



## **Assessorato al Welfare**

*Politiche Sociali · Migranti · Famiglia e politiche familiari · Pianificazione ed attuazione del piano socio-sanitario- Sanità*

---

# **Piano di Zona 2013-2015** **Aggiornamento programmazione Terza Annualità**

*Documento di sintesi*  
*per la discussione e la concertazione*

**Politiche di inclusione sociale - Città solidale**

**Senza Dimora**

## ***Gli interventi per le persone senza dimora e per il contrasto alla povertà estrema***

Gli studi sul fenomeno hanno mostrato che la homelessness è una condizione caratterizzata da bisogni diversificati e in molti casi multidimensionali. Le persone che in un dato tempo e spazio si trovano a vivere per strada possono aver vissuto, infatti, percorsi di vita molto diversi, trovarsi a stadi differenti del processo di emarginazione e presentare o meno problematicità che investono più dimensioni della persona (come patologie psichiatriche o dipendenze da sostanze). Anche se, dunque, il nesso tra povertà e homelessness è decisivo sia nel determinare la caduta in strada che nel caratterizzarne la permanenza, è evidente che le politiche per le persone senza dimora debbano assumere questa complessità e specificità di approccio.

La precarizzazione dei percorsi lavorativi, già di per sé generatrice di rischi di esclusione e di impoverimento, vede potenziato il suo effetto nell'incrocio con una seconda dimensione che segna decisamente la società contemporanea: la fragilizzazione delle relazioni sociali, il cui segno più evidente è rappresentato dalla crescente instabilità familiare. E' all'incrocio di questi due vettori, l'asse integrazione/non integrazione attraverso il lavoro, l'asse inserimento/ non inserimento all'interno delle reti sociali che si verificano fenomeni di désaffiliation

Per le persone senza dimora "la désaffiliation" non è principalmente una mancanza di risorse, quanto piuttosto "un'incapacità a trasformare i beni in possibilità di vita".

La Désaffiliation è il disconoscimento di paternità del sistema sociale in cui si vive che non rimanda esclusivamente alla dimensione economica, o alla densità relazionale, ma è definita dalla combinazione di due vettori.

In questo modello l'accento cade sulla rottura del legame sociale, assicurato dal lavoro e dall'appartenenza ad una comunità.

In base alla rilevazione condotta dall'Istat nell'ambito di una ricerca sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema, realizzata a seguito di una convenzione tra l'Istat, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (fio.PSD) e la Caritas italiana, le persone senza dimora che, nei mesi di novembre-dicembre 2011, hanno utilizzato almeno un servizio di mensa o accoglienza notturna nei 158 comuni italiani in cui è stata condotta l'indagine sono stimate in 47.648. La stima è di tipo campionario ed è soggetta all'errore che si commette osservando solo una parte e non l'intera popolazione: di conseguenza, l'intervallo di confidenza all'interno del quale il numero stimato di persone senza dimora può variare, con una probabilità del 95%, è compreso tra 43.425 e 51.872 persone.

Il dato stima una presenza di circa 1.615 persone senza dimora sul territorio regionale di cui 909 sul territorio cittadino (con un intervallo di confidenza 555-1.264).

Le persone senza dimora si trovano quasi tutte concentrate nei luoghi di aggregazione, di norma territorialmente coincidenti con le stazioni ferroviarie, probabilmente per rispondere ad un maggior bisogno di protezione e sicurezza.

I dati forniti dai servizi mostrano una realtà multiforme, caratterizzata, in ogni caso, da una prevalenza di uomini (la presenza delle donne ha assunto un certo rilievo negli ultimi anni) con una età media ai 40-50 anni (i più giovani, in aumento negli ultimi anni, presentano spesso problematiche legate alla dipendenza.)

Più giovani sono mediamente anche gli utenti di nazionalità straniera, immigrati prevalentemente dai paesi del nord Africa e dell'Est, che vivono per altro la condizione di emarginazione più grave anche rispetto ai servizi presenti sul territorio.

### **IL QUADRO DEI SERVIZI ATTIVI**

L'Amministrazione Comunale ha strutturato nel corso degli anni un sistema di servizi e interventi per le persone senza fissa dimora articolato in servizi a bassa soglia e di pronta accoglienza e in interventi di secondo livello volti al reinserimento sociale finalizzati a garantire un livello minimo di dignità umana e di condizioni di vita socialmente accettabili. L'attuale sistema dei servizi per le persone senza dimora è strutturato secondo il cd. "Approccio a Gradini" che prevede una gradualità dell'intervento ed un percorso lineare dalla strada al reinserimento.

