

Le povertà in Toscana

Primo rapporto

Anno 2017

Le povertà in Toscana – primo rapporto – anno 2017

Regione Toscana
Direzione Diritti di Cittadinanza e Coesione Sociale
Settore Welfare e Sport
Osservatorio Sociale Regionale

Attribuzioni e ringraziamenti:

Il presente rapporto è stato curato da Paola Garvin (Regione Toscana – dirigente Settore Welfare e Sport e responsabile Osservatorio Sociale regionale) e da Caterina Tocchini (Regione Toscana – coordinatrice del gruppo di lavoro Povertà dell'Osservatorio Sociale regionale).

La redazione del rapporto è il frutto di un lavoro collettivo al quale hanno partecipato:

Andrea De Conno (ANCI / Federsanità)
Fabio Berti, Andrea Bilotti, Andrea Valzania e Massimiliano Tulipano (Dipartimento di Scienze sociali, politiche e cognitive dell'Università di Siena)
Nicola Sciclone e Letizia Ravagli (IRPET)

Alle attività di ricerca e di fornitura dei dati hanno collaborato a vario titolo:

Massimiliano Faraoni (Simurg Ricerche per conto di Anci Toscana)
Massimiliano Lotti e Francesco Paletti (Caritas)
Leonardo Carrai e Lavinia Giugni (Banco alimentare della Toscana)
Stefania Comparini (Regione Toscana- Settore Welfare e Sport)
Giovanni D'Aglia e Cristina Degli Innocenti (Regione Toscana – Settore politiche abitative)
Alessandro Salvi (Regione Toscana- Settore Innovazione sociale)

Un contributo importante alla redazione e alla revisione del testo è stato fornito dai colleghi e colleghe del gruppo di lavoro sulla povertà dell'Osservatorio sociale regionale: Arrigo Lupo Berghini, Giovanna Casolaro, Biancamaria Cigolotti, Cristina Corezzi, Chiara Crudeli, Daniela Pinzauti, Laura Tesi, Paola Tronu.

Un ringraziamento particolare va a tutte le persone che hanno contribuito alla realizzazione della presente pubblicazione dando la propria disponibilità a rispondere al questionario, a partecipare ai gruppi focus ed alle interviste.

Per il download della pubblicazione digitale e per approfondimenti si veda:

<http://www.regione.toscana.it/osservatoriosocialeregionale/attivita/esclusione-sociale-e-poverta>

In collaborazione con



Catalogazione nella pubblicazione (CIP) a cura della Biblioteca del Consiglio regionale della Regione Toscana

Le povertà in Toscana: primo rapporto, anno 2017 / [Regione Toscana, Direzione diritti di cittadinanza e coesione sociale, Settore welfare e sport ; Osservatorio sociale regionale ; a cura di Paola Garvin e Caterina Tocchini ; redazione di Andrea De Conno, Fabio Berti, Andrea Bilotti, Andrea Valzania, Massimiliano Tulipano, Nicola Sciclone e Letizia Ravagli]. - Firenze: Regione Toscana, 2017

1. Toscana <Regione>. Direzione diritti di cittadinanza e coesione sociale. Settore welfare e sport 2. Toscana <Regione>. OSR 3. Garvin, Paola 4. Tocchini, Caterina 5. De Conno, Andrea 6. Berti, Fabio 7. Bilotti, Andrea 8. Valzania, Andrea 9. Tulipano, Massimiliano 10. Sciclone, Nicola 11. Ravagli, Letizia

Immagine di copertina a cura di Osman Bucci (Anci Toscana)

362.509455

Povertà – Toscana – Rapporti di ricerca

Copertina approvata dalla Direzione generale della Presidenza della Giunta regionale toscana giugno 2017

Direzione generale della Presidenza della Giunta regionale toscana giugno 2017

Distribuzione gratuita

INDICE

PRESENTAZIONE	7
INTRODUZIONE.....	9
GUIDA ALLA LETTURA.....	11
CAPITOLO 1 Le povertà: definizioni, caratteristiche, scenari futuri	14
1.1 Definire le povertà oggi.....	14
1.2 La crescita e la “normalizzazione” della povertà in Italia..	18
1.3 La crescita della povertà in Toscana e le sue molteplici dimensioni	24
1.3.1 Un approfondimento: le famiglie toscane che compilano la DSU	30
1.4 Strategie e politiche di contrasto alle povertà: Europa, Italia e Toscana.....	33
1.4.1 La piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione	36
1.4.2 Europa 2014 -2020 e Fondo Sociale Europeo (FSE)	39
1.4.3 L'indice AROPE: At-Risk-Of-Poverty or Social Exclusion	43
1.4.4 Le misure nazionali di reddito minimo: dal SIA al REI	45
1.4.5 Una stima IRPET dei beneficiari e dei costi REI in Toscana	52
1.4.6 Progettazione territoriale e processi innovativi: il livello regionale	56
Nota al lettore.....	63
BOX - Progetto “Rete regionale inclusione delle persone senza dimora”	64
BOX - Progetto “Stazioni”	69

BOX - Progetto “Realizzazione di azioni e percorsi innovativi nell'area povertà ed esclusione sociale - Regione e Caritas Toscana”	71
BOX - Progetto “Interventi a contrasto del disagio abitativo”	73
CAPITOLO 2 - Prime evidenze rispetto all’attuazione delle misure di sostegno all’inclusione attiva (SIA) nelle zone della Toscana.....	79
2.1 La rilevazione sull’applicazione della misura SIA in Regione Toscana	80
2.2 Limiti e condizioni della rilevazione	80
2.3 La rilevazione: organizzazione territoriale, strumenti di presa in carico e reti	82
2.3.1 Le piattaforme utilizzate	84
2.3.2 Pre-assessment, assessment e equipe multi-professionali	86
2.4 Le reti territoriali	90
2.5 I beneficiari SIA. Primi elementi per un profilo qualitativo	95
2.6 Gruppi focus: conoscere insieme.....	103
2.6.1 Gruppi focus SIA.....	103
2.6.2 Gruppi focus Caritas.....	104
2.7 Il processo di presa in carico e i rapporti tra servizi pubblici e privato sociale.....	106
2.8 Possibili direzioni di lavoro	108
CAPITOLO 3 - Il sistema toscano di contrasto alla povertà alimentare... ..	110
3.1 La povertà alimentare: riflessioni teoriche su questioni pratiche	110
3.2 Strategie toscane di contrasto alla povertà alimentare: un approfondimento.....	116

3.2.1 L'esperienza del Banco Alimentare della Toscana	117
3.2.2 L'esperienza di Caritas Toscana.....	122
3.2.3 Empori solidali, botteghe e altre realtà di risposta e di contrasto alla povertà alimentare	125
BOX - L.R. 32/2009: Recupero alimentare.....	134
Conclusioni e fronti aperti.....	137
Riferimenti bibliografici	141

La povertà è la peggiore forma di violenza.

Gandhi

PRESENTAZIONE

Nell'ultimo decennio il tema della povertà è diventato centrale nel contesto delle politiche pubbliche, a livello europeo e nazionale, ed in particolare negli ultimi mesi si è assistito ad un dibattito sempre crescente che ha fatto sì che il contrasto alla povertà divenisse un obiettivo prioritario dell'agenda politica fino a richiamare l'intervento specifico del Legislatore.

La recente approvazione della Legge delega sulla povertà assume una portata storica per l'Italia che per la prima volta si dota di una misura di contrasto alla povertà assoluta - il REI - fondata sul principio dell'inclusione attiva, ovvero sul vincolo di affiancare al sussidio economico misure di accompagnamento capaci di promuovere il reinserimento nella società e nel mondo del lavoro di coloro che ne sono esclusi.

Questa Legge sollecita anche le Amministrazioni regionali e quelle locali ad una programmazione delle politiche che sia ancora più coerente con i bisogni della popolazione ed in grado di produrre risposte adeguate agli stessi, ponendo gli interventi di lotta alla povertà e di riduzione dell'emarginazione come prioritari.

E' anche con queste finalità che la Regione Toscana ha deciso di destinare circa il 20% del FSE, in tutto 145 milioni, ad interventi di promozione di politiche attive di sviluppo con azioni di protezione sociale, misure non meramente assistenziali ma concepite per favorire l'occupazione e l'inclusione attiva, che per la prima volta saranno quasi interamente gestite dalle strutture dell'Assessorato al Welfare.

È necessario infatti investire, oltre che in risorse destinate a cittadini e famiglie, anche nel rafforzamento dei Servizi dei territori, che devono essere accompagnati nel percorso di consolidamento dell'infrastruttura sociale necessaria all'adozione di una presa in carico integrata, con servizi mirati ed equipe multiprofessionali dedicate.

È questo mutato scenario in cui gli aspetti della conoscenza del fenomeno povertà e della sua misurazione assumono rilevanza fondamentale per l'adozione di politiche adeguate, il motivo per il quale ho proposto all'Osservatorio Sociale regionale di avviare lo studio di tale fenomeno inserendolo tra i temi specifici dei suoi approfondimenti esplicitati attraverso i rapporti tematici.

La finalità è quella di dare un supporto conoscitivo alla programmazione delle politiche e degli interventi di contrasto ai processi di impoverimento e

di esclusione sociale, per prevenire, combattere e quindi ridurre o eliminare la povertà, individuando i fattori di rischio sul territorio e la presenza di individui e gruppi particolarmente in difficoltà, e nello stesso tempo di mappare risorse e opportunità.

Con questo rapporto sulla povertà in Toscana si intende porre l'attenzione su di un fenomeno che non riguarda ormai solo una parte circoscritta della popolazione, ma che nel quadro europeo di una difficile crisi economica che aggrava ed incrementa i casi di esclusione sociale, si estende a diverse categorie di cittadini in un processo di graduale "normalizzazione".

I Servizi territoriali e i luoghi di ascolto e di supporto del Terzo settore, che sono diffusi in modo capillare sul territorio toscano e che svolgono il ruolo di sensori della realtà locali, descrivono, infatti, un quadro allarmante in cui il disagio economico non si trova più nelle fasce di popolazione marginali, ma è riscontrabile anche in molte altre tipologie di cittadini che fino a pochi anni fa non sarebbero stati a rischio esclusione.

In questo contesto lo studio delle cause che determinano lo scivolamento verso la povertà assume un ruolo centrale, poiché è dall'analisi di queste fragili condizioni economico-sociali che derivano le indicazioni su come operare per sostenere ed incrementare la prevenzione, l'integrazione dei servizi, il coordinamento dei soggetti che a vario titolo concorrono ad attuare politiche di inclusione.

Il percorso di conoscenza avviato quest'anno è stato costruito insieme con gli Enti locali ed i soggetti del Privato sociale che tanta parte svolgono nell'attuare politiche di inclusione: l'augurio è dunque che questo rapporto frutto di un lavoro condiviso costituisca un contributo alle molteplici e complesse situazioni di bisogno sociale presenti sul nostro territorio e uno strumento utile per il lavoro di tutti.

Stefania Saccardi

Assessore al diritto alla salute, al welfare
e all'integrazione sociosanitaria
della Regione Toscana

INTRODUZIONE

Lo scopo del rapporto “Le povertà in Toscana” è quello di compiere un tentativo di analisi, seppur non esaustiva, di un fenomeno estremamente variegato e complesso, quello della *povertà*, dimensionando la sua estensione nel territorio toscano.

Comprendere la povertà, intenderne il significato come fenomeno sociale, costituisce un compito problematico, poiché numerosi sono gli approcci che hanno rivolto l’attenzione e sviluppato percorsi di indagine e di riflessione sul tema, con prospettive che spesso si intrecciano sovrapponendosi tra loro dando origine ad un quadro moltocomplesso.

Il primo assunto dal quale si è deciso di partire è che non esiste un solo tipo di povertà, e che essa si declina in una serie di condizioni che sono effetto di molteplici situazioni di deprivazione e portano alla perdita di soggettività sociale.

Tale orientamento implica, dunque, la possibilità di concettualizzare la povertà oltre le sole e tradizionali dimensioni economiche, sottolineando come questo fenomeno sia innanzitutto un fenomeno dinamico e multidimensionale che riguarda contemporaneamente diverse sfere della vita quotidiana e che coinvolge i livelli di funzionamento degli individui e delle famiglie.

La povertà non riguarda solamente la scarsità di risorse, di mezzi, e di benessere. Diventa essenziale, infatti, riconoscere in essa la presenza di una pluralità di meccanismi sociali e di modalità di azione degli attori. Tali meccanismi, chiamano in causa in primo luogo il contesto sociale in cui si muovono i soggetti stessi e, pertanto, il suo studio rimanda necessariamente a quello dei sistemi sociali nei quali i soggetti agiscono.

Alla luce di tali considerazioni teoriche presentate si è ritenuto essenziale individuare e disporre degli strumenti conoscitivi adeguati per fornire una rappresentazione conoscitiva coerente della povertà, prestando la dovuta attenzione alla loro definizione, che desse conto della complessità, da un lato fornendo i dati a disposizione per cercare di iniziare a quantificare il fenomeno, dall’altro analizzando i vari modelli di risposta del sistema toscano a supporto ai cittadini in stato di deprivazione.

