



## PON Città Metropolitane 2014-2020

CCI 2014IT16M20P004 – Approvato con Decisione C (2015) 4998 del 14 luglio 2015

# Allegato A - Documento metodologico per la definizione degli Indicatori di Risultato FSE Relazione Annuale di Attuazione 2018

Periodo di riferimento 01.01.2018-31.12.2018

Regolamento (UE) n. 1303/2013 – articolo 50  
Regolamento di Esecuzione (UE) n. 207/2015



## INDICE

Premessa .....	4
<b>1. Azioni 3.1.1 e 3.3.1 - Prime analisi per la definizione degli Indicatori di Risultato FSE.....</b>	<b>5</b>
1.1. Azione 3.1.1 - Azioni integrate di contrasto alla povertà abitativa .....	5
1.2. Azione 3.3.1 - Sostegno all'attivazione di nuovi servizi in aree degradate .....	7
<b>2. Azione 3.2.2 – Misurazione dei risultati delle azioni per l'inclusione dei senza dimora .....</b>	<b>10</b>
2.1. Cosa è emerso: inquadramento del fenomeno .....	12
2.2. Quali risposte si possono offrire a contrasto del fenomeno? .....	12
2.3. Cosa è emerso: che cosa fanno concretamente le città .....	13
2.4. Cosa è emerso: i bisogni immateriali delle persone.....	14
2.5. Cosa è emerso: come fotografare il fenomeno .....	16
2.6. Principali apprendimenti.....	17

## Premessa

L'aggiornamento degli Indicatori di Risultato del Programma effettuato nel 2019 ha presentato una serie di criticità - connesse a diversi fattori - in relazione ai quali l'Autorità di Gestione (di seguito AdG) ha adottato una strategia per ovviare alle difficoltà del processo di valorizzazione degli Indicatori sia ai fini della compilazione della Relazione Annuale di Attuazione, sia delineando un percorso volto a risolvere i problemi di rilevazione in un'ottica di medio periodo.

L'Allegato I al Reg. 1304/2013 "*Indicatori comuni di output e di risultato per quanto riguarda gli investimenti dell'FSE*" fornisce un elenco puntuale di Indicatori Comuni di Risultato sia con riferimento al breve termine (ovvero nel momento in cui si conclude la fase di partecipazione all'intervento da parte di un individuo), sia rispetto al lungo termine (es. entro i sei mesi successivi dal momento della conclusione dell'operazione): tali Indicatori si focalizzano in molte circostanze su percorsi finalizzati all'occupabilità dei partecipanti (ricerca di un lavoro, percorsi di formazione, ottenimento di qualifiche professionali). Mentre tale approccio può rivelarsi particolarmente appropriato per interventi finalizzati alla ricerca di un'occupazione, risulta invece più problematico applicare questo approccio a interventi – come quelli realizzati dal PON Metro – orientati a contrastare fenomeni di disagio abitativo, laddove il disagio è declinato in forme articolate e rispetto a target di utenti molto differenti.

Sulla base di tali premesse e in linea con quanto previsto dalla condizionalità ex ante G7 il cui scopo principale è di riuscire ad avere *una base statistica per effettuare valutazioni di impatto delle azioni che contribuiscono più efficacemente al conseguimento dei risultati auspicati*, l'Autorità di Gestione ha negli ultimi mesi (fine 2018 e inizio 2019) realizzato una serie di attività volte a garantire – non soltanto in vista della redazione della RAA ma in una prospettiva di medio periodo – una puntuale e affidabile valorizzazione di ciascun Indicatore di Risultato inserito nel Programma, a prescindere dal fondo di riferimento (FSE o FESR).

Laddove tale esercizio si rivelasse difficoltoso per uno o più Indicatori – a causa di fattori esogeni all'attività dell'AdG (insufficienza o scarsa rappresentatività dei dati, scarsa frequenza con cui avviene il rilascio, difficoltà a modificare indagini campionarie già strutturate) – si prenderà in considerazione l'opportunità di modificare il Set di Indicatori vigente e/o di aggiornare i valori Baseline e Target fissati.

## 1. Azioni 3.1.1 e 3.3.1 - Prime analisi per la definizione degli Indicatori di Risultato FSE

Di seguito si riportano alcune precisazioni relative alle analisi svolte, alla disponibilità di informazioni e all'interpretazione del concetto di fuoriuscita dal disagio in relazione alle progettualità specifiche ed ai target considerati, utili a fornire una chiave interpretativa ai primi risultati degli indicatori inseriti nelle Tabelle 2C della Relazione Annuale di Attuazione.

### 1.1. Azione 3.1.1 - Azioni integrate di contrasto alla povertà abitativa

#### Priorità di investimento 9.i.

#### **OS 3.1 Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo [R.A 9.4]**

I partecipanti che hanno concluso il percorso di inclusione abitativa prima del 2018 sono 577, dei quali 283 nelle RS e 294 nelle RMS.

