

# NUMERI, DATI, SGUARDI PER MEGLIO ELABORARE NUOVE STRATEGIE DI INTERVENTO A CONTRASTO DELLA GRAVE MARGINALITÀ ADULTA MILANESE

Valorizzare le azioni per produrre cambiamento collettivo nel contrasto alla grave emarginazione adulta. Percorso nazionale di accompagnamento territoriale

A cura di:

Paolo Moreschi,  
fio.PSD

Agnese Ciulla,  
fio.PSD

Caterina Cortese  
fio.PSD

Progetto di ricerca a cura di fio.PSD ETS in coprogettazione con il Comune di Milano - Direzione Welfare e Salute - Area Diritti e Inclusione - Unità Diritti e Grave Emarginazione

Direzione Welfare e Salute  
Area Diritti e Inclusione  
Comune di Milano

fiopSD ETS - Federazione Italiana Organismi per le  
Persone Senza Dimora Ente del Terzo Settore  
Via di Casal Boccone, 220 - 00137 Roma  
Tel. +39.06.56566944 (lun/ven 9-12)  
[segreteria@fiopSD.org](mailto:segreteria@fiopSD.org) - [fiopSD@euro-pec.it](mailto:fiopSD@euro-pec.it)

*La città di Milano ha costruito in questi anni, in partnership con il Terzo settore, un sistema cittadino di contrasto alla grave marginalità che non ha eguali nel Paese, per livello di strutturazione e qualità dell'offerta. I buoni risultati raggiunti devono, però, costituire un punto di partenza e non punto di arrivo. La collana che abbiamo deciso di promuovere vuole quindi essere la base di un confronto da cui, attraverso l'analisi dell'offerta attuale e la sua messa in discussione, nascono soluzioni nuove e migliori per rispondere a bisogni sempre diversi e più complessi. Accontentarsi dell'esistente non è un'opzione. Lavorare con costanza per continuare a essere un modello è per noi la strada maestra, continuando, contemporaneamente, ad alzare lo sguardo per cercare di non rimanere ancorati a un punto di vista ristretto. Questo significa affermare, una volta per tutte, che contrastare le disuguaglianze vuol dire certamente agire sulle cause materiali e contingenti, ma anche sulle norme che a volte generano marginalità ed esclusione: dalle leggi sull'immigrazione che oggi generano solo fantasmi e illegalità a quelle sugli aiuti economici agli indigenti - il reddito di cittadinanza o il nuovo assegno di inclusione - che hanno mostrato grossi limiti rischiando di essere meri strumenti assistenziali che non favoriscono veri percorsi verso l'autonomia. Alzare la voce, chiedere ed essere fautori attivi di un cambiamento è imperativo. Farlo avendo a disposizione una piattaforma e un sistema come quello milanese, che fa della regia pubblica e del protagonismo dei cittadini attivi e del Terzo settore la sua stella polare, è un obbligo morale a cui non possiamo e non vogliamo sottrarci.*

**Lamberto Bertolé**

Assessore al Welfare e Salute Comune di Milano

La **Direzione Welfare e Salute, Area Diritti e Inclusione** del Comune di Milano, ha voluto avvalersi, nella programmazione e realizzazione delle azioni progettuali dei servizi cittadini a contrasto della grave emarginazione adulta, del contributo di uno sguardo esperto, competente ed esterno nello studio, nell'analisi, nella rappresentazione e nella valutazione del sistema di cui essa stessa è parte integrante e attiva.

È stata la necessità di osservare, di “guardare e guardarsi” da diversi punti di vista ciò che ha caratterizzato i quattro percorsi che attraverso nei i Quaderni descriviamo alla comunità professionale che si occupa di sociale a Milano.

In particolare l'attenzione si è concentrata su ciò che si è realizzato nell'ultimo ciclo progettuale sostenuto dai finanziamenti europei 2020 - 2023 (POC Inclusione e PO I FEAD).

Alla fine del triennio le azioni trasversali di accompagnamento si sono concentrate, in un importante momento di valutazione e poi di transizione e di ripensamento che ci vede oggi impegnati nello sviluppo di una nuova coprogettazione dell'intero sistema cittadino.

Queste azioni trasversali sono state uno strumento che ha permesso di approfondire alcuni meccanismi ed osservare alcuni processi all'interno del sistema dei servizi della rete milanese trasformando i vincoli ed i punti critici in risorse con l'obiettivo di potenziare l'offerta di risposta ai bisogni del sistema e sviluppare maggiori sinergie, individuando nuove alleanze, per meglio rispondere a fenomeni in continua e complessa evoluzione.

Ogni singola azione pur avendo un suo sviluppo specifico, si è realizzata in forte connessione e scambio con le altre in integrazione e valorizzazione reciproche.

Questo ha agevolato la creazione di nuovi sguardi collettivi ricucendo in un'unica trama le diverse storie dei servizi milanesi e dell'Amministrazione e creando un'immagine composita ed articolata.

Con lo stesso spirito abbiamo preso la decisione di promuovere questa collana “Numeri, Dati, Sguardi per meglio elaborare nuove strategie d'intervento a contrasto della grave marginalità adulta milanese” che attraverso i quattro quaderni delle azioni trasversali vuole evidenziarne il legame e rendere fruibile alla città il valore del lavoro svolto in una forma che possa mantenersi nel tempo, diffondersi e diventare stimolo per nuove e ulteriori riflessioni condivise, in altri luoghi e tempi.

**I quattro quaderni:**

**1 - “Accompagnamento al modello di Valutazione di Impatto Sociale delle azioni progettuali destinate alla Grave Marginalità adulta del Comune di Milano”**

Azione realizzata dal Centro di Ricerche sulla Gestione dell'Assistenza Sanitaria e Sociale SDA Bocconi School of Management, che ha permesso di guardare con una lente di ingrandimento i nodi fondamentali della rete a partire dai quali si generano i percorsi di inclusione delle persone che vengono accompagnate nei nostri servizi. Attraverso un processo partecipativo ed inclusivo sono state definite le aree e le dimensioni di impatto ritenute prioritarie all'interno del sistema stesso per poi sviluppare una loro osservazione più attenta e motivata.

**2 - “L'assenza di dimora a Milano: risultati da racCONTAMI 2023/24”**

Azione realizzata da Fondazione De Benedetti, che ha permesso di avere una fotografia aggiornata del fenomeno dell'assenza di dimora indagando e coinvolgendo la cittadinanza come soggetto attivo.

Infatti uno degli obiettivi a cascata raggiunti da tale azione è stata sicuramente la sensibilizzazione di nuove fasce di popolazione rispetto al tema della Grave Emarginazione Adulta.

Infine, l'analisi approfondita dei profili delle persone senza dimora che vivono nella nostra città (in due periodi differenti dell'anno) unitamente allo studio longitudinale di come il fenomeno si sia modificato dal 2008 ad oggi, ci ha fornito un quadro articolato su cui fondare i prossimi passi ed azioni.

**3 - “Valorizzare le azioni per produrre cambiamento collettivo nel contrasto alla Grave emarginazione adulta. Percorso nazionale di accompagnamento territoriale”**

Azione realizzata da fio.PSD ETS, Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora, che ha garantito un accompagnamento della nostra città in un percorso di confronto, scambio e crescita a diversi livelli:

- un livello cittadino, attraverso il confronto tra diverse organizzazioni della realtà milanese (ETS) e l'Amministrazione;
- un livello nazionale, facilitando un incontro e scambio con diverse città italiane;
- un livello internazionale, favorendo un'apertura e confronto con le città europee.

**4 - “Milano senza dimora. Un percorso di ricerca e confronto per parlare di homelessness in città”**

Codici ha supervisionato e coordinato differenti azioni di supporto al Centro Sammartini: la modellizzazione di un progetto di relazione con il CELAV per percorsi di inserimento lavorativo di persone senza dimora, progetti di animazione di comunità per valorizzare la dimensione di rete e una documentazione fotografica del sistema dei Centri Diurni cittadini e di alcuni servizi fondamentali della nostra città, raccontati attraverso il protagonismo di alcune persone senza dimora, ricostruendone gli itinerari urbani quotidiani. Un percorso di ricerca fotografica che indaga la città, i suoi processi di espulsione e la sua capacità di accogliere.

# **Valorizzare le azioni per produrre cambiamento collettivo nel contrasto alla grave emarginazione adulta**

Percorso nazionale di accompagnamento territoriale

Comune di Milano

*Report delle attività sviluppate da fio.PSD*

*in collaborazione con i soggetti beneficiari dell'Avviso 4/2016*

## Indice

Premessa.....	3
Cap. 1 - Le politiche in materia di grave marginalità adulta.....	4
Cap. 2 - Il ruolo di fio.PSD nel favorire la capacitazione dei territori .....	10
2.1 Le finalità del percorso e la metodologia utilizzata .....	11
Cap. 3 - I macro temi sviluppati.....	12
3.1 Target.....	12
3.2 Residenza e Presa in carico.....	13
3.3 Integrazione socio-sanitaria.....	14
3.4 Abitare e Housing First.....	15
3.5 Centro servizi per il contrasto alla povertà: una sfida aperta per i territori .....	16
Cap. 4 - Le azioni - dallo sguardo nazionale alla realtà milanese .....	17
4.1 Formazione nazionale a distanza.....	18
4.2 Scambio nazionale di buone pratiche .....	21
4.3 Accompagnamento al percorso di programmazione condivisa degli interventi, delle politiche e dei servizi contro le povertà estreme.....	24
4.4 Supporto nella costruzione di Connessioni nazionali ed europee .....	35
4.4.1 Connessioni nazionali - scambio Milano Torino .....	35
4.4.2 Connessioni europee .....	38
4.5 Convegno: "IL SISTEMA DELLA GRAVE EMARGINAZIONE ADULTA A MILANO: passato, presente e futuro di un sistema in evoluzione" .....	39
Capitolo 5 - Raccomandazioni e strumenti.....	43
Cap 6 - Riflessioni conclusive.....	47

# Premessa

Ci troviamo di fronte ad una stagione cruciale per le politiche di contrasto alla Grave Emarginazione Adulta. I diversi programmi ministeriali che ricadono sui territori sono frutto di un processo iniziato con le Linee di Indirizzo per il Contrasto alla grave Emarginazione che hanno fortemente influenzato l'istituzione dei LEPS previsti dal Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023. L'Avviso 4/2016, Il Fondo Povertà, Il React Ue e il PNRR hanno posto le basi per l'attuazione di un'infrastrutturazione dei servizi che si accinge a trovare continuità nella prossima Programmazione prevista dal Piano Nazionale Inclusione 21-27.

In questo processo fio.PSD ha svolto un ruolo attivo e di stimolo grazie alla competenza dei propri soci che radicano il loro intervento su tutto il territorio nazionale. La Federazione ha così potuto accreditarsi come Ente competente in materia di interventi innovativi e ampliare il proprio raggio di azione al di fuori della propria base associativa, attivando percorsi di accompagnamento territoriale rivolti agli Enti Locali impegnati in questa cruciale fase di progettazione di politiche sociali. I percorsi di accompagnamento territoriale sono stati un importante processo di capacitazione che ha coinvolto Enti Pubblici su tutto il territorio nazionale. L'azione di supporto alle cabine di regia Regionali e dei singoli ambiti territoriali hanno permesso la diffusione e la condivisione di prospettive progettuali comuni, il coordinamento delle realtà territoriali e la creazione di spazi di co programmazione tra pubblico e privato. Questo Report vuole essere la restituzione della parte conclusiva di questo percorso, legata in particolare al rifinanziamento dell'Avviso 4/2016 che i territori hanno sviluppato tra il 2022 e il 2023, come occasione per fissare e condividere gli elementi emersi in questi anni di lavoro comune.

Il Report si struttura in una sezione nazionale e una sezione specifica per il territorio milanese. Si compone, quindi, di una parte comune per tutti i territori - che riguarda principalmente l'inquadramento del contesto e le azioni connettendo gli ambiti affini - e di una parte che offre un affondo sul contesto specifico della Città di Milano, in cui si restituiscono al territorio le proprie peculiarità e gli esiti di ogni singolo percorso di accompagnamento. Questa parte si prefigge, quindi, di restituire "la dote" in termini di contenuti utili ai territori per proseguire nello sviluppo delle proprie progettualità.

La sezione comune a tutti i territori verrà sviluppata nei primi tre capitoli di questo Report, in cui analizzeremo le politiche in materia di grave emarginazione, il ruolo di fio.PSD nella capacitazione dei territori e i principali temi in cui si è dipanato il percorso di accompagnamento. Nel corso del capitolo 4 passeremo dal contesto nazionale a quello del singolo territorio; in particolare i paragrafi che riguardano formazione e scambio di buone pratiche sono comuni a tutti i territori coinvolti e ripercorrono il processo attraverso cui sono stati accomunati ambiti simili al fine di permettere uno scambio transregionale. Entreremo nello specifico del territorio milanese con gli ultimi tre paragrafi del capitolo, in cui tratteremo il percorso di accompagnamento alla cabina di regia territoriale e ad i suoi esiti, il supporto alla costruzione di connessioni nazionali ed europee ed il resoconto del convegno conclusivo del percorso di accompagnamento.

Gli ultimi due capitoli tornano ad aprire lo sguardo a tutto il territorio nazionale nel momento in cui proveremo a fornire le raccomandazioni che abbiamo tracciato come stimolo e guida del proseguo del lavoro dei territori, chiamati a fare tesoro dei tanti elementi emersi nelle occasioni aperte dal percorso di accompagnamento.

## Cap. 1 – Le politiche in materia di grave marginalità adulta

Il fenomeno della grave emarginazione adulta ha richiesto, e continua a richiedere, una specifica attenzione affinché le politiche, i programmi e le azioni conseguenti, possano incidere significativamente nella vita delle persone, secondo una logica di riconoscimento dei diritti e di miglioramento della qualità della vita di tutti e tutte. A seguito della prima indagine nazionale sulla condizione delle persone senza dimora in Italia, promossa da Istat nel 2011 in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, con fio.PSD e con Caritas, l'ambito della grave emarginazione adulta e delle persone senza dimora è stato interessato da una significativa evoluzione attraverso il rafforzamento di politiche ed ulteriore implementazione dei servizi, ai livelli europeo, nazionale, regionale e locale. Questo processo ha visto la realizzazione di programmazioni senza precedenti, caratterizzate dall'assegnazione di ingenti risorse ai territori. Tale impegno è emerso sia come risultato di un processo avviato anni prima, con l'approvazione delle prime Linee di Indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta, la stesura dei primi Piani di intervento contro la povertà estrema e l'istituzione del relativo Fondo Povertà, quota grave marginalità e la pubblicazione dell'Avviso 4/2016. Con l'emergenza dovuta al Covid 19, inoltre, le misure avviate, si sono configurate come risposta, agile e tempestiva, alle nuove sfide imposte dalla pandemia. Le iniziative e le risorse allocate hanno stimolato profondamente l'ambito dei servizi rivolti alla grave emarginazione adulta, rafforzando e spesso creando le basi per un approccio più efficace e un cambio di paradigma nelle azioni di contrasto al fenomeno.

### Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023

Il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021- 2023, ed ancora oggi attuale, è stato costruito come un documento dinamico e modulare, che contiene all'interno di una cornice unitaria, i piani settoriali a loro volta collegati ai tre maggiori fondi sociali (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo povertà, Fondo per le non autosufficienze):

- il Piano sociale nazionale,
- il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà,
- il Piano per la non autosufficienza.

Una cornice, dunque, in grado di sostenere una logica complessiva di sviluppo dei servizi, nei vari ambiti in cui attualmente si articola la programmazione, fondata su un approccio volto a sostenere e valorizzare le risorse delle persone che vengono prese in carico da un sistema sempre più solido e competente, che sia capace di promuovere sul territorio la partecipazione delle reti di cittadinanza coniugando welfare e sviluppo della democrazia. Il Piano è stato pensato, dunque, in maniera modulare componendosi di una cornice generale e di diversi *Piani settoriali triennali*. Il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà è lo strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse della quota del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale e l'orientamento verso il quale programmare gli ulteriori fondi specifici. La stesura del piano ha avuto come passaggio intermedio l'approvazione dei primi LEPS (Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali) rivolti alle persone senza dimora.

Il concetto di **L.E.P.S. (Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali)** ricalca nella sostanza lo stesso concetto dei LIV.E.A.S. (Livelli Essenziali di Assistenza Sociale). Si tratta dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali, vale a dire del livello minimo garantito di prestazioni e di servizi, finanziati con le risorse pubbliche raccolte anche attraverso la fiscalità generale, che i competenti organismi della Pubblica Amministrazione sono tenuti a fornire a tutti i cittadini sul territorio nazionale, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di contribuzione.

Gli interventi che costituiscono *il livello essenziale delle prestazioni sociali* si riferiscono a specifici settori assistenziali:

- contrasto alla povertà,
- persone totalmente dipendenti,
- infanzia-adolescenza,
- responsabilità familiari,
- donne in difficoltà,
- persone disabili,
- persone anziane,
- persone dipendenti da sostanze,
- iniziative di auto-aiuto.

