzionanti e condivisibili.

⁶ ADI: linee di indirizzo sulla presa in carico, sociale integrata e il progetto personalizzato per le persone in condizioni di svantaggio | Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

⁷ Articolo 21, comma 2, del D.P.C.M. 12 gennaio 2017 "Definizione e aggiornamento dei livelli di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502"

Un argomento altrettanto importante riguarda i tipi di permesso di soggiorno riconosciuti ai fini dell'ammissione all'ADI sui quali la normativa dovrebbe fare più chiarezza. Per esempio, il permesso di cittadinanza elettiva è completamente escluso. Infine un'altra questione che interessa le persone senza dimora è l'impossibilità di accedere all'ADI se si ha condanna nei 10 anni precedenti, a prescindere dalla fattispecie di reato (diversamente da RDC).

3. Questioni aperte discusse nel confronto con i Soci

Alla luce dei nodi critici e delle opportunità messe in luce, sono state individuate alcune questioni aperte rispetto alle quali si è aperto un dialogo con i Soci fio.PSD.

Di seguito le domande guida per la riflessione:

1. Qual è in questo momento la situazione delle persone senza dimora presenti nelle vostre città? C'è una continuità tra RDC e ADI?
2. Che succede sul fronte Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL)? (Sono previsti tirocini? Le persone senza dimora non titolari di ADI possono essere titolari di SFL)?
3. Si sono attivate collaborazioni fra i servizi pubblici e gli ETS per avviare le procedure necessarie a riconoscere la documentazione utile per accedere alla nuova misura di sostegno?
4. Esistono procedure già formalizzate di presa in carico?

Dall'ascolto delle esperienze dei Soci fio.PSD avvenuto durante un webinar dedicato all'ADI dal titolo "ADI: Una corsa ad ostacoli per le persone senza dimora" tenutosi il 14 marzo 2024, vengono messe in evidenza, alcune **difficoltà organizzativo-strutturali** legate principalmente al non omogeneo riconoscimento e alla non uniforme realizzazione del processo di "presa in carico", che sta comportando serie difficoltà nell'attestare la condizione di svantaggio delle persone senza dimora, conditio sine qua non per l'accesso alla misura.

In primo luogo, i Soci evidenziano la discontinuità esistente tra stato di godimento della misura di contrasto alla povertà da parte delle persone senza dimora, che attraversano il passaggio da RdC a ADI. Le ragioni di tale discontinuità e, più in generale, del godimento del beneficio sono riconducibili a:

- a) **Incongruenze nella compilazione delle domande** da parte di CAF, patronati e sindacati che nell'importante lavoro di supporto alla compilazione delle domande dei beneficiari spesso dichiarano erroneamente l'esistenza di una presa in carico da parte del servizio sociale non verificata e non concordata con lo stesso ma basata sulle sole dichiarazioni dei

beneficiari. Questo comporta l'impossibilità da parte del servizio sociale di convalidare la dichiarazione e di dover rimodulare la stessa previa verifica.

- b) **Rallentamenti delle tempistiche nella visualizzazione delle domande presentate con attestazione delle condizioni di svantaggio in piattaforma** da parte dei servizi sociali. Questo, da una parte, comporta un rimpallo delle pratiche tra INPS e servizi sociali: i richiedenti si rivolgono all'INPS per chiedere ragione del mancato beneficio e l'INPS giustifica la sospensione della pratica con la mancata approvazione della stessa da parte degli uffici di servizio sociale i quali, tuttavia, non visualizzano le pratiche in piattaforma e non possono perciò intervenire a riguardo.

Se da una parte, sarebbe opportuno snellire la **compilazione telematica delle domande** e rendere più efficace dal punto di vista informatico il sistema operativo che le registra; dall'altra, occorrerebbe fornire - a tutti i soggetti che accompagnano i beneficiari nella compilazione delle domande - **indicazioni chiare sul significato della certificazione della condizione di svantaggio**, ovvero del concetto di "presa in carico"⁸. Per far ciò, alcuni enti riportano la costruzione di pratiche ad hoc che mettono al centro il lavoro di rete e la comunicazione diretta tra i soggetti interessati, come l'esperienza di Jesi di seguito riportata.