Con riferimento ai partecipanti che hanno concluso il loro percorso di inclusione nell'ambito del PON Metro, sono state avviate le prime attività di analisi anche al fine di verificare i primi risultati ottenuti attraverso l'implementazione del Programma. Ai fini della quantificazione dei primi risultati relativi a questa priorità, in parallelo alla procedura di gara per l'affidamento del servizio di valutazione indipendente degli interventi dell'Asse 3, è stata avviata un'attività preliminare di raccolta dati e di analisi su alcuni interventi specifici attuati dagli Organismi Intermedi. Ai fini della ricostruzione della situazione dei partecipanti all'interno della priorità 9.i ad un anno dalla conclusione dell'intervento, le attività di analisi si sono al momento concentrate su alcune operazioni specifiche. Infatti, in considerazione dell'ammissione a finanziamento di progettualità già avviate, il lavoro di reperimento delle informazioni sui risultati conseguiti dai partecipanti di tre operazioni non sono ancora completamente disponibili. Il lavoro di analisi svolto ha, dunque, riguardato esclusivamente 33 partecipanti delle RMS su un totale di 294 (cfr. Tab. 1) e nessun partecipante nelle RS.

Tab.1 - Regioni Meno Sviluppate (RMS)

		CO12	CO17
FUORIUSCITI AL 31/12/2017	294	111	183
FUORIUSCITI al 31/12/2017 di cui si sono raccolte le informazioni	33	7	26
RAPPRESENTATIVITA'	11%	6%	14%
DI CUI RITIRATI	5	3	2
DI CUI MINORI	9	1	8
POPOLAZIONE DI RIFERIMENTO	19	3	16
SITUAZIONE MIGLIORATA (Abitativa)	18	3	15
% MIGLIORAMENTO/POPOLAZIONE Abitativa	95%	100%	94%
SITUAZIONE MIGLIORATA (Lavorativa)	4	0	4
% MIGLIORAMENTO/POPOLAZIONE Lavorativa	21%	0%	25%

I partecipanti alle operazioni considerate si riferiscono a target molto specifici come, ad esempio, donne vittime di violenza e famiglie con persone che presentano disabilità psichiche e fisiche molto gravi. Sia per le caratteristiche e la complessità delle differenti situazioni trattate, sia per la tipologia di servizio erogato, è importante specificare che il raggiungimento dell'autonomia abitativa è stato interpretato in modo differente. L'analisi effettuata sulle specifiche progettualità ha infatti evidenziato che, a fronte di un condiviso obiettivo di uscita dal disagio abitativo, l'indicatore di risultato corrispondente non può essere interpretato in modo univoco in considerazione della diversificazione della tipologia di target e di fabbisogno; infatti, per le famiglie con persone che presentano disabilità fisiche e psichiche molto gravi, il miglioramento e/o l'uscita dal disagio abitativo è stato considerato raggiunto in virtù del conseguimento di un miglioramento nell'autonomia da parte dell'utente del servizio ed una migliorata capacità della famiglia nella gestione della malattia e della disabilità. Invece, con riferimento alle operazioni relative a centri per donne vittime di violenza, è importante evidenziare come nella maggior parte dei casi il percorso si è concluso con il raggiungimento di una soluzione abitativa appropriata, che in alcuni casi si è tradotta nella possibilità di rientrare nella casa di proprietà e/o dalla famiglia di origine grazie al lavoro fatto nel corso del progetto per allontanare il marito e/o per ricostruire le relazioni con la famiglia originaria della donna. Notevolmente più bassi e ancora lontani dal target previsto dal Programma, sono i risultati ottenuti in termini di politica attiva e misurati attraverso l'ottenimento di un lavoro e/o di una qualifica. Bisogna comunque tener presente che l'analisi si è concentrata su target molto particolari tra cui persone con disabilità, che sicuramente rappresentano un target per il quale è maggiormente complesso il reinserimento e/o avvicinamento al mondo del lavoro. Con l'avvio della prossima valutazione, sarà possibile avere

una popolazione di riferimento dell'analisi più ampia e maggiormente rappresentativa del totale dei partecipanti presi in carico e, allo stesso tempo, si potrà considerare la molteplicità di azioni messe in campo dal Programma e i differenti target delle stesse.

Questa prima parte di attuazione ha però permesso di rilevare che i progressi fatti nel raggiungimento degli obiettivi del Programma non sono solo quelli evidenziati attraverso questa prima analisi sugli indicatori. Infatti, le attività di ricognizione dei bisogni, la progettazione del servizio a misura territoriale, la riorganizzazione delle risorse comunali, la costruzione della rete di partenariato per l'erogazione di servizi, ha richiesto sforzi e tempo, stante l'organizzazione frammentata dei servizi dedicati nei Comuni. Pertanto, l'implementazione delle operazioni previste ha visto importanti innovazioni nell'organizzazione e/o nel consolidamento dei servizi, richiedendo un lavoro di progettazione molto accurato che ha portato alla costituzione, sebbene in alcuni casi in forma ancora sperimentale, di Agenzie per la Casa in 10 realtà metropolitane sulle 14 coinvolte nel Programma.

Anche su questi aspetti sarà importante, con l'avvio delle attività di valutazione indipendente, approfondire gli effettivi risultati raggiunti in termini di miglioramento dei servizi, nonché di organizzazione interna delle funzioni del Comune e di rete di relazioni con l'esterno.