L'approvazione dei primi LEPS (Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali) rivolti alla grave marginalità ha segnato un ulteriore passaggio cruciale: dal concetto di assistenza alle persone più fragili al loro riconoscimento come soggetti portatori di diritti legittimi ed esigibili. Questo elemento rappresenta sicuramente un notevole progresso verso un welfare più inclusivo e universalistico per le persone senza dimora.

I nuovi LEPS individuati sono i **servizi di accesso alla residenza anagrafica** e fermo posta e il **Pronto intervento sociale**. L'HF (Housing First) e l'HL (Housing Led) non sono classificati come LEPS ma sono stati definiti come servizi di potenziamento per i LEPS, anche in ragione dei risultati che stanno dimostrando come modelli di intervento efficaci nel contrasto all'homelessness e alla marginalità sociale.

## LEPS - Residenza anagrafica

*“La persona che non ha fissa dimora si considera residente nel Comune ove ha il domicilio, e in mancanza di questo nel Comune di nascita” (art. 2, c.3, L. 1228/54).*

Dal **diritto all'iscrizione anagrafica**, normativamente discende la possibilità di fruire di servizi essenziali connessi ad ulteriori diritti fondamentali costituzionalmente garantiti quali, ad esempio, l'accesso ai servizi socio-assistenziali e sanitari. Attraverso l'accesso al **servizio di fermoposta si intende assicurare la reperibilità della persona**, con particolare riferimento all'accesso alle comunicazioni istituzionali, legate all'esercizio della cittadinanza.

## LEPS - Pronto intervento sociale

*“Il servizio si attiva in caso di emergenze ed urgenze sociali, circostanze della vita quotidiana dei cittadini che insorgono repentinamente e improvvisamente, producono bisogni non differibili, in forma acuta e grave, che la persona deve affrontare e a cui è necessario dare una risposta immediata e tempestiva in modo qualificato, con un servizio*

*specificatamente dedicato. Il pronto intervento sociale viene assicurato 24h/24 per 365 giorni l'anno. In relazione alle caratteristiche territoriali e di organizzazione dei servizi, può essere attivato come uno specifico servizio attivato negli orari e giorni di chiusura dei servizi territoriali oppure come intervento specialistico sempre attivo. Nel primo caso il pronto intervento sociale viene assicurato direttamente dai servizi territoriali negli orari di apertura. Il pronto intervento sociale si rapporta con gli altri servizi sociali ai fini della presa in carico, laddove necessaria” (cit. scheda Pronto intervento sociale – Piano nazionale contro la povertà).*

I livelli essenziali sono uno strumento di esplicitazione e di chiarificazione di diritti e di prestazioni atte a garantirli. Stabiliti i livelli essenziali delle prestazioni, questi dovranno essere immediatamente esigibili su tutto il territorio nazionale, ovvero dovranno essere erogati servizi capaci di rispondere ai bisogni ed alle esigenze degli interessati. Si pone un primo tema, ovvero le politiche sociali sono interpretate diversamente a seconda della regione o perfino del comune o ambito territoriale di riferimento, anche perché le risorse per le politiche sociali provengono dal finanziamento plurimo dei tre livelli di governo (Stato, Regioni e Comuni), secondo dotazioni finanziarie presenti nei rispettivi bilanci.

L'approccio tracciato è stato quello di un modello strategico integrato, già delineato e indicato dalle Linee di Indirizzo del 2015, che mirava ad intervenire in situazioni di grave emarginazione con risposte complesse, superando l'approccio emergenziale e assicurando la coerenza tra la definizione delle azioni e le risorse disponibili: *“Gli interventi di contrasto alla grave emarginazione, affrontando una multiproblematicità portata dalle persone in questa condizione, richiedono una pianificazione strategica che permetta di utilizzare al meglio le risorse disponibili, anche attraverso l'integrazione dei diversi fondi a disposizione”.*

## **Programmazione nazionale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali**

### **Fondo povertà estrema (fondo nazionale)<sup>1</sup>**

“Presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con la Legge di Stabilità 2016 - Legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 386 – è stato istituito il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (Fondo povertà). In particolare, sempre l'articolo 6 comma 1 del suddetto Decreto Ministeriale, prevede che per persone in condizione di povertà estrema e senza dimora (destinatario degli interventi) si intendono le persone che:

- 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 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.

Interventi da garantire con una quota delle risorse complessive:

- Pronto intervento sociale;

---

<sup>1</sup> <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/Linee-guida-Poverta%20estrema%202021-2023.pdf>

- Servizio di Posta e per la Residenza virtuale;
- Interventi secondo l'approccio dell'Housing First di cui alle "Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia;
- Altra povertà estrema.

## **PON Inclusione – PO I Fead e Avviso 4/2016 (fondo comunitario)**

Il cambiamento di passo è ulteriormente sottolineato dall'Avviso 4/2016, il primo intervento strutturato in materia di grave marginalità a valere sul PON Inclusione 2014-2020 e sul PO I FEAD. Inizialmente dotato di 50 milioni di euro, il programma è stato successivamente rifinanziato con altri 50 milioni di euro, rappresentando una svolta strategica significativa per quanto riguarda la governance dei servizi dedicati alla grave marginalità. Con questo Avviso, infatti, viene conferita per la prima volta ai Comuni e agli Ambiti Territoriali Sociali la responsabilità dei servizi per la grave marginalità, introducendo una nuova dinamica di governance pubblica. Tutto ciò richiede una solida struttura organizzativa capace di pianificare, attuare e gestire questa nuova responsabilità a livello locale, che non può prescindere dalla costruzione di percorsi di accompagnamento, formazione, supporto e capacity building, anche attraverso lo scambio di buone pratiche.

La programmazione nazionale conseguente al piano nazionale di contrasto alle povertà ha identificato una serie di fondi dedicati in seguito all'emergenza dovuta alla pandemia da covid 19, nello specifico il React-Eu ed il PNRR Next Generation EU.

## **II REACT-EU**

Il REACT-EU, acronimo di "Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa", è un'iniziativa europea, ormai conclusa, nata per affrontare le conseguenze della pandemia da Covid-19, con l'obiettivo principale di favorire la ripresa economica e sociale. È entrato in vigore il 24 dicembre 2020, con la possibilità di finanziarie spese anche retroattive nel periodo dal 1° febbraio 2020 al 31 dicembre 2023.

In Italia, la concretizzazione dei fondi REACT-EU dedicati alla grave emarginazione adulta e delle persone senza dimora è avvenuta attraverso l'Avviso 1/2021 Prins, che ha potenziato le risorse finanziarie destinate al Programma Operativo Nazionale (PON) Inclusione e al Programma Operativo (PO) FEAD. Nel contesto del PON Inclusione, sono stati assegnati ulteriori 90 milioni di euro, finalizzati ad implementare interventi strategici per favorire l'integrazione di persone in condizione di povertà, marginalità estrema e senza dimora. Tra le principali azioni messe in atto sono rientrati il Pronto Intervento Sociale, l'Housing First (HF), i Centri Servizi per il Contrasto alla povertà e i servizi di accesso alla residenza e fermo posta. Il sostegno del REACT-EU si è esteso anche al Programma Operativo (PO) FEAD (il Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti), con uno stanziamento di 190 milioni di euro nella Misura 1. L'obiettivo principale della Misura 1 è stato quello di ridurre la povertà attraverso l'acquisto e la distribuzione di aiuti alimentari.

## **Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - Next Generation Italia**

Il piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è il documento che il governo italiano ha predisposto per illustrare alla Commissione Europea come il nostro paese intende investire i fondi che arriveranno nell'ambito del programma Next generation Eu.

Il documento descrive quali progetti l'Italia intende realizzare grazie ai fondi comunitari. Il piano delinea, inoltre, come tali risorse saranno gestite e presenta anche un calendario di riforme collegate e finalizzate in parte all'attuazione del piano e in parte alla modernizzazione del paese. Il piano è stato realizzato seguendo le linee guida emanate dalla commissione europea e si articola su tre assi principali: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale.

La Missione 5, tra le sue varie componenti, prevede nella **linea di investimento 1.3** una serie di interventi volti al contrasto della grave marginalità adulta con una dotazione di 450 milioni di euro. Questo investimento si articola in due sub-investimenti:

- Housing Temporaneo ed Housing First (1.3.1)
- Centri di Servizio per il contrasto alle povertà /Stazioni di Posta (1.3.2).
- 

**L'Housing temporaneo/Housing First (1.3.1)**, è una delle poche linee di investimento che richiama con forza il tema legato alle politiche dell'abitare e della casa. Dotato di 177,5 milioni di euro, prevede l'attivazione di progetti personalizzati per ogni singola persona o famiglia al fine di favorire un percorso e ad un processo che conduca ad una maggiore autonomia.

**I Centri di servizio (1.3.2)**, finanziati con 272,5 milioni di euro, prevedono la creazione di centri di inclusione per offrire attività di presidio sociale e socio-sanitario, nonché supporto e accompagnamento a persone in condizioni di deprivazione materiale, marginalità estrema e senza dimora. L'obiettivo è agevolare l'accesso all'intera rete dei servizi, fornendo orientamento e supporto continuativo. Inoltre, offriranno servizi essenziali a bassa soglia, quali assistenza alimentare, orientamento al lavoro, distribuzione di beni alimentari, screening e primi interventi sanitari, consulenza amministrativa e legale. Si tratta di molteplici servizi in cui la presa in carico e il lavoro di equipe e di rete avranno un ruolo determinante affinché le persone non fruiscano solo di un servizio ma vengano accompagnate in un percorso di autonomia più ampio.

È fondamentale notare che la Missione 6 del PNRR, incentrata sulla salute, è strettamente collegata agli interventi della Missione 5 attraverso una logica di integrazione sociosanitaria. In particolare, l'Investimento 1.1 della Missione 6, dedicato alle "Case della comunità e alla presa in carico della persona," prevede l'attivazione di 1.288 Case della Comunità entro la metà del 2026. Questi luoghi costituiranno un punto unico di accesso per le valutazioni multidimensionali sociosanitarie e forniranno servizi dedicati alle persone fragili, integrando in modo sinergico gli sforzi nella promozione dell'inclusione sociale e nel miglioramento della salute della popolazione.

Auspichiamo che tale programmazione possa trovare concreta attuazione e che questa pluralità di finanziamenti finalizzati ad attuare un sistema di contrasto alla povertà, provenienti sia da fonti nazionali che europee, sia integrato e multidimensionale, coinvolga non solo diverse risorse ma anche diverse professionalità, servizi, enti pubblici e privati, implementando strategie strutturate e mirate a contrastare la povertà e la marginalità estrema.

## Piano Nazionale Inclusione 2021-27

All'interno del quadro della programmazione europea per il nuovo settennio, il **Piano Nazionale Inclusione e Lotta alla Povertà 2021-2027** si pone come obiettivo principale la promozione dell'inclusione sociale e il contrasto della povertà, attraverso un approccio integrato che ne affronti e risolva le cause profonde. Anche al fine di dare continuità alle iniziative più significative della precedente Programmazione 2014-2020, il piano è finanziato congiuntamente dal FSE+ e dal FESR, con una dotazione finanziaria di oltre 4 miliardi di euro provenienti dai finanziamenti dell'UE e dal cofinanziamento nazionale. La struttura del programma presenta cinque finalità principali e si articola su sei priorità.

Le finalità sono focalizzate sul finanziamento di servizi innovativi, su azioni rivolte a target specifici, sull'attivazione di linee di intervento non prese in carico dal PNRR, sull'integrazione delle progettualità proposte dal PNRR e sul rafforzamento della capacità amministrativa.

Il piano prevede quattro priorità principali (tre delle quali legate al FSE+ e una al FESR), e due ulteriori priorità di Assistenza Tecnica (una correlata al FSE+ e una al FESR). Entrando nello specifico, la Priorità 3 si focalizza sul contrasto alla deprivazione materiale delle persone senza dimora e dispone di una dotazione finanziaria di 830 milioni di euro con quattro obiettivi specifici. Questi comprendono azioni contro la povertà alimentare, interventi per ridurre le condizioni di deprivazione materiale delle persone senza dimora e di altre persone fragili, misure di accompagnamento e interventi di potenziamento della capacity building per gli organismi centrali e delocalizzati e agli operatori coinvolti nei processi di governance legati al contrasto della deprivazione materiale.

Attualmente il PN Inclusione 2021-2027 è in fase di programmazione. Sono già trascorsi 4 anni dall'inizio della fase pandemica da Covid-19 ma gli effetti di scivolamento nelle condizioni di **povertà estrema** continuano a manifestarsi. Attraverso la **nuova programmazione europea e nazionale** del prossimo settennio sembra aprirsi e rafforzarsi uno spazio per incidere sul cambiamento dei servizi. Auspichiamo che il **nuovo Piano Nazionale** possa essere modulato alla luce degli ulteriori bisogni manifestati dalle persone e possa rispondere ad una crescente domanda di servizi sociali integrati con altri servizi (sanitari, abitativi, delle anagrafi). Il percorso verso il miglioramento delle condizioni di vita delle persone senza dimora è, purtroppo ancora lungo e complesso.

## Cap. 2 - Il ruolo di fio.PSD nel favorire la capacitazione dei territori

*“fio.PSD considera la persona senza dimora come un soggetto in stato di povertà materiale ed immateriale, portatore di un disagio complesso, dinamico e multiforme, che non si esaurisce alla sola sfera dei bisogni primari ma che investe l'intera sfera delle necessità e delle aspettative della persona, specie sotto il profilo relazionale, emotivo ed affettivo”.*

Partendo da questa prospettiva, gli interventi per contrastare la grave emarginazione adulta non possono ricondursi ad uniche azioni emergenziali e di risposte immediate ai bisogni primari ma necessitano di programmazioni di lungo periodo che tengano conto di tutti gli aspetti che la condizione di senza dimora determinano su una persona. I servizi, quindi, dovranno costituirsi secondo una logica di sistema, integrato, fra molteplici enti pubblici ed enti di terzo settore.

A fronte della realtà specifica di ogni territorio, le politiche ed i programmi precedentemente riportati hanno dato un forte impulso ai territori inducendo un crescente bisogno di confronto e di programmazione specifica fra gli enti, pubblici e privati, che si occupano di marginalità estrema.

Le procedure di co-programmazione e co-progettazione hanno creato le condizioni per formalizzare la partecipazione degli enti di terzo settore e di altri enti, coinvolti nel percorso di presa in carico, al processo di costruzione degli interventi rivolti alle persone senza dimora. Il percorso nazionale è ancora in fase di costruzione e rafforzamento ma molteplici esperienze locali sono in fase di sviluppo e concreta attuazione.

In questa fase di identificazione del fenomeno in evoluzione, di bisogno di progettare e attuare gli interventi programmati, fio.PSD ha raccolto le esperienze positive degli enti soci ed ha elaborato un percorso di accompagnamento territoriale coerente ai bisogni emersi ed alla visione di cambiamento possibile nella vita delle persone senza dimora.

In sintesi la Federazione, nel voler sostenere i territori, si è posta come finalità generale:

1. **La promozione del coordinamento** e del rafforzamento della governance tra realtà pubbliche, private e di volontariato.
2. **La sensibilizzazione** di tutti gli interlocutori coinvolgibili nei percorsi di presa in carico delle persone senza dimora (sociale, sanitario, legale, lavorativo, abitativo, etc).
3. **L'attivazione di sessioni di studio, confronto e ricerca sociale** volti a costruire una cultura che tenga conto della PSD come persona titolare di diritti e a stimolare politiche innovative.
4. **La condivisione di buone pratiche di intervento ed il supporto attraverso la formazione e la facilitazione territoriale** alla programmazione ed implementazione dei servizi.

Secondo questa prospettiva, la fio.PSD ha svolto e continua a svolgere azioni di **capacitazione dei territori** attraverso la promozione di iniziative, la condivisione di conoscenze e la creazione di reti territoriali di supporto per le persone senza dimora.

## 2.1 Le finalità del percorso e la metodologia utilizzata

L'intervento di fio.PSD si è configurato come spazio di riflessione e confronto fra enti pubblici ed enti di terzo settore per:

- comprendere il funzionamento del Programma promosso dall'Avviso 4/2016, dal fondo povertà estrema e dagli ulteriori fondi dedicati al contrasto alla grave emarginazione adulta e le relative implementazioni territoriali;
- favorire la presa in carico delle persone senza dimora, alla luce delle esistenti offerte di servizi ed in previsione degli sviluppi delle azioni future, con un orientamento all'integrazione socio-sanitaria;
- favorire la conoscenza fra i diversi operatori coinvolti di pratiche innovative di contrasto alla grave marginalità (in particolare Housing First);
- approfondire il ruolo della comunità nei processi di prossimità, integrazione e promozione dell'autonomia per le persone senza dimora;
- esemplificare percorsi integrati di autonomia e benessere della persona senza dimora mettendo in relazione le diverse aree di intervento (casa, lavoro, solidarietà sociale) e le esperienze di protagonismo delle comunità locali.

