

Contrasto alla povertà estrema: uno sguardo dagli enti locali lombardi

Anna Meraviglia, | 30 agosto 2023

Quest'articolo è stato pubblicato anche su [LombardiaSociale.it](#)

La cornice regionale di riferimento

Rispetto alla povertà estrema, la cornice di riferimento in Regione Lombardia è rappresentata dal **Piano regionale per il contrasto alla povertà**, approvato, previa condivisione delle sue linee generali anche con ANCI Lombardia, tramite DGR N. XI/6371 del 16 maggio 2022 “Approvazione del Piano regionale per i servizi di contrasto alla povertà – Anni 2021-2023 – ai sensi del D.Lgs n. 147/2017”.

Vorrei citare alcuni elementi che ritengo più rilevanti del Piano Regionale, che ci possono fornire riferimenti interessanti rispetto alla sua impostazione e al tema che ci proponiamo di approfondire.

In primo luogo, nella parte relativa alle Misure regionali per il contrasto alla povertà, si richiamano le **Linee Guida regionali per la programmazione zonale 2021-2023**, confermando lo strumento del Piano di Zona quale cornice programmatica generale dentro alla quale collocare tutte le altre attività di programmazione zonale con particolare riferimento ai sistemi socio-sanitari, ma anche dell'istruzione e formazione, casa e lavoro, e così via. Si conferma dunque la funzione strategica degli Ambiti Territoriali lombardi quali snodi di una programmazione territoriale a 360 gradi, con particolare riferimento al tema del rafforzamento delle governance locali e dell'integrazione, con ricadute positive sul tema del contrasto alla povertà e alla marginalità estrema, tenuto conto della sempre maggiore complessità dei bisogni dei cittadini e delle necessità dei territori. Un obiettivo, questo, che ci è molto caro, e che richiede di essere opportunamente sostenuto, attraverso un supporto alle governance locali, non solo in termini di strumenti e metodi adeguati, ma anche con maggiori risorse dedicate al potenziamento dei sistemi locali.

Proseguendo con la disamina del Piano regionale, di interesse troviamo anche elementi di lettura dei PAL 2018-2020, nonché alcune questioni aperte, quali ad esempio, l'integrazione con i Centri per l'Impiego, la complessità e l'onerosità della gestione delle risorse – programmazione e rendicontazione – e infine le pur cospicue dotazioni dei fondi, dedicate però a target eccessivamente specifici, secondo una logica a “canne d'organo” con una conseguente fatica nella ricomposizione dei fondi, riconsegnata in modo quasi esclusivo al solo livello territoriale.

Proprio dalla lettura di queste criticità, deriva un particolare accento volto a **delineare una governance strategica**, che tenga conto di tutti i soggetti in campo: Comuni, Ambiti Territoriali Sociali, Agenzie di Tutela della Salute (ATS), Aziende Socio Sanitarie Territoriali (ASST), Centri per l'Impiego ed enti del Terzo settore (con un richiamo agli istituti della co-programmazione e della co-progettazione previsti dal Codice del Terzo settore). Si rende necessaria quindi un'azione di consolidamento della rete territoriale e la promozione di un welfare di comunità, con un'ottica generativa di sviluppo dei contesti locali.

Rispetto agli **interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora**, oltre a confermare tutti gli elementi contenuti nel Piano nazionale, si pone l'accento sulla necessità di “costruire un **modello integrato** che metta in sinergia strumenti, *policies*, risorse e attori” – così recita testualmente il Piano. Secondo questa logica, si pone la necessità di fare un salto di qualità passando dalla logica di prima risposta ai bisogni primari, per entrare in una **dimensione di progettazione che ponga al centro l'inclusione**, che tenga conto delle necessità delle persone a tuttotondo.

Le risorse a disposizione sulla povertà estrema in Lombardia ammontano a 1,5 milioni di euro per ciascuna delle tre annualità, ripartite su 21 Ambiti Territoriali Sociali destinatari delle risorse dedicate, oltre alla città di Milano destinataria di un fondo a sé. I criteri in base ai quali sono stati individuati gli Ambiti beneficiari, oltre alla necessità di dare continuità alla

precedente programmazione 2018-2020, si riferiscono a quelli che hanno all'interno del proprio territorio un Comune capoluogo di provincia e Ambiti con almeno un Comune che conti più di 44.650 abitanti.

Con riferimento a risorse e a progettualità altre in gioco su questa partita, occorre poi fare un accenno alla **Missione 5, Componente 2 del PNRR**. In Lombardia su *Housing First* (1.3.1) erano previsti 42,6 milioni di euro per finanziare 60 progetti; dai dati in nostro possesso, risultano 59 progetti finanziati, per un valore totale di oltre 40 milioni di euro. Sui Centri servizi (1.3.2) era previsto un potenziale di 65,4 milioni di euro per finanziare 60 progetti; sempre dagli elementi a nostra disposizione, risultano presentati 25 progetti per un valore di oltre 25 milioni di euro, un valore quindi molto inferiore rispetto all'atteso.