## 1.2. Azione 3.3.1 - Sostegno all'attivazione di nuovi servizi in aree degradate

### Priorità di investimento 9.v.

#### **OS 3.3 Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità [RA 9.6]**

Con riferimento all'Azione 3.3.1 del Programma, i partecipanti che hanno concluso il percorso di inclusione in cui erano stati coinvolti sono 359, di cui 41 in RS e 318 in RMS. Di seguito (cfr. Tab. 2 e 3) si riportano le prime analisi relative ai risultati ottenuti dal Programma con riferimento ai partecipanti che hanno concluso il percorso entro fine 2017 nelle due categorie di regioni interessate (RS ed RMS).

Tab. 2 - Regioni Sviluppate (RS)

		<b>F</b>	<b>M</b>
FUORIUSCITI al 31/12/2017	41	11	30
DI CUI RITIRATI	6	3	3
POPOLAZIONE DI RIFERIMENTO	35	8	27
Risposte ricevute	26	7	19
RAPPRESENTATIVITA'	74%	88%	70%
SITUAZIONE MIGLIORATA	23	7	16
% MIGLIORAMENTO/POPOLAZIONE	66%	88%	59%

L'analisi dei risultati nelle città dell'area RS ha riguardato esclusivamente un singolo progetto in quanto unica esperienza ad avere percorsi conclusi su questa azione entro fine 2017. Il progetto si focalizza su una popolazione di giovani segnalati dalle scuole o dai servizi sociali poiché a rischio di abbandono della scuola o di marginalità ed esclusione sociale. La popolazione di riferimento per l'analisi è di 35 giovani, dal momento che, a fronte di 41 fuoriusciti dal progetto, 6 si sono ritirati durante il percorso o sono stati dimessi (ad esempio per problemi giudiziari segnalati al Servizio di competenza). Tra questi, per 26 giovani (74% della popolazione di riferimento nel complesso, 88% di quella femminile e 70% di quella maschile) è stato possibile ricostruire la situazione ad un anno dalla conclusione dell'intervento attraverso le informazioni raccolte dai soggetti gestori del servizio. La percentuale di ragazzi per i quali la situazione di emarginazione può considerarsi superata alla fine del percorso è pari al 66% della popolazione di riferimento, che diventa 88% se si considera la sola popolazione femminile (meno rappresentata tra i presi in carico). La situazione di disagio viene considerata superata positivamente quando si verifica una delle seguenti condizioni:

1. il giovane è accompagnato al Centro per l'impiego per un'esperienza di lavoro (quando durante il tirocinio l'azienda manifesta l'intenzione di continuare il rapporto con il ragazzo, il CEL - Centro di Educazione al Lavoro - lo accompagna al Centro lavoro e si assicura che l'assunzione vada a buon fine);
2. il giovane passa al progetto PIL (accompagnamento al lavoro facilitato per fasce deboli di popolazione, attraverso lo strumento delle borse lavoro);
3. il giovane raggiunge una qualifica/certificazione professionale oppure trova lavoro autonomamente, anche grazie al supporto delle famiglie.



I casi di dispersione (che non rientrano, dunque, nelle casistiche precedenti) sono quelli in cui i giovani, pur avendo concluso il percorso, non sono riusciti ad uscire dalla loro condizione di esclusione e marginalità.

Tab. 3 - Regioni Meno Sviluppate (RMS)

		<b>F</b>	<b>M</b>
FUORIUSCITI al 31/12/2017	318	171	147
DI CUI RITIRATI	0	0	0
POPOLAZIONE DI RIFERIMENTO	318	171	147
Risposte ricevute	316	169	147
RAPPRESENTATIVITA'	99%	99%	100%
SITUAZIONE MIGLIORATA	177	96	81
% MIGLIORAMENTO/POPOLAZIONE	55%	56%	55%

Anche nel caso delle città nell'area RMS, l'analisi si è focalizzata su una singola operazione, in quanto unico intervento ad avere partecipanti con percorsi conclusi entro il 2017. Il progetto prevede l'attivazione di interventi tesi all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati tra i 30 e i 55 anni, residenti presso i Quartieri bersaglio (quartieri disagiati di cui al Programma), caratterizzati da particolari condizioni di degrado e identificati nel territorio della Città di Bari, sia mediante l'attivazione di tirocini della durata di 6 mesi da espletarsi presso operatori economici del terzo settore e imprese del territorio (soggetti ospitanti), sia attraverso l'implementazione di attività e il coinvolgimento di altri soggetti per la presa in carico, orientamento e *coaching* con il coordinamento del Job Centre del Comune di Bari. La popolazione di riferimento per l'analisi è pari a 318 persone, su 2 delle quali non è stato possibile verificare la situazione ad un anno dalla conclusione dell'intervento attraverso le informazioni disponibili presso il Comune. L'Amministrazione, infatti, ha avviato da tempo una rilevazione periodica sulla situazione occupazionale dei soggetti che hanno partecipato ai percorsi attivati prendendo in considerazione anche la tipologia di occupazione raggiunta e il settore produttivo interessato. La percentuale di partecipanti per i quali la situazione di emarginazione può considerarsi superata alla fine del percorso è pari al 55%, che diventa 56% se si considera la sola popolazione femminile (maggiormente rappresentata tra i presi in carico). La situazione di disagio viene considerata superata positivamente quando le persone accompagnate nel percorso hanno mantenuto e/o rinnovato un rapporto di lavoro successivo al tirocinio.