Il Gruppo di lavoro “Esclusione sociale e povertà” dell’Osservatorio Sociale regionale è stato integrato ai fini dell’indagine da Anci, Università di Siena ed Irpet e questo ha conferito al presente rapporto una molteplicità di

sguardi, restituendo un prodotto composito costituito da diverse sfaccettature e arricchito dai contributi che ciascun membro del gruppo ha portato.

I due approfondimenti che sono stati scelti e di cui viene dato conto nel testo sono stati condotti da un team composito e hanno coinvolto da un lato i referenti dei Servizi sociali e dei Servizi del lavoro che operano negli Ambiti territoriali, dall'altro i referenti delle strutture degli Empori della Solidarietà toscani. In entrambi i casi è stato condotto un lavoro di approfondimento che ha avuto momenti importanti di scambio e di condivisione di pratiche che ha portato ad un risultato che va oltre alla produzione del dato utile all'indagine realizzando sinergie nuove e possibilità di collaborazioni che saranno proficue per i sistemi integrati dei territori.

Il punto di vista dei Servizi come quello del Privato sociale, che tanta parte svolgono nel processo di contrasto all'esclusione sociale di individui in stato di disagio, conferiscono a questo lavoro un significato che non si limita al mero apporto di dati e statistiche ma che vuole essere una riflessione sulla capacità dei sistemi di contrastare le povertà dei cittadini e di rideterminarne l'inclusione nel contesto sociale.

La fotografia delle povertà che si è tentato di fornire all'anno 2017 della situazione toscana costituisce un primo momento di riflessione cui seguiranno ulteriori tentativi di dare conto dei meccanismi dell'impoverimento adottando la prospettiva longitudinale, studiando quindi le fasi di entrata ed uscita dalla povertà, le cause dello scivolamento degli individui in questa condizione.

Un ringraziamento a tutti coloro che hanno collaborato a questo percorso collettivo di studio: il lavoro in *equipe* ha prodotto un effetto moltiplicatore degli aspetti positivi che ci auguriamo si sia riversato nelle pagine di questo rapporto.

Caterina Tocchini

Coordinatrice del Gruppo di lavoro
"Esclusione sociale e Povertà"
Osservatorio Sociale regionale

GUIDA ALLA LETTURA

L'analisi conoscitiva sulla povertà in Toscana ha vissuto nel corso di quest'ultimo decennio una nuova fase dove, accanto ad alcuni preziosi lavori di ambito universitario (Alacevich, Livi Bacci, Petretto 2008; Campedelli, Carrozza, Rossi, 2009; Pellegrino, Ciucci, Tomei, 2011; Tomei, Natilli, 2011), agli studi di settore dell'Irpet e agli annuali rapporti della Caritas Toscana, hanno svolto un ruolo di primo piano anche le indagini promosse dall'Osservatorio Sociale Regionale¹.

Tra il 2011 e il 2013, infatti, sono state realizzate due rilevazioni, una prima (Bracci, 2011) sulle strutture e sui servizi che si occupano di disagio grave nel territorio regionale, e una seconda (Tomei, Caterino, 2013) sulle strutture che si occupano di povertà alimentare, che hanno consentito di effettuare una "mappatura" del sistema territoriale toscano, individuare le criticità aperte e riflettere sulle strategie per il futuro.

D'altronde, come si può vedere anche all'interno del più recente profilo sociale della Regione, il tema della povertà ha progressivamente assunto una importanza trasversale agli altri temi sociali, costituendo la base di alcuni progetti regionali riportati in forma di box nel volume.

Inoltre, la riforma del Servizio Sanitario Regionale ha comportato la riorganizzazione delle funzioni aziendali nella dimensione di area vasta e la riorganizzazione degli ambiti territoriali con la nuova zonizzazione che ha implicato un accorpamento e una riduzione del numero complessivo delle zone.²

Questo processo, la cui complessità è qui solo sfiorata, comporta un rafforzamento delle competenze del livello zonale che si è incrociato, e si incrocerà ulteriormente, con lo sviluppo delle azioni derivanti dal Fondo Sociale Europeo sia di livello nazionale (PON) che di livello regionale (POR). Si tratta, come già detto, di risorse specificamente rivolte al contrasto dell'esclusione sociale che si incardinano proprio nelle Zone, chiamate a progettare e a gestire interventi e servizi integrati che hanno come

¹ L'Osservatorio sociale regionale è - a partire dalla legge regionale n. 41/2005 - una struttura organizzativa della Regione Toscana le cui funzioni sono finalizzate alla realizzazione di un sistema integrato di osservazione, monitoraggio ed analisi dei fenomeni sociali. Inoltre, norme successive hanno ulteriormente dettagliato i compiti, in termini di monitoraggio ed analisi delle politiche, e i temi di competenza dell'Osservatorio: dalla violenza di genere con la legge regionale n. 59/2007 fino al fenomeno migratorio con la legge regionale n. 29/2009.

² LRT. del 23 marzo 2017, n° 11 recante "Disposizioni in merito alla revisione degli ambiti territoriali delle zone distretto. Modifiche alla L.R. 40/2005 ed alla L.R. 41/2005" che ha accorpato e ridotto il numero delle zone portandole da 34 a 26.

destinatari persone e famiglie in condizioni di povertà e/o a rischio di esclusione sociale.

In questo quadro, l'Osservatorio ha deciso di rilanciare l'attenzione sul tema del contrasto alle diverse povertà proprio a partire da questa novità assoluta per il nostro paese, ovvero la presenza di politiche strutturali in materia con risorse dedicate.

In tal senso, è stata effettuata una rilevazione sullo stato di attuazione del SIA (Sostegno all'inclusione attiva) in Toscana analizzando la rete territoriale (organizzazione, presa in carico, *assessment*) e i principali beneficiari coinvolti. Si è trattato, ovviamente, di un ambito assai originale di analisi nel quale, insieme ad una prima valutazione sugli effetti della misura, è stata sviluppata anche una riflessione sul prossimo futuro (il REI – reddito di inclusione), in particolare per quanto riguarda il suo potenziale bacino di utenza. Entrambe queste misure, infatti, hanno decisamente impresso un'accelerazione a tutto il sistema di interventi di contrasto all'esclusione sociale consentendo una nuova programmazione territoriale. Accanto a questo ambito operativo, il rapporto presenta anche una riflessione sulle principali strategie di contrasto alla povertà alimentare in Toscana, che è progressivamente divenuta una delle forme più significative del disagio sociale a livello territoriale, provando a concentrare l'attenzione sulla dimensione e sulla natura del fenomeno e a rispondere all'interrogativo di fondo sul quale l'ente regionale può svolgere un ruolo politico di primo piano, ovvero sulla necessità o meno di un coordinamento delle diverse azioni che sono state attivate sui territori.

Per questi motivi il Rapporto 2017 si definisce già nel titolo, e lo è di fatto poi nella struttura e nei contenuti, come il "primo" step di un processo in corso, aperto e tutto da studiare, che rappresenta nelle politiche attivate un momento di cesura nei confronti del passato. Sarà compito dei prossimi anni monitorare e capire quanto effettivamente lo sia stato oppure se, al contrario, le cose non siano andate nel verso previsto.

La struttura del rapporto, pertanto, si compone di tre differenti focus tematici tra loro integrati dal filo rosso della riflessione sul sistema regionale di contrasto alla povertà alimentare.

Il primo capitolo, dopo avere inquadrato le principali trasformazioni della povertà ed avere evidenziato le difficoltà metodologiche che continuano a persistere rispetto ad una loro effettiva misurazione, concentra l'attenzione sulla cornice normativa e politica nella quale si inseriscono le strategie di contrasto nelle tre classiche dimensioni territoriali: europea, italiana e toscana.

Il secondo capitolo, dopo avere introdotto le caratteristiche della misura SIA ed avere reso noto al lettore la metodologia utilizzata, riporta i principali risultati della rilevazione e dedica un approfondimento specifico alla presa in carico e ai rapporti tra servizi pubblici e privato sociale.

Il terzo capitolo, infine, dopo avere inquadrato il fenomeno della povertà alimentare con alcuni dati quantitativi di fondo, presenta una riflessione qualitativa sul sistema di contrasto alla povertà alimentare e si interroga sull'esistenza o meno di un "modello toscano".

CAPITOLO 1 Le povertà: definizioni, caratteristiche, scenari futuri

1.1 Definire le povertà oggi

Nella letteratura specializzata è oramai consolidata l'abitudine di premettere le difficoltà - in alcuni casi addirittura l'impossibilità - nel definire che cosa sia la povertà nell'epoca globale, a causa della sua natura sempre più mutevole e multidimensionale.

In realtà, queste difficoltà sono sempre esistite e, per usare un'accezione forte, hanno radici di natura ontologica, come ben evidenziato dalla pluralità semantica propria del termine nella lingua italiana: "miseria, indigenza, fatica, lavoro, bassa produttività, tristezza, furbizia, meschinità, moto di spirito, dolore, infelicità, solitudine, lutto, orfanezza, esilio, corso senza meta. Se è tutto questo (e forse anche di più) non è facile definire e misurare ciò che attraversa così tante sfere dell'esistenza" (Laffi, 1992).

Per tali motivi, gli studiosi hanno utilizzato nel corso del tempo una molteplicità di concetti, talvolta persino in contraddizione tra loro; le categorizzazioni prodotte spaziano infatti dalle definizioni più mirate ad aspetti specifici della povertà (per lo più di tipo materiale o legati alla povertà estrema) alle definizioni che, al contrario, hanno cercato di comprendere la dimensione esistenziale delle sue ricadute psicologiche ed individuali.

Non è questo ovviamente l'ambito più adatto nel quale entrare nel merito di un dibattito complesso e difficile da ricondurre a poche righe, ma è altrettanto ovvio come, proprio per questi motivi di incertezza interpretativa, sia necessario precisare quale sia la definizione di povertà a cui facciamo riferimento nel presente lavoro.

La nostra scelta è stata quella di riprendere le definizioni prevalenti in materia di analisi della povertà a livello europeo, che in ogni caso sono necessarie a fornirci una cornice di riferimento, senza per questo rinunciare a sottolinearne i limiti e avanzare una proposta differente per le analisi future.

Come è noto, facendo riferimento all'*International standard of poverty line* promosso dall'Unione Europea, la tendenza principale tra gli studiosi è stata quella di misurare, quantificare, tipologizzare il fenomeno sulla base delle condizioni economiche rilevate. Non senza implicazioni politiche, dal momento in cui è attraverso la loro definizione (ad esempio con la scelta

dei parametri che si utilizzano per individuare chi è povero e chi invece non lo è) che si stabiliscono le politiche da perseguire.

Questo approccio, consolidatosi negli anni e pressoché unanimemente utilizzato nelle principali rilevazioni statistiche sul tema, ha permesso di fotografare gli stati della povertà (o gli “strati”, se vogliamo rifarci alla più classica rappresentazione in termini di stratificazione sociale). Tuttavia, non ha permesso di rispondere alla domanda di fondo, tipica da parte di tutti gli *stakeholders*, “quanti sono i poveri?”, per la quale si continua a procedere attraverso la sola produzione di stime.

A tal proposito, l’Istat ha fatto riferimento a quattro concetti (con i loro conseguenti indicatori standardizzati a livello europeo da Eurostat): la povertà relativa, la povertà assoluta, la deprivazione materiale, il rischio di povertà. In maniera estremamente sintetica³, possiamo definire la povertà relativa come la condizione di coloro che dispongono di un reddito assai inferiore alla media della collettività di appartenenza o di un consumo medio assai inferiore al consumo pro-capite della popolazione; la povertà assoluta come la condizione di coloro che non posseggono le risorse per usufruire di un paniere minimo di beni essenziali; la deprivazione materiale come la condizione di coloro che presentano almeno tre sintomi sui nove individuati nella lista di riferimento prodotta da Istat⁴; il rischio di povertà come la condizione di coloro che, per l’appunto, vivono situazioni di povertà relativa o di deprivazione materiale e possono quindi scivolare nella condizione di povertà assoluta.

Senza dubbio questa impostazione ha consentito, e consente tutt’ora, non solo di distinguere la povertà per livelli di gravità, ma anche di classificarla in tipi precisi ai quali far seguire risposte differenziate. Una misura come il REIS (reddito di inclusione sociale), solo per fare un esempio recentemente proposto dall’Alleanza contro la povertà in Italia⁵, si basa su questa

³ Per un ulteriore approfondimento rinviamo il lettore alle note metodologiche Istat scaricabili dal sito ufficiale.

⁴ La lista prevede: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste; 2) non potersi permettere una settimana di ferie; 3) avere arretrati da pagare; 4) non potersi permettere un pasto adeguato almeno ogni due/tre giorni; 5) non potersi permettere di riscaldare l’abitazione; 6) lavatrice; 7) tv; 8) telefono; 9) automobile. La deprivazione diventa “grave” quando i sintomi manifesti diventano quattro.