**Il Centro di Prima Accoglienza:** Il Dormitorio pubblico – oggi Centro di Prima Accoglienza – nasce circa 200 anni fa e con forme e modalità diverse, ha sempre offerto accoglienza e riparo notturno, alle persone senza dimora e in condizioni di povertà estrema della Città. Il CPA è situato nello storico edificio dell'ex convento del Divino Amore, oggetto di un recente intervento di restauro che ha coniugato la funzionalità e il rispetto dei valori storico artistici del luogo. Allo stato attuale si configura come un servizio in grado di accogliere ogni giorno circa 120 utenti che hanno la possibilità di curare l'igiene personale, lavare la biancheria, socializzare, cenare. L'orario di apertura è dalle 17,00 alle 7,00 del giorno successivo.

**Accoglienza a Bassa Soglia:** L'Amministrazione Comunale garantisce, in convenzione con enti del terzo settore, la

presenza di strutture a bassa soglia per l'accoglienza notturna e residenziale. L'Accoglienza "a bassa soglia" rappresenta un modello di intervento sociale indirizzato agli adulti in situazione di estrema difficoltà. In linea di massima, a contraddistinguere una struttura di bassa soglia concorrono diversi fattori:

- > Massima accessibilità: non ci sono condizioni che impediscano a monte l'accesso al servizio, tranne la maggiore età e l'effettiva necessità di accedervi.
- > Rapporto tra operatori e utenti: la relazione che si instaura non è di tipo terapeutico, l'utente non deve rispettare alcun percorso o patto, ma semplici ed elementari regole di convivenza.
- > Lavoro di rete tra diversi servizi sia di bassa soglia ( unità mobili, dormitori) che socio-sanitari (ambulatori, ospedali, servizi sociali, Ser.t), per facilitare la risposta a bisogni più specifici manifestati dall'utenza.

Gli Obiettivi principali dell'accoglienza a bassa soglia sono:

- > Offrire una risposta concreta a bisogni primari, la cui soddisfazione è importante per la salute fisica e mentale (dormire, mangiare, lavarsi, vestirsi, avere materiale sterile, un luogo dove passare il tempo e socializzare, ecc...) e dove potersi riappropriare della propria libertà, intesa come libertà di scelta;
- > favorire l'accesso delle persone alla rete dei servizi per un ottimale utilizzo delle risorse del territorio;
- > agganciare le persone che non afferiscono ai servizi;
- > realizzare interventi di riduzione del danno mirati a contenere il cumulo di costi aggiuntivi per il singolo e per l'intera collettività;
- > promuovere il mutuo auto aiuto, favorire processi di cittadinanza attiva.

L'Accoglienza a bassa soglia è rivolta a persone adulte in difficoltà (senza dimora, immigrati, persone con problemi di dipendenze...) di entrambi i sessi. L'accoglienza è garantita anche ai non residenti e ad adulti stranieri presenti sul territorio cittadino con problemi indifferibili e urgenti o in condizioni non compatibili con la vita in strada. Per gli accessi diretti alla struttura, la stessa provvede a contattare in via preliminare la Centrale Operativa Sociale per i necessari raccordi operativi e per l'aggiornamento del Data Base relativo alla disponibilità dei posti in strutture di accoglienza a bassa soglia.

Attraverso l'attività di monitoraggio della attività di che trattasi, si è reso evidente un incremento della domanda di accoglienza a bassa soglia da parte di persone adulte in difficoltà, tale da determinare un aumento delle liste di attesa presenti presso le stesse strutture rendendo insufficiente il numero dei posti letto attualmente messi a disposizione data la difficoltà di fronteggiare le innumerevoli richieste.

Dunque, a fronte di una crescente domanda di accoglienza a bassa soglia ed in previsione dell'arrivo della stagione estiva , si è presentata la necessità di intraprendere ogni utile misura preventiva a sostegno delle persone senza dimora, provvedendo ad assicurare a coloro che vivono in strada la possibilità di servirsi dei luoghi di accoglienza notturna.

Pertanto, in considerazione di quanto sopra esposto, si sta provvedendo a garantire un potenziamento delle attività di accoglienza a Bassa soglia, offrendo ulteriori n. 25 posti letto, assicurando, in tal senso, la prosecuzione di quella concreta forma di assistenza e di vicinanza umana indispensabile per il superamento dello stato di estrema marginalità in cui versa questa tipologia di utenti .