Un ulteriore elemento di criticità che alcuni Soci hanno segnalato (come la cooperativa Piazza grande di Bologna, l'Unione Valle Savio Cesena e una cooperativa di Torino),, consiste nell'**attrazione al nucleo familiare di origine** di persone senza dimora che hanno la residenza in abitazioni gestite secondo l'approccio Housing First o hanno una residenza fittizia fissata presso la casa comunale o altre sedi di servizi gestiti da enti di terzo settore.

Se, per un verso, l'essere inseriti in progetti di presa in carico come HF può comportare più facilmente l'attestazione della condizione di svantaggio; per l'altro, l'attrazione al nucleo familiare può determinare la produzione di un **reddito** e di un **valore ISEE** che non permette alla persona di raggiungere i requisiti economici richiesti. I redditi da RDC non sono presi in considerazione ai fini reddituali dell'Isee.

Anche l'assegno sociale dovrebbe essere tra i benefici che non costituiscono reddito ma può succedere che il sistema lo considera reddito e, anche per l'ADI e non solo SFL, il reddito non deve superare i 6.000€ annui, benché l'Isee debba essere inferiore ai 9.360€.

Tra le ragioni della problematica legata all'attrazione al nucleo familiare di origine, i Soci identificano criticità relative all'aggiornamento dei dati presso gli uffici anagrafe, segnalando, ad esempio, casi di persone divorziate che tuttavia risultano ancora coniugate presso i registri anagrafici. D'altra parte, ipotizzano anche che l'incongruenza potrebbe essere legata alla presenza

⁸ Al riguardo si segnalano le recenti iniziative promosse dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali quali le *nuove Linee guida dei Patti per l'inclusione sociale (PaIS)* approvate con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 72 del 2 maggio 2024; e le Linee guida per la costruzione di Reti di servizi approvate con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 93 dell'11 giugno 2024.

di doppi controlli e all'insufficienza, per legge, della presenza di una residenza presso la casa comunale o della residenza in convivenza presso la cooperativa o l'ente di terzo settore dove sono accolti per essere riconosciuti come svincolati dal nucleo familiare di origine.

Un ultimo elemento intorno al quale i Soci si sono confrontati, ha riguardato la scarsa collaborazione tra servizi sociali e servizi sociosanitari ed enti di terzo settore. Esistono infatti casi in cui la persona è presa in carico da più servizi e occorrerebbe che solo il case manager si occupasse della dichiarazione di attestazione della condizione di svantaggio. Questo, tuttavia, non sempre accade e genera perciò confusione e allungamento dei tempi di attesa da parte delle persone richiedenti il beneficio.

A tal proposito, un socio riporta la prospettiva di un servizio di bassa soglia di accoglienza notturna dove, a partire da gennaio 2024, è stato inaugurato uno sportello di servizio sociale che si occupa della presa in carico delle persone accolte in dormitorio mediante apertura di cartella sociale e contatto diretto con i servizi sociali e sociosanitari territoriali. Si tratta della Cooperativa sociale, Il Simbolo di Pisa. La realtà toscana si differenzia certamente per via della presenza della Società della salute ma risulta ugualmente interessante come possibilità di pratica o servizio da adottare in quanto restituisce due elementi che sono risultati centrali nella riflessione generale dei soci:

- 1) la possibilità effettiva che anche il solo accesso in dormitorio consente di certificare la condizione di svantaggio della persona senza dimora;
- 2) tanto maggiore è il livello di conoscenza diretta tra attori della rete dei servizi sociali e sociosanitari su un territorio tanto più alte sono le possibilità che si riesca a realizzare un'azione integrata che accompagna la persona in maniera unitaria alla presentazione della domanda.

Quest'ultimo punto è di estrema rilevanza in quanto i Soci enti locali fanno presente che il servizio sociale professionale non ha la possibilità di riconoscere e certificare la condizione di svantaggio per tutte le categorie citate dalla misura (art. 3, comma 5 del DM 154/2023). Occorre, perciò, realmente aumentare il livello di conoscenza, collaborazione e integrazione tra servizi sociali e sociosanitari.