⁵ L’Alleanza contro la povertà in Italia, nata alla fine del 2013, raggruppa un insieme di soggetti sociali che hanno deciso di unirsi per contribuire alla costruzione di adeguate politiche pubbliche contro la povertà assoluta nel nostro Paese. Compongono l’Alleanza 35 organizzazioni. Sono soggetti fondatori dell’Alleanza: Acli, Action Aid, Anci, Azione Cattolica Italiana, Caritas Italiana, Cgil-Cisl-Uil, Cnca, Comunità di Sant’Egidio, Confcooperative, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Federazione Nazionale Società di San Vincenzo De Paoli Consiglio Nazionale Italiano – ONLUS, fio.PSD – Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora, Fondazione Banco Alimentare ONLUS, Forum Nazionale del Terzo Settore, Jesuit Social Network, Legautonomie, Save the Children, Umanità

definizione, rivolgendosi a tutti coloro che si trovano in una condizione di povertà assoluta sulla base del reddito familiare. Ciò nonostante, questo approccio ha il grande limite di non riuscire a spiegare né tantomeno a comprendere i meccanismi attraverso i quali la povertà si produce e diffonde.

Per superare questo limite⁶, alcuni studiosi suggeriscono di ampliare gli indicatori di riferimento, ad esempio attraverso indicatori di deprivazione in grado di cogliere l'esposizione di una persona al rischio di povertà, in altre parole la condizione di vulnerabilità delle persone: "(...) mentre la misura della povertà economica persistente è particolarmente sensibile al modo in cui sono generate le risorse, la misura della deprivazione appare più sensibile ai bisogni differenziati che derivano da condizioni familiari" (Whelan et alii, 2003:12). L'indagine EU-Silc "Reddito e condizioni di vita" utilizza un approccio di questo tipo, incrociando con la variabile reddituale tutta una serie di informazioni legate alle difficoltà quotidiane di pagamento, ai processi di indebitamento, alla struttura familiare quale possibile salvagente nei confronti di eventi imprevisti della vita (perdita del lavoro, morte di un familiare, separazione etc.).

Ciò nonostante, il limite principale, anche in questo caso, resta la staticità. Le fotografie che siamo in grado di ottenere con gli stati della povertà e gli indici di deprivazione, infatti, proprio per la loro natura, non comprendono la variabile tempo ed escludono così dal proprio orizzonte di analisi la possibilità di rispondere alle domande: come si diventa poveri? come si esce dalla povertà?

Appare pertanto necessario recuperare la dimensione processuale del fenomeno, ovvero passare, come è stato efficacemente sottolineato oramai molti anni fa, "dalla macchina fotografica alla cinepresa" (Bagnasco, Negri, 1994), soprattutto oggi, epoca nella quale gli aspetti della povertà non solo sono intrecciati tra loro, confondendosi per lo più tra cause ed effetti, ma acquistano spesso una natura, per usare una fortunata metafora, "liquida".

La dimensione temporale è pertanto essenziale sia per comprendere adeguatamente il fenomeno sia per individuare le risposte più adeguate a contrastarlo. A tal fine, l'opzione metodologica da privilegiare è quella dell'indagine longitudinale, se possibile di tipo comparativo (anche a livello

Nuova-Movimento dei Focolari. Si veda <http://www.redditoinclusione.it/>

⁶ Diamo tuttavia oramai per superato il vecchio limite di considerare la povertà esclusivamente una inabilità dovuta alla mancanza di risorse economiche, peraltro da tempo affrontato e criticato da Sen (1994).

micro-territoriale, se l'obiettivo è ad esempio l'analisi della povertà in un ambito più ristretto), in grado di cogliere la durata (occasionale, periodica, continua), le variazioni in corso d'opera, le traiettorie del fenomeno studiato.

L'analisi della sequenza degli eventi nella vita di una persona consente infatti di cogliere in maniera più completa il complesso di variabili (sociali, culturali, relazionali) che entrano in gioco nel produrre una condizione di vulnerabilità (e quindi la possibilità di prevenire con interventi *ad hoc*) e, per l'appunto, di povertà.

In particolare, attraverso l'indagine longitudinale è possibile individuare i cosiddetti "punti di svolta" dei percorsi esistenziali (Bonica, Cardano, 2008), ovvero i momenti nei quali si verificano, per così dire, le precondizioni della povertà, ovvero nei quali gli intrecci tra capitale sociale e fattori di disagio sono in grado di diventare condizione sufficiente per la produzione di situazioni di povertà. Si tratta, in altre parole, di riuscire a comprendere in maniera più esauriente il ruolo svolto dalla condizione di vulnerabilità di una persona (ovvero la difficoltà quotidiana di effettuare delle scelte) nel determinare uno scivolamento nella povertà o, comunque, il rischio di un tale esito. Conosciamo bene i due lati più problematici di questo tipo di indagini: da una parte l'indiscutibile maggiore complessità della ricerca, che necessita di un'impostazione multidisciplinare, di maggiori costi di campionamento e di un'operatività del gruppo di lavoro nel corso del tempo; dall'altra, la sua maggiore durata, che spesso non collima con le esigenze della politica o, comunque, dei committenti istituzionali.

Tuttavia, appare oramai necessario investire in questo tipo di approccio - e, più in generale, nelle indagini di tipo qualitativo - non solo per riuscire ad avere un quadro conoscitivo più completo, quanto per supportare adeguatamente la programmazione futura.

In caso contrario, infatti, le politiche rischieranno di essere impostate su 'fotogrammi' di povertà anziché sui processi, con la più che probabile conseguenza di non riuscire ad essere efficaci nelle risposte attivate sul campo.

1.2 La crescita e la “normalizzazione” della povertà in Italia

La crisi del fordismo e del suo welfare, ovvero di tutte quelle misure compensative promosse per attenuare le diseguaglianze del sistema capitalistico (Crouch, 2001), ha profondamente cambiato le agende politiche degli Stati occidentali, tematizzando la povertà (e la sua continua crescita) come un aspetto cui dare specifiche risposte.

Al contrario di quanto teorizzato da Beveridge, infatti, la povertà non è divenuta nel corso del tempo, grazie alla crescita economica, alla piena occupazione e alle politiche sanitarie e pensionistiche (il mix virtuoso tentato dal keynesismo), un fenomeno marginale, ma si è altresì sviluppata in maniera sempre più significativa, interessando strati più ampi di popolazione. In particolare, la svolta neoliberista impressa alle politiche sociali e, più in generale, alle politiche pubbliche, dagli anni ottanta del Novecento in poi ha progressivamente tagliato le risorse dedicate al sostentamento del welfare, mettendone in discussione non solo la riproducibilità nel tempo ma la sua stessa funzione redistributiva.

L'avvento della flessibilità nell'organizzazione della produzione e del lavoro, inoltre, insieme alle profonde trasformazioni che hanno interessato il sistema capitalistico in senso globale, sintetizzabili con la fortunata espressione di “finanzcapitalismo” (Gallino, 2011)⁷, hanno dato vita ad un ripensamento complessivo del sistema contributivo tradizionale, che era alla base del welfare novecentesco. Rispetto a questo nuovo quadro, vi sono state tre risposte prevalenti in termini di politiche: la scelta di un sostanziale ridimensionamento del welfare; la scelta di un suo progressivo riallineamento verso i nuovi profili di rischio; la scelta della costruzione di un nuovo equilibrio tra stato, mercato e terzo settore, definito dagli studiosi come “welfare mix” o “welfare plurale” (Kazepov, Carbone, 2007). In questo quadro, i processi di impoverimento della popolazione - e le risposte o le non risposte che sono state attivate in merito - hanno costituito un aspetto non secondario nella crisi dei sistemi di welfare. In primo luogo da un punto di vista quantitativo, essendo cresciuto il numero delle persone che si rivolge ai servizi sociali e che comunque manifesta una situazione di povertà assoluta (resa ancora più complessa dai flussi migratori globali); in secondo luogo, non certo per importanza, da un punto di vista qualitativo, essendo cresciuta la quota di persone

⁷ Definizione che ha ripreso la teoria sul *money manager capitalism* introdotta da Minsky all'inizio degli anni novanta del novecento.

interessate dalla povertà e che in passato non era invece classificabile come a rischio di impoverimento (Saraceno, 2015).

In Italia, lo scenario attuale è infatti caratterizzato da una crescita generale sia dei poveri assoluti che dei poveri relativi. I dati rilevati da Istat tra il 2007, anno convenzionalmente riconosciuto quale momento iniziale della crisi economica globale, e il 2015, mostrano un deciso aumento delle persone in povertà assoluta, che passano da 1,8 a 4,1 milioni, ovvero dal 3,1% al 6,8% del totale della popolazione (Istat, 2017). Le famiglie che si trovano a vivere in una condizione di povertà assoluta sono invece il 6,1% (erano il 5,7% nel 2014 e il 6,3% nel 2013).

Lo scarto tra le famiglie e le persone è conseguente all'aumento delle situazioni di povertà tra le famiglie con 4 componenti (dal 6,7 al 9,5% in dodici mesi), con particolare riferimento alle coppie con due figli (da 5,9 a 8,6%) e alle famiglie di stranieri, solitamente più numerose e con problematiche diverse da quelle italiane, fra le quali l'incidenza di coloro che vivono al di sotto della soglia di povertà assoluta passa dal 23,4% al 28,3%: praticamente vive in tale condizione quasi un terzo delle famiglie immigrate residenti.

Anche la povertà relativa risulta tutto sommato stabile nel 2015 in termini di famiglie (2milioni e 678mila, pari al 10,4% di tutti i nuclei residenti) mentre aumenta in termini di persone (8milioni e 307mila, pari al 13,7% della popolazione residente contro il 12,9% del 2014). Come nel caso della povertà assoluta, nel 2015 la povertà relativa è più diffusa tra le famiglie numerose, in particolare tra quelle con quattro componenti (dal 14,9 del 2014 al 16,6%) o 5 e più (dal 28 al 31,1%).

Questa situazione è inoltre aggravata dalla trasversalità, finora sconosciuta, con la quale il fenomeno sta raggiungendo persone e famiglie sino a pochi anni fa ritenute non a rischio di vulnerabilità.

La crisi ha rappresentato in questo senso una sorta di spartiacque tra un prima (del 2007), segnato da un tipo di povertà già ampiamente conosciuta nel novecento fordista, ed un dopo, nel quale il fenomeno di impoverimento ha assunto caratteristiche ben diverse, in linea con le trasformazioni più generali della società.

In seguito alla crisi, in Italia sono aumentati sia il livello di disuguaglianza generale, sia la povertà relativa, sia la povertà assoluta, sia la deprivazione grave, con una radicalizzazione della crescita di tutti e quattro gli indicatori dal 2010 ad oggi⁸. L'incidenza della povertà è cresciuta maggiormente nei

⁸ La disuguaglianza in parte è endogena, dipende dall'impegno dei singoli, ma in parte è esogena, dipende da circostanze al di fuori del controllo individuale; si tratta delle cosiddette disuguaglianze di

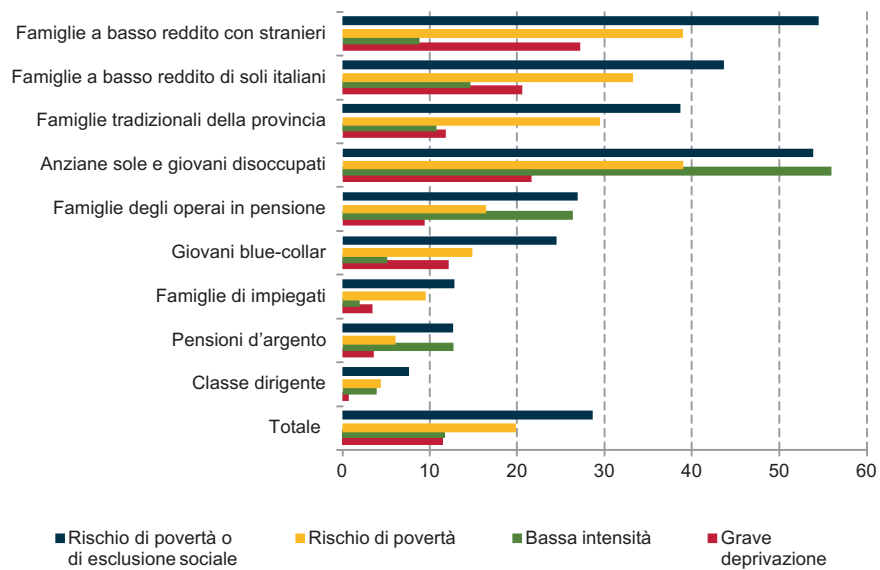
gruppi sociali e nelle aree del paese dove era già più alta: il Meridione (la metà della popolazione che si trova in povertà assoluta vive in quest'area, dove risulta materialmente deprivata una persona su cinque, percentuale tripla rispetto al Nord), le famiglie numerose e le famiglie con un unico reddito di tipo operaio o impiegatizio.

In termini generali, uno dei problemi principali appare legato alla polarizzazione della ricchezza. Secondo l'OCSE in Italia il 10% più ricco della popolazione guadagnerebbe ben 10 volte di più del 10% povero. In base al Rapporto BES 2016 (Dimensione Benessere economico) la disuguaglianza del reddito disponibile, misurata dal rapporto fra il reddito equivalente totale ricevuto dal 20% della popolazione più ricca e quello ricevuto dal 20% della popolazione più povera, è 5,8 a livello nazionale⁹. Come evidenziato anche da Banca d'Italia (2014), queste disuguaglianze hanno cominciato ad interessare non solo i poli estremi della struttura sociale ma anche il ceto medio, spingendo verso la povertà segmenti della popolazione più ampi (Brandolini, 2014). Nel Rapporto Annuale 2017 l'Istat ha ridisegnato la struttura sociale del paese, mostrando la nuova polarizzazione in atto come un processo caratterizzato dalla capacità di tenuta nei confronti della vulnerabilità dei diversi soggetti sociali (ovvero il possesso o meno di capitale sociale, reti familiari e stili di vita adeguati).

opportunità, a cominciare da quella nel livello di istruzione, che tendono ad escludere intere categorie di individui dalle attività di mercato, deprimendo i consumi, gli investimenti e la crescita economica. In Toscana, un recente lavoro dell'Agenzia regionale di sanità (ARS 2017) ha indagato l'effetto del livello d'istruzione, della condizione occupazionale e del grado di deprivazione dell'area in cui si vive su un aspetto fondamentale della qualità della vita: la salute.

