

Maneggiare con cura: lo stato dell'arte e l'approccio di un'amministrazione di una città post industriale nella lotta alla grave esclusione sociale.

di **Paolo Brusa**, Italia - HOMELESSNESS in Europa - TRA -FIOpsd magazine estate 2005

Torino sta per vivere il suo momento di notorietà in quanto città ospitante le prossime Olimpiadi invernali. Come molte altre città, Torino potrà offrire il suo lato luminoso, snello, sportivo e imprenditoriale, oppure un lato meno visibile, fatto di un complesso sistema sociale, eredità e continuazione del suo stesso passato.

In termini di abitanti, la città di Torino è rimasta sostanzialmente stabile dalla sua fondazione in epoca romana nel III° secolo a.C., fino ai grandi ampliamenti iniziati nel XVIII° secolo, contemporanei alla nuova dimensione di capitale del riunificando regno d'Italia.

Nel corso del XX° secolo, e specialmente nel periodo successivo agli anni '50, lo sviluppo è stato simbioticamente legato a quello dell'industria, eleggendo Torino a "città della FIAT". La misura della crescita è data dalle dimensioni dei suoi cambiamenti: solo nel corso degli anni '50, circa 440.000 persone raggiunsero Torino, e i due terzi si trasformarono in residenti.

La massiccia immigrazione dal sud Italia trasformò profondamente il tessuto sociale: da piccola cittadina di provincia la città si sviluppò in una metropoli di oltre un milione di abitanti¹, di cui oltre 450 mila² direttamente impiegati nell'industria dell'auto e nel suo indotto.

A partire dagli anni '80, a fronte di una più generale recessione industriale, la città seguì il proprio percorso per diventare una realtà postindustriale: la maggioranza della produzione e dell'indotto andava progressivamente chiudendo, trasferendosi e/o trasformandosi, laddove possibile e con costi sociali altissimi, in terzo settore. L'impatto di tali cambiamenti ha colpito sempre direttamente la popolazione, sia in termini quantitativi, relativi cioè al numero e alla composizione, sia in termini qualitativi, relativi cioè alla qualità della vita vissuta.

Come risultato dei cambiamenti del decennio precedente, a partire dagli '90 iniziarono ad essere evidenti nuovi flussi migratori, in cui, all'emigrazione di ritorno verso il sud, fece da controcampo una

¹ Dati sulla popolazione cittadina tratti da <http://www.cronologia.it/demog.00.htm> e <http://www.demo.istat.it>

Anno	1935	1951*	1961*	1971*	1981*	1991*	2003
popolazione	647.997	719.300	1.025.822	1.177.939	1.117.154	962.507	861.644

* (censimenti)

² M. Revelli – Lavorare in Fiat - <http://www.geocities.com/alpcub/fiatrev2.html>

crescente immigrazione dall'estero. Il fenomeno di rimescolamento sociale in atto e il costante fenomeno di aumento della popolazione immigrata hanno portato all'attuale proporzione di 1 immigrato ogni 10 torinesi. La città non è mai stata ferma³, come risulta ad un'osservazione del solo astratto corpo numerico e della sua composizione: se da un lato la popolazione complessiva è scesa a 904.616 unità⁴, dall'altro, la percentuale di nuovi migranti è progressivamente aumentata, fino a raggiungere circa 90.450 persone⁵, suddivise in varie nazionalità, tra cui rumeni (circa il 32%), albanesi (17%) e marocchini (7%).

La significatività dei cambiamenti in atto ha superato la sterilità delle statistiche, trasformando in nuove declinazioni i bisogni sociali, strettamente legati alla quotidiana lotta per evitare di soccombere nel nuovo scenario postindustriale.

A partire da questo decennio, divenne chiaro che la precedente "città dell'auto" semplicemente aveva cessato di esistere. Nel tentativo di sopravvivere come corpo sociale, Torino avrebbe dovuto mutare radicalmente in termini di obiettivi, priorità, politiche, mentalità e stili di vita, cercando di sviluppare nuove risposte all'emergere dei bisogni.

Parallelamente al mutamento di composizione del corpo sociale, la città è stata interessata da un processo di impoverimento causato dalla combinazione della crisi industriale, dalla diminuzione del potere di acquisto e dalla generale recessione economica. In questa situazione, una parte della società "civile" ha individuato nel nuovo flusso migratorio la causa di tale generale impoverimento. La città ha così sperimentato nuovamente il medesimo processo di esclusione che aveva vissuto trent'anni prima: questa volta, il processo non era più legato alla discriminazione dei torinesi nei confronti dei meridionali, ma degli "italiani" verso le nuove popolazioni immigrate.