Alla luce di queste analisi sulle due progettualità che hanno preso in carico partecipanti con percorsi conclusi entro fine 2017 è possibile assumere che, pur riferendosi ad un'attuazione molto parziale del Programma, il target indicato per l'indicatore è stato in entrambe le categorie di regioni superato in modo importante. Con l'avvio della prossima valutazione, a fronte di un maggior numero di partecipanti e anche attraverso l'attivazione di tipologie di azioni più diversificate, sarà possibile verificare con maggior dettaglio i risultati conseguiti dal Programma ed eventuali differenze nel conseguimento degli obiettivi con riferimento alle tipologie di interventi attivati.

## 2. Azione 3.2.2 – Misurazione dei risultati delle azioni per l'inclusione dei senza dimora

Il PON Metro, nel quadro più ampio della “Strategia nazionale di lotta e contrasto alla povertà”, contribuisce a rispondere alle sfide legate al contrasto della marginalità estrema attraverso azioni volte alla riduzione dell'emergenza abitativa e di contrasto della povertà e della grave deprivazione.

Nello specifico, l'Asse 3 FSE prevede l'avvio di azioni integrate di contrasto alla povertà abitativa indirizzate a differenti target di popolazione e percorsi di accompagnamento alla casa per le comunità emarginate e servizi a bassa soglia per l'inclusione dei senza dimora. In particolare, l'Azione 3.2.2. sostiene l'attivazione e il rafforzamento della rete di servizi a bassa soglia e di pronto intervento sociale dedicati agli individui senza dimora.

L'indicatore di Risultato (IR 16) associato alla misurazione del successo di tale Azione prevede di rilevare la percentuale di partecipanti (homeless o persone colpite da esclusione abitativa) che sono uscite dal **disagio abitativo** dopo 1 anno dalla conclusione dell'intervento.

Con riferimento ai partecipanti che hanno superato i fattori di disagio abitativo a distanza di un anno dalla conclusione dell'intervento, analizzando i primi interventi conclusi nel 2017 in tre città (Bari, Napoli e Palermo) è emersa la complessità della valorizzazione di tale indicatore. A tal proposito, si segnala che nella Tabella 2C della RAA in corrispondenza della quantificazione dell'Indicatore è stato inserito il valore zero: ciò non significa che non siano stati conseguiti dei risultati e/o che sia necessaria una riprogrammazione delle Azioni attuate/in attuazione nelle città - che peraltro hanno raggiunto obiettivi importanti anche con riferimento all'impostazione

innovativa dei servizi avviati per contrastare il fenomeno - ma perché è invece opportuno evidenziare la problematicità di misurazione dei risultati con riguardo agli interventi avviati.

A tal proposito, l'Autorità di Gestione del PON Metro **in collaborazione con il NUVAP – Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione** – ha avviato una riflessione comune tra chi lavora da anni sul tema della grave emarginazione adulta e delle persone senza fissa dimora organizzando un incontro di lavoro dal titolo **“Verso la misurazione dei risultati delle azioni per l'inclusione dei senza dimora”**, cui hanno preso parte esperti di politiche ed azioni rivolte alle persone senza dimora, ovvero i referenti dell'Autorità di Gestione del PON Inclusione, la Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora (Fio.PSD), l'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), l'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP), l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), ricercatori universitari (Politecnico di Torino) nonché i referenti/soggetti attuatori degli interventi delle città di Palermo, Napoli e Bari.

A partire dal definire cosa significhi “uscire da una situazione di disagio” con riferimento a ciascuna categoria di utenza intercettata dal PON, la finalità dell'incontro era far emergere dati e conoscenze (anche implicite) esistenti che possono contribuire ad una misurazione del risultato delle azioni. A tal fine è stato chiesto agli interlocutori di riflettere, alla luce di esperienze concrete all'interno o all'esterno del PON, su alcuni aspetti connessi agli interventi.

In particolare:

- come concettualizzare i risultati;
- quali sono gli approcci di policy sviluppati e quali le modalità concrete di intervento;
- le modalità di monitoraggio delle persone che ricevono servizi connessi al PON;
- quali sono le fonti informative disponibili relative alle azioni e ai risultati conseguiti;
- quali sono le direzioni plausibili di ricerca per le future valutazioni da avviare sugli interventi finanziati dal PON Metro.

Di seguito si riportano schematicamente le risultanze emerse dal confronto tra i diversi “interlocutori privilegiati” partecipanti all'incontro, cui si intende nei prossimi mesi dare seguito per ulteriori sviluppi.

## 2.1. Cosa è emerso: inquadramento del fenomeno

### ➤ Quanti sono i senza dimora in Italia?

L'ultimo **dato statistico** disponibile è **aggiornato al 2015** (dato sul quale si è basata l'attuale programmazione 2014-2020): in Italia ci **sono circa 50 mila persone senza tetto e senza casa**. Il dato andrebbe aggiornato anche in vista della prossima programmazione 2021-2027.