⁹ Nel periodo 2004-2015 questo rapporto ha raggiunto un minimo nel 2008 (5,2); il valore 2004 era 5,6. Il dato proviene dall'indagine ISTAT Eu-Silc.

Grafico 1.1 Rischio di povertà e grave deprivazione per gruppo sociale in Italia



Fonte: Istat 2017 (Indagine Eu-Silc)

In questo quadro, ulteriori indicatori assai significativi risultano essere sia quello sulla diminuzione dei consumi medi (9%), andamento che per altro l'Italia condivide a livello europeo solo con la Spagna e l'Irlanda (Jenkins *et alii*, 2009), sia quello sulla deprivazione materiale, che negli ultimi anni è cresciuto in maniera costante (Lemmi *et alii*, 2013).

Tabella 1.1 Spesa mediana e media delle famiglie per tipologie di consumo in Italia

	Spesa mediana mensile	Spesa media mensile (=100%)	Alimentare e bevande non alcoliche	Bevande alcoliche e tabacchi	Abbiglia- mento e calzature	Abitazione, acqua, elettricità e altri combustibili di cui: Affitti figurativi	Mobili, articoli e servizi per la casa	Servizi sanitari e spese per la salute	Trasporti	Comuni- cazioni	Ricrea- zione, spettacoli e cultura	Istru- zione	Servizi ricettivi e di ristora- zione	Altri beni e servizi (a)	
GRUPPI SOCIALI															
Famiglie a basso reddito con stranieri	1.404	1.697	21,0	2,4	5,2	36,8	8,2	3,3	2,8	11,3	3,3	3,3	0,5	3,5	6,6
Famiglie a basso reddito di soli italiani	2.494	2.848	20,9	1,9	5,2	29,6	19,1	4,0	4,1	13,1	2,8	5,9	0,9	4,4	7,3
Famiglie tradizionali della provincia	2.845	3.183	20,9	2,1	5,3	29,7	20,1	3,2	4,1	13,2	2,9	5,1	0,9	4,4	8,2
Anziane sole e giovani disoccupati	1.420	1.700	19,1	1,8	3,3	43,4	29,7	5,0	4,6	7,0	2,7	3,1	0,3	2,9	6,9
Famiglie degli operai in pensione	1.726	2.021	19,6	1,7	3,6	40,5	27,6	4,3	5,9	8,1	2,4	3,8	0,1	3,1	6,9
Giovani blue-collar	2.114	2.396	16,6	2,3	4,6	33,3	20,4	4,1	3,7	12,5	2,6	5,6	0,4	5,9	8,3
Famiglie di impiegati	2.721	3.011	15,6	1,6	5,7	32,8	22,1	3,9	3,9	12,3	2,4	6,1	0,9	6,7	8
Pensioni d'argento	2.740	3.098	16,2	1,6	4,2	37,8	26,1	4,4	5,1	10,2	2,2	5,2	0,5	5,2	7,2
Classe dirigente	3.479	3.810	13,6	1,2	5,0	37,2	26,3	4,9	4,0	10,3	2,2	6,6	1	6,4	7,6
RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE															
Nord-ovest	2.376	2.836	15,8	1,7	5,1	35,9	22,3	4,2	4,7	11,2	2,3	5,4	0,6	5,5	7,6
Nord-est	2.422	2.757	15,7	1,6	4,0	36,0	23,7	4,2	4,8	11,4	2,4	5,8	0,7	5,9	7,6
Centro	2.246	2.600	17,5	1,7	3,6	39,6	27,3	3,8	4,1	10,0	2,5	4,9	0,6	4,9	6,9
Sud	1.835	2.019	22,1	2,2	5,6	33,6	21,7	4,4	4,3	9,4	2,9	4,2	0,5	3,2	7,6
Isole	1.604	1.892	21,6	1,8	5,2	33,3	22,5	4,6	4,4	10,5	3,1	4,1	0,5	3,5	7,5
TIPOLOGIE DI COMUNE															
Centro e periferia di area metropolitana	2.365	2.699	16,2	1,7	3,6	40,6	26,9	4,2	4,2	9,2	2,5	5,2	0,7	5	7
Comuni fino a 10 mila abitanti	2.112	2.543	17,7	1,6	5,6	31,0	19,8	4,5	5,0	13,1	2,5	5,2	0,6	4,8	8,2
Comuni oltre i 10 mila abitanti	2.048	2.341	18,7	1,9	4,7	36,4	23,8	3,9	4,4	9,9	2,5	4,9	0,5	4,9	7,2
Totale famiglie	2.144	2.499	17,7	1,8	4,6	36,1	23,6	4,2	4,5	10,6	2,5	5,1	0,6	4,9	7,5

Fonte: Istat 2017 (rapporto annuale)

Se la perdita del lavoro, e dunque del salario, costituisce la principale minaccia di esclusione sociale, l'occupazione di per sé non previene completamente il rischio di cadere in povertà. L'ISTAT stima infatti un aumento considerevole della povertà assoluta tra le famiglie di operai, di lavoratori in proprio e nelle famiglie in cui i redditi da lavoro si associano a redditi da pensione. La povertà (sia in termini di incidenza che di rischio) è certamente più legata a situazioni dove il lavoro è comunque precario o saltuario, ma è tuttavia caratterizzata da una estensione e acutizzazione del raggio di azione dei fenomeni di fragilità sociale.

Per questi motivi, un numero sempre più ampio di osservatori propende per andare oltre il paradigma lavorista che è stato finora il punto di riferimento di molte politiche europee in materia, a partire dalla strategia 2020: "(...) aver individuato, come ha fatto la Ue nella sua strategia per il 2020, la riduzione del numero delle famiglie senza lavoro come un mezzo per contrastare la povertà può non essere il modo più efficiente" visto che "in molti paesi (...) la povertà (...) è diffusa soprattutto tra gli occupati e tra le famiglie in cui ci sono adulti occupati" (Saraceno, 2015: 55). Come evidenziato da uno studio recente (Gori et. alii, 2016), durante l'ultimo decennio la povertà si è infatti *normalizzata*, ovvero costituisce una parte strutturale della società italiana (cosa che presumibilmente la caratterizzerà anche nei prossimi anni) e non ritornerà più, mutuando un termine di solito utilizzato per analizzare la disoccupazione, ai livelli frizionali che aveva nel passato, nemmeno in caso di una ripresa economica.

Molti osservatori (Ranci Ortigosa, 2008; Lodigiani, Riva, 2011; Spano, Trivellato, Zanini, 2013; Saraceno, 2015; Gori et alii, 2016) hanno pertanto sostenuto la necessità di allontanarsi dall'illusione che una ripresa economica sia in grado di risolvere i problemi esistenti, promuovendo l'attivazione anche in Italia di una misura specifica di contrasto alla povertà più o meno universale.

Nel frattempo, in assenza di indicazioni dal livello nazionale, le Regioni, le Province Autonome e i Comuni si sono mossi in questa direzione disciplinando la materia e finanziando specifici progetti ed interventi sul territorio; alcuni decidendo di investire su politiche di tipo più strutturale, altri sostenendo invece misure a carattere più emergenziale e temporaneo, e comunque per lo più consolidando e/o integrando interventi e prestazioni già esistenti di natura monetaria. Tra gli interventi pionieristici rispetto alle norme regionali più recenti, occorre ricordare il Reddito di Cittadinanza della Regione Campania (L.R. 2/2004), l'intervento noto come

Promozione della Cittadinanza Solidale della Regione Basilicata (L.R. 3/2005) e il Reddito di Base della Regione Friuli Venezia Giulia (L.R. 6/2006)¹⁰.

Negli ultimi anni, anche il livello centrale ha promosso una serie di misure di sostegno al reddito, seppure ancora circoscritti per evidenti vincoli di bilancio. Si tratta, in particolare, della Nuova Social Card o Social Card Sperimentale, introdotta con Decreto Interministeriale del 10 gennaio 2013 n.102, e rivolta alle famiglie in condizione di disagio economico (ISEE inferiore ai 3.000 euro), presenza di almeno un minore e assenza o precarietà lavorativa dei componenti familiari. L'obiettivo è stato quello di contrastare la povertà minorile a partire dalle famiglie più marginali rispetto al mercato del lavoro, attraverso la realizzazione di progetti personalizzati per i beneficiari in carico ed il coinvolgimento fattivo degli enti di terzo settore.

Successivamente, come approfondito più avanti in questo stesso volume, sono state attivate due misure dirette: una prima - il "Sostegno per l'inclusione attiva" (SIA) - ha rappresentato l'evoluzione naturale delle sperimentazioni già avviate con la Carta Acquisti in un'ottica però di politica attiva; una seconda - il REI (Reddito di Inclusione) - ne ha ereditato gli obiettivi prendendo il posto della precedente.

1.3 La crescita della povertà in Toscana e le sue molteplici dimensioni

La crisi economica che ha attraversato il paese ha ovviamente interessato anche la nostra regione, caratterizzata, come vedremo, da un decennio di sostanziale crescita della povertà.

La povertà è tuttavia cresciuta non solo da un punto di vista meramente quantitativo ma è anche mutata nelle forme e nelle modalità nelle quali si è sviluppata nel corso del tempo, divenendo di fatto un fenomeno multidimensionale e sempre più difficile da contrastare.

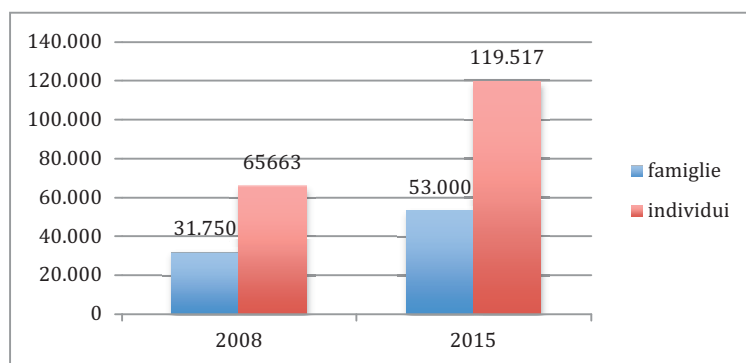
Ciò nonostante, la tesi di fondo che emerge dall'analisi è che, pur in un quadro generale contraddistinto ancora da processi di impoverimento delle famiglie piuttosto aggressivi, la Toscana si trovi comunque in una condizione migliore rispetto a quella della media delle altre regioni italiane.

¹⁰ La Provincia Autonoma di Bolzano, la Regione Valle d'Aosta e la Provincia di Trento, sono invece state amministrazioni che, già a partire dai primi anni '90, hanno attivato misure di trasferimento monetario ai meno abbienti.

Com'è noto, la povertà assoluta è una misura basata sulla valutazione monetaria di un paniere di beni e servizi considerati essenziali per evitare gravi forme di esclusione sociale. Il paniere si compone di tre macro-componenti: alimentare, abitazione, residuale (vestirsi, comunicare, informarsi, muoversi sul territorio, istruirsi e mantenersi in buona salute) e viene definita povera la famiglia che non riesce ad acquistare beni e servizi essenziali per uno standard di vita minimo.

Come emerso in una recente rilevazione di Irpet (2016), l'area della povertà assoluta in Toscana è stimabile¹¹ a 53mila famiglie e a 119mila persone, con una crescita della povertà su base familiare dal 2% (2008) al 3,2% (2015).

Grafico 1.2 Stima della povertà assoluta in Toscana 2008-2015



Fonte: Irpet "La ripresa in crisi? analisi e prospettive di un'economia indebolita", 2016

Accanto alla stima della povertà, che ci ricorda il trend incrementale degli ultimi anni e permette di dimensionare il fenomeno, indicando un numero di riferimento sui poveri assoluti nella regione, vi sono altri indicatori utili a

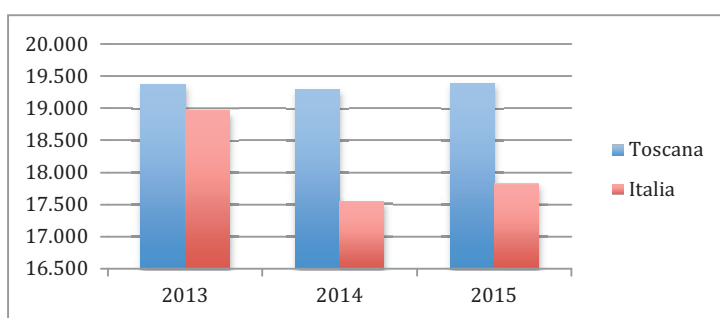
¹¹ La stima è stata effettuata attraverso l'applicazione delle soglie di povertà assoluta individuate alle famiglie dell'indagine campionaria sul reddito e le condizioni di vita EU-SILC dell'ISTAT. L'indagine EU-SILC è rappresentativa a livello regionale e fornisce informazioni accurate sul reddito e le caratteristiche delle famiglie toscane. Ciascuna delle famiglie del campione EU-SILC è ricondotta ad una delle tipologie di famiglia individuate dall'ISTAT per definire le soglie di povertà assoluta. Sono considerate povere in senso assoluto le famiglie che hanno un reddito disponibile familiare inferiore o uguale alla soglia di povertà assoluta definita dall'ISTAT, vale a dire alle risorse necessarie per disporre del paniere di beni e servizi essenziali.

monitorare la vulnerabilità della popolazione¹², che rappresentano bene quanto appena affermato, ovvero di un andamento comunque migliore della Toscana rispetto alla media delle altre regioni.