Attualmente, l'Istituto S. Antonio la Palma offre, in convenzione con il Comune di Napoli, n. 85 posti letto, mentre l'Associazione Centro la Tenda assicura n. 40 posti letto.

## **Unità Mobile di Pronto Intervento Sociale UMPIS**

L'attività dell'Unità Mobile in favore delle persone senza dimora a partire dal primo contatto e dall'aggancio, intende fornire alle persone senza dimora risposte di tipo emergenziale, attività di accompagnamento, segretariato sociale e consulenza di secondo livello in merito a diritti e opportunità. L'Unità Mobile di Pronto Intervento Sociale, in particolare, si configura prevalentemente come servizio di emergenza rivolto alle persone senza fissa dimora che si trovano in condizione di urgente bisogno o per le quali si rende necessario un intervento sociale immediato.

Tale servizio si sviluppa in fasi successive di aggancio e avvicinamento, ovvero raccolta delle segnalazioni di situazioni di urgente bisogno; intervento immediato sul posto; contenimento dell'emergenza/riduzione del danno; acquisizione degli elementi informativi necessari alla strutturazione dell'intervento; formulazione e attuazione di un progetto di

intervento a brevissimo termine; Informazione, orientamento e accompagnamento, collegamento con la rete delle risorse territoriali pubblico/private attive sull'emergenza sociale;

Con l'adozione da parte della Regione Campania del Regolamento 16/09 e successivamente del Regolamento 4/2014, in materia di autorizzazione al funzionamento e accreditamento dei servizi residenziali, semiresidenziali, domiciliari e territoriali, il Comune di Napoli ha avviato l'implementazione di tali disposizioni regolamentari, individuando i procedimenti ed i soggetti per l'attuazione di quanto disposto e adeguando progressivamente il sistema di offerta a quanto previsto dalla normativa regionale.

Alla luce delle modifiche e innovazione introdotte dal Regolamento regionale 4/2014, tra le quali la previsione dell'Unità Mobile di strada quale servizio soggetto all'obbligo del rilascio dei titoli abilitativi e di accreditamento (nel caso di servizi il cui costo si pone in parte o del tutto a carico della pubblica amministrazione), si rende possibile di fatto dare attuazione alle indicazioni programmatiche contenute nei citati atti normativi.

La finalità è assicurare un elevato standard qualitativo dei servizi e regolare i rapporti tra committente pubblico e soggetti erogatori dei servizi, superando la procedura attuale di selezione dei fornitori, basata sugli appalti, che non valorizzano la specificità dei servizi alla persona e non favoriscono la stabilità e qualificazione gestionale.

Il Comune di Napoli intende erogare il nuovo Servizio Unità Mobile di Strada avvalendosi di Enti che siano già accreditati o siano in possesso dei requisiti per l'accredimento e abbiano presentato istanza per l'ottenimento dello stesso.

Sulla base di una attenta analisi del territorio e dei luoghi di maggiore concentrazione delle persone senza dimora l'Amministrazione intende convenzionarsi con un massimo di tre enti corrispondenti a tre diverse zone della Città:

**Zona 1:** Municipalità I (Chiaia, Posillipo, San Ferdinando), V (Vomero, Arenella), IX (Soccavo, Pianura), X (Bagnoli, Fuorigrotta)

**Zona 2:** Municipalità II Avvocata, Montecalvario, Mercato, Pendino, Porto, San Giuseppe), III (Stella, San Carlo all'Arena), VIII (Piscinola, Marianella, Chiaiano, Scampia)

**Zona 3:** Municipalità IV (San Lorenzo, Vicaria, Poggioreale, Sona Industriale), VI (Ponticelli, Barra, San Giovanni a Teduccio), VII (Miano, Secondigliano, San Pietro a Patierno)

L'Unità Mobile opererà, di norma, tutti i giorni per almeno 5 ore.

## **LE PRINCIPALI INNOVAZIONI INTRODOTTE**

**Anagrafe virtuale.** L'iscrizione nelle liste anagrafiche della popolazione residente viene incontro ai legittimi interessi delle persone senza fissa dimora e si configura come la porta di ingresso per una serie di diritti e servizi fondamentali quali, ad esempio, l'assistenza sanitaria e la fruizione dei servizi della Città riservati alla popolazione residente. In questo senso la residenza anagrafica si configura come lo strumento che permette alla comunità territoriale di identificare e di raggiungere anche i suoi membri più deboli, mettendoli così in condizione di essere tutelati.