Il già di per sé delicato processo di integrazione fu quindi influenzato da altre variabili legate all'emergere di nuove povertà in un quadro socio-economico sempre più contratto. Uno dei principali effetti di questa contrattura ha portato la ridotta possibilità di reperire alloggi a prezzi accessibili e la parallela difficoltà nel trovare lavori a salari dignitosi.

La necessità di sviluppare adeguate risposte alla nuova declinazione di bisogni sociali ha portato al tentativo di rigenerare alcune aree di degrado urbano, migliorandone così l'assetto e l'aspetto, e definendo uno spostamento di nuove tendenze di povertà ed esclusione sociale.

Per quanto riguarda l'assetto urbanistico, il ridefinire un grande polo industriale in termini di sviluppo del terziario, culturale e turistico, ha comportato non già il recupero e la restituzione alla popolazione delle aree industriali, quanto il loro smantellamento e la loro sostituzione con interi isolati di nuova residenzialità ad alveare. Il risultato complessivo ha visto la nascita di nuovi nuclei residenziali cresciuti sulle macerie dell'industria, in cui alla serialità della macchina è subentrata la serialità e la compartimentazione di nuclei abitativi, la riqualificazione urbana degli antichi quartieri del centro storico, e il parallelo tentativo di nascita di poli economici legati al terziario.

Per quanto riguarda il costo sociale di tale operazione, esso deve essere definito attraverso il generale impoverimento della popolazione, il costante precariato e la quasi impossibilità nel trovare contratti lavorativi a lungo termine, a cui si aggiunge il crescente costo degli affitti nelle aree riqualificate, ma non solo. I vari fenomeni di schiacciamento della popolazione hanno spinto la vecchia classe media e i

3 "Torino non sta mai ferma" è lo slogan utilizzato per gli interventi di riqualificazione urbana in vista delle Olimpiadi 2006.

4 Dati aggiornati al 29 Febbraio 2004, fonte: Servizio Statistico, Comune di Torino

5 Dati aggiornati al 1 Gennaio 2004, fonte Ufficio Migranti – <http://www.diocesi.torino.it/curia/migranti>

ceti più bassi a lasciare le aree originarie del centro storico, divenute troppo care, alla ricerca di soluzioni alternative, tanto da rendere necessaria la salvaguardia di queste componenti deboli della società.

In un nucleo sociale che cambia, i problemi legati all'esclusione sociale e la complessa gamma di fattori sottostanti e concomitanti tende anch'essa a mutare: la diversa combinazione di macro-problematiche a livello socio-economico ha generato cambiamenti e rimescolamenti nelle varie tipologie di esclusione sociale, significando nuovi elementi tra cui l'importante incidenza di ex addetti all'industria di mezza età che si è ritrovata senza sbocchi lavorativi, o l'incidenza degli elementi tipici legati al fenomeno della nuove migrazioni.

Il generale processo di impoverimento ha inciso fortemente nello sviluppo di un fenomeno particolare e tuttora sostanzialmente poco toccato dalle politiche sociali, fenomeno detto delle "povertà grigie". Il termine indica un vasto e complesso strato sociale⁶ che, nonostante abiti formalmente un appartamento, vive significativamente sotto la soglia di povertà. Questo fenomeno non viene considerato dalle politiche italiane come appartenente agli "homeless – senza dimora"⁷, evidenziando la percezione unidimensionale formale che identifica la povertà estrema unicamente sull'asse di visibilità determinato dalla presenza/assenza di un'abitazione. Come indicato dai dati, il fenomeno delle "povertà grigie" esiste e si espande in termini di drammaticità e di quantità, venendo a costituire un enorme raccoglitore di marginalità che, in mancanza di sostanziali interventi e monitoraggi, tende a rimanere in una sorta di limbo, a differenza delle persone senza dimora che vivono in strada, che risultano essere più visibili, anche se a volte unicamente in termini di ordine pubblico.

I cambiamenti nel corpus sociale e l'emergere di nuove declinazioni dell'esclusione sociale vengono costantemente riportati anche per il parallelo mutamento nelle modalità e nelle politiche di erogazione dei servizi, la cui lettura in termini di domanda e offerta è oggi possibile anche tramite il monitoraggio svolto dall'insieme dei servizi e del terzo settore. La progressiva evidenza della drammaticità del fenomeno, le dimensioni e le relative politiche sociali articolate dal Comune di Torino hanno determinato nel corso degli anni un costante sviluppo delle risorse e dei servizi erogati.