Le sfide aperte: il lavoro di ANCI Lombardia a supporto di Comuni e Ambiti

Grazie a specifiche progettazioni realizzate negli ultimi anni da ANCI Lombardia, abbiamo raccolto, nel costante confronto con Comuni e Ambiti Territoriali Sociali, una serie di elementi che ci hanno permesso di mettere a fuoco alcuni temi strategici, i quali pur avendo per lo più una connotazione generale, si riferiscono anche al tema del contrasto alla povertà e della marginalità estrema; elementi che nella maggior parte dei casi possiamo considerare assolutamente trasversali, con uno sguardo più ampio che abbraccia il tema della programmazione delle politiche di welfare in senso lato.

Un primo richiamo va alla necessità di un passaggio dagli interventi di risposta all'emergenza contingente alla definizione di **politiche di lungo respiro e servizi/progettualità più globali e inclusivi**. Un riferimento in particolare proprio alla necessità di meglio strutturare le progettazioni a contrasto alla grave marginalità e alla povertà estrema: si tratta di passare dalla pur importantissima cura contingente del primo intervento e delle risposte più materiali a percorsi di inclusione sociale.

Proseguendo, rileviamo come molto occorra ancora lavorare sull'obiettivo dell'**integrazione sociosanitaria**, alla luce della riforma del sistema sociosanitario lombardo (cfr L.R. 33/2009 e s.m.i.), e della preannunciata e fondamentale riorganizzazione dell'assistenza territoriale, con particolare riferimento alla realizzazione delle Case della Comunità. In stretta correlazione con questo aspetto, si pone dunque la **necessità di integrare le diverse progettualità legate ai diversi fondi del PNRR**: quelle relative alla Componente 2 della Missione 5 (Coesione) che vedono gli Ambiti Territoriali Sociali quali soggetti attuatori, con quelle della Missione 6 (Salute), con specifico riferimento alla Componente 1 "Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale". Gli investimenti previsti dalla M6 C1 investono il tema della presa in carico e della cura attraverso la realizzazione delle Case della Comunità, le Centrali Operative Territoriali, gli Ospedali di Comunità quali strutture deputate all'assistenza e alle cure intermedie, la domiciliarità e lo sviluppo della telemedicina, a supporto. Se consideriamo che la realizzazione del potenziamento previsto dalla M6 è in capo alle Regioni, per il tramite delle ATS e delle ASST, diventa ancora più fondamentale prevedere un confronto che coinvolga i livelli istituzionali dei diversi soggetti in campo.

Un altro tema, già qui anticipato, ma che merita di essere approfondito è quello della **ricomposizione delle risorse e delle progettualità** previste dai diversi avvisi, fondi e fonti di finanziamento: la ricomposizione progettuale e amministrativa rappresenta una grande fatica per i territori. Un problema, questo, che interessa ogni livello di governo dei fondi, e che genera sempre più complessità; purtroppo, la frammentazione è divenuta ormai un dato strutturale nei nostri welfare locali, ma credo che un'azione di riduzione di questa complessità possa essere possibile, e che non si debba mai cessare di rappresentarla ai nostri livelli sovraordinati.

Da ultimo, portiamo un elemento che dal punto di vista dell'ANCI risulta più immediatamente affrontabile: proseguire nel dare risposte alla **costante richiesta di supporto e formazione** che ci arriva dai professionisti dei territori, sia sui temi del contrasto della povertà, sia su tanti altri svariati temi con i quali i nostri professionisti si trovano a doversi misurare ogni giorno: non solo formazione, ma anche confronto e valorizzazione di buone prassi.

Un'opportunità concreta di confronto e formazione: il progetto *Rebuilding*

Proprio in merito al supporto formativo, cito, tra i tanti realizzati, il progetto *Rebuilding*, poiché ha avuto come obiettivo il sostegno e potenziamento delle capacità degli Ambiti Territoriali Sociali sugli interventi di contrasto alla povertà legati ai finanziamenti del PON Inclusione, realizzato attraverso **interventi formativo-laboratoriali**. ANCI Lombardia ha ricoperto il ruolo di partner di progetto di Regione Lombardia, che ha partecipato al relativo avviso del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Con *Rebuilding* abbiamo organizzato per gli Ambiti **eventi formativi di taglio laboratoriale**, che hanno coniugato la cornice teorica di riferimento dei temi trattati con la messa a disposizione di spazi di confronto e di valorizzazione delle

esperienze locali e delle buone prassi, senza risparmiare un affondo sugli aspetti critici e problematici che via via emergevano dai partecipanti. Per consentire una maggiore contestualizzazione e confronto territoriale, i 91 Ambiti lombardi sono stati suddivisi in 8 gruppi formativi, tenendo a riferimento la geografia delle 8 Agenzie di Tutela della Salute (ATS).