La metodologia utilizzata ha tenuto conto dell'importanza dei seguenti elementi di valore:

- il ruolo pubblico - rafforzato e definito dalla cornice dell'Avviso 4 - per la regia, l'orientamento e il coordinamento, attraverso un presidio dei principali processi di funzionamento del sistema e di contenimento della frammentazione degli interventi;
- la scelta di puntare alla "presa in carico" come pratica di riferimento, nella forma indicata dalle Linee di indirizzo per il contrasto alla Grave Emarginazione Adulta in Italia;
- l'intenzione di superare l'approccio emergenziale e riorganizzare il sistema dei servizi secondo una logica di sistema integrato pubblico-privato.

## Cap. 3 - I macro temi sviluppati

Tutto l'impianto ha ruotato attorno a cinque temi portanti, individuati nel corso della fase di avvio dei percorsi di facilitazione, raccogliendo le proposte dai molteplici territori coinvolti negli interventi finanziati dall'Avviso 4/2016 e dal Fondo povertà estrema e grazie allo scambio e al confronto costante con i referenti delle Regioni e delle città coinvolte. I diversi ambiti territoriali sono confluiti in tre distinti gruppi con altri ambiti di differenti regioni (Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Molise, Toscana, città di Brescia, città di Milano) accomunati da caratteristiche simili al fine di agevolare il confronto. In questo assetto sono state realizzate le azioni di formazione a distanza e scambio di buone pratiche. In una seconda fase si è tornati poi nella dimensione territoriale con un'azione specifica di formazione in presenza e di confronto, per poi concludere il percorso attivando un lavoro di riflessione e stimolo rivolto alle cabine di regia istituzionali.

### 3.1 Target

L'unica rilevazione sul fenomeno delle persone senza dimora in Italia risale al 2011, con un successivo aggiornamento del 2014, a cura di ISTAT in collaborazione con Caritas e fio.PSD che stimava la presenza di 50.724 persone senza dimora in Italia. Le successive quantificazioni elaborate da ISTAT hanno preso in considerazione unicamente il dato delle persone iscritte presso le vie fittizie dei comuni (le persone senza fissa dimora e senza tetto iscritte nelle anagrafi comunali a fine 2021 ammontano a 96.197) e non possono essere ritenute rappresentative del fenomeno delle persone senza casa ma solo di una fetta di popolazione che per precarietà abitativa o per particolari condizioni di vita, è di difficile intercettazione sul territorio. Nel frattempo il nostro paese è stato attraversato da eventi epocali, che hanno profondamente cambiato il tessuto sociale e l'incidenza della povertà in Italia. I profili di vulnerabilità si stanno moltiplicando. Diversi rapporti sulla povertà curati da Caritas Italiana (2023)<sup>2</sup> e dall'Osservatorio fio.PSD (2022)<sup>3</sup>, richiamano l'attenzione su come negli anni i volti della povertà cambino a seconda dell'emergenza sociale in atto. Si pensi all'aumento di migranti poveri a causa dei conflitti siriano-palestinesi, ai costi umani della pandemia da COVID 19, al conflitto russo-ucraino, alla più recente crisi energetica o alla riforma del reddito di cittadinanza che potrebbe generare ulteriore insicurezza sociale.

Tra i nuovi profili che scivolano in povertà estrema ci sono sempre più giovani tra i 18 e i 25 anni, richiedenti asilo e migranti irregolari bloccati in una situazione di limbo, persone low skilled in cerca di lavoro, adulti con lavori precari senza un'adeguata previdenza sociale e scarse prospettive di pensionamento, persone con dipendenze attive, persone in attesa di un alloggio popolare, persone con problemi di salute e invalidità.

Sono profili di vulnerabilità spesso a cavallo tra una povertà anche solo economica o da lavoro povero e una totale mancanza di mezzi di sussistenza che costringe molte persone a trovare rifugio nel circuito dell'accoglienza.

Chi lavora nei servizi rileva certamente un aumento del numero di interventi ed un acuirsi delle problematiche a cui rispondere, ma ancora poco è stato fatto per descrivere organicamente il fenomeno delle persone senza

---

<sup>2</sup> Caritas, (2023), "Tutto da perdere". Disponibile al link <https://www.caritas.it/presentazione-rapporto-poverta-2023-tutto-da-perdere/>

<sup>3</sup> fio.PSD, (2022), "I servizi per la grave marginalità adulta in Italia". Disponibile al link: <https://www.fiopsd.org/i-servizi-per-la-grave-marginalita-adulta-in-italia/>

casa. Anche la classificazione ETHOS<sup>4</sup>, principale strumento di riferimento per tutti i paesi UE, di fronte a queste profonde trasformazioni, richiederebbe un aggiornamento in grado di cogliere le trasformazioni delle forme dell'abitare in questo periodo storico così critico.

Appare, altresì chiaro, quanto l'auspicio di coinvolgere i territori in una programmazione di lunga gittata richieda di partire da una puntuale rilevazione quantitativa e qualitativa del target di riferimento. Tuttavia, in un contesto così poco strutturato il percorso di accompagnamento promosso da fio.PSD non ha potuto che partire dallo sguardo privilegiato di chi ogni giorno apre gli uffici e i servizi che si rivolgono al fenomeno, al fine di far emergere il dato esperienziale e arrivare così ad una descrizione dei confini del fenomeno e delle casistiche emergenti che impattano sui servizi.

### 3.2 Residenza e Presa in carico

Le *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave marginalità adulta*, sottoscritte nel 2015 in Conferenza Unificata Stato Regioni, sono il frutto di un gruppo di lavoro coordinato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che ha coinvolto anche fio.PSD e Caritas in rappresentanza dei tanti enti che operano direttamente sul campo. Rappresentano il primo documento ufficiale di programmazione nazionale sul fenomeno della grave marginalità. È un documento fondamentale che traccia organicamente le principali indicazioni metodologiche ed operative necessarie a promuovere un modello strategico integrato che offra una risposta sistemica alla complessità dei bisogni di cui sono portatori le persone in condizione di grave disagio socio economico. Uno dei contenuti centrali che le Linee di Indirizzo promuovono per il superamento di un approccio emergenziale è il tema della presa in carico. Una presa in carico globale intende promuovere *“l’attivazione coordinata di tutte le risorse professionali e culturali, formali e informali, esplicite e implicite che, in un territorio, possono essere messe a disposizione della persona in difficoltà, a partire da una specifica relazione di aiuto. Il soggetto deputato alla presa in carico della persona senza dimora è una realtà plurale che comprende servizi sociali, educativi, legali, sanitari e transculturali e sviluppa la relazione di aiuto.* Negli ultimi anni, la presa in carico si sta via via diffondendo come strumento di intervento anche nella grave marginalità. Guardando ai risultati raggiunti dai territori nell'utilizzo delle risorse ministeriali per il contrasto alla homelessness, emerge come gli interventi offerti dagli ambiti territoriali non sono stati quasi mai solo prestazionali o isolati ma offrono alla persona beneficiaria una rosa più ampia di risposte. Per esempio, all'interno dei servizi di risposta ai bisogni primari, gli enti hanno sperimentato

---

<sup>4</sup> A livello internazionale, la classificazione **ETHOS** (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion) è un punto di riferimento per definire la condizione di senza dimora. ETHOS classifica le persone senza dimora in base alla loro condizione abitativa e individua tre aree che costituiscono l'abitare: **Area fisica**: avere uno spazio abitativo adeguato; **Area sociale**: mantenere relazioni soddisfacenti e riservate; **Area giuridica**: avere un titolo legale riconosciuto che permetta il pieno godimento dell'abitazione. L'assenza delle condizioni sopra elencate identifica un problema abitativo importante e permette di individuare **quattro categorie** di grave esclusione abitativa: **Persone senza tetto**; **Persone prive di una casa**; **Persone che vivono in condizioni di insicurezza abitativa**; **Persone che vivono in condizioni abitative inadeguate**.

forme di **presa in carico leggera** andando oltre la distribuzione di un kit di emergenza o di un servizio di igiene e doccia integrandolo con visite mediche, colloqui di orientamento, assistenza alle pratiche. In alcuni casi gli enti hanno attivato i servizi di **presa in carico più orientati all'inserimento lavorativo** o a percorsi di salute, mentre altri hanno realizzato la **presa in carico integrata** con le risorse del territorio, realizzata da una equipe multidisciplinare, soprattutto all'interno di progetti Housing First o Housing Led e in alcuni progetti di inserimento lavorativo per casi particolarmente complessi. Oggi, per assicurare la presa in carico delle persone in condizioni di marginalità, il PNNR prevede la costruzione di Centri servizi per il contrasto alla povertà dedicati ad offrire, oltre alla presa in carico sociale, anche altri servizi erogati direttamente dai Servizi Pubblici o da Enti del Terzo Settore o del volontariato (mense, docce), in un numero pari almeno a un centro servizi in 250 Ambiti Territoriali Sociali.

Al contempo, il Leps "**Residenza anagrafica**" è stato introdotto dal Piano povertà e induce gli enti a potenziare i servizi per garantire il diritto all'iscrizione anagrafica considerata la base per l'accesso ai diritti di cittadinanza. Attraverso l'accesso al servizio di **fermo posta** viene altresì assicurata la reperibilità della persona, con particolare riferimento all'accesso alle comunicazioni istituzionali, legate all'esercizio della cittadinanza.

Quella che si profila, dunque, per il prossimo ciclo di programmazione delle politiche di contrasto alla grave marginalità è una stagione che pone ai territori sfide su come ampliare i luoghi e le metodologie della presa in carico, le porte di accesso, i servizi alla residenza senza trascurare la necessità di elaborare un progetto personalizzato legato a percorsi più strutturati - di secondo e terzo livello secondo un approccio di lungo periodo. Il rafforzamento della presa in carico, inoltre, passa necessariamente da un accordo territoriale di corresponsabilità centrato sui diritti e sui bisogni della persona senza dimora, sulla costruzione di una relazione di aiuto. Confrontarsi con i territori accompagnati da fio.PSD su dove e come viene effettuata oggi la presa in carico integrata così come descritta nelle Linee di indirizzo per il contrasto alla grave marginalità, su quali obiettivi la presa in carico professionale si pone e, soprattutto, se il riconoscimento della residenza è inteso come anticamera inderogabile e necessaria per una presa in carico effettiva, sono tra gli argomenti principali affrontati insieme agli ambiti territoriali.

### 3.3 Integrazione socio-sanitaria

Così come le Linee di indirizzo anche il confronto promosso nell'ambito del percorso di accompagnamento con gli ambiti territoriali ha fatto emergere quanto l'integrazione socio-sanitaria sia uno degli aspetti più deboli del sistema italiano di welfare. Eppure le evidenze empiriche, corroborate da studi e analisi di settore, mostrano come le persone senza dimora siano portatrici di bisogni complessi sia di natura sociale ma anche di natura sanitaria. L'intervento di servizi di natura socio-sanitaria è dunque raccomandato. Tuttavia le pratiche non sono così lineari. Tale debolezza discende sicuramente da criticità oggettive di carattere organizzativo date dalla distinzione a monte tra politiche pubbliche di carattere sociale e sanitario ma che trova altresì ulteriori ostacoli da culture e visioni eccessivamente settoriali dell'idea di cura e di riabilitazione. Anche il Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi sociali pone l'accento sull'importanza di questo aspetto ribadendo che *"il lato sanitario è chiamato a contribuire al Piano e a dividerne le priorità, nella misura in cui vengono toccati punti di competenza*

socio-sanitaria. Ciò può realizzarsi a condizione che si dia effettivamente corso a una più efficiente ed efficace organizzazione da realizzarsi mediante strumenti, praticabili e rispettosi delle specificità di ciascuna professionalità coinvolta, capaci di collegare e, quindi, di coordinare l'operato dei servizi sociosanitari territoriali in cui le competenze/autonomie professionali si integrano con quelle dei team presenti nei vari servizi sociali del territorio”.

Nelle attività con i territori abbiamo cercato di analizzare e comprendere insieme quali sono oggi, a fronte della nuova programmazione, le principali sfide di natura organizzativa per realizzare l'integrazione socio-sanitaria; se è più utile prevedere luoghi “altri” di integrazione socio-sanitaria o se la sfida è rappresentata dall'ampliare i canali di accesso ai comuni servizi sanitari pubblici nei confronti delle persone più vulnerabili.

### 3.4 Abitare e Housing First

La casa come diritto per ricominciare a vivere avendo una base sicura. La casa come luogo e spazio per ricostruire legami, identità, obiettivi. La “casa prima” è il significato dei progetti Housing First che si sono diffusi in Italia a partire dal 2014. Le Linee di Indirizzo per il Contrasto alla Grave Emarginazione Adulta sottolineano l'importanza di incentivare progettazioni legate alla metodologia Housing First (HF) e Housing Led (HL). Si tratta di progetti che rappresentano un'innovazione nell'ambito delle politiche di contrasto alla grave marginalità poiché introducono potenziali cambiamenti di natura politico-istituzionale, organizzativa, culturale ed economica rispetto ai paradigmi di policy degli interventi posti già in essere in materia di contrasto alla grave marginalità (homelessness), al disagio abitativo dei singoli e dei nuclei familiari.

Negli anni le risorse stanziare dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sono servite a potenziare i servizi e a diffondere ancor più servizi di Housing e altre soluzioni alloggiative per persone senza dimora. Città come Bologna, Torino, Bergamo, Pisa, Genova e Trento, caratterizzate già da una articolata offerta di servizi, hanno investito le risorse aggiuntive per sviluppare un modello strategico integrato e una presa in carico. Città sotto i 250.000 abitanti (Biella, Grosseto, Brescia, Padova, Livorno, Siena etc) hanno scelto di non aprire dormitori o ingrossare le liste di attesa per un alloggio popolare, ma hanno deciso di intervenire sulla homelessness avviando servizi HF/HL su piccola scala (in media 5 appartamenti e 11 persone accolte per progetto)<sup>5</sup>

Attualmente, il [Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali](#), pur non facendo rientrare l'HF tra i Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali, ne caldeggia fortemente il potenziamento individuando nel PNRR e nel Fondo Sociale le principali fonti di finanziamento per avviarne l'azione e per garantirne continuità nel tempo.

L'esperienza dei Paesi che da più tempo praticano approcci HF/HL dimostra in modo evidente che, salvi alcuni costi iniziali di impianto e trasformazione dell'esistente, da considerare peraltro come investimenti, questi approcci risultano già nel medio periodo più efficaci ed efficienti, incidendo positivamente sul benessere delle persone coinvolte e degli operatori, sui tempi di accoglienza, sulla percezione del fenomeno nella comunità, sull'attivazione dei beneficiari, sui costi complessivi del sistema di servizi.

---

<sup>5</sup> fuo.PSD, (2021, “I servizi come agenti di cambiamento nel contrasto alla homelessness. Disponibile al link <https://www.fiopdsd.org/report-monitoraggio-avviso4-fondo-poverta/>

Il percorso di accompagnamento agli ambiti territoriali ha voluto sostenere questo processo di trasformazione del paradigma supportando le azioni di avvio o di potenziamento delle sperimentazioni di servizi HF/HL in atto con la formazione, con lo scambio di buone pratiche e con la supervisione alla metodologia. Risulta necessario avere ben presente che la prospettiva temporale per il compimento di questa trasformazione è ancora molto lunga e che, di conseguenza, l'elemento centrale che fio.PSD ha voluto valorizzare e promuovere legato alla metodologia è stato il **portare al centro del dibattito il tema dell'abitare come strumento di contrasto alla grave emarginazione adulta.**

### **3.5 Centro servizi per il contrasto alla povertà: una sfida aperta per i territori**

Quali prospettive di intervento si aprono oggi per i servizi che lavorano nel contrasto alla grave marginalità adulta? Quali diritti e interventi le amministrazioni regionali e gli ambiti territoriali sono chiamati a garantire alle persone senza dimora?

Il Piano nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023, facendo riferimento alle “Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta” del 2015 e alla “Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness” del 2021, promuove il superamento di approcci di tipo emergenziale in favore di approcci maggiormente strutturati e introduce per la prima volta nel settore della grave marginalità il riconoscimento di Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS):

- il Pronto Intervento Sociale (PIS);
- servizi di accesso alla Residenza anagrafica e Fermo posta.

In questa cornice, il Centro servizi per il contrasto alla povertà si prefigura come spazio per una presa in carico integrata e un percorso partecipato di accompagnamento funzionale allo stato di salute, economico, familiare e lavorativo della persona e delle famiglie che si trovano o rischiano di trovarsi in condizioni di grave deprivazione. Due sono i principali obiettivi di welfare che il Centro servizio è chiamato a svolgere: le attività di accompagnamento per la residenza anagrafica (ivi inclusa quella fittizia) e fermo posta (ivi incluso il domicilio digitale); la funzione di raccordo delle realtà che operano nel settore per favorire l'accesso ai servizi e agli interventi in una logica di lavoro di comunità.