Fino alla fine degli anni '70, la maggioranza dei servizi era sotto la gestione diretta dell'ente pubblico; nel 1981 apre ufficialmente l' Ufficio Adulti in Difficoltà⁸, con l'obiettivo di incrementare l'offerta di servizi e interventi rivolti alle persone senza dimora.

L'accresciuta sensibilità alle politiche rivolte alle persone senza dimora ha prodotto l'aumento costante del numero di posti letto disponibili nelle strutture di accoglienza notturna. Nei periodi di accresciuta disponibilità si è verificata la correlata crescita progressiva del numero di persone che richiedevano l'utilizzo di asili notturni a bassa soglia⁹.

6 Si stima che circa 90.000 persone vivano in una situazione di "povertà grigia" a Torino; tale dato fa riferimento alle proporzioni ufficiali che stimano l' 11,8% dell'intera popolazione italiana a rischio di povertà, dato corrispondente a 2.360.000 famiglie, o a 6.686.000 persone. – fonte <http://www.istat.it>

7 A livello internazionale, il termine "homeless" include la totalità di persone che vivono sotto la soglia di povertà e in condizioni esistenziali drammatiche, indicando con il termine "rough sleeper" le persone che vivono in strada. Ne consegue la difficoltà di equiparare statistiche e politiche in paesi che intervengono direttamente su un ampio spettro della povertà, e altri, come l'Italia, che si fermano alla sua significazione più visibile ed estetica.

8 L' "Ufficio Adulti in Difficoltà", oggi Settore Adulti in Difficoltà, venne creato nel 1981 in stretta collaborazione anche con l'Ufficio Stranieri e Nomadi, con l'obiettivo di centralizzare e rendere operativa la rete di servizi operanti nella città.

9 La raccolta dei dati, svolta dal Servizio Centralina di Prenotazione Unificato (oggi Call center), evidenzia l'effetto di sistematica emersione del fenomeno nascosto. I seguenti dati ufficiali del Comune di Torino riguardano il numero di singoli utenti che ogni anno hanno utilizzato i servizi di accoglienza notturna a bassa soglia (ovvero non il totale delle persone senza dimora, ma unicamente il numero sull'anno di coloro che si sono suddivise i complessivi 155 letti disponibili nelle

Durante gli anni '90 la quantità dei posti letto, il numero e la tipologia dei servizi è andata costantemente aumentando, così come il numero complessivo di persone che ne facevano uso. A partire dal 1995, quasi ogni anno il Comune ha aperto nuovi servizi¹⁰, mentre la tipologia dell'offerta è andata strutturandosi su un modello a tre livelli¹¹.

Gli investimenti e gli sforzi economici diretti alla lotta alla grave marginalità di strada hanno così trasformato la città di Torino in un esempio virtuoso a livello nazionale. Ma, paradossalmente, il "ritorno di immagine" ha comportato una sorta di effetto paradosso: il costante aumento della disponibilità di accoglienza fece convergere su Torino persone in difficoltà da altre città, da altre province, e, a volte, anche da altre regioni, luoghi caratterizzati dalla scarsa efficienza degli interventi, o dalla loro assoluta mancanza. Il complessivo lievitare della spesa e dei costi rese centrale per l'ente pubblico la discriminazione tra coloro che godevano del diritto all'assistenza in quanto residenti, e coloro che dipendevano da altre amministrazioni in quanto non residenti. Così la differenza tra residenti e non residenti divenne un aspetto visibile delle possibilità di godere e/o di fruire dell'accoglienza e dei servizi di reinserimento sociale¹².

Al fine di evitare circuiti viziosi e discriminanti, il Comune creò un indirizzo virtuale per le persone richiedenti supporto sociale e l'accesso a programmi di reinserimento, rendendo così possibile anche per i non-residenti essere ufficialmente "certificati" come senza dimora torinesi.

Questo sforzo economico e non discriminatorio produsse, nel giro di un paio di anni, un effetto perversivante, poiché, man mano che il sistema della residenza virtuale divenne noto alla cittadinanza, si trasformò da opportunità a stigma, essendone il possesso comunemente associato all'esclusione sociale, alla vita di strada, alla devianza, alla colpa. La residenza virtuale divenne una sorta di Giano bifronte: se da un lato permetteva l'accesso ai servizi, dall'altro ne complicava la dismissione per la difficoltà nel trovare contratti di lavoro e alloggi in affitto.