### ➤ Chi sono i senza dimora?

Si tratta di un **fenomeno prevalentemente urbano** che caratterizza nella maggior parte dei casi le città di grandi dimensioni e riguarda uomini e donne, italiani e stranieri che vivono in strada o sono ospiti di comunità di accoglienza e non hanno una dimora propria. Il fenomeno può inoltre essere esteso alle persone che vivono in abitazioni inadeguate o fatiscenti (es. baracche, roulotte, edifici con problemi di varia tipologia) o sono ospiti presso abitazioni di conoscenti o parenti.

Emerge una **forte eterogeneità dei profili** (uomini, donne, giovani, anziani, malati) a fronte di una standardizzazione delle risposte offerte.

Un elemento di attenzione è rappresentato **dall'età media dei senza dimora che è in calo negli ultimi anni**: dal rapporto Caritas e dai questionari che periodicamente la Fio.PSD pone ai propri soci, emerge come **tra i senza fissa dimora il numero di giovani sia aumentato in maniera considerevole**. Tra le persone più giovani troviamo spesso donne vittime di violenza, vittime di sfruttamento, persone che hanno subito traumi o ancora persone con "problemi di dipendenza".

Tra le persone senza fissa dimora il 14% sono rappresentati da "cronici" che vivono in strada e costituiscono la parte del fenomeno difficilmente contrastabile; la restante parte è rappresentata da persone che si rivolgono ai servizi sociali per ottenere prestazioni – di varia natura – di assistenza; persone che potrebbero uscire dalla situazione di marginalità estrema attraverso l'erogazione di servizi personalizzati (e quindi meno rigidi e standardizzati) e/o attraverso percorsi di accompagnamento, ascolto e supporto. Le persone senza fissa dimora vivono in strada mediamente da oltre due anni e mezzo (per la nomenclatura nazionale chi vive in strada da oltre un anno viene considerato "cronico").

## 2.2. Quali risposte si possono offrire a contrasto del fenomeno?

Emerge dagli interventi degli esperti come, a fronte dell'eterogeneità dei profili, si riscontri spesso una **standardizzazione delle risposte** che però sta gradualmente cambiando: vi sono infatti nelle

città molti progetti innovativi promossi da enti pubblici e privati che ottengono risultati significativi.

Le linee di indirizzo ministeriali infatti invitano le città a dotarsi di servizi a bassa soglia: tali servizi prevedono dormitori, docce, mense, etc.. ossia servizi di cui attualmente c'è in Italia una copertura rilevante.

**Le tipologie di servizi sui quali occorre apportare miglioramenti sono i servizi di “presa in carico”,** ovvero servizi di Segretariato Sociale e sportelli di ascolto. È importante, inoltre, **considerare tra i fattori di successo il grado di partecipazione e coinvolgimento delle persone** che può restituire il successo di una politica e di una pratica.

Per quanto riguarda il disagio abitativo è necessario prendere in considerazione soluzioni abitative diverse, ovvero **accompagnamenti verso l'housing** quali *l'housing first*, il *cohousing*, i gruppi appartamento.

Se ci si focalizza infatti sul superamento del disagio abitativo, una prima considerazione condivisibile concerne il fatto che **il successo degli interventi si misura grazie all'acquisizione di un'abitazione non necessariamente in piena autonomia.**

Infatti, nella maggior parte dei casi l'utenza dei servizi a bassa soglia presenta forme di *multidimensionalità della povertà*: ciò significa avviare accompagnamenti e percorsi specifici attraverso i quali gli individui possano arrivare progressivamente ad una autonomia abitativa ovvero in un arco di tempo non breve.

### 2.3. Cosa è emerso: che cosa fanno concretamente le città

#### ➤ A fronte di una grande eterogeneità dell'utenza, quali risposte offrono le città?

La **città di Palermo** rispetto ai servizi di prima soglia ha illustrato l'iniziativa dei poli notturni e diurni di secondo livello: attraverso l'attivazione di tali servizi si cerca di **dare una risposta adeguata alle caratteristiche delle singole persone** mediante colloqui preliminari per valutare il percorso più adatto da intraprendere per ciascun utente; a dimostrazione di come si intende applicare tale approccio vi è l'organizzazione degli spazi all'interno delle strutture. Infatti, non sono previste ampie camerate per la sistemazione degli utenti ma piuttosto stanze di 2-3 posti ciascuna che garantiscono una dimensione più adatta al servizio che si intende fornire.

Anche la **città di Napoli** sta lavorando su servizi di **secondo livello e su azioni di presa in carico** rispetto alle quali si sta anche cercando di restituire la regia di un percorso storicamente svolto da Enti del terzo settore o associazioni di volontariato al servizio sociale professionale: tuttavia si registrano difficoltà – nella gestione dei servizi – per un deficit di formazione dei dipendenti.

La **città di Bari** ha presentato l'esperienza delle **Case di comunità**, alloggi dotati di servizi comuni pensati per differenti target di utenti (non solo per persone abituate a vivere in strada ma anche uomini soli, famiglie, immigrati). Nelle Case di Comunità è prevista una presa in carico degli utenti e servizi integrativi (quali distribuzione di cibo, farmaci e sportelli di ascolto), al fine di integrare l'offerta tradizionale di servizi già presente nei quartieri, consentendo in tal modo ai senza dimora una tutela più completa.