L'Amministrazione comunale, già con Delibera n. n.3441 del 22/09/2003 aveva provveduto all'istituzione di una posizione anagrafica per le persone senza fissa dimora presenti abitualmente sul territorio comunale istituendo a tal fine una via virtuale denominata "Via Alfredo Renzi". L'articolo 3 della Legge 15 luglio 2009 n.94 recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" ha apportato modifiche alla L.1228/54, pur mantenendo immutato il principio cardine dell'iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora e la tutela del loro diritto soggettivo. È stato pertanto necessario provvedere alla riattivazione dell'indirizzo per i SFD di via Alfredo Renzi (delibera 1017 del 30/12/2014) e alla conseguente pubblicazione di avviso pubblico per l'accredimento di enti ed associazioni per l'iscrizione anagrafica delle persone senza dimora (istruttoria in atto).

**Accoglienza diurna (in fase di avvio).** Tale attività si pone l'obiettivo di offrire delle opportunità e di elaborare dei piani individuali orientati a favorire la riacquisizione della capacità di gestione della vita quotidiana, in contesti protetti, e lo sviluppo di conoscenze e competenze formative e lavorative. S'intende potenziare in tal modo il sistema delle risorse territoriali per rispondere alle esigenze delle persone senza fissa dimora che necessitano di un sostegno articolato ed adeguato alla molteplicità di bisogni espressi per favorire reali percorsi di reinserimento sociale e di accompagnamento verso progetti individualizzati di inclusione.

Le attività di accoglienza diurna sono finalizzate alla prevenzione e superamento delle situazioni di disagio sociale ed

affettivo relazionale ed al recupero delle capacità fisiche ed intellettuali residue per migliorare il livello interrelazionale e d'inserimento sociale.

Le funzioni essenziali e gli obiettivi possono riassumersi schematicamente nel modo seguente:

- > sostenere la persona nei momenti di difficoltà, fornendogli gli strumenti per fronteggiarle e rimuoverle, aiutandola quindi a ritrovare le proprie potenzialità, riconoscere i propri bisogni, acquisire capacità di agire in autonomia;
- > favorire l'accesso delle persone alla rete dei servizi per un ottimale utilizzo delle risorse del territorio e costruire una rete di legami tra le persone e l'ambiente esterno (quartiere, centri di accoglienza notturni, mense, drop-in, centri per il lavoro, parrocchie, ed altri servizi);
- > agganciare le persone che non afferiscono ai servizi;
- > realizzare interventi di riduzione del danno mirati a contenere il cumulo di costi aggiuntivi per il singolo e per l'intera collettività;
- > promuovere il mutuo auto aiuto, favorire processi di cittadinanza attiva.

Le attività da realizzare possono essere sintetizzate in due linee di intervento:

- > Accompagnamento sociale
- > Advocacy e tutela dei diritti
- > percorsi di presa in carico e di accompagnamento sociale a medio-lungo termine;
- > laboratori per attività di manualità, per l'aggregazione, la gestione guidata del tempo libero e per la pre-qualificazione professionale;
- > gruppi di auto – mutuo -aiuto su specifiche problematiche;

### **Accoglienza di II livello o Seconda accoglienza (in fase di avvio).**

Reperimento di soluzioni abitative protette per adulti in difficoltà in Strutture di Accoglienza gestite da Enti del Terzo Settore.