4. Prospettive possibili e raccomandazioni per il riconoscimento dell'ADI nella grave marginalità adulta

1. Prevedere servizi di accompagnamento e supporto che, in assenza di una presa in carico o di una certificazione, possano favorire l'emersione di forme più leggere di assistenza già in essere tra la persona e la rete informale di aiuto, ai fini del rilascio formale della attestazione di condizione di svantaggio
2. Utilizzare la Cartella sociale già dal primo contatto stabilito con la persona senza dimora da parte della pubblica amministrazione o dell'ente di terzo settore con cui collabora
3. Prevedere la possibilità di ricorrere alla clausola della "estraneità economica affettiva" per evitare che il nucleo familiare di origine venga attratto nell'ISEE del figlio maggiorenne (non coniugato e senza figli)
4. Promuovere la collaborazione tra servizi anagrafici, servizi sociali ed enti di terzo settore per la ricostruzione della storia anagrafica della persona (ai fini del rispetto del requisito dei 5 anni di residenza, di cui gli ultimi 2 continuativi), e per la conoscenza della storia personale, ai fini del riconoscimento dell'attestazione di svantaggio
5. Assicurare l'accesso unitario ai servizi sanitari e sociale, la presa in carico della persona e la valutazione multidimensionale dei bisogni sotto il profilo clinico, funzionale e sociale, così come richiamato dalle Linee di indirizzo ADI
6. Fare chiarezza sui tipi di permesso di soggiorno riconosciuti ai fini dell'ammissione all'ADI
7. Fornire indicazioni chiare ai soggetti che accompagnano le persone nella compilazione delle domande, sul significato della certificazione di condizione di svantaggio, per evitare di riportare nella domanda l'esistenza di una presa in carico da parte del servizio sociale non verificata ma basata sulle sole dichiarazioni del beneficiario
8. Snellire la compilazione telematica
9. Definire un percorso omogeneo e uniforme di presa in carico della grave marginalità adulta
10. Garantire il riconoscimento della misura alle persone già inserite in programmi abitativi come Housing First e Housing Led

Appendice. Esperienze e buone pratiche della rete fio.PSD

1. L'attestazione di svantaggio da parte dei servizi sociali e/o del servizio sanitario: l'importanza del lavoro di rete nell'esperienza della cooperativa sociale il Simbolo di Pisa.

Gli ETS di Pisa lavorano in progetti finanziati e/o co-progettati con la Società della salute (consorzio dei comuni della zona pisana per l'integrazione dei servizi socio sanitari). Vi è dunque uno stretto contatto tra Servizi Sociali e ETS e relativi servizi come asilo notturno, unità di strada, housing first, emergenza abitativa che sono, sostanzialmente, una rete di fatto. Anche la Caritas locale collabora in questo senso poiché lo Sportello di ascolto e la Cittadella della solidarietà sono gestiti dalla coop Il Simbolo. Questo lavoro di rete è indubbiamente un grosso vantaggio per il monitoraggio delle presenze sul territorio.

*Per quanto riguarda la certificazione ai fini dell'ottenimento dell'ADI, i servizi sociali hanno **aperto uno sportello ad hoc** dove l'utente fa il colloquio con le assistenti sociali di turno e fa richiesta di certificazione. nell'arco di una settimana, la referente fa i controlli dovuti per portare avanti la pratica. Nel caso in cui si tratti di persona senza dimora, la referente può chiedere all'asilo notturno o all'unità di strada di ricevere della documentazione che attesti la presenza della persona presso i servizi o in strada. Fatti anche in questo caso i necessari controlli, se la persona senza dimora ha i requisiti, riceve dai Servizi sociali la certificazione, solitamente entro una settimana. Questa collaborazione è facilitata da **prassi interne e consolidate sul territorio pisano**. L'asilo notturno infatti gestisce anche uno **sportello diurno**, redige una **cartella sociale per ogni utente** che fa richiesta di posto letto, tiene traccia dei documenti, della storia della persona e della sua situazione personale di disagio. L'assistente sociale responsabile per la Cooperativa, da molti anni, può richiedere direttamente la **residenza fittizia** e spesso si occupa anche delle **situazioni sanitarie** degli ospiti.*