Il reddito medio per famiglia desunto dalle dichiarazioni dei redditi (19.393 euro – reddito 2015) - ad esempio - continua ad essere di gran lunga sopra la media nazionale (17.826 euro) ed è persino aumentato rispetto al valore segnato nel 2014 (19.294 euro).

Le famiglie toscane, pertanto, hanno in generale una maggiore disponibilità di liquidità, il che non significa che non vi siano problemi di indebitamento da consumo così come di problemi di tenuta rispetto al costo della vita.

Grafico 1.3 Reddito medio per famiglia. Confronto Italia - Toscana. Anni 2013-2015



Fonte: Istat – Conti nazionali

Il reddito medio pro-capite (reddito da lavoro e capitale al netto dei trasferimenti e delle tasse) è più elevato rispetto a quello nazionale (di circa 400 euro, 19.751 contro 19.380), così come più elevato è anche l'importo medio pensionistico erogato (di circa 50 euro).

L'incidenza della povertà relativa, dato assai significativo, è circa la metà (5,0) rispetto a quella nazionale (10,4) ed è una tra le più basse nel paese insieme a quelle di Lombardia, Emilia Romagna e Veneto¹³.

¹² Ci riferiamo qui al set di indicatori utilizzato nel profilo sociale regionale, che consente di analizzare il fenomeno tenendo insieme le variabili più strettamente reddituali e quelle inerenti il disagio sociale, lavorativo e abitativo (Regione Toscana, 2015).

¹³ La soglia di povertà relativa è calcolata sulla base del rapporto tra il numero di famiglie con spesa media mensile per consumi - pari o al di sotto della soglia di povertà relativa - e il totale delle famiglie residenti.

Tabella 1.2 Incidenza della povertà relativa in Italia per singola regione¹⁴

Incidenza della povertà relativa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Piemonte	7,0	7,3	6,9	6,6	5,7	6,5	5,3	5,3	7,0	5,1	6,0	6,6
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	4,4	6,3	8,0	5,7	6,4	6,7	5,9	2,9	6,3	5,3	6,4	7,2
Liguria	8,1	8,7	8,9	15,5	9,6	7,9	10,6	9,0	11,2	7,8	7,8	8,5
Lombardia	3,1	3,2	3,4	3,6	3,4	3,0	2,6	3,5	3,9	3,8	4,0	4,6
Trentino-Alto Adige/Südtirol	6,0	3,5	5,2	4,8	5,5	7,1	7,1	5,9	5,5	3,7	3,8	..
Bolzano/Bozen	1,2	..	1,7	1,5	1,7	2,0	2,8	2,6	2,3	..	..	..
Trento	12,8	5,7	7,8	7,7	9,1	12,2	7,9	5,2	5,6	6,1	6,5	..
Veneto	3,8	3,7	3,9	2,5	3,2	3,2	4,2	3,2	4,6	4,4	4,5	4,9
Friuli-Venezia Giulia	8,1	9,1	11,4	9,9	8,8	9,5	7,5	6,8	8,2	8,1	7,9	8,7
Emilia-Romagna	3,4	2,3	3,4	5,1	3,0	3,5	3,9	4,5	4,1	3,8	4,2	4,8
Toscana	8,4	7,9	10,7	6,5	7,1	7,8	7,2	8,1	9,1	6,5	5,1	5,0
Umbria	7,6	5,7	6,1	6,4	4,9	3,8	4,5	7,2	7,5	7,1	8,0	..
Marche	13,9	9,1	10,0	9,9	8,8	9,7	13,1	8,9	13,3	10,0	9,9	7,6
Lazio	6,4	5,6	5,4	6,4	6,0	4,1	6,0	6,2	4,1	5,8	5,8	6,9
Abruzzo	17,7	13,8	13,8	16,1	16,3	9,0	15,4	14,5	15,7	15,5	12,7	11,2
Molise	21,5	20,3	18,2	13,8	21,6	17,0	15,6	17,0	17,2	17,6	19,3	21,5
Campania	24,3	26,7	20,1	19,1	24,7	23,9	21,8	22,1	23,8	21,4	19,4	17,6
Puglia	22,4	16,6	15,7	17,4	14,8	18,4	16,0	19,0	23,0	20,3	20,5	18,7
Basilicata	31,0	26,8	23,7	26,9	30,4	26,1	29,1	23,4	24,0	24,3	25,5	25,0
Calabria	18,3	17,8	21,2	18,2	19,7	22,3	19,0	19,7	22,8	26,6	26,9	28,2
Sicilia	24,2	25,0	23,0	21,0	22,1	18,0	20,4	21,0	21,9	24,1	25,2	25,3
Sardegna	8,2	8,2	9,7	13,1	10,5	13,2	10,6	12,6	12,3	15,1	15,1	14,9
Nord	4,7	4,5	4,9	5,3	4,4	4,5	4,4	4,4	5,2	4,6	4,9	5,4
Nord-ovest	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,6	5,0	5,6
Nord-est	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,5	4,7	5,2
Centro	8,1	6,8	7,8	6,9	6,7	6,0	7,2	7,2	7,1	6,6	6,3	6,5
Centro-Nord	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,2	5,3	5,8
Mezzogiorno	21,7	21,0	18,9	18,6	20,0	19,3	18,8	19,6	21,5	21,4	21,1	20,4
Italia	10,8	10,3	10,0	9,9	9,9	9,6	9,6	9,9	10,8	10,4	10,3	10,4

Fonte: Istat, Indagine sulle spese delle famiglie

Secondo l'indagine ISTAT Eu-Silc, in Toscana la popolazione che vive in famiglie in stato di grave deprivazione materiale è il 7,0% del totale, contro l'11,8% a livello nazionale (media 2013-2015).

La Liguria presenta un livello (10,8%) molto più vicino a quello nazionale, mentre Lazio (7,2%) ed Emilia Romagna (7,4%) hanno una situazione simile a quella toscana. Nella media 2007-09, ovvero nel periodo precedente alla crisi globale, le quote erano 3,9% in Toscana e 7,3% a livello nazionale. Rispetto a questo punto di partenza, appare molto forte il peggioramento

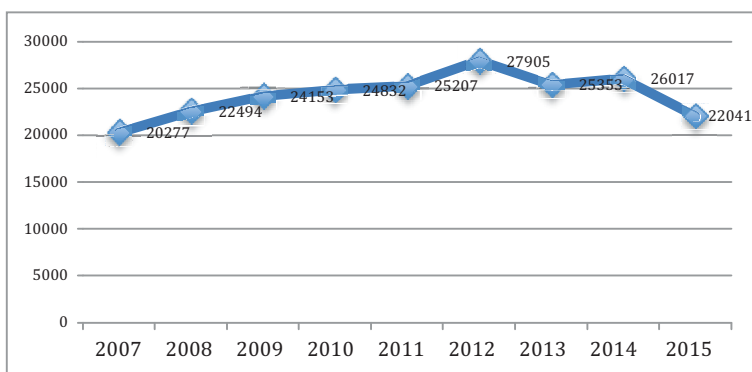
¹⁴ Rapporto tra il numero di famiglie con spesa media mensile per consumi pario al di sotto della soglia di povertà relativa e il totale delle famiglie residenti. La soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media pro capite nel Paese nel 2013; questa spesa è risultata pari a 972,52 € mensili. Per determinare la soglia di povertà quando le famiglie hanno un numero di componenti diverso da due, viene utilizzata una scala di equivalenza, ossia un insieme di coefficienti di correzione (ad esempio, la soglia di povertà per una famiglia di quattro persone è pari a 1,63 volte quella per due componenti, ovvero 1.585,21 € e la soglia per una famiglia di sei persone lo è di 2,16 volte, cioè 2.100,64€

della situazione in Liguria (3,3% nella media 2007-09), mentre la posizione relativa del Lazio è addirittura migliorata (la media 2007-09 era 6,1%); tra le regioni italiane la Toscana sembra comunque avere retto meglio l'urto della crisi, restando al di sotto del livello medio nazionale del periodo precedente alla crisi stessa.

In questo quadro, si possono evidenziare altri dati provenienti da fonti e mondi differenti che segnalano una situazione di transizione dagli anni più neri successivi alla crisi ad un futuro che ancora non è possibile immaginare.

I dati dei Centri di ascolto della Caritas - ad esempio - registrano nel 2015 un calo molto forte del numero delle persone che si sono presentate agli sportelli, numero che torna addirittura alle dimensioni registrate negli anni precedenti alla crisi.

Grafico 1.4 Numero di persone che si sono rivolte ai Centri di ascolto Caritas



Fonte: Caritas Toscana

Ma è un dato che necessita di spiegazioni. Questo andamento non è infatti indicativo di una diminuzione della povertà che si manifesta agli sportelli territoriali; al contrario, come opportunamente rilevato (Caritas, 2016), la diminuzione degli accessi registrata deve essere letta sulla base di almeno tre aspetti: 1) una sostanziale “saturazione” del sistema di accoglienza; 2) “le modifiche nelle modalità d’accesso e negli orari e giorni d’apertura dei Centri di Ascolto di alcune delle diocesi, almeno dal punto di vista numerico, più significative della Toscana come quella di Prato e, soprattutto, di Firenze” in relazione anche all’ampliamento dell’accoglienza

dovuto alla “emergenza profughi” (Caritas, 2016: 19); 3) “la crescente complessità delle situazioni di povertà incontrate che richiede percorsi d’accompagnamento sempre più lunghi e raramente coronati da una fuoriuscita dai circuiti della povertà: nel 2015 ciascuna di esse ha richiesto, in media, 5,7 incontri contro i 4,8 dell’anno precedente e i 4,2 del 2013. La conseguenza è che la flessione del numero complessivo dei colloqui si ferma al 6,5% ed è significativamente inferiore a quella delle persone incontrate, attestandosi poco al di sopra di una soglia di diminuzione fisiologica” (Caritas, 2016: 20).

Anche l’andamento delle domande di contributo economico per l’affitto ritorna sui livelli precedenti alla crisi, registrando un calo di due punti (dal 15,6 al 13), accompagnato, per altro, dalla diminuzione dell’incidenza degli sfratti per mille famiglie, passata dal 3,7 (2014) al 3,3 (2015).

Tutto ciò, è bene essere chiari, non significa che l’emergenza abitativa prodotta dalla crisi sia superata¹⁵; significa - al contrario - l’emergere di alcuni segnali più incoraggianti rispetto al recente passato. D’altronde, la cautela è obbligatoria per molte ragioni, non solo tipo metodologico. Una delle principali risiede certamente nell’andamento ancora piuttosto negativo di tutti gli indicatori sul mercato del lavoro, a partire dalla disoccupazione, che mantiene valori molto elevati. Seppur inferiore alla media nazionale, il tasso di disoccupazione cresce infatti nel periodo 2015-2016 da 9,1 a 9,4, soprattutto per l’incremento di quello femminile (da 9,7 a 10,8), tornato sui livelli del biennio 2013-2014, dove ha registrato il suo valore più elevato (11,8). In termini di numeri reali i disoccupati passano dai 157mila del 2015 ai 164mila circa del 2016 mentre gli occupati segnano una sostanziale (ma assai flebile) tenuta.

In questo quadro, c’è anche da considerare il peso occupato dal lavoro non strutturato, atipico o comunque a tempo determinato all’interno del mercato del lavoro, che negli ultimi dieci anni è aumentato in Toscana come nel resto del paese. Il dato di fondo da cui partire, oramai condiviso nella letteratura, è quello per cui attraverso la flessibilità “sono cresciuti i rischi di genere e soprattutto generazionali nell’accesso alle occupazioni instabili” (Reyneri, 2005:59). La probabilità di avere lavori stabili - per altro - appare diminuita al crescere del titolo di studio, evidenziando situazioni di maggiore precarizzazione del lavoro proprio per i giovani (ancora di più se di sesso femminile) maggiormente qualificati. Questo trend è vero

¹⁵ Un processo che si configura come assai complesso e certamente uno dei problemi principali di tipo sociale di questi ultimi anni; per una lettura in profondità si rimanda ai Rapporti sulla condizione abitativa della Regione Toscana.

soprattutto per quanto riguarda il breve-medio termine perché nel lungo periodo, al contrario, un elevato capitale culturale costituisce un valore aggiunto premiante per una stabilizzazione lavorativa.