Il presente intervento è rivolto ad individui adulti in difficoltà dettata dalla mancanza di una dimora e dalla perdita – o dal forte affievolimento - dei legami e delle reti di appartenenza familiari e sociali. Tale condizione, contingente o stabilizzata, può rappresentare una tappa all'interno di un progetto di vita individuale oppure il risultato di una biografia "in discesa", ma in tutti i casi comporta l'emergere di bisogni prioritari, legati alla sussistenza - come il riparo, il cibo, il vestiario, la salute – e la necessità di uno spazio per riappropriarsi della propria autonomia e ridefinire il proprio progetto di vita. In questo senso si intende attivare soluzioni abitative protette per permettere agli ospiti in situazione di temporanea difficoltà sociale e abitativa di poter tornare a vivere in una dimensione familiare e creare uno spazio fisico che possa diventare anche luogo volto all'acquisizione di una propria autonomia. L'importanza che assume l'abitare in un luogo autonomamente gestibile e culturalmente inteso, fornisce la misura di come il non-abitare sia una forma di devianza poiché l'abitazione è un elemento primario di identità, un criterio essenziale di riconoscimento e di appartenenza sociale. Gli ospiti elaboreranno e seguiranno un programma d'intervento volto alla loro emancipazione e alla partecipazione attiva alla vita comunitaria della quale si diventa partecipi in tutte le azioni quotidiane: dall'igiene della casa, alla cucina comune, passando attraverso momenti di socializzazione e di condivisione. Gli elementi caratterizzanti di tali soluzioni abitative sono l'accesso mediato dai servizi all'interno di un piano di intervento finalizzato al raggiungimento dell'autonomia personale e/o al reinserimento lavorativo, il rapporto tra operatori e utenti di tipo "terapeutico", basato sul riconoscimento dei bisogni dell'utente e su una reciproca alleanza per raggiungere gli obiettivi prefissati, il lavoro di rete tra diversi servizi per facilitare la risposta a bisogni più specifici manifestati dall'utenza. Gli Obiettivi principali dell'accoglienza di secondo livello sono l'offerta di una risposta concreta a bisogni primari, la cui soddisfazione è importante per la salute fisica e mentale (dormire, mangiare, lavarsi, vestirsi, avere un luogo dove passare il tempo e socializzare, ecc...) e dove potersi riappropriare della propria autonomia e dare l'opportunità di costruire un percorso di reinserimento sociale e lavorativo e favorire l'accesso delle persone alla rete dei servizi per un ottimale utilizzo delle risorse del territorio, promuovere, inoltre, il mutuo ed auto aiuto e favorire processi di cittadinanza;

### **Anthology (in fase di avvio)**

L'analisi delle caratteristiche sociali dell'utenza che afferisce ai servizi rappresenta una fonte conoscitiva di notevole rilevanza perché è in certa misura indicativa della domanda sociale che viene dal territorio e consente nello stesso tempo di ottenere informazioni su alcune

caratteristiche della popolazione, che, se anche non generalizzabili in quanto relative solo a quella fascia di popolazione che, di fatto, arriva ai servizi, forniscono tuttavia elementi utili ad approfondire la conoscenza dei bisogni.

L'analisi dell'utenza assume inoltre un'importanza cruciale perché consente di monitorare costantemente l'attuazione dei servizi e degli interventi e di valutare l'impatto degli stessi rispetto al target raggiunto, valutando inoltre le disuguaglianze sociali nell'accesso.

La piattaforma Anthology, è un sistema informatizzato di supporto alla gestione e al monitoraggio delle attività dei soggetti che operano nei servizi per le persone senza dimora con la prerogativa principale di concettualizzare elementi comuni utilizzati in ambienti diversi. Questo approccio risponde alla necessità di uniformare linguaggi e prassi nelle metodologie di lavoro sia all'interno dell'ambito cittadino che su scala nazionale, in questo senso, ogni azione è caratterizzata secondo standard già esistenti o codivisi con la rete degli operatori sociali.

Il sistema Anthology è attualmente in uso nel sistema dei servizi per le persone immigrate e senza fissa dimora del Comune di Roma e presso la rete degli Help Center nelle stazioni di ferrovie dello Stato (ONDS); l'utilizzo di Anthology consentirà, a seguito di Accordi Istituzionali, l'accesso ad una base dati già strutturata e la possibilità di lavorare in rete con le Città maggiormente interessate dal fenomeno e la perfetta integrazione tra i sistemi in uso.

### **Street Store (in fase di avvio).**

Con Deliberazione n. 516 del 4/08/2015 la Giunta Comunale ha stabilito di promuovere l'attivazione di **Street store** per persone senza dimora o in condizione di disagio economico sul territorio cittadino. Gli «Street Store», «negozi di strada» nati a Città del Capo grazie all'idea del copywriter Kayli Levitan e dell'art director Max Pazak sono punti "vendita" presso i quali le persone senza dimora e in grave difficoltà economica possono scegliere ed acquisire gratuitamente i capi di abbigliamento, le scarpe e gli accessori di cui hanno necessità. Gli store sono riforniti dalle donazioni dei cittadini che possono depositare presso i punti "vendita", presso i quali operano volontari che si occupano di disporre gli abiti per taglia, sesso ed età come in un normale punto vendita abiti, scarpe ed accessori usati.

### **SCHEMA di sintesi**

Servizio	Durata (in mesi)	Data conclusione (se prevista)	Numero utenti	
			M	F
Centro di prima accoglienza	12	31/12/2015	80	40
Accoglienza bassa soglia	12	31/12/2015	115	10
UMPIS	12	10/2016	3074	1143
Accoglienza di secondo livello	12	10/2016		8
Accoglienza Diurna	9	10/2016		
Anthology	12	10/2016		