Al fine di raggiungere gli obiettivi di cui sopra, le attività core imprescindibili si declinano in:

- Front office;
- Assessment ed orientamento;
- Presa in carico e case management/indirizzamento sociale professionale o ai servizi specialistici;
- Consulenza amministrativa e legale;
- Accompagnamento per l'istruttoria della richiesta di residenza;
- Servizio di fermo posta.

Il Centro Servizi si configura, quindi, come un'azione di presidio territoriale volta a facilitare l'accesso ai servizi, l'orientamento e la presa in carico di persone in condizione di deprivazione materiale, marginalità estrema o a

rischio di scivolare in una condizione di senza dimora. Al fine di rafforzare la sua funzione preventiva, il Piano Nazionale degli interventi e dei Servizi Sociali raccomanda di immaginare il Centro Servizi come un intervento aperto a tutta la collettività e fortemente radicato nel tessuto sociale del territorio dove troverà sede. Inoltre, il Centro Servizi può svolgere una funzione di regia, di coordinamento e di monitoraggio su tutta la rete dei servizi pubblici e privati che afferiscono alla Grave Emarginazione Adulta. In quest'ottica, quindi, il Centro Servizi risulta essere il contenitore ideale per accogliere il lavoro delle equipe multidisciplinari che le linee di indirizzo ministeriali auspicano come motore innovativo di sviluppo di una nuova prospettiva di presa in carico delle persone senza dimora.

Nel lavoro di accompagnamento territoriale svolto dalla Federazione nei confronti dei territori non ci siamo limitati, quindi, a presentare questi contenuti - comunque necessari per l'avvio dei programmi ministeriali - ma abbiamo altresì favorito il più ampio coinvolgimento agli incontri di tutti gli attori pubblici e privati che potrebbero concorrere alla buona riuscita dell'intervento, rimarcando l'importanza di avviare oggi i processi di condivisione che possano permettere una reale co-programmazione dell'intervento. Inoltre, un'attenzione che fio.PSD ha tenuto nell'orientare i territori è stata quella di intercettare i percorsi del comparto sanitario che stanno progettando le Case Della Comunità con fondi PNRR al fine di far confluire in politiche organiche due azioni che potrebbero rischiare di creare sovrapposizione di interventi.

## Cap. 4 - Le azioni – dallo sguardo nazionale alla realtà milanese

Il percorso di accompagnamento sviluppato dalla fio.PSD con il Comune di Milano tramite un affidamento di servizio si è strutturato nelle seguenti azioni:

- 4.1 **Formazione a distanza** sui 4 temi portanti, in cui la città ha potuto coinvolgere attori e stakeholder territoriali e nazionali, al fine di condividere letture comuni e finalità di intenti;
- 4.2 **Scambio di buone pratiche** che hanno ripercorso i temi proposti dalla formazione a distanza portando esperienze che hanno strutturato e sperimentato azioni innovative. Questa azione è stata tesa a promuovere lo scambio di esperienze con territori di altre regioni;
- 4.3 **Accompagnamento alla cabina di regia** per il rafforzamento del processo di sviluppo dei servizi per il contrasto alla Grave Emarginazione Adulta. Gli incontri hanno coinvolto i responsabili istituzionali del Comune di Milano e tutta la rete del terzo settore;
- 4.4 **Supporto nella costruzione di Conessioni nazionali ed europee**, con progettualità e finanziamenti rivolti alla promozione di interventi transnazionali.
- 4.5 Convegno: **"IL SISTEMA DELLA GRAVE EMARGINAZIONE ADULTA A MILANO: passato, presente e futuro di un sistema in evoluzione"**

## 4.1 Formazione nazionale a distanza

La formazione a distanza e lo scambio di buone pratiche sono state azioni rivolte a tutti i territori coinvolti nei percorsi di accompagnamento attraverso la divisione dei diversi ambiti territoriali in tre macro gruppi in base a criteri di omogeneità dei contesti e/o dei servizi avviati. Sulla base di questa suddivisione è stato possibile avviare un percorso con operatori che avessero esperienze condivisibili, nel tentativo di promuovere uno scambio e un confronto orizzontale mediato dalla cornice fornita dai temi oggetto del percorso.

<b>Gruppo 1</b>	<b>Gruppo 2</b>	<b>Gruppo 3</b>
Pisa	Livorno	Massa e Carrara
Lucca	Grosseto	Pistoia
Biella	Prato	Arezzo
Venezia	Asti	Siena
Verona	Cuneo	Alessandria
Genova	Padova	Novara
Brescia	Vicenza	Rovigo
Milano	Sanremo	Treviso
	Savona	Chiavari
	La Spezia	Campobasso

Il contesto milanese è stato, quindi, associato a realtà prevalentemente urbane con un sistema articolato e strutturato di servizi rivolti alla Grave Emarginazione. Il percorso ha previsto 4 incontri di formazione e 4 incontri di scambio di buone pratiche che hanno affrontato parallelamente i quattro temi portanti:

- Target
- Residenza e presa in carico
- Integrazione Socio Sanitaria
- Housing First e abitare

I moduli formativi hanno coperto un arco temporale di 6 mesi, da aprile a settembre 2023, proponendo incontri con cadenza quindicinale. Della Città di Milano, hanno partecipato 43 persone diverse, in rappresentanza di 19 organizzazioni della rete territoriale dei servizi rivolti alle persone senza dimora. In particolare, oltre ai rappresentanti del Comune di Milano, hanno partecipato le seguenti organizzazioni:

- Ass. Remar Italia
- Ass. San Fedele
- ATS Milano
- City Angels OdV
- Comunità di Sant'Egidio Milano Onlus
- Coop. Soc. Start
- Coop. Soc. Intrecci
- Coop. Soc. Lotta Contro l'Emarginazione
- Coop. Soc. Spazio Aperto Servizi

- Croce Rossa Italiana - Comitato di Milano
- EMERGENCY ONG Onlus
- Farsi Prossimo Onlus
- Fond. Caritas Ambrosiana
- Fond. Casa della Carità
- Fond. Cumse
- Fond. Progetto Arca
- Opera Cardinal Ferrari Onlus
- Opera San Francesco per i poveri OdV
- Ronda Carità e Solidarietà OdV

Il modulo formativo proposto si è realizzato in un percorso di **4 incontri tenuti in modalità on line** al fine di promuovere la più ampia partecipazione dei referenti della rete di ogni singolo territorio. Il percorso formativo si è sviluppato tra marzo e giugno con il seguente programma:

- 21 marzo 2023, **Target: i mille volti della grave marginalità**
- 11 aprile 2023, **Residenza e Presa in carico**
- 5 giugno 2023, **Servizi ad integrazione socio-sanitaria**
- 22 giugno 2023, **Housing First e forme dell'abitare**

Ogni incontro è stato gestito da una coppia di formatori della fio.PSD, un moderatore ed un esperto del tema affrontato, che hanno alternato modalità frontali di presentazione dei contenuti specifici con attività di coinvolgimento guidate al fine di promuovere il più ampio livello di scambio fra i partecipanti. Tutti gli incontri sono stati inoltre registrati e restituiti in modo da permetterne la visione in differita a coloro che non avessero avuto la possibilità di essere presenti nelle date proposte.

### **Metodologia e approccio**

La formazione nazionale promossa dalla fio.PSD si è posta come obiettivo quello di sviluppare un linguaggio condiviso a partire da una serie di contenuti consolidati in anni di sperimentazione, studio e divulgazione che hanno inoltre trovato ufficializzazione nelle Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia pubblicate in Italia nel 2015 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Tra i principi fondamentali che hanno caratterizzato tutti gli incontri di formazione vi è quello della **coerenza e dell'adeguatezza dell'intervento**. Il primo requisito per la strutturazione di un sistema di intervento, citando le Linee, è infatti quello di conoscere il fenomeno "senza dimora", le caratteristiche delle persone alle quali le misure sono rivolte e, a partire da questo, adeguare ciascun intervento. In tutte le formazioni è stata stimolata una riflessione sul **superamento di approcci emergenziali** (come interventi bassa soglia o riduzione del danno) **verso l'adozione di approcci più sistematici e strutturati** come l'approccio a gradini, l'approccio multidimensionale e l'Housing First che fanno riferimento a servizi con un forte orientamento all'inclusione

sociale, alla presa in carico e all'accompagnamento verso la rete dei servizi specialistici oltre che all'inserimento abitativo di lungo periodo.

### **Risultati ed evidenze emerse**

Sul **"Target"**, la formazione si è concentrata su quali sono i nuovi profili di grave marginalità adulta che si presentano ai servizi territoriali, quali le cause recenti che portano altre persone a vivere condizioni di marginalità estrema. I formatori hanno anche evidenziato la complessità e la multidimensionalità che caratterizza oggi l'homelessness, le traiettorie di povertà e l'importanza di conoscere il fenomeno per poter agire nella maniera più adeguata e coerente.

Su **"Presa in carico e residenza"**, con il contributo di alcuni legali dell'associazione Avvocato di strada, gli interventi formativi hanno sottolineato la centralità del diritto alla residenza come porta di accesso a tutti gli altri diritti civili, politici, lavorativi e legati alla salute. Inoltre, è stata evidenziata la connessione imprescindibile tra residenza e presa in carico istituzionale a cura dei servizi sociali professionali.

Su **"Integrazione socio-sanitaria"**, l'obiettivo della formazione è stato quello di evidenziare, a partire dai profili delle persone senza dimora, la necessità di connettere e integrare la presa in carico di tipo sociale con quella di tipo sanitaria per superare la frammentazione e l'inefficacia degli interventi settoriali.

Su **"Housing first e altre forme di abitare"**, l'idea principale è stata quella di catalogare le diverse forme di abitare che si stanno via via diffondendo nei territori distinguendo, per principi, metodologie di intervento e target di popolazione, tra Housing First, Housing led e Housing temporaneo. Inoltre, si è lavorato per stimolare i partecipanti ad individuare la forma più adeguata di abitare a seconda del profilo di povertà abitativa presente sui propri territori (appropriatezza dell'intervento di housing).

Sul **"Centro Servizi e lavoro di Comunità"**, il focus è stato quello di inquadrare come si inserisce questo strumento nella strategia territoriale di lavoro con le persone senza dimora: in particolare, può diventare funzionale ad una visione in cui i servizi sono concepiti come agenti di cambiamento nel contrasto alla homelessness piuttosto che esprimere un approccio contenitivo e difensivo verso una cronicità che si vive come non modificabile. Inoltre, una particolare attenzione è stata rivolta al lavoro di comunità: il benessere del singolo è connesso alla qualità dei rapporti sociali, quindi occorre porre attenzione ai benefici che il Centro Servizi può portare nella comunità, evitando contestualmente che assorba funzioni normalmente in capo alla comunità stessa.

Molte delle formazioni sono riuscite a **favorire un consolidamento delle conoscenze/competenze e una comprensione delle dimensioni critiche relative allo specifico argomento trattato** e, in misura minore, un'apertura alla necessità di un cambiamento o alla scelta di innovare i servizi presso i quali i partecipanti lavorano.

L'auto valutazione e la riflessione stimulate attraverso i laboratori e i gruppi di lavoro durante gli incontri di formazione, sono stati certamente utili per attivare un processo di consapevolezza nei partecipanti circa il proprio operato o circa le conoscenze in materia. In una visione propedeutica e costruttiva, la formazione è intesa come primo input e stimolo ad ulteriori approfondimenti o ad altre forme di accompagnamento *tailor made* come la supervisione, il coaching e lo scambio di buone pratiche, ancor più utili per favorire passaggi di capacitazione professionale più avanzati.

Per come è stata costruita la formazione fio.PSD, in particolare su alcuni temi come l'integrazione socio sanitaria e l'housing, c'è stato decisamente **un orientamento a stimolare il cambiamento e l'innovazione**. Evidentemente, il passaggio dall'aula alla realtà dei servizi, deve muoversi ancora lungo un continuum che conferisca solidità ad un apprendimento continuo e che sostanzialmente i contenuti trasmessi in pratiche di lavoro innovative.

## 4.2 Scambio nazionale di buone pratiche

Lo scambio di buone prassi è un processo metodologico che ha voluto perseguire l'obiettivo di sostenere i territori permettendone il confronto e la conoscenza con progettazioni e sperimentazioni sviluppate in altri ambiti territoriali. Il percorso si è svolto in 4 incontri online per ciascuno dei 3 gruppi in cui sono stati divisi i territori, con un totale di 12 incontri svolti da aprile a novembre 2023. Gli incontri hanno affrontato gli stessi argomenti del percorso di formazione e si sono svolti sempre in data successiva a questi ultimi in modo da poter cogliere il vantaggio dell'integrazione dei contenuti dei due percorsi.

Le esperienze presentate hanno riguardato progetti specifici o processi di collaborazione territoriale. Sono state scelte e presentate non come modelli da replicare pedissequamente, ma per la cura dedicata alla loro progettazione ed attuazione, in grado di fornire elementi approfonditi per sostenere una riflessione comune. Nella scelta delle prassi, fio.PSD ha considerato i criteri per certi versi opposti di presentare possibili riferimenti nazionali e offrire ai territori l'opportunità di conoscere esperienze che hanno avuto minori occasioni di visibilità. Le esperienze presentate per i vari temi sono state:

### *Target: i mille volti della marginalità estrema*

1. Bergamo (Servizi Sociali comunali, cooperativa il Pugno Aperto, enti del terzo settore del sistema integrato di contrasto alla grave emarginazione adulta): rete cittadina per lo studio del target, il monitoraggio e la costruzione di interventi innovativi nella città di Bergamo;
2. Padova (Servizi Sociali comunali, cooperativa COSEP): evoluzione della rete cittadina e della collaborazione per il contrasto alla grave emarginazione adulta, con attori del sociale, (Pubblico e privato sociale) polizia municipale, cittadinanza;
3. Udine (Servizi Sociali comunali, Opera Diocesana Casa Betania): progettazione di rete di progetti di abitare e prevenzione nei territori della provincia a minore incidenza di *homelessness*.

### *Residenza e Presa in carico: dall'accesso al progetto personalizzato*

1. Bologna (ASP città di Bologna): valutazione e presa in carico professionale di bisogni indifferibili ed urgenti di persone non residenti;
2. Brescia (Servizi Sociali comunali): settore di progettazione del Comune e scambio di informazioni territoriali;
3. Livorno (Servizi Sociali comunali, cooperativa Il Simbolo): rete territoriale di valutazione e presa in carico, collaborazione socio-sanitaria;

4. Palermo (Centro Diaconale la Noce): residenza fittizia e lavoro territoriale di inclusione sociale.

#### *Servizi ad integrazione socio-sanitaria*

1. Bologna (Cooperativa Piazza Grande, Cooperativa Società Dolce, Azienda USL): équipe di valutazione congiunta e servizi di accoglienza socio-sanitaria/Dimissioni protette;
2. Genova (Cooperativa Il Melograno, Fondazione Auxilium): servizi ad integrazione socio-sanitaria presso l'ospedale di Genova;
3. Palermo (La Panormitana): progetto integrato di cura della salute e inserimento lavorativo.

#### *Housing First: come investire nella grave marginalità*

1. Biella (Consorzio IRIS e cooperativa Maria Cecilia): Housing First e progetti abitativi con reperimento case da privati;
2. Pisa-Livorno (Servizi Sociali comunali, cooperativa Il Simbolo): Housing First in sistemazioni monocali;
3. Trento (Provincia Autonoma di Trento, Fondazione Caritas Diocesana, Associazione Apas, ATAS onlus): avvio di un progetto di Housing First: processi di équipe, supervisione, raccolta dati e monitoraggio;
4. Torino (Servizio Adulti in Difficoltà comunale, Cooperativa Frassati, Cooperativa Progetto Tenda): Gestione di Housing First integrata con l'offerta di servizi del territorio.

#### **Metodologia e approccio**

L'impostazione del percorso ha seguito i principi della co-programmazione, fornendo ai partecipanti l'opportunità di indicare specifici bisogni, aspettative e timori tramite un questionario preliminare. Dalle risposte sono emerse aspettative sui contenuti che possiamo dividere in 3 aree:

- conoscenza della struttura delle prassi: es. elementi innovativi, governance, risorse utilizzate,
- contenuti/progetti specifici: es. centro servizi, ricerca case, lavoro in rete, deroga decreto Lupi,
- processi di soluzione dei problemi: "quali sono stati gli elementi di criticità, come sono stati affrontati".