Il positivo sviluppo dei servizi e la loro progressiva diversificazione in termini di tipologia di offerta è risultato essere un circuito virtuoso, fondantesi sul costante monitoraggio, su un'analisi approfondita dei bisogni e delle emergenze, oltre che sulla collaborazione pubblico/privato. Il privato sociale ha infatti contribuito in modo importante e significativo alla costruzione di un modello multi-dimensionale di lettura e approccio al fenomeno attraverso la produzione di proposte e progetti operativi all'ente

strutture a bassa soglia):

anno	2000	2001	2002	2003	2004
Uomini	460	613	616	686	650
Donne	66	92	93	129	129
Totale	526	705	709	815	779
Italiani	379	499	485	503	508
Stranieri	147	206	224	312	271

10 I servizi stagionali, aperti all'interno dei progetti di "Emergenza freddo", semplicemente non chiudevano in primavera, diventando così servizi stabili; in altri casi, sono stati utilizzati fondi speciali del Governo per finanziarne l'apertura e il mantenimento.

11 I servizi sono convenzionalmente suddivisi in 3 macro categorie, diverse tra loro per livello di accessibilità, tempo di apertura e presenza/assenza di percorsi di reinserimento sociale. Le tre macro tipologie sono:

- a) Bassa soglia, ovvero servizi di educativa di strada diurna e notturna, ambulatorio socio-sanitario, case di accoglienza
- b) Primo livello, ovvero case di ospitalità

Secondo livello, ovvero convivenze guidate e alloggi di reinserimento sociale

12 Nei servizi a bassa soglia, l'accoglienza è garantita fino ad un totale di 30 notti per le persone residenti, ma solo di 7 per i non residenti; tutti i servizi di primo e secondo livello sono unicamente riservati ai residenti.

pubblico, in un costante e proficuo dialogo. In tale situazione, l'Amministrazione contribuì al progressivo sviluppo verso l'odierna offerta complessiva di servizi, strutturata come modello integrato nel tentativo di offrire servizi specifici in grado di rispondere a specifici bisogni¹³.

L'odierna organizzazione dei servizi è basata sul concetto fondante che il senza dimora è innanzitutto una persona, e deve essere considerata in quanto tale, e non nei termini di "costo"¹⁴.

Così come qualsiasi altra persona, chi vive la grave emarginazione e la strada è un individuo che si caratterizza per la propria struttura e complessità, per la propria storia e il proprio esistere; per questo, un approccio ridotto a "singole azioni" basate su un principio di linearità del tipo dato il problema "A" si offre la soluzione "a", rischia di rappresentare l'utilità e l'utile di chi lo mette in atto più che di chi lo richiede e riceve. La complessità dei bisogni di cui è portatore chi vive la strada non si riduce a singoli compartimenti: la mancanza di alloggio, di relazioni "normali", di supporto, di cura e igiene, ecc... sono mancanze, certo, ma mancanze che (si) parlano.

Come per chiunque, la specificità dei bisogni e dei desideri individuali è la risultante dei significati che la personale storia di vita va a significare, congiunti e riuniti tra loro in quadranti logici che si ripetono di fronte alla materialità della sopravvivenza in strada, che è come dire che si inseriscono anche tra le righe delle priorità definite in ambiti altri, con la praticità della ricerca di risorse che garantiscano una vita oltre ad una sopravvivenza dignitosa.

La struttura dei servizi offerta dalla città di Torino è così il risultato complesso e complessivo del trascorrere del tempo, e della sua traduzione in esperienza, buone pratiche e costante mutuo contatto tra i vari attori coinvolti a diverso grado e titolo nella gestione degli interventi¹⁵.

Con la fine degli '90, la ricerca di collaborazioni a più livelli portò alla costituzione di "tavoli tecnici" a cadenza periodica. Inizialmente, lo scopo di questi "tavoli tecnici" era definito nel costituirsi come spazio formale in cui i diversi attori sociali potessero agire un confronto e un'analisi congiunta delle pratiche e degli interventi messi in opera nella gestione quotidiana e/o in occasione di momenti di carattere più prettamente emergenziale.