In tal senso va menzionato il **PON Inclusione che promuove un'azione integrata con il PO FEAD** per persone in condizione di massima deprivazione nelle Città Metropolitane, rivolta da un lato al rafforzamento dei servizi territoriali di bassa soglia e dall'altro al rafforzamento delle risposte in termini di aiuti materiali, accompagnando queste azioni con misure di sostegno sociale ovvero **legando gli interventi di emergenza con misure più strutturali**.

#### **Si riporta qualche dato sugli effetti degli interventi avviati:**

Palermo 490 persone accolte nel 2018 nei dormitori di secondo livello, la cui permanenza ha avuto una durata fino a 4-5 mesi per garantire un minimo di progettualità alle persone;  
111 persone accolte nel 2019 (di cui 55 nei poli diurni e 66 nei poli notturni). Le unità di strada hanno invece raggiunto circa 60 persone.

Napoli oltre 1.400 persone accolte nel 2018.

Bari 270 persone accolte nel 2018 in Case di comunità; 43 nei dormitori.

## 2.4. Cosa è emerso: i bisogni immateriali delle persone

Il ricercatore del Politecnico di Torino ha illustrato in sintesi gli elementi essenziali del progetto **“Costruire bellezza”**, sviluppato a Torino ed entrato a pieno titolo come servizio previsto dalle politiche del Comune. Con un'equipe multidisciplinare composta da designer, architetti e



antropologi sono stati avviati **processi partecipativi sulle fragilità per umanizzare gli spazi dei dormitori**. Si tratta di Laboratori di inclusione sociale dove i senza dimora interagiscono per un periodo di 9 mesi con una serie di altri soggetti, cittadini, studenti e volontari. Da questi processi è emersa una parte intangibile di bisogno delle persone che hanno mostrato - partecipando a tali processi - **una forte volontà di essere coinvolti ulteriormente, mostrando bisogni più immateriali quali la autodeterminazione e l'esercizio dei diritti di cittadinanza**.

Questi processi partecipativi - dando voce, "agency" - producono almeno due effetti:

1. Possibilità per la persona (utente) di **costruzione di reti migliori e più forti**;
2. Possibilità di osservare con più attenzione le persone e dunque di **leggere** - da parte degli operatori - **la domanda e profilare al meglio l'utente**: per i servizi di bassa soglia ciò è importante dal momento che la domanda non riesce a essere formulata nella maniera più adeguata.

Dall'osservazione emergono capacità che non si conoscevano e che ad esempio possono essere ben utilizzate in un contesto lavorativo.

Il processo di osservazione/ascolto delle persone viene monitorato nell'arco dei 9 mesi attraverso **indicatori auto costruiti** con il Comune, gli operatori e le persone coinvolte. **Il risultato è un racconto delle caratteristiche tangibili della persona nonché caratteristiche che riguardano di più la capacità di fare relazione e di mettersi in relazione con gli altri**.

Il monitoraggio avviene sia attraverso percorsi di autovalutazione degli utenti (ovvero la persona racconta di sé), sia dall'equipe composita. La lettura che ne deriva è complessa, articolata e qualitativa e può **aiutare a capire meglio le esigenze di ciascuna persona**.

Tra gli elementi di successo dell'esperienza si possono menzionare la capacità di aggregazione di persone esterne al circuito dei "senza dimora" (tirocinanti, studenti, volontari, etc..) come pure il fatto che le persone dopo il periodo di presa in carico tornano presso il servizio proponendo progettualità ulteriori. Questo ha permesso ai laboratori di divenire interlocutori anche per la costruzione di percorsi successivi con le persone.

## 2.5. Cosa è emerso: come fotografare il fenomeno

Le indagini tradizionali condotte da ISTAT, che partono da liste anagrafiche sulle spese delle famiglie residenti, rappresentano un numero elevato di poveri (5 milioni). Tuttavia, tale stima – che risponde a uno specifico metodo di misurazione - non include i senza dimora.

**La rappresentazione reale della povertà del paese deve integrare questa informazione con quella di coloro che non vengono raggiunti dalle tecniche tradizionali di rilevazione dei fenomeni.** Per questo motivo sono necessarie tecniche specifiche per raggiungere questo tipo di popolazione.

Nel 2011 e 2014 ISTAT ha condotto un'indagine specifica sui senza dimora, usando tecniche campionarie, attraverso rilevazioni presso mense e dormitori ovvero punti privilegiati di osservazione che consentivano di raggiungere questa popolazione e di ottenere una stima del fenomeno. Un supplemento di indagine è stato poi svolto in via sperimentale a Torino (sempre nel 2014) attraverso rilevazioni presso le Unità di Strada, al fine di capire se la sovrapposizione tra la stima del censimento e tutto l'universo dei senza dimora non fosse troppo distorta. Tuttavia, il problema della rappresentazione del fenomeno non trova ancora soluzioni soddisfacenti attraverso le tecniche di rilevazione della statistica ufficiale.