Anche il processo e gli obiettivi degli incontri sono stati oggetto di rilevazione, evidenziando come i partecipanti desiderassero:

- privilegiare gli aspetti di concretezza, replicabilità ed impatto: ad es. "dalla presentazione delle diverse esperienze poter raccogliere stimoli utili a migliorare/implementare le esperienze nel nostro contesto territoriale"; "generare nuovi progetti traslabili sul territorio in cui lavoro";
- dare rilievo ai saperi portati dai territori e all'interazione: ad es "ciascuno raccontasse ciò che funziona bene sul suo territorio e non un momento di lamentazione comune", "presentazioni brevi"; "ci fosse un buono scambio".

#### **La struttura degli incontri**

Ogni incontro è stato condotto da un facilitatore e ha avuto una durata di 3 ore, divise in due metà. La prima parte ha avuto l'obiettivo di introdurre i partecipanti al percorso e presentare ogni volta due esperienze di rilevanza nazionale, selezionate da fio.PSD all'interno del proprio repertorio di monitoraggio delle prassi territoriali.

Le esperienze sono state individuate considerando i bisogni formativi e le caratteristiche dei territori partecipanti nei gruppi, la distribuzione territoriale ed aspetti specifici della prassi in modo da presentare varietà di contesti e soluzioni individuate, favorendo il riconoscimento degli elementi comuni rilevanti.

Nella quasi totalità degli incontri ciascuna esperienza è stata presentata da diversi attori territoriali, in particolare appartenenti alla Pubblica Amministrazione e al terzo settore, sia professionale sia volontario. A fare da raccordo tra la prima e la seconda parte dello scambio di buone prassi, è stato proposto ai partecipanti di compilare un “canva” in cui potessero essere visualizzati:

- gli elementi più significativi delle esperienze raccontate,
- le condizioni pratiche che hanno reso possibili le esperienze, di cui tenere conto per attivare cambiamenti sui propri territori,
- i temi di approfondimento desiderati dal gruppo.

La seconda parte degli incontri ha visto il gruppo intero, composto dai relatori delle esperienze e dagli altri partecipanti, riflettere insieme a partire da ulteriori contributi dei partecipanti su come affrontare specifiche situazioni di difficoltà che si possono incontrare al momento di attuare le prassi.

Al termine di ciascun incontro è stato proposto ai partecipanti un questionario di valutazione in cui raccogliere feedback e apprendimenti/raccomandazioni emerse durante il percorso.

### **I risultati e le evidenze emerse**

Gli incontri hanno avuto un indice di soddisfazione medio di 79 su 100, particolarmente apprezzati sono stati gli incontri sull’integrazione socio sanitaria e sulla conoscenza del target. Tra gli elementi che possono spiegare il livello generalmente alto di soddisfazione riteniamo significativo portare l’attenzione sui processi attraverso cui i partecipanti hanno potuto approcciarsi ai temi e confrontarsi, poiché hanno rappresentato in sé un cambiamento tra i timori “del prima” e l’effettivo svolgersi del confronto.

Tra le aspettative del questionario preliminare emergevano i timori di esposizioni lunghe e narrative, scarso spazio dato al confronto e lamentazione. L’accordo iniziale e la facilitazione in effetti sono intervenuti in più occasioni per evitare che i tempi delle esposizioni, i contenuti e gli ambiti del discorso si soffermassero su modalità non connesse a possibilità di cambiamento concrete.

In particolare durante gli incontri i partecipanti:

- hanno potuto approfondire ambiti in cui effettivamente esistesse possibilità di cambiamento nella propria sfera di decisionalità, oppure riconoscere gli elementi problematici in termini di vincoli al di fuori della propria sfera decisionale e ridefinire il problema riconducendolo al rapporto tra il proprio ruolo e il vincolo. In questo modo è stato possibile mantenere durante gli incontri un’attitudine esplorativa e proattiva rispetto ai miglioramenti possibili, evitando di soffermarsi su processi di autogrificazione del proprio agito o all’opposto di lamentazione;
- hanno potuto dialogare tra ruoli interfacciati (sociale/sanitario, Pubblico/terzo settore, lavoratori/volontari, politici/tecnici) esplorando e legittimando le reciproche sfere di responsabilità, i vincoli presenti e riconoscendo le proprie aspettative sul ruolo altrui, potendo verificare se corrispondessero all’effettivo margine di azione o meno e in generale spostandosi da un piano di giudizio a uno di collaborazione generativa;

- hanno potuto beneficiare delle esperienze altrui e mettere in discussione il proprio operato non in termini di rispetto o meno di una regola formale/modello ideale, ma di efficacia delle azioni stesse. Il confronto a partire dai risultati (ad esempio del porre un vincolo di pochi mesi alla permanenza delle persone nei progetti abitativi) ha permesso di esplorare vantaggi e svantaggi dell'attuazione dei modelli di intervento, affiancando agli elementi di modello approfonditi nel percorso di formazione, ulteriori testimonianze che integrassero la motivazione al cambiamento e la capacità di contestualizzare i modelli teorici senza fare loro perdere efficacia.

### **Risultati ed evidenze di output**

Per sua natura l'impatto delle esperienze di scambio di buone prassi si dispiega nel tempo, modificando gli elementi a disposizione nel valutare le situazioni e compiere le scelte operative anche molti anni dopo l'incontro. Una descrizione completa dei risultati del percorso è pertanto impossibile, ma possiamo individuare alcuni ambiti di impatto ed elementi di output che possono essere indicatori dell'efficacia del percorso.

Lo scambio di buone prassi ha permesso ai partecipanti di **conoscere esperienze significative**, identificare le aree di sviluppo possibile e porle in relazione con gli strumenti a disposizione, **potenziare la propria capacità di programmazione dei servizi territoriali, potenziare la capacità di gestione dei servizi**, stimolare la ricerca di soluzioni/interventi innovativi, promuovere e facilitare il lavoro verso l'integrazione dei servizi.

Le principali evidenze di output riguardano le risposte a criticità quotidiane/dubbi di approccio che il gruppo ha potuto trovare nel corso degli incontri. Più volte infatti sono state esplorate nella discussione scelte più o meno puntuali (tempi di durata dei progetti, canali e modalità di gestione dei finanziamenti, oggetti e modalità pratiche di costruzione di reti, etc.).

Una seconda evidenza riguarda lo **scambio di contatti e materiali prodotti sui territori**: mail, schede di segnalazione, struttura di progetti e prassi operative per la gestione delle situazioni critiche (reperimento alloggi, accordi abitativi, etc.).

Terzo elemento emerso riguarda la **conoscenza di opportunità di finanziamento** o di sviluppo pubbliche o private e delle modalità per poterle cogliere.

Sono poi state raccolte specifiche raccomandazioni ed osservazioni, integrate in questo documento nella parte di trattazione specifica dei temi.

## **4.3 Accompagnamento al percorso di programmazione condivisa degli interventi, delle politiche e dei servizi contro le povertà estreme**

Il percorso si è sviluppato in tre incontri in presenza (18 dicembre 2023, 19 gennaio 2024, , 23 febbraio 2024) aperti a tutte le realtà del territorio milanese che offrono interventi rivolti alla Grave Emarginazione Adulta. Il gruppo di coordinamento, composto dai referenti fioPSD e dai referenti dell'Unità Diritti e Grave Emarginazione

- Area Diritti e Inclusione, ha scelto di divulgare l'invito anche alle realtà che non svolgono servizi con un rapporto convenzionale con il Comune di Milano, al fine di ampliare il più possibile la platea dei partecipanti.

Al percorso hanno partecipato una media di 35 persone in rappresentanza di 27 Enti del Terzo Settore ingaggiati in relazioni con l'Amministrazione Comunale con modalità differenti e attive sul territorio milanese in servizi/attività progettuali a contrasto della grave marginalità adulta:

- Alatha Onlus
- Ass. Cena dell'Amicizia
- Ass. Il Giardino degli Aromi
- Ass. Remar Italia
- Ass. S. Fedele
- City Angels Milano OdV
- Coop. Soc. Arcadia
- Cooperativa Soc. Comunità del Giambellino
- Cooperativa Soc. Comunità Progetto
- Cooperativa Soc. Farsi Prossimo
- Cooperativa Soc. Lotta Contro l'Emarginazione
- Cooperativa Soc. Spazio Aperto Servizi
- Croce Rossa Italiana – Comitato di Milano
- Detto Fatto S.C.S.
- Fond. Caritas Ambrosiana
- Fond. Casa della Carità
- Fond. De Benedetti
- Fond. Isacchi Samaja
- Fond. Progetto Arca
- Fond. Somaschi
- Medici Volontari Italiani Onlus
- Milano in Azione M.I.A. OdV
- Opera Cardinal Ferrari Onlus
- Opera S. Francesco OdV
- Ronda Carità e Solidarietà OdV
- SDA Bocconi
- Vo.Ci. Volontari Cittadini ODV

Questa scelta è direttamente conseguente alla volontà di proporre un percorso che fosse propedeutico alla costituzione di uno spazio dove pubblico e privato condividono letture e posizioni tese ad incidere sulla programmazione cittadina dei servizi. Un obiettivo già avviato in seguito all'Action Plan del 2018, in cui la città aveva dato vita alla Cabina di Regia cittadina ma che l'emergenza COVID aveva rallentato, riportando a galla l'urgenza di aprire un nuovo spazio di consultazione anche alla luce dell'imminente apertura di una nuova procedura di co progettazione che, a breve, coinvolgerà l'ambito della grave emarginazione cittadina.

Per favorire questo processo gli incontri sono stati progettati attraverso lo sfondo teorico rappresentato dalla **Progettazione Dialogica**. Questo orientamento culturale sostiene l'ipotesi per cui un modo per dare senso e significato alle azioni è quello di attivare dei processi comunicativi nei quali gli attori del processo diventino produttori di conoscenze intersoggettive e contestuali dei funzionamenti organizzativi, e, quindi, diventino dei "fabbricatori di mondi possibili" (D'Angela 1998). La progettazione dialogica si pone l'obiettivo, quindi, di innescare un processo che permetta la costruzione di una visione condivisa degli eventi che renda possibile un'azione il più possibile coerente con tale lettura.

Abbiamo quindi scelto di partire da una domanda tanto ovvia quanto ampia e stratificata: Chi sono i beneficiari degli interventi che vogliamo programmare?

L'azione di Sistema racCONTAMI sviluppata dalla Fondazione Debenedetti ha permesso una puntuale rilevazione delle persone senza dimora che vivono in strada a Milano. Sulla base dei numeri espressi dall'indagine il gruppo di lavoro è stato stimolato nella qualificazione del dato in base al proprio punto di vista privilegiato di attore di prossimità. Ne è scaturito un quadro della composizione del fenomeno della homelessness milanese che risulta essere un approfondimento del lavoro avviato proprio grazie all'Action Plan del 2018

Interrogarsi sul target è una costante che non trova mai abbastanza a compimento, il fenomeno è infatti in costante modifica e spesso chi lavora nei servizi osserva con largo anticipo fenomeni che finiscono poi per diventare "allarme" e riempire le prime pagine dei giornali, in una narrazione spesso parziale e dannosa.

L'importanza del dato, ma anche modificare la narrazione comune sul fenomeno delle persone senza casa, sono stati d'altronde alcuni dei punti salienti evidenziati dal gruppo in occasione del secondo step del percorso di accompagnamento. Abbiamo infatti sollecitato l'aula al fine di fare emergere gli elementi indispensabili per favorire il governo dei servizi a contrasto della Grave Emarginazione. Se il fenomeno appare, infatti, così complesso e multifattoriale risulta indispensabile adeguare il sistema dei servizi a rispondere adeguatamente a tale complessità. Le parole chiave che sono emerse dai lavori di gruppo hanno delineato aree di intervento ritenute centrali a garanzia del percorso di co-progettazione. Tra le principali sollecitazioni raccolte possiamo individuare alcuni macro temi:

- **Piano strategico:** che coinvolga tutti gli attori pubblici e privati che concorrono alle politiche di contrasto alla Grave Emarginazione Adulta e tutte le Aree del Comune chiamate in causa dal fenomeno;
- **Raccolta ed elaborazione dei dati:** al fine di fondare la programmazione su basi solide di conoscenza del fenomeno;
- **Programmazione di lungo termine:** che permetta di dare continuità e respiro agli interventi in una visione di innovazione e integrazione socio-sanitaria.

Le sollecitazioni giunte dal gruppo di lavoro sono state raccolte e sistematizzate attraverso un'apposita scheda, di seguito riportata, che ha permesso di avviare un lavoro di analisi e approfondimento realizzato in collaborazione tra i referenti della fio.PSD e lo staff dell'Unità Diritti e Grave Emarginazione - Area Diritti e Inclusione.

Nel corso dell'ultimo step del percorso di accompagnamento la parola è andata quindi al Comune di Milano che, attraverso l'intervento del Direttore Stanghellini, ha delineato la traccia di lavoro ipotizzata per la riorganizzazione del Sistema Grave Emarginazione Cittadino. Nel corso del tempo i contenuti dell'Avviso di coprogettazione si sono perfezionati sino alla pubblicazione dell'istruttoria pubblica in data 29 luglio 2024.

Il dibattito che ne è scaturito ha permesso ai rappresentanti degli enti del Terzo Settore di portare il proprio punto di vista, le perplessità e le domande scaturite dalla presentazione. I contenuti degli interventi sono stati nuovamente raccolti in una griglia apposita che rappresenta il punto di partenza per l'avvio di una fase di confronto tra le parti.

Il percorso di programmazione condivisa degli interventi, delle politiche e dei servizi contro le povertà estreme ha così delineato una metodologia di lavoro che ha voluto mostrare alcuni elementi essenziali per garantire efficacia nei processi di partecipazione: il punto di partenza indispensabile è avere un oggetto di lavoro che venga percepito importante dalle parti in causa ma il primo passo concreto consiste nell'avere uno spazio di confronto che venga organizzato e pensato con estrema cura in funzione dell'obiettivo previsto. Lo spazio del confronto deve essere il più aperto e ampio possibile ma deve anche poter arrivare a delle sintesi che permettano al lavoro di procedere. Per fare ciò è necessario dotarsi di strumenti che permettano di mantenere traccia degli elementi che emergono affinché chi governa il processo possa elaborare i contenuti al fine di preparare con essi il passo successivo. In questa dialettica tra le parti si fabbricano quegli ingredienti simboli condivisi che permettono di delineare una visione comune e una strategia condivisa.

Gli strumenti adottati nel percorso di programmazione condivisa degli interventi, delle politiche e dei servizi contro le povertà estreme hanno permesso di arrivare ad una sintesi delle principali sfide che il Sistema di Contrasto alla Grave Emarginazione Adulta del Comune di Milano ha individuato come centrali nella futura programmazione:

- ridisegnare un nuovo assetto dei servizi cittadini comunali che individui quattro macro aree: bassa soglia, accoglienze residenziali, accompagnamento socio-educativo, azioni di sistema;
- coinvolgere in questo percorso tutti gli attori pubblici e privati utili alla promozione di un sistema integrato di intervento sul fenomeno;
- dotarsi di sistemi di lettura e monitoraggio dei dati e degli interventi;
- garantire prospettive e solidità alle azioni innovative e di sviluppo dei servizi.

Il perseguimento di tali obiettivi dovrà necessariamente essere affidato ad una **governance multilivello** composta da:

- una **cabina di regia** che avrà il compito di direzionare l'intervento e di dialogare con gli Uffici del Comune o gli Enti Pubblici da coinvolgere nel processo;
- dei **coordinamenti tematici**, pensati come aree di interesse e co responsabilità fra gli attori pubblici e gli attori privati coinvolti nella co progettazione dei servizi;
- delle **aree di sviluppo** su specifici oggetti di lavoro che avranno una temporalità limitata.

## STRUMENTI SCATURITI DAL PERCORSO

### Primo incontro: partiamo dal target - aggiornamento dell'Action Plan 2018

Il primo elemento evidenziato dal gruppo riguarda le problematiche di salute, principalmente conseguenti a varie forme di dipendenza e/o disagio psichico ma anche da importanti malattie che richiederebbero cure complesse e prolungate. In generale, viene rilevata una frequente comorbidità che imporrebbe una presa in carico integrata e congiunta tra diversi servizi sanitari in accordo con interventi sociali che garantiscano una soluzione abitativa stabile.

Gli interventi domiciliari sono la principale novità nelle politiche di intervento sul settore, e questo ha permesso di rendere visibile un ampio numero di persone gravemente emarginate ma che ancora hanno una soluzione abitativa autonoma, sia in case di Edilizia Residenziale Pubblica, sia in case nel mercato privato. Il supporto a queste situazioni, affinché non precipitino nella perdita dell'alloggio, risulta per il gruppo un punto centrale nelle politiche di intervento.

Il tema della prevenzione impone una riflessione rispetto all'evidente aumento di nuclei familiari o genitori soli con figli che sempre più spesso si rivolgono ai servizi cittadini che offrono risposte ai bisogni primari. Anche in questo caso appare chiaro quanto sia importante intercettare queste situazioni al fine di supportarle nel mantenimento della soluzione abitativa.