A supporto dell'attività, è stata messa a disposizione dei partecipanti una piattaforma web dedicata al progetto, (organizzata in otto *communities*, ciascuna delle quali dedicata agli Ambiti afferenti alle diverse ATS), in cui reperire tutti i materiali della formazione, fruibili quindi anche in modalità asincrona. In ciascuna *community*, è stata realizzata una "**Cassetta degli attrezzi**" (*Toolkit*) nella quale sono consultabili i materiali inerenti alla formazione laboratoriale, utili a supportare concretamente l'attività degli Ambiti.

I contenuti messi a disposizione degli Ambiti lombardi hanno spaziato dall'offerta di strumenti per la **gestione della governance territoriale** e della sfida della **collaborazione con il Terzo settore**, attraverso l'utilizzo degli istituti della co-programmazione e co-progettazione; strumenti per una **integrazione efficace dei fondi** a disposizione, utile a orientare le scelte di finanziamento al fine di raggiungere gli obiettivi dei Piani di zona e del Piano povertà; formazione e strumenti di gestione per le **attività di rendicontazione** in capo agli Ambiti, oneri che non possono essere scindibili dalla messa in campo di progetti efficaci.

ANCI Lombardia ha accompagnato gli Ambiti lombardi lungo un anno di lavoro, da aprile 2022 ad aprile 2023, cercando di essere un supporto concreto e offrendo affiancamento agli adempimenti che in quest'anno sono stati posti loro in capo, e ponendo costante attenzione alle esigenze rilevate nel corso della realizzazione delle attività di progetto.

Un'esperienza progettuale territoriale sulla povertà estrema

Chiudo con un'esperienza concreta di realizzazione di un progetto per il contrasto alla povertà estrema. Molte sono le esperienze in atto nei territori lombardi rispetto al tema in oggetto, ma non potendo rappresentarle nella loro numerosità, ho scelto di presentare alcuni spunti che derivano da una di esse in particolare. Si tratta di un'esperienza di progettazione nata nel 2019 in un ambito territoriale lombardo, collocato geograficamente nell'area Nord della Città Metropolitana di Milano; è un **progetto di accompagnamento a persone con difficoltà abitative o senza dimora**, con l'obiettivo di favorire la loro re-inclusione nella comunità, che in estrema sintesi prevede:

- individuazione di percorsi personalizzati nei quali le persone vengono sostenute e accompagnate grazie ad un affiancamento educativo dedicato;
- sostegno all'autonomia, non solo attraverso la ricerca di soluzioni alloggiative, ma attraverso sostegni e opportunità definiti su misura e fruibili grazie all'attivazione di servizi e risorse mobilitate nella comunità (servizi e opportunità del pubblico, del Terzo settore, di attori privati) con l'obiettivo di ri-attivare contatti sociali.

Si tratta dunque di **percorsi di emersione dalla marginalità e dal ritiro sociale** nei quali le persone recuperano autostima e riconquistano un ruolo sociale.

Un progetto che si fonda su un grande **lavoro di rete** tra tutti gli attori in gioco, che permette di costruire proposte e **percorsi personalizzati**, in modo flessibile, lontano dalle logiche dell'offerta di servizi standardizzata, e giocato sulla **prossimità e la vicinanza alle persone in difficoltà**, con un'attenzione anche ai più piccoli particolari della loro vita. La **fiducia tra i partners** è fondamentale in questo progetto, ed è un elemento che consente di aggregare segmenti sempre più numerosi e importanti della comunità, a supporto dei percorsi di inclusione; in questo modo si creano sinergie e **si generano risorse dall'interno della comunità** stessa. Altro elemento fondamentale in questo progetto è la capacità di "vedere" nelle persone, oltre al bisogno di cui sono portatrici, soprattutto **le risorse e le potenzialità** che possiedono: è proprio su queste ultime che si fa leva per innescare il cambiamento[*note*]Cfr Cooperativa Intrecci, "Farsi Strada: storie, punti di vista, esperienze" - Progetto a cura dell'Ambito di Garbagnate Milanese.[/*note*].

Credo che sia grazie ad esperienze territoriali come questa, progettate e messe in atto con tanta cura e con un grande investimento in termini di energie della comunità e dei professionisti dedicati, che sarà possibile immaginare percorsi concreti nei quali le persone in difficoltà possano riprendere in mano il corso della loro vita e ricostruirsi un futuro possibile.