La definizione formale ed ufficiale di questi "tavoli tematici" si ebbe in seguito all'entrata in vigore della Legge 328 dell' 8 novembre 2000¹⁶, che istituendo sul principio di sussidiarietà i tavoli tematici e

13 La Gara d'Appalto del maggio 2005 specificava la seguente organizzazione:

- a. Bassa soglia: 8 case di accoglienza (per un totale di 155 letti), un servizio di educativa territoriale diurno, un ambulatorio socio-sanitario diurno, un servizio itinerante notturno, un call center, un laboratorio di reinserimento sociale presso una delle case di accoglienza;
- b. Primo livello: 3 case di ospitalità, di cui una destinata a donne e una a persone anziane e/o con problemi sanitari, per un totale di 50 posti letto;

Secondo livello: 3 convivenze guidate (di cui una destinata a donne e una a persone anziane e/o con problemi sanitari, per un totale di 12 posti letto), 8 alloggi di reinserimento sociale (di cui due destinati a donne e uno a persone anziane e/o con problemi sanitari, per un totale di 28 posti).

14 Considerare la grave emarginazione e la mancanza di dimora in termini di "casi sociali" o di "costi" non viene ufficialmente esplicitato da nessuno, ma tale declinazione viene significata ogni qual volta, per dirne qualcosa, si focalizzi l'attenzione più al budget disponibile dal singolo ufficio e/o settore che non alle esigenze della persona, a quelle di politiche sociali integrate, o ai costi sociali complessivi.

15 Il numero complessivo di posti disponibili nell'intera città di Torino sfiora i 900 posti per notte, comprendendo sia i servizi gestiti direttamente dall'ente pubblico che quelli in convenzione, così come la disponibilità presso il privato sociale, le associazioni e i gruppi di volontariato, le parrocchie e gli enti religiosi – fonte Settore Adulti in Difficoltà.

16 La Legge 328/00 prevede un progressivo passaggio verso il basso della responsabilità nel processo di programmazione e indirizzo delle politiche sociali al fine di garantire un reale processo integrato. Il principio di sussidiarietà che la modella prevede che siano le Regioni a stabilire la quota di budget necessario all'intero processo integrato sulle basi delle necessità territoriali. Una legge di indirizzo tende a trasformarsi in una legge finanziaria.

«(...) La Legge Costituzionale n.3/2001 (...) ha ridefinito gli ambiti delle competenze istituzionali del Paese operando una

i Piani di Zona, rendeva istituzionale la compartecipazione del terzo settore alla definizione delle politiche sociali, oltre alla semplice gestione esterna dei servizi.

Il tavolo tecnico sulla grave emarginazione in strada e gli adulti in difficoltà divenne ufficialmente operativo con la firma di tutti i partecipanti nel corso del 2001.

Nel corso della sua esistenza, queste tavole rotonde hanno sviluppato un confronto su buone pratiche e lavoro di rete, includendo tutti i vari attori sociali interessati, facenti cioè parte dell'ente pubblico, della sanità, del terzo settore, del mondo dell'associazionismo e/o del volontariato. La rete locale è stata pensata come sostanzialmente aperta, al fine di non precludere a nessuno la possibilità di parteciparvi. Lo sviluppo di reti locali territoriali e/o tematiche ha parallelamente consentito di mettere in opera il tentativo di sviluppare concretamente il modello dell'integrazione operativa sul territorio.

Al momento, l'ipotesi di sviluppare una completa integrazione nelle politiche sociali rimane però sostanzialmente un'ipotesi, una sorta di buon proposito, nonostante alcuni servizi specifici siano l'esempio concreto di buone pratiche. Uno di questi esempi di buona pratica è rappresentato dall'Ambulatorio Socio-Sanitario¹⁷, che vede la compartecipazione operativa e gestionale di un'équipe interprofessionale integrata¹⁸. Il servizio si struttura sul modello dell'integrazione di competenze, che si esplica sia attraverso la quotidianità operativa, sia attraverso riunioni e confronti periodici. L'approccio integrato tende così a garantire l'indipendenza professionale all'interno di una struttura in cui il dialogo, il passaggio di informazioni e il rispetto interprofessionale delle specificità operative dovrebbe rimanere fatto saldo e costituente. Altro aspetto considerevole è la specificità di essere un raro esempio di servizio complesso aperto direttamente nel luogo in cui il bisogno sociale si manifesta: è infatti in controtendenza con l'abitudine di vedere i servizi sociali distribuiti sul territorio, in parte per un principio di capillarità, in parte perché si pensa che spetti all'utente risalire al servizio di cui necessita, e in parte anche per un principio estetico, secondo cui le problematiche di esclusione sociale risultano poco visibili, specie dalle vetrine del centro storico.

consistente riforma del Titolo V della Costituzione (...) e ha introdotto importanti principi:

- *L'Amministrazione centrale assume un ruolo di "regolazione" per garantire sia la coerenza degli indirizzi delle varie politiche "macro" sia l'attuazione di regole comuni per tutti gli attori nel sistema;*
- *allo Stato è riservata la determinazione dei principi fondamentali per la legislazione concorrente;*
- *allo Stato è riservata la determinazione dei livelli essenziali relativi alle prestazioni in materia di diritti sociali e civili (...)*
- *l'iniziativa legislativa è attribuita alle Regioni in via esclusiva per le politiche sociali e la formazione professionale e in via concorrente quali ad esempio lavoro e sanità;*
- *l'iniziativa legislativa è attribuita alle Regioni, anche sulle materie a competenza congiunta;*
- *(...) la competenza diretta delle Regioni nei rapporti con l'Unione Europea per gli aspetti di specifica competenza regionale, in merito ai quali l'ordinamento comunitario costituisce (...) un vincolo per la legislazione regionale (...)**

L'applicabilità della legge dipende quindi dai piani e dai fondi disponibili a partire dal livello regionale, con il risultato che la sua applicazione può essere sia formale che reale, tanto che ad oggi «... la maggioranza delle Regioni ha **avviato – e in parte concluso – la prima annualità, relativa allo sviluppo dei Piani di Zona ...**»* - * fonte Piano di Azione Nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

17 Presso la stazione centrale di Torino Porta Nuova, il servizio aprì durante il maggio 2000 per fronteggiare il rischio di un'epidemia di dermatiti (soprattutto scabbia) tra le persone senza dimora gravitanti intorno alla stazione. L'ambulatorio socio-sanitario, nato come servizio temporaneo e sperimentale, è divenuto stabile e ha progressivamente ampliato i suoi campi di intervento integrato.

18 L'équipe è costituita da personale afferente ai seguenti servizi: medici della Guardia Medica della ASL 1, psichiatri dal Servizio di Salute Mentale ASL 1, educatori dal SerT ASL 1, referenti dal Settore Adulti in Difficoltà, educatori e operatori di una cooperativa sociale, infermieri della Croce Rossa Italiana, oltre ad una salda rete di collaborazioni con le istituzioni, le associazioni e i gruppi di volontariato di zona.

I motivi che rendono questo servizio un esempio di buone pratiche e non la consuetudine nella lotta alla grave esclusione sono da considerare il risultato di una serie di criticità e di problemi tutt'ora aperti. Il primo nodo di criticità è costituito da una sorta di paradosso istituzionale. Da una parte, il sistema di welfare va nella direzione di fornire servizi specifici in risposta a problemi specifici, in una sorta di verticalità lineare nella definizione delle aree di intervento. Questa dimensione verticale nella costruzione dell'offerta di servizi tende a strutturare risposte puntuali, che risultano però essere parimenti parcellizzate e unidimensionali, vanificando così gli sforzi tesi a garantire l'integrazione degli interventi di fronte alla multi-dimensionalità delle problematiche.

Contestualmente, la Legge 328/00 si basa sul principio di sussidiarietà per avvicinare domanda e offerta di servizi sociali, attraverso il riconoscimento dei tavoli tematici, delle reti locali e dei Piani di Zona, che letteralmente permettono a tutti gli attori un confronto con l'ente pubblico rispetto all'analisi degli interventi in essere, alla programmazione e alle priorità emergenti.

Sebbene la struttura sia formalmente improntata all'orizzontalità, la pratica declina il funzionamento secondo modalità di tipo verticale, e l'assegnazione dei servizi secondo la formula della gara ad appalto ne è un esempio. La coesistenza di così differenti modelli di funzionamento, un piano formale orizzontale e paritetico e uno reale verticale, può comportare l'insorgere di importanti difficoltà, oltre ad alcuni effetti "secondari".

In primo luogo, la collaborazione, il confronto e il dialogo tra ente pubblico e terzo settore rischia momenti di emparse. Essendo l'ambito della grave emarginazione caratterizzato dalla multi-dimensionalità, dalla sovrapposizione di ambiti e territori di intervento, anche il dialogo istituzionale, quando comprende diversi attori e livelli, può essere indirizzato secondo necessità più prettamente politiche che riguardanti le politiche, con il rischio che la reciprocità sia interessata da differenti valutazioni di priorità e opportunità.

Modellata sul principio fondante di sussidiarietà, tale situazione soffre di un altro effetto correlato alle politiche nazionali di allocazione delle risorse, la cui continua diminuzione implica, sul piano della realtà, una costante delega progressiva che rischia di schiacciare sulle famiglie o sulla territorialità il peso delle macro-problematiche sociali in atto.