L'azione preventiva corre parallelamente agli interventi da rivolgere alle persone Senza Dimora già presenti in strada, che i dati ci dicono essere in considerevole aumento. Fra queste la componente di persone non italiane è estremamente rilevante e particolarmente complessa risulta la condizione di chi non ha titolo di soggiorno (i dati della rilevazione estiva di racCONTAMI indicano 40% di chi è ospitato nella pronta accoglienza, 52% delle persone in strada). In generale sono molte le persone senza dimora in uscita o in attesa di entrare in un servizio del SAI. Tra la popolazione non italiana, due risultano i fenomeni emergenti e su cui il sistema dei servizi attuali risulta fragile: un considerevole aumento di persone comunitarie con gravi problemi di salute e di dipendenza ma che sono, di fatto, escluse dalla possibilità di iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale; un aumento sensibile di persone di nazionalità cinese che risultano rappresentare un fenomeno difficilmente permeabile.

In aumento sono anche i numeri dei neo maggiorenni che hanno concluso percorsi di accoglienza nei servizi per minori non accompagnati. Per contro, però, il gruppo rileva un tendenziale invecchiamento della popolazione senza dimora, portatrice di bisogni di cura complessi, come anche lavoratori poveri, che, pur con una certa disponibilità economica, non riescono ad accedere al mercato privato degli affitti.

**Secondo incontro: Parole chiave per la governance del Sistema dei servizi a contrasto della Grave Emarginazione milanese**

<p><b>Visione:</b> uno sguardo coordinato e integrato di tutte le realtà pubbliche e private chiamate in causa dalle politiche di contrasto alla Grave Emarginazione Adulta.</p> <p><b>Integrazione:</b> inter istituzionale tra i diversi settori del Comune di Milano</p> <p><b>Sinergia:</b> necessità di attivare connessioni, collaborazioni tra settori e servizi. Non solo integrare ma lavorare in modo coordinato verso uno scopo comune</p> <p><b>Semplificazione:</b> lavorare per ridurre la complessità, evitando duplicazioni e aree di vuoto dall'altra</p> <p><b>Collaborazione:</b> la specializzazione e la settorializzazione sono utili e necessarie ma è necessario evitare il rischio di separazioni e rigidità tra i comparti. Superare la frammentazione degli interventi</p> <p><b>Elasticità:</b> servizi capaci di adattarsi ai bisogni (mutevoli) dell'utenza</p>
<p><b>Dati:</b> partire dai dati per orientare la programmazione e le scelte</p> <p><b>Osservatorio ricerca e analisi dei dati:</b> dati raccolti ad oggi in modo frammentato. Possibilità di costituire uno strumento comune di raccolta dati e costituzione di un comitato tecnico scientifico che aiuti l'ente pubblico e la politica ad orientare le scelte e le strategie</p> <p><b>Condivisione</b> delle informazioni: utilizzo dei dati disponibili, messa a sistema dati disponibili</p> <p><b>Approccio scientifico:</b> consolidare gli sguardi accademici a supporto dell'esperienza di chi lavora nei servizi</p> <p><b>Trasparenza</b> offerta servizi/progetti: mappare le risorse disponibili nel Comune di Milano e renderle le informazioni fruibili</p> <p><b>Monitoraggio:</b> quantificare e qualificare i fenomeni, per esempio: minori stranieri non accompagnati, nuclei familiari in difficoltà economica/abitativa, lavoratori poveri.</p>
<p><b>Ricomposizione:</b> tra sociale e sanitario, ma anche allargando il coinvolgimento a Questura, Prefettura e tutte le realtà istituzionali possibilmente coinvolte dal fenomeno</p> <p><b>Complementarietà</b> dei servizi (es. sanitario + accoglienza abitativa, etc.)</p> <p><b>Interlocuzione</b> efficace con altre istituzioni: ad es., con il sistema sanitario, con Ministero dell'Interno, etc.</p>
<p><b>Innovazione:</b> certezza e continuità delle risorse</p> <p><b>Lungimiranza:</b> impostare strategia politica e saper prevedere l'impatto a lungo termine delle scelte. Piani di intervento almeno quinquennali</p>
<p><b>Prevenzione:</b> capacità di intercettare situazioni problematiche prima che si arrivi alla strada o alla cronicizzazione. Nuclei familiari: necessario farsi carico dei nuclei per evitare lo scivolamento degli stessi nella grave emarginazione</p>
<p><b>Storie:</b> i dati non bastano, bisogna andare oltre ai dati. Dietro ai dati ci sono le persone e le loro storie. Restituire centralità e <b>protagonismo</b> riconoscendo risorse e <b>autodeterminazione</b>. Saper comunicare ai non addetti ai lavori</p>
<p><b>Coraggio</b>, assunzione di responsabilità: non si può far finta che non esistano alcuni problemi o addirittura alcune persone</p>
<p><b>Risorse umane:</b> servono operatori professionisti e formati ma servono anche nuove competenze</p>

Terzo incontro: temi sollevati rispetto alla proposta di riorganizzazione del sistema cittadino a contrasto della homelessness in 4 livelli di intervento

<p><b>Bassa Soglia</b></p>	<p>Criticità: superare il rischio di essere servizi che creano la domanda.</p> <p>Elementi migliorativi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- potenziare le connessioni fra i servizi</li> <li>- servizi di prima necessità come occasione di aggancio</li> <li>- connessioni con il piano istituzionale, istituire un luogo di confronto.</li> <li>- dare continuità al confronto</li> <li>- snellire i passaggi (database, cartella sociale)</li> <li>- setting innovativi (laboratori onirici), cercare contesti che non si concentrino solo sui bisogni ma attivino aree vitali della persona.</li> <li>- mettersi in ascolto</li> </ul>
<p><b>Accoglienza Residenziale</b></p>	<p>Aspetti metodologici:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- presenza di un <b>piano individualizzato</b></li> <li>- superamento della logica della <b>temporalità delle accoglienze</b></li> <li>- accoglienza che non deve lasciare troppe <b>"zone temporali scoperte"</b> (notte e giorno), che devono essere coperte da una gamma di <b>"offerte differenziate"</b></li> <li>- l'accoglienza deve essere supportata da un lavoro di accompagnamento che <b>sappia affrontare complesse criticità</b></li> <li>- case manager che affianchi il progetto e coordini la rete</li> <li>- spazi con <b>numeri contenuti e pensati "belli"</b>, che accompagnino con dignità</li> <li>- <b>accoglienza di animali</b> di affezione per non vincolare i progetti</li> <li>- come <b>mettere assieme bisogni</b> e comportamenti differenti (esempio impatto alla marginalità del consumo / disagio psichico) tema aperto</li> <li>- dove <b>collocare le persone con disagi sanitari</b> senza creare cronicari? (l'<b>empowerment</b> deve essere un concetto "variabile" e non standard, commisurato alla persona)</li> <li>- ci sono pochi posti di accoglienza dedicati a persone che non riusciranno probabilmente a raggiungere risultati di autonomia piena</li> <li>- come accompagnare percorsi di vita (lasciando il <b>protagonismo ai beneficiari</b>) senza dover pensare per forza a interventi "risolutivi"</li> <li>- spazi comunitari che agevolino percorsi con "intensità differenti"</li> <li>- le equipe forse devono essere pensate con realmente <b>multiprofessionali</b> e che possano anche accompagnare ai bisogni correlati alla salute.</li> <li>- limiti del sistema binario (come si pensano gli spazi e come si disegnano)</li> <li>- dove <b>collocare i soggiornanti non regolari e non regolarizzabili?</b> Si possono pensare spazi o ci si ferma al limite normativo?</li> <li>- <b>servizio di prossimità con un sistema multidisciplinare e con figure</b></li> </ul>

	<p><b>trasversali</b>, che sia in grado di accompagnare percorsi che spesso hanno traiettorie variabili, ma condivise e misurate sul benessere individuale, e che non annulli il protagonismo della persona</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- luoghi di accoglienza diversificati, con una <b>equipe multidisciplinare flessibile e rimodulabile</b></li> <li>- il tema dell'<b>accoglienza donne</b> da non perdere di vista</li> <li>- i <b>servizi sono pensati "su un target maschile"</b>? Come si preparano gli operatori sulle questioni di genere e le relative tematiche?</li> </ul> <p>Ipotesi di aggregazioni:  <b>Le risorse residenziali</b> potrebbero essere <b>più accessibili</b> da altre "fonti" che al momento non afferiscono alla rete.</p>
<p><b>Presenza in carico e accompagnamento Socio Educativo</b></p>	<p><u>Primo tema: azioni innovative di miglioramento.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ridefinire il <b>perimetro</b></li> </ul> <p><u>Ad es. <b>Educativa di Strada</b></u> è bassa soglia o accompagnamento educativo? Ci si relaziona con le altre unità mobili e altri servizi ma non solo di bassa soglia.</p> <p><b>Capillarità - Territorio</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Educativa divisa per zone? <b>Legame con i Municipi e con ResidenzaMI?</b></li> <li>2. Maggior <b>conoscenza del territorio</b> e di chi lo popola</li> <li>3. Falsariga di come si sono organizzate le unità mobili serali</li> <li>4. EdS "mezzo dedicato" - <b>ottimizzare tempi e facilitare gli accompagnamenti</b></li> <li>5. Lavoro continuativo con i territori e con il Centro Sammartini: sfida rispetto alle risorse ad oggi in campo.</li> <li>6. Azioni specifiche anche grazie a finanziamenti di specifici Municipi</li> <li>7. Altri <b>progetti possono permetterci di dialogare meglio con alcuni territori</b> (progetto Parchi / attività legata agli sgomberi / ResidenzaMI integrato con personale educativo a supporto per aggancio con singoli Municipi / altri interventi come ad esempio tutto il mondo della domiciliarità).</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erasmus tra servizi per miglior conoscenza tra servizi (SSTP e servizi specialistici) creare connessioni, lavoro sperimentato molto in Sammartini.</li> <li>- Azione che parta dal basso (ad esempio l'educatore che accompagna l'utente al colloquio con l'AS di zona)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Questa semplice azione ha creato una relazione ed un legame tra due servizi.</li> <li>- Legami con le reti (Qubi)</li> <li>- Supporti informativi su chi siamo e cosa facciamo come sistema e quali risposte possiamo dare, a chi, etc.</li> <li>- <b>Garanti di un processo – case management</b></li> <li>- Tema della necessità di una maggior connessione con i SSTP confini</li> <li>- <u>Ad oggi grandi investimenti sui municipi (Qubi, WeMI), anche il sistema dei nostri servizi potrebbe essere parte di tale investimento?</u></li> <li>- Cogestione del caso (superamento di una logica e di una responsabilità esclusiva) tra SSTP e servizio specialistico</li> <li>- <u>Obiettivo della coprogettazione: dialogo con il territorio, non quale semplice scelta del singolo operatore ma del sistema</u></li> <li>- Allargare lo sguardo uscendo dal singolo servizio e da una responsabilità/titolarità unica isolandosi professionalmente</li> <li>- L'AS di comunità potrebbe essere una figura/funzione da ingaggiare in questo processo</li> <li>- <u>Attenzione ad un lavoro culturale con la cittadinanza – incontro (ad esempio feedback dell'educatore al cittadino segnalante)</u></li> <li>- <u>Valorizzare strategie innovative di presa in carico</u></li> <li>- <u>Potenziamento servizi di consulenza legale</u></li> </ul> <p><u>Secondo tema: rafforzamento reti locali intervento/progetto</u></p> <p>Con il Centro Sammartini già molte attività sono connesse e alcune collaborazioni già in essere (si veda EdS – Fead accompagnamento)</p> <p>La nuova coprogettazione vedrà il coinvolgimento di più attori che in alcuni ambiti sono parzialmente protagonisti o hanno un ruolo e un'interazione ma attualmente all'esterno della stessa.</p>
<p><b>Azioni strategiche e trasversali di Sistema</b></p>	<p><b>Formazione:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- partire da quello che già è stato fatto, ma che va messo a sistema: come mettere a disposizione nel tempo i <b>contenuti formativi?</b></li> <li>- garantire continuità e far diventare la formazione prassi</li> <li>- valorizzare lo scambio e costruire sistemi di conoscenza condivisa anche aperte all'esterno. Disponibilità delle organizzazioni a <b>mettere in comune il capitale di conoscenza</b> interna</li> <li>- formazione funzionale a <b>costruire un linguaggio</b> comune tra servizi differenti e tra operatori pubblici e del privato sociale</li> </ul>

- formazione che risponda ai diversi profili di beneficiari che oggi sono molto trasformati
- formazione come elemento che crea un **framework condiviso trasversale ai servizi**: quali contenuti formativi sono necessari per creare una cornice condivisa che crei un linguaggio e una cornice comune? Definire azioni formative che creino sistema.
- formazione non solo all'interno della grave emarginazione. Necessario **uscire dalle singole aree** ma ragionare in termini di connessioni intersettoriali.
- quali enti di formazione? Pensiamo all'università? O pensiamo a forme di Inter formazione?
- per chi stiamo pensando la formazione? Per quali obiettivi formativi? Importanza di definire obiettivi e target della formazione
- Esempio del Progetto Arcturus: da una parte c'è formazione tecnica specifica dall'altra c'è formazione che crea sistema e favorisce condivisione delle conoscenze uscendo dalla parcellizzazione
- utile individuare un ente che facilita la costruzione del percorso formativo ma non che definisce i contenuti.

#### Diversi livelli:

- **Contenuti**: definire contenuti trasversali
- **Target**: mix tra professionalità e tra servizi/aree, pubblico/privato, sociale e sanitario
- **Modalità**: mixare formazione estensiva che crea cornice di senso con gruppi di lavoro che lavorano su sfide più operative a livello intersettoriale e Inter professionale

#### Osservatorio

- non intenderlo come mera raccolta dei dati. Mettere a sistema i dati che ogni ente raccoglie. Non basta, vanno anche letti. Va creato all'interno del comune una sorta di cabina di regia che **metta a sistema gli osservatori dei singoli enti**
- **coordinamento degli osservatori** più che struttura unica
- osservatorio come dispositivo che leggendo i dati **anticipa i cambiamenti** e sollecita l'azione
- tema della **tempestività** e della **frequenza** della raccolta del dato. Se vengono letti con troppo ritardo si rischia di essere non tempestivi
- complementarità dei dati e integrazione delle fonti
- non lavorare solo top down ma partire **bottom up**

	<ul style="list-style-type: none"><li>- <b>prendere spunto da altre buone prassi:</b> es. osservatorio anti discriminazione come funziona?</li><li>- valutazione di impatto: osservatorio anche come strumento che porta a <b>leggere gli impatti</b> delle azioni intraprese</li></ul> <p><b>Accompagnamento</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- chi tiene le fila?</li><li>- legame con il <b>livello nazionale</b>, che la fio.PSD può garantire in termini di <b>confronto e buone prassi</b></li><li>- <b>costruire sistemi di scambio</b> che portino anche fuori dal livello cittadino</li></ul> <p><b>Governance</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- serve una <b>cabina di regia generale che tenga assieme i livelli e le aree di intervento.</b></li><li>- necessario leggere la governance anche al di là dell'area diritti e inclusione. In prospettiva, opportunità di allargare a livello di altre aree (residenzialità, territorialità, casa).</li></ul>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 4.4 Supporto nella costruzione di Connessioni nazionali ed europee

### 4.4.1 Connessioni nazionali – scambio Milano Torino

Rispetto alle connessioni con realtà nazionali, è stato promosso un comune sguardo con territori affini alla realtà di Milano sia, come già detto, promuovendo momenti di formazione tra diversi territori, sia scambi di buone pratiche che fornissero spunti e scambi tra operatori coinvolti in sperimentazioni di particolare interesse.

Ma l'occasione di scambio territoriale più approfondita è stata realizzata grazie ad un percorso di confronto con la città di Torino, realtà particolarmente interessante sia per le similitudini con Milano sia per altrettanta dinamicità nella promozione di interventi complessi rivolti alla Grave Emarginazione. Questa azione si è concretizzata in un duplice scambio in presenza teso ad approfondire due temi salienti delle politiche sul settore:

- il **lavoro di strada e la presa in carico**, con un focus incentrato sul tema delle persone che hanno una lunga storia di vita di strada;
- gli interventi che fondano il proprio centro sull'**abitare e l'Housing First**, con un focus incentrato sul tema del reperimento degli alloggi.

Lo scambio ha permesso alle delegazioni delle due città, formate sia da operatori dell'Amministrazione, che del terzo settore, di visitare i reciproci servizi che operano nelle aree di analisi e di avviare un confronto guidato da una traccia condivisa teso a far emergere i nodi salienti dei sistemi di intervento approntati dalle rispettive politiche cittadine di intervento.

#### Lavoro di strada e presa in carico

Il 30 gennaio 2024 una delegazione di Torino è stata accolta presso il Centro Sammartini da una delegazione milanese di operatori dei servizi comunali e del Terzo Settore.