L'impatto futuro di questa condizione lavorativa, se protratta nel tempo, rischia di interessare da vicino anche le politiche sociali, tanto più se entreranno in crisi alcuni importanti meccanismi di compensazione sociale utilizzati finora; su tutti, i risparmi delle famiglie, che ancora sembrano riuscire a compensare le pressioni sociali dovute a disoccupazione, diminuzione dei salari, precarizzazione del lavoro dei giovani, ma che saranno destinati anch'essi ad un processo di generalizzata erosione. In questo senso, accanto ai necessari interventi di flex-sicurezza per coniugare fin da subito forme di occupazione flessibile con modalità appropriate di protezione sociale, appare urgente interrogarsi anche sullo statuto dell'impiego in una prospettiva di lungo periodo, trasferendo i diritti dell'impiego direttamente sulla persona, ovvero, come aveva evidenziato un bel lavoro di alcuni anni fa: "uno stato professionale delle persone, che non è definito dall'esercizio di una professione o da un impiego determinato, ma che ingloba le diverse forme di lavoro che ogni persona è in grado di svolgere durante la propria esistenza" (Supiot, 2003:89).

1.3.1 Un approfondimento: le famiglie toscane che compilano la DSU

La seguente tabella illustra la distribuzione per fasce di ISEE delle famiglie, e dei loro componenti, che hanno compilato la Dichiarazione Sostitutiva Unica¹⁶. Si tratta pertanto di un sottoinsieme di nuclei (poco meno del 20%) e di individui (poco più del 25%), rispetto al totale delle famiglie e dei soggetti residenti in toscana¹⁷. Fino a 3 mila, che era uno dei parametri del SIA, abbiamo circa 49.300 nuclei familiari (in cui vivono 140.000 individui); fra 3 mila e sei mila altrettanti 44.000 nuclei (corrispondenti a 129.000

¹⁶ Le ultime Dichiarazioni Sostitutive Uniche disponibili sono riferite al 2014, anno in cui vigevano le modalità di calcolo dell'ISEE precedenti a quelle riformate dal decreto 159/2013. Al fine di analizzare la distribuzione dell'ISEE post riforma le nuove modalità di calcolo, come previste dal DPCM 159/2013, sono state simulate attraverso le informazioni presenti nelle DSU presentate nel 2014. La tabella 1 e le successive elaborazioni sono riferite pertanto ad una stima dell'ISEE vigente.

¹⁷ La distribuzione delle famiglie per fasce di ISEE sarebbe diversa se fosse calcolata sul totale delle famiglie toscane, ricorrendo ad un'indagine campionaria rappresentativa dell'intera popolazione, anziché solo su quelle che hanno presentato una Dichiarazione Sostitutiva Unica. La differenza tra le due stime tende a crescere quanto più elevata è la fascia di ISEE considerata.

individui). Pertanto le famiglie toscane con un ISEE inferiore a 6.000 rappresentano circa il 29% del totale delle famiglie che hanno presentato una Dichiarazione Sostitutiva Unica a fini ISEE e il 5,7% del totale delle famiglie toscane.

Tabella 1.3 - Distribuzione dei nuclei e delle famiglie per fasce di ISEE (val. %)

	Nuclei che hanno presentato una DSU	Individui che hanno presentato una DSU	Nuclei che hanno presentato una DSU in % del totale delle famiglie toscane	Individui che hanno presentato una DSU in % della pop. toscana
fino a 3000	15,2	14,5	3,0	3,7
3000-6000	13,5	13,4	2,7	3,4
6000-9000	11,2	11,0	2,2	2,8
9000-12000	9,3	9,3	1,8	2,4
12000-15000	8,3	8,4	1,6	2,2
>15000	42,5	43,4	8,4	11,2
Totale	100	100	19,8	25,7

Fonte: elaborazione IRPET su dati INPS 2014

Chi sono le famiglie più povere di ISEE? Se consideriamo quelle con meno di 6.000 euro di ISEE vediamo come sono molto presenti le famiglie monocomponenti che rappresentano il 26% del totale. Solo il 14% delle famiglie sotto la soglia di ISEE stabilita vive in una casa di proprietà e per il 40% il capofamiglia è nato all'estero. Elevata è anche la percentuale di famiglie in cui la persona di riferimento è disoccupata (il 28%) (tabella 2).

Tabella 1.4 - Composizione % per caratteristiche dei nuclei con meno di 6.0 euro (val. %)

Numero componenti	%	Condizione professionale del CF	%
1	26	Dipendente	35
2	19	Autonomo	7
3	21	Disoccupato	28
4	19	Pensionato	19
5	15	Altro	11
Totale	100	Totale	100
Affitto/Proprietà	%	Luogo di nascita del CF	%
Proprietà	14	Italia	60
Affitto	86	Eestero	40
Totale	100	Totale	100

Fonte: elaborazione IRPET su dati INPS 2014

Incrociando le varie caratteristiche è possibile individuare tre tipologie di famiglie prevalenti tra quelle con meno di 6.000 euro di ISEE.

- Le famiglie monocomponenti o con due componenti, composte spesso da pensionati con pensioni minime (attorno ai 5.500 euro annui) o disoccupati, nati in Italia.
- Le famiglie con 3 o 4 componenti, in cui sono presenti più o meno in egual misura italiani e nati all'estero, in cui il capofamiglia lavora, come dipendente o autonomo, o è disoccupato, con redditi familiari molto bassi (mediamente 8.700 euro annui).
- Le famiglie numerose, con 5 o più componenti, in cui prevalgono i nati all'estero, in cui il capofamiglia lavora, come dipendente o autonomo, o è disoccupato, con reddito familiare basso (in media 12.200 euro all'anno).

1.4 Strategie e politiche di contrasto alle povertà: Europa, Italia e Toscana

Come è noto, le politiche europee hanno costantemente messo al centro dei sistemi di welfare il tema del lavoro; tuttavia, i cambiamenti di scenario intervenuti nel corso della crisi economica¹⁸, pur non tralasciando questo tema fondamentale per i processi di inclusione, hanno dato luogo ad un approccio che è ben rappresentato nella recente “Piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione” dalla seguente frase: *la sfida alla lotta alla povertà va integrata nell'elaborazione di tutte le politiche*.

La Comunità Europea aveva da tempo iniziato - tra il 1975 e il 1994 - a promuovere una serie di progetti che avevano l'obiettivo di combattere la povertà e l'esclusione sociale.

Per quanto concerne la cornice normativa generale, il Consiglio, con propria raccomandazione del 24 giugno 1992 92/441/CEE, aveva definito i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale destinati a diventare uno dei documenti di riferimento per la successiva attività normativa europea. Con il trattato di Amsterdam, adottato dal Consiglio Europeo nel giugno del '97 ed entrato in vigore il 1 maggio del 1999, invece, la lotta all'esclusione sociale sarà inserita tra gli obiettivi della politica sociale europea, mentre con la Strategia di Lisbona del marzo 2000, richiedendo agli Stati membri di adoperarsi per l'obiettivo dello sradicamento della povertà in Europa entro il 2010, il Consiglio ha attivato un meccanismo di monitoraggio e coordinamento consistente sia nella fissazione di obiettivi e nella misurazione della povertà, sia in orientamenti all'indirizzo degli Stati membri e in piani d'azione nazionali contro la povertà.

Il Metodo Aperto di Coordinamento (MCA)¹⁹ è stato inoltre applicato in parallelo ad altri settori della protezione sociale (MCA Sociale).

Nel 2005 la Commissione ha proposto di razionalizzare i processi in corso inserendoli in un nuovo quadro per il metodo di coordinamento aperto delle politiche di protezione sociale e di integrazione. L'MCA sociale viene così utilizzato dagli Stati membri per sostenere la definizione, l'attuazione e la valutazione delle loro politiche sociali e per sviluppare la loro reciproca cooperazione. Il metodo, dimostratosi uno strumento di *governance* fondato su obiettivi e indicatori comuni, completa gli strumenti legislativi e finanziari della politica sociale. Esso partecipa infatti alla realizzazione del

¹⁸ Si rimanda qui a: Saraceno (2015), in particolare al cap.3.

¹⁹ Chiamato anche OMC, ovvero “Open Method of Coordination”

processo di coordinamento delle politiche sociali, in vista soprattutto della rinnovata strategia di Lisbona.

L'MCA sociale unico, istituito nel 2005, prevede i seguenti settori di intervento²⁰: la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale; la garanzia di sistemi pensionistici adeguati e sostenibili; l'assistenza sanitaria e l'assistenza a lungo termine accessibile, sostenibile e di qualità elevata.

Nel 2008²¹ la Commissione, con la raccomandazione relativa all'Inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, aggiornava la raccomandazione del Consiglio 92/441/CEE, osservando che gli Stati membri dovrebbero progettare e attuare una strategia integrata per l'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro che combini "un sostegno al reddito adeguato, mercati del lavoro che favoriscano l'inserimento e l'accesso a servizi di qualità". In particolare, nel richiamare la citata raccomandazione del 1992 ne citava gli "orientamenti pratici" che qui di seguito riportiamo per la loro evidente pregnanza:

- 1. a) fissare, tenendo conto del livello di vita e dei prezzi nello Stato membro interessato e in rapporto a differenti tipi e dimensioni di nuclei familiari, l'entità delle risorse giudicate sufficienti a coprire i bisogni essenziali per il rispetto della dignità umana;*
- b) adeguare o integrare gli importi per soddisfare bisogni specifici;*
- c) per la fissazione degli importi, fare riferimento ad indicatori ritenuti appropriati quali, per esempio, la statistica del reddito medio disponibile nello Stato membro, la statistica dei consumi dei nuclei familiari, il salario minimo legale se questo esiste o il livello dei prezzi;*
- d) garantire un incentivo alla ricerca di un'occupazione per i soggetti in età lavorativa e abili allavoro;*
- e) definire modalità di revisione periodica degli importi in oggetto, in rapporto agli indicatori sopra indicati, ai fini di garantire in permanenza la copertura dei bisogni;*

²⁰ Fra gli obiettivi generali del MCA sociale rientrano la coesione sociale, la parità tra uomini e donne e le pari opportunità per tutti grazie a sistemi di protezione sociale efficienti; un'efficace e reciproca interazione tra gli obiettivi di Lisbona in materia di crescita, occupazione e coesione sociale; il buon governo e la partecipazione dei soggetti interessati.

²¹ Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro [notificata con il numero C (2008) 5737] (2008/867/CE).

2. *prevedere per le persone le cui risorse, valutate a livello d'individuo o di nucleo familiare, restano al di sotto dell'importo in tal modo determinato, adeguato o integrato, la concessione di un sostegno finanziario differenziale che consenta loro di disporre effettivamente di tale importo;*
3. *adottare le disposizioni necessarie affinché, per quanto riguarda l'entità del sostegno monetario così accordato, l'applicazione delle norme in vigore nei settori del fisco, delle obbligazioni civili e della sicurezza sociale tenga conto del livello delle risorse e prestazioni sufficienti richieste per vivere conformemente alla dignità umana;*

Nell'ottobre del 2008²² il Consiglio ha proclamato il 2010 "Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale", fissando, all'art. 2, i seguenti obiettivi e principi guida:

- a) riconoscimento del diritto fondamentale delle persone in condizioni di povertà e di esclusione sociale di vivere dignitosamente e di far parte a pieno titolo della società;
- b) aumento della partecipazione pubblica alle politiche e alle azioni di inclusione sociale, sottolineando la responsabilità collettiva e individuale nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale e promuovere le attività di volontariato;
- c) promozione di una società più coesa, sensibilizzando i cittadini sui vantaggi offerti a tutti da una società senza povertà, che consenta l'equità distributiva nella quale nessuno sia emarginato;
- d) riconferma di un impegno politico per eliminare la povertà e l'esclusione sociale e promozione di tale impegno con azioni a tutti i livelli del potere.

²² Decisione n° 1098/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2008 riguardante l'Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale (2010).

1.4.1 La piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione

La Commissione ha poi promulgato, sempre nel corso del 2010, la piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione²³, una delle sette iniziative prioritarie della cosiddetta "strategia Europa 2020". La Piattaforma costituisce un documento programmatico per le *policy*, condiviso dagli Stati Membri, visto che le politiche sociali, in generale, e quelle contro la povertà e l'esclusione sociale, in particolare, rientrano nella sfera delle competenze degli Stati nazionali e con il trattato di Lisbona sono definite di competenza concorrente tra gli Stati Membri e l'Unione.

Ad oggi, nell'ambito del Metodo Aperto di Coordinamento (MCA), gli Stati stabiliscono obiettivi ed indicatori europei che ogni singolo Stato persegue in maniera propria ed individualmente attraverso piani di azioni nazionali prevedendo cinque ambiti d'intervento: misure trasversali in un'ampia gamma di settori, come il mercato del lavoro, il reddito minimo, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, gli alloggi e l'accesso a conti bancari di base; un migliore uso dei fondi europei per sostenere l'integrazione.

La Commissione propone che il 20% delle risorse del Fondo sociale europeo venga destinato alla lotta contro la povertà, ad un'accurata verifica di quali innovazioni funzionano nel campo della politica sociale, prima prevederne una più ampia attuazione ed alla collaborazione con la società civile per sostenere in modo più efficace l'attuazione delle riforme sociali.