ISTAT ha intenzione di **rinnovare l'indagine del 2014** proponendo **una riflessione anche sulle tecniche specifiche** utilizzate nel 2014 che allo stato attuale non sono più adeguate e idonee per fornire una rappresentazione plausibile e attendibile di questa porzione di popolazione. A questo proposito si sta valutando **di avviare un'indagine che si configuri come un sistema integrato di indagini.**

Nel corso dell'incontro è stata anche evocata l'esperienza positiva del **progetto "RACCONTAMI"**, finanziato dalla Fondazione Rodolfo De Benedetti attraverso la collaborazione di volontari ed enti del terzo settore. L'iniziativa ha permesso di realizzare il censimento dei senza dimora nella Città di Milano e Roma e rappresenta ancora oggi un modello da tenere in considerazione nel costruire la prossima indagine dell'Istituto Nazionale di Statistica.



## 2.6. Principali apprendimenti

➤ **Cosa significa uscire dal disagio abitativo per un individuo senza dimora? L'uscita dal disagio abitativo è uguale per tutti i target ai quali si indirizzano le azioni? Qual è l'esito dei servizi a bassa soglia e come lo si può misurare?**

1. Facendo riferimento all'Indicatore di Risultato del Programma (Fondo Sociale Europeo) IR 16 "Percentuale di partecipanti che escono dal disagio abitativo dopo 1 anno dalla conclusione dell'intervento - Homeless o persone colpite da esclusione abitativa" è emerso che, **per i servizi a bassa soglia** (sebbene con i caveat di innovazione dei servizi che il PON Metro ha provato a stimolare e che le città hanno fatto propri, ossia minore standardizzazione del servizio, maggiore attenzione alle caratteristiche degli utenti, etc...) **un fattore di successo delle attività si riferisce non già all'ottenimento di una vera e propria autonomia abitativa**, ma al miglioramento di capacitazione registrato da parte delle persone trattate. Più in generale rappresenta un successo **il miglioramento della capacitazione delle persone all'interno della società**, sia da un punto di vista individuale, sia istituzionale. Il riconoscimento all'anagrafe comunale, per fare un esempio concreto, rappresenta un primo importante passo affinché tali persone possano accedere ai servizi, primi fra tutti quelli sanitari.  
Per i servizi a bassa soglia il "cambio di stato" – auspicato dal Programma – non si sostanzia soltanto con la presa in carico da parte dei Servizi Sociali e la verifica della fuoriuscita dal disagio abitativo: il "cambio di stato" per un utente destinatario di tali servizi è rappresentato dal passaggio da una situazione di **invisibilità** a uno stato di **visibilità**.
2. L'esito favorevole dei servizi a bassa soglia non è necessariamente da identificare con l'uscita dalla situazione di disagio abitativo, (e non sicuramente in un arco temporale di dodici mesi che risulta troppo breve), quanto dal fatto che sia avvenuto un **contenimento e/o una riduzione del danno** con riguardo all'aspetto sociale e sanitario degli utenti. Non sempre l'aspettativa dei progetti di servizi a bassa soglia è rappresentata dall'uscita della condizione di "senza dimora": in alcuni casi **può rappresentare un successo riuscire a dare un nome e cognome all'utente, avere un medico di base, avviare il percorso di riconoscimento di disabilità e ottenere la conseguente indennità**. La fuoriuscita dal disagio abitativo dipende inoltre dal grado di cronicità della persona.  
Pertanto, non è corretto – e rischia di essere riduttivo – intendere come "cambiamento di stato" di un utente soltanto il fatto di aver avuto accesso ai servizi a bassa soglia.

3. Uno dei risultati conseguibili con l'attivazione di tali servizi consiste nel **garantire risposte adeguate alle necessità espresse da ciascuna persona**, assicurando ad ognuno alcuni servizi di base (es. assistenza medica e iscrizione all'anagrafe comunale).

Mentre la soluzione del **dormitorio** è adeguata per alcuni target di utenza, essa non appare invece idonea nei confronti di quanti si trovano nella condizione di non avere una dimora stabile. Per questa ragione, la realizzazione di strutture di accoglienza diverse dai dormitori, quali le **case di comunità** sperimentate a Bari, in cui i tempi di permanenza sono più lunghi, consentono agli utenti di rendersi autonomi senza che si realizzi la disgregazione del nucleo familiare, come accade invece nei dormitori.

Considerando che nei dormitori il tempo di permanenza consentito è al massimo di 90 giorni, occorre riflettere sulla durata effettiva dei percorsi di fuoriuscita dal disagio abitativo: i percorsi di successo registrano infatti **tempi lunghi** e spesso non facilmente prevedibili.

4. Un ulteriore elemento riconosciuto come rilevante nell'attivazione di servizi a bassa soglia è collegato all'organizzazione degli spazi delle strutture di accoglienza a favore dei senza dimora. La ridefinizione di spazi adeguati alle esigenze materiali (camere al posto di camerate) e immateriali delle persone (possibilità di ascolto e strumenti di autodeterminazione) si rivela un fattore di successo nelle modalità di erogazione del servizio e quindi nelle probabilità di ottenere un risultato favorevole.