*Una buona collaborazione si è instaurata anche con l'**anagrafe** - l'esperienza precedente con l'RDC è stata molto faticosa - quando non riescono a ricostruire la situazione anagrafica mandano una email agli ETS e ai servizi sociali, in modo da recuperare testimonianza, quando possibile, della presenza della persona sul territorio, prima di dare parere negativo sulla domanda.*

*La referente dei Servizi sociali, che si occupa della validazione delle domande, oltre che alla certificazione, ha fatto un buon lavoro di **contatto anche con caf/patronati**.*

Nonostante questo lavoro di rete e questo buon livello di conoscenza e collaborazione, a fronte della nuova misura ADI, si sono verificati alcuni problemi:

- *in sede di domanda al CAF, può accadere che le condizioni di vantaggio "selezionate dal CAF sull'apposito modulo Inps on line si sovrappongono tra loro comportando un rallentamento nella pratica per via della mancata chiarezza sui requisiti posseduti dalla persona. Inoltre, essere*

in carico ai servizi sociali non dà direttamente diritto all'ADI né alla certificazione di svantaggio poiché è comunque necessario che sussistano i requisiti previsti dalla normativa ADI

- *i CAF, una volta fatta la domanda, hanno inviato gli utenti ai servizi sociali, mentre era stato specificato che sarebbero stati i servizi stessi a convocare*

A livello territoriale, la rete territoriale dei servizi alla grave marginalità, sta gestendo abbastanza bene la questione certificazione. Il problema grosso è invece l'INPS.

Nel caso pisano, l'INPS ha inviato molte delle richieste dei servizi sociali ad altri settori afferenti all'ASL (ad esempio la salute mentale), per cui alcune domande sono state rintracciate dopo oltre due mesi sulla piattaforma Ge.Pi. E', per esempio, il caso di una persona che ha fatto domanda il 31 gennaio 2024, della quale ad oggi (maggio 2024) non si hanno informazioni in merito.

Nel caso di Pisa, infine per quanto riguarda la residenza fittizia, le persone senza dimora non hanno difficoltà a ottenerla. Attraverso lo sportello diurno del progetto Homeless, l'ufficio anagrafe iscrive nel registro soltanto chi è accompagnato da una attestazione dei servizi territoriali, il problema riguarda tuttavia chi non è senza dimora e non è in carico ai servizi sociali. Quindi, avendo la residenza, anche ottenere l'ADI non è così difficile. Inoltre, se il senza dimora ha più di 60 anni, non ha bisogno di certificazione sociale.

Il meccanismo di certificazione e validazione della stessa è assolutamente mal gestito dall'INPS per quanto riguarda l'esperienza pisana.

2. Un'esperienza di gestione coordinata dell'ADI: l'ASP Ambito 9 di Jesi

*Alcuni ambiti territoriali hanno deciso di attivarsi e sviluppare una gestione integrata della nuova misura al fine di poter condividere formazione, competenze e procedure tra i diversi attori territoriali coinvolti. È il caso dell'ASP Ambito 9 di Jesi (composto da 21 comuni) che ha previsto la presenza di una **referente ADI all'interno del Servizio sociale** che potesse coordinare e facilitare le procedure e i contatti con gli altri referenti locali. Durante i primi mesi di avvio dell'ADI è stato promosso un tavolo di confronto informale e uno scambio di email condiviso con CAF, patronati, aziende sanitarie, UEPE in modo da coinvolgere i vari attori implicati nella gestione della nuova misura, consultare insieme la normativa e rendersi disponibili per un confronto sui vari casi/domande raccolte dai CAF. Uno dei primi nodi che il tavolo di confronto ha affrontato, ha riguardato la definizione delle competenze, delle **modalità** e del **format con i quali rilasciare l'attestazione di svantaggio**.*

L'ASP Ambito 9 ha investito anche in un percorso di formazione rivolto al proprio personale per approfondire i contenuti della normativa sull'ADI. Al fine di approfondire le novità introdotte dalla recente normativa in materia di ADI è stato inoltre organizzato un webinar aperto a tutti gli attori interessati sulle tematiche delle attestazioni della condizione di svantaggio e progetti utili alla collettività.