Altro aspetto riguarda una forma di reciprocità difensiva nel rapporto tra le varie agenzie, prettamente legata all'affidamento della gestione dei servizi attraverso la procedura della gara ad appalto¹⁹, di fatto basata sul principio della competizione. Questa filosofia economica fa sì che le agenzie siano chiamate nei Piani di Zona ad un tavolo formalmente paritetico dall'ente pubblico, che poi le mette in diretta competizione frontale per garantire la continuazione nella gestione dei loro interventi.

Questa competizione non sembra supportata da alcun motivo: l'esiguità dei fondi a fronte della complessità della gestione non lo rende un "mercato" appetibile. In questa logica perversivante, la competizione che periodicamente contrappone le varie agenzie origina un elevato rischio che l'approccio integrato venga applicato unicamente alle situazioni che lo richiedono strutturalmente, mentre in tutti gli altri casi l'operatività procede sulla base dell'esperienza dei singoli e delle reti semi-strutturate e/o semi-formali.

L'effetto che ne risulta ha la sua importanza nella significazione complessiva delle politiche di intervento.

Come altrove, anche l'Italia sta affrontando un generale e sistematico smantellamento dello stato sociale. Le motivazioni formali parlano delle difficoltà economiche globali correlate alle nuove declinazioni delle politiche a livello inter-nazionale. Data questa situazione in un sistema italiano strutturato sul principio di sussidiarietà, la declinazione delle politiche sociali e delle risorse ad esse

¹⁹ Sebbene la Legge 328/00 preveda il superamento della logica della Gara d'Appalto in favore della creazione di consulte di enti certificati e accreditati, tale direzione a tutt'oggi non è stata ancora valutata percorribile.

destinate rischia di coincidere con la sensibilità e la discrezionalità dei diversi governi locali. Dopo un periodo di forte attenzione ai bisogni relativi alla grave esclusione sociale, la contrazione dei bilanci pubblici ha portato ad una diminuzione proporzionale delle risorse a base d'asta.

Uno degli effetti visibili è legato alla progressiva scomparsa dalle équipes dei servizi di personale con alta qualifica²⁰, essendo la qualifica professionale strettamente collegata al costo di gestione.

In altri casi si assiste ad una sorta di ricatto morale, o doppio legame: da un lato le agenzie sono invitate a gestire i servizi per la loro esperienza e/o competenza, dall'altro quello che rappresenta un valore in termini di metodologia, obiettivi e azioni non corrisposte necessariamente ad un riconoscimento economico per la complessità del lavoro svolto e del contesto di riferimento. Se è facoltà di ogni singolo governo territoriale l'allocazione delle risorse, in ossequio alla logica di sussidiarietà, tocca alle agenzie e ai singoli la scelta salomonica tra i salari più bassi possibili per gli operatori sociali, oppure una corresponsione equivalente al lavoro realmente svolto, spesso legato all'intervento educativo²¹.

L'aspetto economico è solo una delle componenti di questo paradosso, e almeno altri due meritano di essere evidenziati.

Il processo operativo consiste generalmente in una serie di azioni formali, basate e interconnesse sulla base del riconoscimento reciproco delle differenti specificità e competenze professionali. Così, se a livello formale l'ente pubblico riconosce a chi opera la qualifica di operatore²², può capitare che la realtà dell'intervento abbia una struttura educativa, che la persona che la svolge abbia un titolo superiore, ma che, non avendo formalmente la titolarità dell'intervento, non abbia alcun titolo di esprimersi in merito. Il rischio è il noto effetto che porta il potere decisionale lontano dall'operatività e dalla conoscenza diretta: l'operatore che quotidianamente lavora a contatto con l'utenza rischia di non avere alcun riconoscimento formale, dal momento che la presa in carico corrisponde anche alla maggiore distanza dalla realtà quotidiana. Ne consegue l'assenza di garanzie strutturali, e la delega all'onestà intellettuale dei vari attori rispetto alla possibilità di un mutuo riconoscimento e alla definizione del margine di discrezionalità negli interventi.

Un secondo effetto è una sorta di estensione del precedente. Le tavole rotonde e i Piani di Zona hanno una struttura sostanzialmente innovativa in termini di possibilità di integrare le politiche sociali a partire dalle esigenze di chi opera direttamente sul campo. Esiste un rischio che tale integrazione rimanga confinata al livello delle analisi e dei confronti verbali, dal momento che i vari attori possono essere bloccati dalla loro stessa posizione nella filiera dell'agibilità decisionale e operativa.