La giornata è stata pensata per favorire il confronto in merito a diversi temi:

- la porta di accesso al sistema dei servizi, attraverso la presentazione delle azioni del Centro Sammartini
- il coordinamento delle Unità Mobili e i processi di costruzione di azioni corali e condivise
- il tema visibilità delle persone in strada in relazione con la cittadinanza e la dimensione politica
- un focus specifico su azioni, metodologie e processi legati a chi vive in strada e non accetta altre proposte.

Nel corso dell'incontro sono stati raccolti gli elementi emersi attraverso quattro aree di pensiero:

- la programmazione si racconta (**visione**): il piano degli interventi e la logica che compone il quadro complessivo
- le carte si raccontano (**procedure**): le carte raccontano il come si fa. Analisi e confronto sulla modulistica, la raccolta delle informazioni, la reportistica. Le procedure discendono da una metodologia
- i protagonisti si raccontano (**persone**): ascolto degli operatori che lavorano nei servizi. Quali professionalità, quali saperi, quali pensieri maturati dall'esperienza

- la struttura si racconta (**luoghi**): cosa dice lo spazio che si visita. Quali scelte ne hanno determinato aspetto e organizzazione. Quale rapporto con la rete dei servizi e con il territorio. Gli spazi raccontano lo stile dell'intervento.

La giornata è risultata un'occasione particolarmente ricca di spunti e confronto che ha trovato sintesi in una scheda di rilevazione tesa a lasciare traccia dei temi emersi. Sulla base di questo strumento è stato possibile tracciare alcuni spunti pratici sul tema degli "irriducibili", ossia quel gruppo di persone senza dimora, ampiamente conosciute dai servizi, che da anni stazionano in strada. Un fenomeno numericamente molto limitato rispetto ai numeri della homelessness ma che smuove fortemente la sensibilità dei cittadini e che spesso risulta oggetto di speculazioni e semplificazioni che rischiano di vanificare gli sforzi degli addetti ai lavori nel modificare la narrazione sul tema. Il gruppo si è trovato concorde, quindi, nel promuovere:

- **Innovazione:** aver gestito temi complessi ha permesso di attrezzarsi di strumenti e letture innovative, che fondano la pratica nell'evidenza scientifica dell'efficacia dell'intervento e nella sostenibilità economica di approcci che affrontino in modo sistemico il tema delle persone che da anni stazionano in strada.
- **Cultura:** abbiamo fatto sedimentare saperi e conoscenze che necessitano di essere tradotti in concetti condivisibili anche dai non addetti ai lavori. È necessario attrezzarsi per mettere in evidenza quale vantaggio trae la città e la cittadinanza nel sostenere le politiche di inclusione rivolte alla popolazione senza dimora.
- **Comunicazione:** scegliere gli ambiti e i mezzi con cui comunicare i contenuti che abbiamo sviluppato. In questa partita è strategico cercare alleanze con realtà e professioni che non fanno necessariamente parte del comparto dei servizi sociali. L'opportunità di veicolare un cambio di narrazione passa attraverso il lavoro di comunità, ma anche attraverso il contributo di chi lavora nei settori dell'informazione e della cultura.
- **Programmazione** degli interventi al fine di governare i fondi su pianificazione di ampio respiro che favoriscano interventi dedicati allo specifico delle persone irriducibili. L'Housing First per questa categoria di persone richiede politiche che permettano di sostenere percorsi che garantiscano il supporto di equipe multidisciplinari ad alta integrazione socio sanitaria.

### **Politiche abitative e ricerca alloggi**

Il 1° marzo 2024 una delegazione degli operatori pubblici e privati parte attiva del sistema a contrasto della grave emarginazione del Comune di Milano si è recata in visita presso l'Ufficio Adulti in Difficoltà e Fragilità Sociali del Comune di Torino. Come per il precedente incontro ci si è dotati di uno strumento che favorisse la suddivisione dei contenuti in base alle quattro aree di pensiero rappresentate da: Visione, le Procedure, le Persone e le Strutture.

La giornata è stata pensata per favorire il confronto in merito alle politiche rivolte alla Grave Emarginazione Adulta del territorio torinese che hanno come presupposto il tema dell'abitare: Housing First; Rapid Rehousing; Prevenzione Terziaria; con un focus specifico sul tema del reperimento delle soluzioni abitative:

- **Housing First:** una quota di persone senza dimora non riusciva a “stare nel modello a gradini”. In particolare modo *“ci preoccupava chi viveva nella bassa soglia e non trovava possibilità di accesso ai livelli. Su questo target abbiamo iniziato a sperimentare l’Housing First nel 2015 con 6 alloggi. Oggi il servizio, diviso in due lotti, conta 100 alloggi”*.
- **Rapid Rehousing:** l’analisi svolta sul sistema dei servizi ha permesso di individuare un’ulteriore area di intervento che necessitava una particolare attenzione. Rispondere rapidamente alle persone che da poco scivolano nella condizione di senza casa ed evitare a categorie particolarmente sensibili di stazionare per lungo tempo nel sistema di pronta accoglienza. L’intervento si rivolge quindi a nuovi homeless, lavoratori poveri, genitori separati, persone anziani, persone molto giovani.
- **Prevenzione terziaria:** l’analisi svolta in collaborazione con gli enti gestori ha permesso di sviluppare un intervento che sostenesse le persone senza dimora accompagnate ad una soluzione abitativa in alloggi di Edilizia Popolare al fine di garantire continuità al sostegno evitando così il rischio di perdere la soluzione abitativa e scivolare nuovamente nel sistema di accoglienza bassa soglia.

L’insieme di queste politiche hanno come denominatore comune la disponibilità di alloggi. Un obiettivo che il sistema cittadino torinese ha perseguito grazie ad un insieme di fattori concomitanti:

- **Forte raccordo istituzionale** tra l’Ufficio Adulti in Difficoltà e l’Area Abitare cittadina, che ha potuto contare su una collaborazione fattiva con l’ente gestore del patrimonio di residenziale pubblico (ATC). La condivisione di una visione ha permesso di mettere a disposizione un ampio bacino di soluzioni abitative pubbliche destinate esclusivamente alla promozione del servizio Housing First. Più del 50% degli alloggi messi a disposizione sono alloggi ERP a cui le persone inserite nei percorsi hanno potuto accedere attraverso la formula dell’assegnazione temporanea, che prevede la possibilità dell’assegnazione definitiva nel momento che la persona avrà raggiunto i criteri previsti dal bando.
- **Creazione delle condizioni formali** necessarie per favorire l’accesso al mercato privato dell’affitto da parte degli enti del Terzo Settore. In prima battuta è stato necessario modificare il regolamento territoriale che non permetteva alle ONLUS di accedere alla locazione agevolata. È stato necessario aprire un nuovo tavolo di contrattazione con le organizzazioni dei proprietari immobiliari e dei sindacati inquilini affinché comprendessero il valore e l’opportunità della modifica. Questo ha permesso di fornire ai proprietari di immobili agevolazioni fiscali nel momento in cui avessero accettato di affittare i propri immobili alle cooperative che si impegnavano ad intestarsi l’affitto.
- **Valorizzazione del radicamento territoriale** del Terzo Settore impegnato nelle politiche di Housing First e Rapid Rehousing al fine di coinvolgere proprietari di immobili disponibili ad affidare il proprio alloggio per accogliere persone provenienti da percorsi di reinserimento abitativo. Le cooperative sociali cittadine sono state in grado di porsi come intermediario credibile e solido, intestandosi gli affitti direttamente o ponendosi come garante nelle pratiche di affitto agevolato promosse dall’incontro tra proprietari sensibili e persone senza dimora. Un ruolo che ha permesso di raddoppiare il numero di soluzioni abitative messe in campo dal territorio e diversificare la gamma di possibilità di scelta da parte dei beneficiari.

#### 4.4.2 Connessioni europee

Rispetto allo scenario europeo, è stata avviata un'azione tesa a collegare il Comune di Milano alle progettualità e opportunità a cui la Federazione accede in virtù della sua partecipazione a FEANTSA, il network europeo delle realtà che operano sul tema dell'homelessness. Nei molti anni di partecipazione ai gruppi di lavoro europei la fio.PSD coltivato relazioni con diversi partner che sono una costante occasione di crescita e sperimentazione anche per le realtà italiane a noi associate.

Questa azione si è concretizzata nell'opportunità di partecipare al bando europeo per la conta delle persone senza dimora in Europa (Call for tender EMPL/2023/OP/0004). L'azione ha previsto la candidatura del Comune di Milano ad essere caso studio nella sperimentazione della metodologia europea "Point in time". L'indagine coinvolgerà 15 città europee in 10 stati membri e sarà un'occasione importante per condividere una lettura comune sia dei mezzi di rilevazione dei dati che degli indicatori permettendo alla città di Milano di valorizzare gli importanti investimenti realizzati al fine di dotarsi di una metodologia costante di indagine sul fenomeno.

L'azione di coinvolgimento nella dimensione di azione europea ha previsto inoltre la partecipazione del Comune di Milano, insieme ai referenti della segreteria di fio.PSD e ad altri soci della federazione, alla 17° Conferenza dell'Osservatorio Europeo di Ricerca sull'Homelessness che si è svolta a Leuven il 14 - 15 settembre 2023 e che ha coinvolto partecipanti dal mondo accademico e dei servizi provenienti da 35 paesi. Obiettivo della conferenza è stato quello di discutere e presentare le ultime ricerche europee sul fronte della grave marginalità adulta. La partecipazione alla conferenza è stata un'importante occasione di scambio e confronto con numerosi enti pubblici, privati e istituzioni accademiche, nonché di apprendimento e di conoscenza derivante dalle numerose sessioni tematiche, tavole rotonde, workshop sui temi di maggiore interesse a livello europeo.

## 4.5 Convegno: **"IL SISTEMA DELLA GRAVE EMARGINAZIONE ADULTA A MILANO: passato, presente e futuro di un sistema in evoluzione"**

Le azioni di sistema promosse dalla città di Milano a supporto dei servizi cittadini hanno integrato la loro azione al fine di fornire un contributo concreto alla programmazione degli interventi a contrasto della grave emarginazione. Nello specifico si tratta di quattro interventi che potenziano aree strategiche di sviluppo:

- Accompagnamento al percorso di programmazione condivisa degli interventi, delle politiche e dei servizi contro le povertà estreme, a cura di fio.PSD
- La rilevazione quali-quantitativa sulle persone senza dimora a Milano "racCONTAMI2023-2024", a cura della Fondazione De Benedetti
- Il percorso di approfondimento tematico e supporto agli operatori e operatrici che operano in equipe multidisciplinari presso i servizi rivolti alla grave marginalità adulta della Città, a cura di CODICI Ricerche
- La Valutazione di Impatto Sociale e il monitoraggio degli esiti delle azioni progettuali, a cura di SDA Bocconi.

Il percorso, avviato in concomitanza con il Rifinanziamento dell'Avviso 4/2016, si è sviluppato tra il 2022 e il 2023 e ha coinvolto l'intero sistema dei servizi cittadino in un'importante stagione di confronto e studio. La complessità delle azioni messe in campo, che vanno dall'analisi del fenomeno al lavoro di comunità, dalla valutazione degli impatti dell'azione dei servizi alla sperimentazione di una sussidiarietà tra pubblico e privato nella definizione delle prospettive progettuali, hanno trovato uno spazio di restituzione pubblica nel convegno **"IL SISTEMA DELLA GRAVE EMARGINAZIONE ADULTA A MILANO: passato, presente e futuro di un sistema in evoluzione"**, promosso dal Comune di Milano, Direzione Welfare e Salute, Area Diritti e Inclusione in collaborazione con fio.PSD, il 19 marzo 2024 presso la sala conferenze di Palazzo Reale. Una giornata di lavoro e incontro che ha avuto il senso di restituire alla città il frutto dell'imponente sforzo di tutti gli attori coinvolti in questo processo in un momento cruciale per la definizione delle prossime linee di intervento sul fenomeno. Per questo motivo il programma del Convegno ha voluto porre l'accento non solo sugli obiettivi raggiunti ma proporre anche uno sguardo prospettico che permettesse di delineare gli scenari delle prossime politiche cittadine.

La giornata si è aperta con l'intervento dell'Assessore al Welfare e Salute del Comune di Milano Lamberto Bertolè che ha portato lo sguardo di una città complessa che da tempo ha scelto di rispondere al progressivo impoverimento dei suoi cittadini con un sistema articolato di azioni tese a promuovere i percorsi di reinserimento sociale. La Presidente fio.PSD, Cristina Avonto, ha quindi raccolto il testimone rilanciando sulla necessità di promuovere politiche che fondino le loro basi sui diritti e sul coraggio di superare stereotipi e semplificazioni.

Il Convegno è stato quindi l'occasione per rappresentare, anche nella scelta degli interventi e di relatori e relatrici, la necessità di dare vita ad un piano strategico integrato che sappia far confluire i diversi livelli e i diversi Enti coinvolti dal fenomeno nella costruzione di letture condivise e scelte strategiche comuni.

Il coinvolgimento dell'azienda sanitaria attraverso gli interventi del Direttore dell'ATS Città Metropolitana Dott. Bergamaschi e del Direttore del Dipartimento di Salute Mentale e delle Dipendenze dell'ASST Grande Ospedale Metropolitano Niguarda Dott. Percudani hanno rappresentato questo impegno nel promuovere l'integrazione tra il comparto sociale e il comparto sanitario nel tracciare politiche comuni a favore delle persone in difficoltà. Il convegno è stato anche l'occasione per ascoltare la voce di chi lavora nei servizi e porta avanti ogni giorno azioni concrete per dare supporto alle persone senza dimora. Sono infatti le persone, con le loro fragilità, i loro bisogni e le loro risorse, che ci mettono di fronte alle sfide di promozione di servizi innovativi. Sono le cosiddette "categorie svantaggiate" - come le ha rinominate la nuova misura ADI, ma anche i cittadini stessi, i lavoratori del sociale, le reti nazionali come la fio.PSD, che ci interrogano su come costruire risposte migliori a problemi collettivi e a domande che provengono dai diversi gruppi sociali. Perché è importante, oltre che doveroso da un punto di vista istituzionale, considerare la homelessness, la grave emarginazione, come un fatto sociale/una questione sociale, come ci ricorderebbe il sociologo francese Emile Durkheim, in quanto la povertà estrema è frutto di condizioni economiche, politiche, demografiche, migratorie, occupazionali che, a seconda del periodo storico che viviamo, caratterizza i profili di vulnerabilità che la società stessa produce.

Milano in quanto capitale economica nonché area metropolitana è una città poliedrica nella quale si concentrano limiti e opportunità delle società moderne, pregi e difetti, paradossi e contraddizioni. La giornata è stata quindi l'occasione per condividere alcune premesse importanti; una di queste è che se la grave emarginazione è considerata una scelta individuale, un triste e irreversibile destino, una questione privata, allora vuol dire che come istituzioni e come attori con una responsabilità in materia, abbiamo rinunciato a considerare l'integrazione sociale come un dovere dello Stato. L'integrazione sociale non è altruismo o beneficenza. L'integrazione sociale è un dovere delle comunità, è un processo collettivo che chiama in causa tutti. L'integrazione sociale, che è il fine a cui tendiamo, è fatta di ponti, legami, opportunità, relazioni, diritti e doveri. La prima parte della mattinata ha permesso, quindi, di rappresentare questa aspirazione attraverso le esperienze degli operatori del Centro Sammartini e del coordinamento cittadino delle Unità Mobili, nonché del gruppo di lavoro che si è occupato della distribuzione dei beni a contrasto della grave deprivazione materiale (PO I FEAD) come strumento di aggancio e relazione, che hanno delineato alcune delle azioni promosse dal Sistema dei Servizi rivolti alla Grave Emarginazione, più ampiamente tracciato dall'intervento di Miriam Pasqui, responsabile dell'Unità Diritti e Grave Emarginazione.

Questi esempi di porta di accesso ai servizi sono stati solo il pretesto per raccontare un modello in evoluzione che ha fondato la propria azione nella scelta di riconoscere l'iscrizione anagrafica e il conseguente accesso ai diritti di cittadinanza. In questa cornice l'azione del progetto ResidenzaMI assume una funzione cruciale e di posizionamento metodologico. Su queste solide basi la prima parte della mattinata è stata chiusa da Angelo Stanghellini, Direttore dell'Area Diritti e Inclusione, che ha tracciato la prospettiva su cui muovere i passi futuri nello sviluppo delle politiche cittadine, ponendo l'accento soprattutto sulle sfide aperte che la nuova co-

progettazione cittadina intende affrontare promuovendo una sinergia tra Pubblico e privato attraverso una governance multi livello che sia da garanzia per una nuova alleanza tra tutti gli attori coinvolti nel processo.