➤ **Quali dati vengano rilevati, quali organizzazioni/individui sono possesso di informazioni, e come si possano rilevare in modo credibile e combinare tra loro?**

- ✓ **I numeri (da soli) non restituiscono gli esiti e dicono relativamente poco sul successo di un intervento.** La modalità di conteggio delle persone che ricevono servizi deve avvenire in maniera articolata, integrata e con tecniche qualitative. Tale approccio può aiutare a capire meglio gli utenti e a stimare gli effetti degli interventi.
- ✓ La legislazione sulla privacy non consente di rilevare le generalità degli utenti che accedono ai dormitori, né il **ripetuto accesso di uno stesso utente** al servizio. Tuttavia va rilevato come elemento di successo l'accesso reiterato a una medesima struttura da parte di un utente: ciò è indice di un'acquisita fiducia sia nei servizi che negli operatori adetti presso le strutture;
- ✓ Il limite temporale con cui si rileva il "cambiamento di stato" di un utente previsto dall'Indicatore di Risultato (ovvero la rilevazione a distanza di 1 anno dalla conclusione

dell'operazione) non è appropriato rispetto **all'orizzonte temporale** insito nella natura del servizio a bassa soglia e pertanto andrebbe revisionato e/o declinato ulteriormente;

Il valore aggiunto del PON Città Metropolitane consiste nel garantire la **continuità di erogazione** dei servizi in virtù di un finanziamento pluriennale delle attività pianificate dalle città; ciò contribuisce, per esempio, alla fidelizzazione dei fruitori che rappresenta un fattore di successo malgrado la semplice valorizzazione dell'Indicatore non sia in grado di cogliere tale aspetto.

- ✓ Emergono criticità in sede di **monitoraggio dei soggetti destinatari** delle azioni finanziate: è frequente la difficoltà di reperire i dati anagrafici dei soggetti fruitori di tali servizi, la cui identità resta ignota; per tali ragioni, assicurare un conteggio attendibile ai fini della valorizzazione degli indicatori è poco plausibile.

Sebbene il PON Metro abbia innescato una serie di “leve di innovazione” presso le città grazie all'attivazione di interventi in questo ambito, la strumentazione utilizzata per la misurazione dei risultati non aiuta a valorizzare in modo compiuto ciò che si sta realizzando sui territori.

Adottare una metodologia standardizzata e derivante da operazioni finanziate dal FSE che perseguono finalità molto differenti (il riferimento è all'attività di *follow up* dei beneficiari adottato nei progetti di “job training”) non contribuisce a spiegare e/o descrivere le potenzialità dei servizi. Le modalità di calcolo delle attività rivolte ai senza fissa dimora richiedono un cambio di approccio e l'adozione di metodologie più adeguate a misurare l'efficacia degli interventi.

Pertanto, per poter continuare a garantire finanziamenti a questa tipologia di interventi bisogna in primo luogo concordare le rappresentazioni del fenomeno come pure le modalità di interpretazione riguardo ai fattori di successo degli interventi.

- ✓ Le indagini svolte mostrano come dal **contatto con le persone** destinatarie dei servizi emerga una grande disponibilità a parlare e ad avere voce;
  - ✓ I **processi di ascolto e di inclusione partecipativi** che danno voce e agency, consentono la costruzione di reti migliori e più forti per le persone, e permettono agli operatori l'opportunità di leggere con più cura la domanda e profilare in modo più preciso l'utente.
- **E' possibile immaginare indicatori più rappresentativi (rispetto a quelli del Programma) per queste politiche tenendo conto della diversità delle esigenze espresse dagli utenti? Che cosa è un esito positivo di queste pratiche e come può essere contabilizzato?**

- ✓ Un esito positivo può essere considerato la **fuoriuscita dalla condizione di invisibilità**: la definizione di stadi progressivi di miglioramento rappresenta uno degli strumenti di misurazione del successo degli interventi;
- ✓ **Articolazione dei servizi**: è necessaria una riflessione su come si rappresentano i risultati in termini di varietà dei servizi offerti, di capacità dell'intervento di rispondere a più esigenze delle persone che nel frattempo sono fuoriuscite dall'invisibilità;
- ✓ **Riduzione dei tempi** di permanenza presso i dormitori: questo rappresenta un obiettivo fondamentale;
- ✓ Racconto di varie tipologie di esito positivo dei servizi, facendo attenzione a **non standardizzare le tipologie di servizi ma, al contrario, provando** a disegnare servizi e percorsi quanto più possibile individualizzati;
- ✓ La misurazione dell'efficienza del servizio può essere eseguita in molti modi, a seconda dei diversi angoli di osservazione e dei differenti significati che si attribuiscono al concetto di "efficienza" nel contesto di tali servizi;
- ✓ **Un Indicatore relativo al buon funzionamento del servizio** non può che essere connesso alle modalità con cui gli operatori riescono a offrire il miglior servizio a favore di ogni singola persona, offrendo in maniera adeguata e coerente risposte sulla base delle esigenze di ciascun utente. In tal senso può essere inteso l'obiettivo di **potenziare l'offerta ovvero attraverso una migliore articolazione dei servizi**.
- ✓ Un ulteriore Indicatore capace di esprimere il buon funzionamento del servizio **può essere associato sia alla numerosità degli accessi** al servizio, sia alla **numerosità di servizi erogati/erogabili** a favore degli utenti accolti. Va inoltre rilevato, una modalità alternativa o complementare di misurazione può includere l'osservazione in profondità di un numero contenuto di "storie di vita", ossia racconti in profondità delle vite di singoli utenti che hanno usufruito dei servizi e che possono essere considerati casi di successo.