In questa breve rassegna vale la pena di entrare in alcuni aspetti presenti nella piattaforma e inclusi in un capitolo che rappresenta la tendenza della strategia europea a fare della lotta alla povertà un *mainstream* rispetto a politiche settoriali collegate alle cosiddette iniziative FARO²⁴ tra cui: "Realizzazione di azioni di lotta alla povertà e all'esclusione sociale che interessino l'insieme delle politiche", che più direttamente riguarda le

²³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale Bruxelles 16/12/2010 – COM (2010) 758 definitivo.

²⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 6 ottobre 2010, Iniziativa faro Europa 2020: l'Unione dell'innovazione (COM (2010) 546 def. - Non pubblicato sulla Gazzetta ufficiale).

Le iniziative "Faro" sono sette: Unione nell'innovazione, Youth on the move, Agenda digitale europea, Europa efficiente sotto il profilo delle risorse, una politica industriale per l'era della globalizzazione, Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro, Piattaforma europea contro la povertà: prevede azioni per favorire l'occupazione ad ogni livello al fine di raggiungere il target europeo di riduzione della povertà. È complementare all'altra iniziativa faro "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione". si veda: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/flagship-initiatives/index_it.htm.

politiche sulla povertà , e “Un’agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro”, entrambe nel macro obiettivo “Crescita solidale”.

L’accesso all’occupazione è il primo target cui si fa riferimento con il raggiungimento del tasso di occupazione del 75% in Europa entro il 2020 e l’accento posto sia sugli aspetti quantitativi che qualitativi ²⁵. Di particolare interesse è l’integrazione tra i servizi per il lavoro e il sostegno sociale per le persone più lontane dal mercato del lavoro che rischiano, anche dopo il conseguimento di un posto di lavoro, l’effetto “porta girevole” che fa rimbalzare dalla disoccupazione a lavori precari di scarsa qualità.

Nel *frame* dedicato alla Protezione sociale e all’accesso ai servizi essenziali, oltre al controverso e complesso tema dei sistemi pensionistici, si fa riferimento agli interventi preventivi a alla necessità di interventi tempestivi per evitare la tendenza alla cronicizzazione dei fenomeni di povertà ed esclusione sociale. Si vuole qui sottolineare lo spazio dedicato al tema delle disparità nel campo della salute tra gli stati membri e alle differenze tra le diverse fasce di età (gradiente sociale). Per quanto riguarda l’istruzione e la formazione, oltre alle indicazioni assolutamente evidenti rispetto all’impatto che esse hanno su ciò che “le persone possono essere e fare”, si vuole qui sottolineare anche sulla base di quanto emerge dai dati territoriali toscani rispetto all’implementazione della misura di Sostegno all’Inclusione Attiva (SIA), il forte accento che la piattaforma dedica all’istruzione prescolare per spezzare il circuito della trasmissione della povertà da una generazione all’altra. Anche qui si prevede un parametro di riferimento del 95% per quanto concerne la partecipazione dei bambini tra i quattro anni e l’inizio dell’età scolare ai servizi di educazione e di assistenza primaria all’infanzia.

Troppo corposa la questione delle migrazioni e dell’integrazione dei migranti per poterne anche solamente accennare, tuttavia essa costituisce un obiettivo strategico e prioritario delle politiche integrate comunitarie; si accenna pure alla strategia che viene definita come “politiche antidiscriminazione” e che riguarda sia la parità uomo-donna che le forme discriminatorie di cui possono essere vittima le persone disabili, le persone con problemi di salute mentale e alcune minoranze, segnatamente le persone di etnia Rom.

Infine, altri fattori importanti da tenere presenti - anche per le politiche europee di contrasto alla *homelessness* - sono il tema dell’alloggio e del

²⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 6 ottobre 2010, Iniziativa faro Europa 2020: l’Unione dell’innovazione (COM (2010) 546 def. - Non pubblicato sulla Gazzetta ufficiale).

disagio abitativo, che costituiscono probabilmente gli esempi più estremi di povertà ed esclusione sociale.

Un altro elemento importante da evidenziare è la Comunicazione sugli investimenti sociali finalizzati alla crescita e alla coesione sociale adottata il 20 febbraio 2013 dalla Commissione europea²⁶, che ha esortato gli Stati membri a porre gli investimenti sociali e la modernizzazione dei sistemi di welfare in cima all'agenda politica.

Il pacchetto "investimenti sociali" si fonda sull'analisi di dati e di buone prassi, da cui si evince che gli Stati membri che hanno puntato sugli investimenti sociali (ad esempio agevolazioni e servizi che potenzino le abilità e le competenze dei cittadini) presentano tassi inferiori di popolazione a rischio povertà ed esclusione sociale, migliori risultati nell'istruzione, livelli di occupazione più elevati, un livello di deficit inferiore e un PIL pro capite più alto.

Il testo si compone di una Comunicazione che espone il quadro strategico, le azioni concrete che vanno adottate dagli Stati membri e dalla Commissione e gli orientamenti sull'impiego dei fondi a sostegno delle riforme ed è corredata da un insieme di documenti che completano il quadro degli interventi: le azioni per il miglioramento della condizione dei bambini, per l'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, le strategie rivolte alle persone senza dimora. Ci sono poi considerazioni di carattere più generale con documenti che riguardano le tendenze demografiche e sociali, le politiche sociali e sanitarie con un interessante approfondimento di come buone condizioni di salute possano contribuire a migliorare il capitale umano e l'inclusione sociale e le strategie relative al Fondo Sociale Europeo.

La Comunicazione sugli investimenti sociali continua l'opera già iniziata con la Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale e si aggiunge ad altre iniziative recenti della Commissione in risposta ai problemi sociali ed economici dell'Europa: il pacchetto Occupazione,

²⁶ Si invita a consultare http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-118_en.htm con interessantissimi dati di confronto relativi a tutti i paesi membri UE e, ovviamente, anche sull'Italia. In particolare si rimanda all'ottima sintesi di Franca Maino dal titolo Commissione europea: puntare sugli investimenti sociali per favorire crescita e coesione pubblicata il 21 febbraio 2013 in "percorsi di secondo Welfare", <http://www.secondowelfare.it/privati/investimenti-nel-sociale/ue-investimenti-sociali-per-favorire-la-crescita.html>, cui chi scrive ha attinto per le notizie relative Comunicazione sugli investimenti sociali finalizzati alla crescita e alla coesione sociale adottata il 20 febbraio 2013 dalla Commissione europea.

il pacchetto Occupazione giovanile e il Libro Bianco sulle pensioni. Tali iniziative forniscono agli Stati membri altre indicazioni sulle riforme nazionali indispensabili per rispettare gli impegni relativi agli obiettivi concordati della strategia Europa 2020.

1.4.2 Europa 2014 -2020 e Fondo Sociale Europeo (FSE)

Il quadro dell'osservazione europea rispetto al tema si richiama direttamente alla strategia Europa 2020 che, com'è noto, mira ad alcuni obiettivi specifici: crescita intelligente, grazie ad investimenti più efficaci nell'istruzione, la ricerca e l'innovazione; crescita sostenibile, grazie alla scelta a favore di una economia a bassa emissione di Co2; crescita solidale, cioè focalizzata ossia focalizzata sulla creazione di posti di lavoro e la riduzione della povertà.

Relativamente alle strategie collegate alla crescita solidale, che è direttamente implicata nel contrasto alla povertà e alla vulnerabilità sociale, gli obiettivi sono così dimensionati:

1. Un tasso di occupazione per donne e uomini di età compresa tra 20 e 64 anni al 75% entro il 2020, da conseguire offrendo maggiori opportunità lavorative, in particolare a donne, giovani, lavoratori più anziani e meno qualificate e immigrati regolari;
2. Migliori risultati scolastici, in particolare riducendo gli abbandoni scolastici al di sotto del 10% e garantendo che almeno il 40% dei 30-34enni abbia completato un'istruzione universitaria (o equivalente);
3. Almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno.

Per il raggiungimento degli obiettivi strategici, l'Unione europea si avvale di due principali tipologie di strumenti, gestiti attraverso un sistema di "responsabilità condivisa" tra la Commissione europea e le autorità degli Stati Membri: fondi a gestione diretta - o a livello centrale da parte della Commissione europea - e fondi a gestione indiretta.

I fondi a gestione indiretta comprendono i fondi strutturali e di investimento europei mentre i fondi a gestione diretta comprendono i finanziamenti diretti UE noti anche come "programmi tematici" o "programmi comunitari" e gli strumenti finanziari per l'assistenza esterna. Si tratta di fondi meglio conosciuti con la definizione di "Bandi europei" e Il

contributo finanziario da parte dell'Unione europea viene in genere erogato tramite una procedura di selezione dei progetti presentati alle diverse Direzioni Generali. Tralasciando i numerosi fondi della gestione diretta, ai fini del delineare le strategie europee rispetto a povertà ed esclusione sociale tra i fondi indiretti di particolare importanza è focalizzare alcuni elementi essenziali del Fondo Sociale Europeo, (FSE) e del Fondo per il Sostegno Europeo agli Indigenti (FEAD), la Garanzia per i Giovani.

Il Regolamento dell'FSE²⁷ prevede il raggiungimento di quattro obiettivi tematici: promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori; promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà; investire in istruzione, competenze e apprendimento permanente; migliorare la capacità istituzionale e un'efficiente amministrazione pubblica; inoltre almeno il 20% dell'FSE deve essere destinato alla promozione dell'inclusione sociale e alla lotta contro la povertà. L'utilizzo delle risorse derivante dal Fondo Sociale Europeo presuppone un Accordo di partenariato tra il singolo stato membro UE e la Commissione²⁸ che nel caso dell'Italia prevede 11 Obiettivi tematici (OT). Fra questi, quello che riguarda più direttamente il tema della povertà e dell'esclusione sociale è sicuramente l'OT 9 "Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione"; tuttavia, molto forti sono anche le implicazioni dell'OT 8 "Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità degli operatori" e dell'OT 10 "Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente"²⁹.

Questi Obiettivi Tematici vengono tradotti in risultati attesi e articolati in azioni di livello nazionale (Programmi Operativi Nazionali- PON) e regionali (Programmi Operativi Regionali – POR) a seconda che l'autorità di gestione sia appunto di livello ministeriale, anche se comunque si prevedono ricadute di livello regionale o di ambito (le zone toscane), o di livello

²⁷ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio – Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, serie L 347 del 20 dicembre 2013.

²⁸ Si veda il sito web <http://europalavoro.lavoro.gov.it/europalavoro.lavoro.gov.it/EuropaLavoro/Varie/programmazione-2014-2020>.

²⁹ L'accordo di partenariato 2014-2020 con relativi allegati può essere consultato al seguente link <http://europalavoro.lavoro.gov.it/Lists/Archivio%20Contenuti/EuropaLavoro/Varie/partenariato-italia-2014-2020/>. Di particolare interesse l'Allegato I- Risultati attesi, azioni.

regionale. A questo livello, restando strettamente ai temi oggetto di questo rapporto si riferiscono il PON SIA e il PON relativo alle marginalità estreme.

Il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) sostiene gli interventi promossi dai Paesi dell'UE per fornire un'assistenza materiale, tra cui generi alimentari, abiti e altri articoli essenziali per uso personale, come scarpe, sapone e shampoo.

La Commissione approva i programmi nazionali per il periodo 2014-2020, sulla cui base le autorità nazionali adottano le singole decisioni che portano all'erogazione dell'assistenza mediante organizzazioni partner (spesso non governative). Le autorità nazionali possono sia acquistare direttamente il cibo e i beni e fornirli alle organizzazioni partner, oppure finanziare le organizzazioni affinché provvedano agli acquisti. In quest'ultimo caso, le organizzazioni partner possono distribuire direttamente il cibo e i beni, oppure chiedere aiuto ad altre organizzazioni. Una particolare integrazione tra FEAD e Fondo sociale europeo (FSE) è stata sperimentata nell'avviso pubblico 4/2016 dell'Autorità di gestione PON inclusione e PO I FEAD per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza fissa dimora³⁰.

Nello schema che segue viene rappresentato ai fini di una immediata comprensione il quadro delle azioni ammissibili per singolo programma operativo.

³⁰ Avviso pubblico n. 4/2016 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione generale per l'Inclusione e le politiche sociali – AdG PON Inclusione e PO I FEAD

Tabella 1.5: PON Avviso 4/2016



Un altro elemento di grande rilevanza in materia di contrasto alla vulnerabilità sociale appare infine la Youth Employment Initiative (YEI) volta a finanziare con un budget complessivo di circa 6 miliardi di euro per il periodo 2014-2020 un insieme di iniziative rivolte alla lotta alla disoccupazione giovanile. Rientra in questo novero l'iniziativa denominata "Garanzia Giovani" intesa a promuovere misure di carattere strutturale volte a fronteggiare il problema della disoccupazione giovanile.³¹

³¹ Per un'analisi sintetica dei punti di forza e di debolezza della misura si veda il focus Garanzia Giovani su Secondo welfare <http://www.secondowelfare.it/garanzia-giovani/home.html>

1.4.3 L'indice AROPE: At-Risk-Of-Poverty or Social Exclusion³²

Nell'ambito della Strategia 2020, il Consiglio europeo ha adottato tra gli obiettivi quantitativi quello di ridurre di 20 milioni la popolazione a rischio povertà o esclusione sociale, facendo riferimento ad un indice, denominato AROPE (At Risk Of Poverty or Social Exclusion), composto da:

- Rischio di povertà relativa, successivo ai trasferimenti monetari (AROP): percentuale di individui che vivono in famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60 per cento del reddito equivalente mediano nazionale disponibile dopo i trasferimenti sociali;
- Grave deprivazione materiale (SMD): percentuale di individui che vivono in famiglie che registrano almeno quattro segnali di deprivazione materiale su una lista di nove³³;
- Appartenenza a famiglie a intensità di lavoro molto bassa (LWI): percentuale di individui che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa, definita come il rapporto fra il numero totale di mesi lavorati dai componenti della famiglia durante l'anno di riferimento dei redditi (quello precedente all'anno di rilevazione) e il numero totale di mesi teoricamente disponibili per attività lavorative³⁴.