Nella seconda parte della mattinata hanno trovato spazio le 4 azioni di Sistema a sostegno di questo nuovo modello di governance. La giornata ha voluto quindi presentare l'esito di un percorso che è stato strutturato e pensato dal Comune di Milano e dai suoi partner per migliorare, potenziare azioni e informazioni per il contrasto alla grave marginalità:

- **Fondazione De Benedetti** - *"RacCONTAMI giugno 2023/febbraio 2024: rilevazione quali quantitativa delle persone senza dimora a Milano"*;
- **SDA Bocconi** - *"Valutazione di impatto sociale multidimensionale delle azioni e dei servizi a contrasto della grave marginalità adulta"*;
- **Codici Ricerche** - *"Percorso di animazione di comunità sulla Via Sammartini, giornata delle Unità Mobili e ricerca fotografica estate/inverno senza dimora: itinerari cittadini e servizi diurni"*;
- **Fio.PSD** - *"Percorso di accompagnamento alla nuova programmazione"*

Il confronto tra queste quattro esperienze è stato condotto e sollecitato dall'Osservatorio fio.PSD, nella persona di Caterina Cortese, che ha accompagnato la presentazione dei risultati delle quattro azioni sollecitando connessioni e sintesi fra gli argomenti emersi. Dal dibattito tra i relatori è scaturito un quadro di insieme che ha come cornice la consapevolezza che la rete degli attori coinvolti nelle politiche di contrasto alla Grave Emarginazione Adulta possono svolgere un'azione integrata si sistema e governo solo nella misura in cui si è riusciti a promuovere una conoscenza condivisa sul fenomeno. La centralità della raccolta dei dati in questo processo diventa essenziale come anche permettere che le esperienze avviate non siano estemporanee ma che possano trovare nel tempo continuità e sostenibilità. La raccolta dei dati, la loro condivisione con gli attori della rete cittadina, il monitoraggio dei fenomeni emergenti devono diventare pratica strutturale e permettere di costruire quei significati simbolici condivisi che permettono di coordinare le azioni su obiettivi condivisi. Gli interventi della mattinata hanno infatti evidenziato come ci sia osmosi tra l'homelessness e la città, il fenomeno è parte integrante della città stessa e muta con il mutare delle dinamiche che la attraversano.

La Grave Emarginazione può quindi essere "antenna" delle nuove povertà. I servizi di bassa soglia sono luoghi privilegiati di lettura e indagine di nuovi fenomeni che se non affrontati rischiano nel tempo di diventare emergenza sociale.

Partendo, quindi, dalla consapevolezza che la Città ha scelto di promuovere politiche centrate sui diritti delle persone e sui doveri istituzionali, la costruzione di un sentire condiviso passa attraverso la costruzione di linguaggi condivisi che permettano l'integrazione dei ruoli già nella fase di programmazione degli interventi. Risulta quindi fondamentale non solo dare continuità alle azioni di raccolta e interpretazione dei dati ma anche ai luoghi dove promuovere il confronto e la condivisione delle scelte strategiche sulle politiche da adottare.

Tuttavia, un fenomeno così complesso non lo si contrasta solamente attraverso un buon lavoro degli addetti ai lavori, affinché le politiche sviluppino il loro più alto livello di incisività è necessario che vengano accolte e sostenute anche dalla cittadinanza. Il lavoro sociale sviluppa appieno la propria potenzialità quando può contare su legami territoriali forti e sulla partecipazione della società civile. Nella strategia di intervento cittadina ha quindi un peso sempre maggiore il lavoro di comunità e le azioni che provano a modificare la narrazione comune

sul fenomeno homelessness. Il lavoro culturale deve viaggiare in parallelo all'impegno quotidiano di chi opera nei servizi e svolge un ruolo chiave nell'amplificare e sorreggere i percorsi di reinserimento sociale delle persone in difficoltà. Il vantaggio di una città più solidale e capace di integrare le proprie fasce deboli non riguarda solo le persone in difficoltà ma riguarda la cittadinanza tutta ed ha ripercussioni positive nella vita di tutti, sia in termini di qualità delle relazioni e dei luoghi che abitiamo ma sia anche in termini prettamente economici. Valutare l'impatto del lavoro sociale diventa quindi l'occasione per far toccare con mano quale sia il vantaggio collettivo di offrire politiche inclusive a favore delle persone senza dimora. Una sfida che amplia le prospettive delle politiche di inclusione e conferisce al lavoro sociale il chiaro mandato di porsi come perno di una programmazione che connetta tutti i possibili alleati coinvolti nel promuovere il benessere dei tessuti urbani.

# Capitolo 5 - Raccomandazioni e strumenti

## Il senso e la cultura dei servizi

La costruzione di un modello culturale dei servizi incentrato sui capisaldi delle Linee di indirizzo, passa anche da una volontà politica di programmare un certo tipo di intervento e di risposta da dare alle persone che vivono una condizione di grave marginalità.

Le politiche pubbliche locali devono ricevere dall'apparato tecnico e dalla rete dei servizi quegli elementi conoscitivi e operativi che permettano di intraprendere una sinergia tra le reali esigenze del contesto, un uso virtuoso dei finanziamenti disponibili per la spesa sociale dei comuni e una infrastrutturazione di servizi e interventi programmate nel lungo periodo.

La parcellizzazione eccessiva dei fondi e dei programmi così come la settorializzazione dei servizi rischia di ostacolare una presa in carico olistica.

La capacità di innovare e di cambiare i servizi rispondendo ai bisogni delle persone più che ad una logica categoriale è ancora oggi una sfida per le amministrazioni pubbliche che sono chiamate a governare i processi di inclusione nei loro territori e a collaborare con gli attori della rete dei servizi.

## Strumenti operativi nella programmazione ed implementazione dei servizi

### *Questioni generali:*

- Conoscere e aggiornare costantemente l'evoluzione del fenomeno della grave emarginazione adulta nelle città.
- Avviare azioni di co-programmazione che coinvolgano tutti gli attori pubblici e privati, formali e informali, della rete degli interventi sociali territoriali, valutando i bisogni, riflettendo sulle risposte e agendo insieme ottimizzando tempi, costi e modalità di intervento.
- Attivare la rete territoriale dei servizi per programmare una risposta sempre più aderente alle necessità delle persone.
- Stimolare accordi, protocolli, linee operative per creare le migliori condizioni di collaborazione anche attraverso l'individuazione di luoghi, equipe multidisciplinari, verifiche periodiche sui casi, supervisioni integrate. Far discendere dagli accordi, strumenti operativi come manuali, toolkit e vademecum.
- Organizzare tavoli permanenti territoriali di aggiornamento e confronto operativo su target/temi specifici coinvolgendo gli attori/enti/agenzie che se ne occupano rafforzando la crescita culturale e tematica nel contrasto alla grave emarginazione adulta.
- Promuovere attività di formazione, sensibilizzazione e condivisione della lettura del fenomeno della grave marginalità adulta che coinvolgano personale sociale, sanitario, anagrafi, polizie locali, del mondo del lavoro e delle politiche dell'abitare, anche attivando comunità di pratiche a livello locale.

- Promuovere percorsi di sensibilizzazione comunitaria e processi di lavoro di comunità che favoriscano il reintegro della persona e interrompano l'isolamento.

## ***Raccomandazioni e strumenti***

### **Area tematica: Target**

- Privilegiare un'analisi dei bisogni delle persone in condizione di grave marginalità adulta uscendo dalla logica categoriale (donne, LGBTQI+, migranti, etc.).
- Portare avanti attività sistematiche di raccolta dati sul fenomeno homeless.
- Utilizzare i dati statistici unitamente ai dati di settore raccolti mediante il sistema di intervento cittadino, per organizzare i servizi in maniera differenziata a rispondere alle esigenze rilevate.
- Rileggere le categorie ETHOS alla luce dei nuovi bisogni e dei disagi sociali e personali che si accumulano nelle persone che vivono una condizione di grave marginalità adulta.
- Promuovere una regia pubblica che possa coordinare gli interventi territoriali, coinvolgendo anche gli enti del volontariato oltre che gli enti gestori dei servizi.
- Incontri di rete periodici (con cadenza ravvicinata) vista come possibilità di venire a conoscenza di servizi e modalità di accesso. Senza questi incontri probabilmente non si viene a conoscenza di potenziali risorse e quindi fare al meglio il lavoro.

### **Area tematica: Residenza**

- Creare un luogo istituzionale/accordo territoriale nel quale affrontare le questioni di senso, utilità e funzionalità del riconoscimento della residenza alle persone senza dimora che coinvolga gli uffici sociali e anagrafici dei diversi comuni che fanno parte dell'ambito territoriale sociale.
- Attivare i servizi che, in coerenza con la scheda ministeriale Leps e nell'ambito della programmazione relativa ai piani povertà, possano rispondere ai bisogni di presa in carico.
- Integrare gli uffici dei servizi sociali con operatori legali che abbiano competenze giuridiche specifiche sul tema diritti umani e diritti di cittadinanza.
- Integrare gli uffici dell'anagrafe con operatori sociali che abbiano competenze in materia di grave emarginazione adulta e sistema di intervento cittadino alla homelessness.
- Elaborare un format di protocollo operativo tra anagrafe, servizi a bassa soglia, servizi di accoglienza temporanea e servizi sociali, prefettura e questura.
- Creare una commissione tra vari attori per la presa in carico complessiva delle difficoltà, in particolare la presenza dell'area sanitaria e anagrafe.
- Attivare un'Unità di Strada con funzione di aggancio e accompagnamento alla presa in carico presso servizi sociali, centri servizio e uffici anagrafe basati su procedure standard e canali privilegiati di comunicazione e collaborazione tra UdS e servizi.
- Comprendere il vantaggio dell'adottare un approccio inclusivo che a partire da residenza e presa in carico consenta effettivamente di avviare un processo di reinserimento sociale e di cittadinanza attiva.

### **Area tematica: Integrazione socio sanitaria**

- Promuovere *servizi permeabili* ovvero servizi sociali e/o sanitari presenti nei medesimi spazi e luoghi (utilizzo di spazi ospedalieri per ospitare servizi sociale e viceversa).
- Favorire, attraverso tavoli stabili, programmati e continuativi, una conoscenza reciproca tra sanitario e sociale evitando di agire sull'onda dell'emergenza del momento o sui legami informali
- Favorire una prossimità, vicinanza (fisica) e conoscenza tra servizi sociali e servizi sanitari al fine di facilitare una presa in carico integrata
- Promuovere visite incrociate presso gli spazi dedicati all'accoglienza della grave marginalità e degli spazi dedicati all'assistenza sanitaria per favorire conoscenza e collaborazione coerente e funzionale.
- Promuovere formazioni e supervisioni comuni tra operatori sociali e sanitari che coinvolti nella presa in carico di persone in grave emarginazione adulta.
- Valorizzare l'investimento dell'integrazione socio-sanitaria in termini di ottimizzazione delle prassi, riduzione della complessità delle prese in carico, verifica dei costi-efficacia, riduzione dei tempi, rilevanza, capacità di rispondere ai bisogni, sostenibilità.
- Coinvolgere attori istituzionali, comunità, volontariato, associazionismo, cultura, per fare sensibilizzazione e promozione della salute.
- dare avvio, mantenere e presidiare equipe multiprofessionali.

### **Area tematica: Abitare e Housing First**

Partendo dalla premessa che HF non è un servizio *one size fit* e che non è adeguato a rispondere ai bisogni di tutti i target groups che vivono condizioni di grave marginalità, si raccomanda di:

- Individuare le adeguate forme abitative a seconda del bisogno permanente/temporaneo e al tipo di supporto sociale necessario intensivo/orientativo.
- Attivare progetti di abitare prevedendo che i tempi di permanenza in casa non devono essere i tempi dei finanziamenti (programmare quindi con quali risorse dare continuità ai programmi).
- Garantire continuità ai percorsi delle persone sia dal punto di vista dell'accoglienza che della ricomposizione del bisogno.
- Avere una visione complessiva dell'abitare come investimento e comprendere gli impatti positivi che derivano da un'accoglienza abitativa.
- Integrare le risorse tra servizi comunali di base e servizi socio sanitari specialistici nella realizzazione dei progetti HF.
- Promuovere la conoscenza dell'approccio HF all'interno della rete dei servizi sociali e sanitari territoriali per favorire una responsabilità diffusa rispetto ai processi di inclusione sociale delle persone accolte in casa.
- Accompagnare i progetti di HF con attività di monitoraggio e valutazione dei risultati basati su un rigore metodologico.
- Dotarsi di un sistema di raccolta dati e risultati evidence based al fine di supportare la dimostrazione degli impatti che HF/HL possono avere in termini di efficacia, economicità, rilevanza.

- Creare le condizioni, organizzative, finanziarie e culturali, per uscire da una fase di sperimentazione e rendere HF un intervento strutturale e un primo livello essenziale delle prestazioni sociali nel contrasto alla grave marginalità adulta.

#### **Area tematica: Centri di servizio e lavoro di rete e comunità**

- Attivare nella cittadinanza e nella comunità un interesse generale per il tema della grave marginalità superando pregiudizi e stereotipi.
- Essere centrale: sia fisicamente che simbolicamente; un luogo facile da raggiungere ma anche attivo e riconoscibile nel territorio che svolga quindi un ruolo nell'animazione del tessuto sociale.
- Essere aperto ovvero ridurre le barriere di accesso per chi è nel bisogno o per chi è a rischio di scivolare in una condizione di bisogno.
- Facilitare la presa in carico e porsi come avamposto dei servizi riducendo la filiera e facilitando le procedure. Per esempio avere orari di apertura concomitanti con le uscite delle unità di strada, avere la presenza del Servizio Sociale per la presa in carico e dei servizi per le Dipendenze e per la salute Mentale.
- Essere sede dell'equipe multidisciplinare, che integri la presa in carico sociale con quella sanitaria.
- Ospitare un tavolo permanente di produzione di saperi comuni e di cultura sul tema della Grave emarginazione Adulta.

#### **Area tematica: Sistema dei servizi e Leps**

- Promuovere una complementarità: dal servizio specialistico al sistema di welfare universale.
- Potenziare la capacità di intercettare i bisogni/aspirazioni delle persone e le risposte finalizzate all'inclusione.
- Uscire dall'autoreferenzialità, mettersi in gioco nel dialogo, nel confronto e nella collaborazione per costruire un linguaggio e obiettivi condivisi rispetto al fenomeno grave marginalità adulta.
- Evitare che la lettura del fenomeno per categoria di bisogno diventi uno stereotipo che condizioni esclusivamente l'intervento.

## Cap 6 - Riflessioni Conclusive

Il 2024 risulta un anno ponte per le politiche di intervento sulla Grave Emarginazione. La conclusione del percorso Avviso 4/2016 apre le porte alla nuova programmazione del PN Inclusione 2021/2027, che prenderà avvio presumibilmente nel pieno delle azioni di infrastrutturazione del PNRR. Ci troviamo quindi di fronte ad un momento cruciale per le politiche nazionali di contrasto alla grave emarginazione adulta, nel corso del quale, le priorità delineate in termini di programmazione Ministeriale dovranno consolidarsi e compiere un salto qualitativo importante sia in termini di complessità che di distribuzione territoriale. Le Regioni, gli Ambiti Territoriali, le grandi città e gli enti di terzo settore hanno il compito di far fruttare le importanti sperimentazioni avviate negli ultimi anni al fine di strutturare una politica nazionale organica e coerente.

Per riuscire in questo ambizioso programma gli Enti Locali, a cui è affidato il compito di regia, e il Terzo Settore, che è chiamato ad un ruolo di co-autore nella definizione e realizzazione delle politiche di intervento, hanno come unica strada quella di dare vita a processi di accompagnamento alla programmazione che permettano di integrare i Fondi e le Misure in funzione di una visione condivisa e di coinvolgere in questo processo la più ampia e articolata rappresentazione dei servizi pubblici che rispondono alle politiche legate alla casa, alla lavoro, alla salute. Solo attraverso la capacità dei territori di dotarsi di tale spazio di condivisione sarà possibile affrontare le nuove sfide del PN Inclusione valorizzando tutte le potenzialità necessarie a renderlo uno strumento utile nelle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

Ringraziamo le Regioni, i comuni, i referenti territoriali, gli enti di terzo settore e gli attori coinvolti nei processi di presa in carico delle persone senza dimora per aver contribuito ad allargare il confronto ed il dibattito nazionale nel difficile percorso di accompagnamento al cambiamento delle condizioni di povertà estrema di tante persone che oggi vivono in Italia.

Progetto di ricerca a cura di **fi.o.PSD ETS** in coprogettazione con il **Comune di Milano - Direzione Welfare e Salute - Area Diritti e Inclusione - Unità Diritti e Grave Emarginazione**



# il SISTEMA della GRAVE EMARGINAZIONE ADULTA a MILANO:

PASSATO PRESENTE e FUTURO DI UN SISTEMA in EVOLUZIONE

19 MARZO 2024  
 Milano



le 4 AZIONI STRATEGICHE di SISTEMA a CONFRONTO



1. PERSONE
2. CONOSCENZA
3. SISTEMA di INTERVENTO
3. PAROLE CHIAVE