*In continuità con la precedente modalità di lavoro delineata nell'ambito del Reddito di Cittadinanza (RdC), anche con l'ADI è proseguita la collaborazione con il **Centro per l'Impiego (CPI)** di Jesi per i casi di beneficiari con responsabilità genitoriali e attivabili sul fronte lavorativo e per i beneficiari non tenuti agli obblighi lavorativi ma che decidono comunque di aderire spontaneamente al percorso di*

inclusione lavorativa (es. persone senza dimora). Come previsto dal Protocollo di intesa per la gestione integrata dei beneficiari del RdC, anche con l'ADI, l'Operatore della mediazione lavorativa dell'ASP Ambito 9 ha mantenuto la propria postazione operativa all'interno della sede del CPI di Jesi con le seguenti finalità:

- a)** amplificare le opportunità di relazione tra il servizio Operatore della Mediazione lavorativa ed il CPI, in un positivo interscambio di obiettivi e strumenti. In modo particolare, per i beneficiari del Tirocinio di inclusione sociale (TIS), si intende facilitare alcune operazioni (rinnovo iscrizione al CPI, informazioni sulle offerte formative, accesso alle offerte del CPI, una volta concluso il percorso del TIS attraverso lo stesso soggetto ospitante, quali tirocini extracurricolari ed altre misure di politica attiva);*
- b)** creare sinergie tra gli operatori, in modo da offrire al tessuto economico del territorio proposte di opportunità ulteriori nella gestione dei processi occupazionali;*
- c)** strutturare in modo organico le diverse progettualità e le diverse competenze maturate a livello territoriale e afferenti agli inserimenti lavorativi;*
- d)** facilitare le operazioni e le modalità di interscambio tra i diversi soggetti privati e pubblici coinvolti negli obiettivi dell'inserimento lavorativo.*

*Per quanto riguarda i rapporti con i **Servizi Sanitari**, ugualmente, l'ASP Ambito 9 collabora con il settore sanitario per confrontarsi sui casi, promuovere équipe e avviare progettazioni integrate.*

La presa in carico dei beneficiari dell'ADI avviene secondo tempistiche ben definite dalla normativa poiché, dalla presentazione della domanda e dalla sottoscrizione del PAD (Patto di attivazione digitale, firmato dalla persona in autonomia tramite SPID o con l'aiuto del CAF/Patronato), la persona ha 120 giorni per presentarsi ai Servizi Sociali per la definizione del percorso di inclusione sociale (PAIS) e/o di attivazione lavorativa (rimando al CPI) più idonea al profilo del beneficiario tenuto agli obblighi.

La casistica è variegata. Per esempio, nel caso delle persone senza dimora senza disabilità (come definita ai fini ISEE) e con meno di 60 anni, corre l'obbligo di sottoscrizione del PAIS. Dai 60 anni in su, o in caso di disabilità, non vi è obbligo di percorso sociale, né di percorso lavorativo ma la persona ha solamente l'obbligo di presentarsi ai servizi sociali ogni tre mesi per il monitoraggio del proprio percorso. Anche per la misura ADI, il PAIS rimane come strumento ma non vi è obbligo di sottoscrizione per tutti i beneficiari.

*Infine, per ovviare ai rallentamenti nel riconoscimento del beneficio alle persone senza dimora (ad esempio per l'ottenimento dell'attestazione delle condizioni di svantaggio e/o necessità di "ricostruire" il periodo di residenza necessario per l'accesso alla misura), l'ASP Ambito 9 di Jesi ha avviato, per alcune situazioni, un'attività di interlocuzione con **CAF/Patronati/Servizi Specialistici sanitari** competenti al rilascio delle attestazioni delle condizioni di svantaggio e **INPS** per chiarire le motivazioni alla base del mancato riconoscimento/sospensione del beneficio e individuare soluzioni volte al superamento delle difficoltà, laddove possibile. Inoltre per accompagnare le persone senza dimora verso l'ottenimento del beneficio l'ASP ha messo in campo altri interventi, dal contributo economico per fronteggiare il soddisfacimento dei bisogni essenziali all'avvio di percorsi di re-inserimento tramite l'attivazione di progetti di tirocini di inclusione sociale.*