Da una parte, infatti, l'ente pubblico mantiene l'indiscutibile potere di scrivere le procedure di gara d'appalto, e quindi, implicitamente, mantiene saldo il controllo e la discrezionalità nella valutazione del

20 Professioni quali lo psicologo, il sociologo, il formatore, l'educatore professionale, solo per citarne alcune, stanno scomparendo dal panorama formale e ufficiale dei servizi, e dalla relativa valutazione dell'ente pubblico. Ma se le stesse professioni e gli stessi interventi vengono svolti in regime di volontariato, allora la loro benemerenzza, il loro riconoscimento di centralità e necessità e la loro insostituibilità sale alle stelle.

21 Il salario medio di un operatore (ovvero della maggioranza della professionalità richiesta e riconosciuta dall'ente pubblico), è di circa €uro 1.207 al mese, corrispondente ad uno stipendio netto di circa €uro 940 al mese. I dati più recenti Istat situano la soglia di povertà relativa a circa €uro 869 al mese, valore estremamente prossimo al riconoscimento dato dal Contratto Collettivo Nazionale a chi opera nella lotta all'esclusione sociale (ma non solo). Ancora più evidente è il paradosso se si considera il salario riconosciuto per le borse lavoro, che è direttamente sotto tale soglia: il corrispettivo per una borsa lavoro part time è di €uro 250 al mese, che raddoppia a €uro 500 per un tempo pieno. Il momento centrale del reinserimento sociale, centrato sul reinserimento lavorativo e sulla relativa autonomia anche economica, viene garantito per l'ente pubblico da un salario che situa l'ex-senza dimora al di sotto della soglia di povertà assoluta di €uro 589 al mese.

22 In alcune cooperative, la maggioranza degli operatori è in possesso di titoli di studio più elevati; corsi di riqualifica per titoli inferiori, oltre a salari più bassi e nessun riconoscimento per le proprie competenze sono accettati per poter lavorare.

rapporto tra sforzi operativi, esperienza, competenza, professionalità e condizioni generali di spesa. Dall'altra parte, le agenzie mantengono il prezioso potere modale legato alla conoscenza diretta, all'esperienza operativa, alla flessibilità connaturata alla prossimità con le problematiche sociali. Tale potere modale si esplicita nella capacità di fare, controbilanciata dal vincolo della competizione ogni due anni, senza alcuna possibilità né agibilità dialettica nell'affrontare con l'ente pubblico le eventuali "imprecisioni" contenute nelle procedure di gara²³.

La problematicità complessiva di queste situazioni pare correlata a criticità legislative e strutturali, e sembrerebbe essere più vicina ad impostazioni culturali che non alle necessità sociali legate alla grave marginalità, alla povertà e alla vita in strada. Parallelamente alla rappresentazione che viene comunemente proposta di una città all'avanguardia nella lotta all'esclusione sociale, la gestione e il superamento di questi momenti di empanse può sicuramente rappresentare un passaggio non secondario da affrontare se si desidera muoversi nella direzione di una fattiva integrazione nella gestione delle politiche di lotta alla grave emarginazione.

²³La recente Gara d'Appalto (34/2005) conteneva evidenti e grossolane imprecisioni nel conteggio dei costi diretti di gestione dei servizi. Il risultato segue sostanzialmente il principio di sussidiarietà, per cui l'imprecisione grava sulle cooperative, messe in condizione di pesante difficoltà. Questa difficoltà è in parte economica, dato che le agenzie sono da un lato obbligate a rimanere sotto il 15% massimo di rilancio, dall'altro le risorse "mancanti" non sarebbero comunque disponibili nel budget annuale. È una situazione controproducente a 360 gradi: chi è costretto a gestire con ristrettezze di bilancio manterrà salari bassi; il personale impiegato avrà qualifiche inferiori, poca esperienza e/o gratificazione; il servizio offerto rischia di essere un contenitore di problemi sociali e non un intervento strutturato per risolverli; i problemi sociali vengono ad esserci. Il risultato perverso è doppio: per le agenzie, formalmente invitate a collaborare, è rappresentato dal costante rischio di perdere servizi e posti di lavoro; per l'ente pubblico è rappresentato dal rischio di perdere esperienza e competenza operativa, mentre si persegue qualche taglio relativo ai costi di un singolo ufficio e/o settore.