In maniera estremamente sintetica, l'indice AROPE è rappresentato dalla percentuale di individui che sperimentano almeno una delle tre condizioni sopradescritte. Il vantaggio di questa tipologia di indice sta nella possibilità di superare i limiti degli indicatori riferiti al concetto di povertà assoluta o

³² Questo paragrafo è tratto da *il Concetto di povertà e la sua definizione nei nomenclatori degli interventi e dei servizi sociali*, a cura di Giulia Falcone

³³ Tra cui: 1. essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro tipo di prestito; 2. non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l'abitazione; 3. non poter sostenere spese impreviste con risorse proprie (l'importo di riferimento per le spese impreviste è pari a 1/12 del valore della soglia di povertà annuale riferita a due anni precedenti, e quindi può variare nel tempo); 4. non potersi permettere un pasto proteico adeguato almeno una volta ogni due giorni, cioè con proteine della carne, del pesce o equivalente vegetariano; 5. non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa; 6. non potersi permettere un televisore a colori; 7. non potersi permettere una lavatrice; 8. non potersi permettere un'automobile; 9. non potersi permettere un telefono.

³⁴ L'intensità di lavoro è definita molto bassa quando tale rapporto è inferiore a 0,20, ovvero laddove gli individui abbiano lavorato per meno del 20 per cento del loro potenziale. Ai fini del calcolo di tale rapporto, si considerano i membri della famiglia di età compresa fra i 18 e i 59 anni, escludendo gli studenti nella fascia di età tra i 18 e i 24 anni (le famiglie composte soltanto da minori, da studenti di età inferiore a 25 anni e da persone di 60 anni o più non vengono considerate nel calcolo dell'indicatore).

relativa e di ampliare l'orizzonte delle analisi: "Il carattere longitudinale dell'indagine permette inoltre di studiare gli episodi di povertà non solo in modo statico ma anche dinamico: nel primo caso ci si limita a studiare la diffusione della povertà, eventualmente in relazione alle principali caratteristiche socio-demografiche individuali e di contesto; nel secondo ci si può spingere ad osservare le traiettorie di entrata e uscita dalla povertà e quindi la persistenza in questo stato, in termini di quota di persone e famiglie rimaste povere per più anni di seguito. La disponibilità di una componente panel consente inoltre di studiare i cambiamenti nel tempo di tutti i fenomeni rilevati, come ad esempio le transizioni nel mercato del lavoro, attraverso indici di persistenza e di transitorietà" (Glossario EUROSTAT). Tuttavia, vale la pena sottolineare che in ambito europeo per calcolare il rischio di povertà relativa si fa riferimento al reddito nazionale e non al reddito complessivo europeo. Come sottolinea Chiara Saraceno "non si tratta di una questione tecnica, ovviamente, bensì politica, nella misura in cui adottare l'una o l'altra soluzione significa definire diversamente che cosa significa essere cittadini europei, e quindi, indirettamente, anche interrogarsi sul livello a cui si colloca la responsabilità di contrastare il fenomeno della povertà [...] aver scelto il riferimento nazionale implica la valutazione che i cechi si confrontano solo con i cechi, i tedeschi con i tedeschi, gli italiani con gli italiani e così via" (Saraceno, 2015).

Infine, un altro limite dell'indicato AROPE è rappresentato dal riferimento ad una soglia di povertà relativa basata sulla mediana. A tale proposito, Trivellato (1998) esponendo le principali scelte nei differenti paesi europei mette in luce che "tipicamente, la linea di povertà viene fissata rapportandola a un indice di posizione della distribuzione del reddito (o del consumo) pro-capite reso equivalente. Le scelte più comuni sono: (i) la media pro-capite per una famiglia di riferimento di due persone, che è per l'appunto la pratica italiana; (ii) la metà della media (così Lussemburgo e Regno Unito, nonché l'Eurostat); (iii) la metà della mediana (così Francia e Olanda, nonché l'OECD). Stante l'arbitrarietà della scelta, non vale la pena soffermarsi sull'argomento, se non per tre notazioni. Innanzitutto, è palese che, data l'asimmetria positiva della distribuzione del reddito (e del consumo), la mediana è inferiore alla media. Ne consegue che la linea di povertà, e quindi la diffusione della stessa, calcolate con riferimento alla prima risultano più basse, e non di poco".

In questo quadro, la Giunta regionale della Toscana ha approvato la Legge n.45/13, che definisce la popolazione a rischio di vulnerabilità sociale

composta da tutte le “famiglie e i lavoratori che vivono particolari situazioni personali o di disagio, suscettibili di aggravarne le difficoltà finanziarie” (Art.1). In particolare, nel testo in oggetto si fa riferimento a tutti i nuclei familiari con un valore ISEE inferiore ai 24mila euro annui. L’indicatore della situazione economica e patrimoniale equivalente (ISEE) definisce la condizione di ricchezza/povertà dei nuclei familiari, mentre l’equazione che consente il calcolo di tale indicatore prende in considerazione il reddito da lavoro, il patrimonio mobiliare e immobiliare e alcuni correttivi relativi a condizioni familiari di difficoltà (ad es. nucleo mono-genitoriale, presenza in famiglia di soggetti con disabilità superiore al 66%, precarietà abitativa... etc.).

La legge ha previsto l'erogazione ai cittadini per il triennio 2013/2015 di diverse misure di sostegno riconducibili a tre tipologie di interventi: contributi alle famiglie con nuovi nati, o con figli disabili a carico, o numerose (almeno 4 figli); contributi a favore dei lavoratori e delle lavoratrici in difficoltà; garanzie integrative per l'agevolazione di concessione di mutui immobiliari destinati all'estinzione di passività pregresse alle famiglie che versano in gravi difficoltà finanziarie. Si tratta di un contributo economico una tantum erogato ai nuclei che presentano i parametri Isee sopra ricordati e, data la soglia di accesso piuttosto alta, non limitato alle famiglie che versano in condizioni di povertà, convenzionalmente identificate da un livello Isee non superiore a 15mila euro. Si tratta di un insieme di misure che ha inteso offrire un aiuto economico occasionale, privilegiando alcune tipologie di persone e famiglie ritenute più esposte alla crisi economica globale o in una condizione di fragilità prossima allo scivolamento nell’area del disagio.

1.4.4 Le misure nazionali di reddito minimo: dal SIA al REI

Nel panorama nazionale è stata recentemente introdotta la misura del Sostegno all’Inclusione Attiva (SIA), alla cui attuazione in Toscana, si è dedicato il capitolo 2 di questo rapporto, che ha trovato recentissimi sviluppi nel Reddito di Inserimento (REI), di cui si tratteggeranno qui le caratteristiche fondamentali e del quale si è cercato di verificare l’impatto sulle famiglie toscane potenziali beneficiarie della misura.

Il Sostegno all’Inclusione Attiva (SIA)

Con decreto interministeriale del 26 maggio 2016, formulato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, si dava avvio al Sostegno per l’Inclusione Attiva (SIA), misura di contrasto alla povertà valida per tutto il territorio nazionale, frutto della precedente sperimentazione attuata nei Comuni con più di 250.000 abitanti meglio conosciuta come Carta Acquisti.

Come è ormai noto la misura SIA costituisce uno strumento di “reddito minimo” per famiglie in condizioni economiche disagiate in cui siano presenti figli minorenni, figli disabili o donne in stato di gravidanza accertata.

Si tratta di una misura selettiva consistente in prestazioni monetarie, per lo più condizionata alla verifica delle condizioni economiche (*means-tested*), e presuppone la disponibilità a lavorare o, comunque a partecipare ad attività formative e di reinserimento sociale.

La selettività agisce poi anche a livello categoriale aggiungendo, nel caso di SIA alla verifica dei mezzi la presenza di figli minori e altre caratteristiche di “*targetting*”³⁵

Il programma SIA, direttamente ispirato alla Strategia Europa 2020,³⁶ si compone di due elementi fondamentali: il sostegno economico³⁷, modellato, come si diceva sulla sperimentazione della Carta Acquisti e finanziato con fondi Nazionali, e un intervento di attivazione sociale e lavorativa, finanziato con Fondi PON³⁸, che prevede una presa in carico

³⁵ Tra le molte pubblicazioni e i molti contributi di carattere generale, senza nessuna pretesa di completezza si rimanda qui a Toso (2016), oltre che per l’ampia e recente bibliografia, soprattutto per le definizioni di reddito di cittadinanza e reddito minimo, concetti non di rado confusi; in particolare si veda il cap. 4 per una visione prospettica sul dibattito e le sperimentazioni riguardanti il reddito minimo in Italia, che prende le mosse dalla cosiddetta Commissione Onofri. Di notevole interesse Alleanza (2016), da cui muovono molti degli attuali sviluppi normativi e di prospettiva. Noti e molto citati i molteplici contributi di Chiara Saraceno in particolare anche per il prezioso apparato bibliografico, Saraceno (2015). Di notevole interesse teorico e operativo per il concetto di Welfare Generativo, anche in una prospettiva critica, Zancan (2012)

³⁶ Per una prima visione di insieme si rimanda a https://ec.europa.eu/info/strategy/europeansemester/framework/europe-2020-strategy_en

³⁷ Il programma prevede per la Regione Toscana un totale di € 33.417.110 per l’anno 2016. Queste risorse non comprendono le risorse per i progetti PON SIA.

³⁸ Il Programma Operativo Nazionale (PON) Inclusione rappresenta una novità assoluta nello scenario delle politiche europee cofinanziate: con il ciclo di programmazione 2014-2020 infatti, per la prima volta i fondi strutturali intervengono a supporto delle politiche di inclusione sociale, in stretta sinergia con l’obiettivo di riduzione della povertà fissato da Europa 2020. Il Programma definisce pertanto i suoi obiettivi rispetto alla strategia di lotta alla povertà formulata dal Governo italiano nei Piani Nazionali di Riforma. In particolare, esso intende contribuire al processo che mira a definire i livelli minimi di alcune prestazioni sociali, affinché queste siano garantite in modo uniforme in tutte le regioni italiane, superando l’attuale disomogeneità territoriale. Attraverso l’Asse 1 e l’Asse 2, oltre l’80% delle risorse

multidisciplinare secondo una linea guida che implica in tutti i territori interessati, lo sviluppo di equipe multidisciplinari che vedono come protagonisti principali i Centri per l'impiego e il Servizio Sociale Professionale Territoriale, oltre ai diversi servizi sociosanitari, educativi e alla rete delle risorse territoriali.

Per quanto riguarda la platea dei beneficiari di SIA essa è definita da alcuni elementi specifici di condizionalità³⁹;

Requisiti generali

In primo luogo si tratta di nuclei familiari composti da cittadini italiani o comunitari o loro familiari titolari di permesso di soggiorno permanente. A questa platea si aggiungono poi i cittadini stranieri in possesso di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo; inoltre era necessario una residenza in Italia da almeno due anni;

Requisiti familiari

La famiglia doveva essere composta da almeno un figlio minorenni o con disabilità grave o di una donna in stato di gravidanza accertata⁴⁰;

Requisiti economici: ISEE inferiore uguale a 3.000 euro e un valore complessivo di altri trattamenti economici percepiti non superiore a 600 euro per tutto il nucleo familiare, recentemente elevati a 900 euro in caso di presenza di persone disabili o autosufficienti.

A questi requisiti di base si aggiungono poi criteri escludenti quali la percezione di indennità di disoccupazione (ad esempio il NASDI e l'ASDI) e la proprietà di beni durevoli di valore quali autoveicoli e motoveicoli di superiori ad una certa cilindrata.

La tabella seguente mostra il "peso" attribuito ai requisiti sopra indicati: il punteggio minimo per essere ammessi al beneficio è stato recentemente

del Programma, pari a circa 1,2 miliardi di Euro, viene perciò destinato a supportare l'estensione sull'intero territorio nazionale della sperimentazione del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), una misura attiva di contrasto alla povertà assoluta attuata nel 2014 nelle 12 città d'Italia più popolate. I due Assi prevedono anche azioni volte a potenziare la rete dei servizi per i senza dimora nelle aree urbane. Il Programma sostiene inoltre la definizione e sperimentazione, attraverso azioni di sistema e progetti pilota, di modelli per l'integrazione di persone a rischio di esclusione sociale, nonché la promozione di attività economiche in campo sociale (Asse 3) e, infine, azioni volte a rafforzare la capacità amministrativa dei soggetti che, ai vari livelli di *governance*, sono coinvolti nell'attuazione del Programma (Asse 4). (tratto da <http://europalavoro.lavoro.gov.it/EuropaLavoro/Notizie/1905>)

³⁹ Per la platea dei beneficiari in Toscana si veda cap. 2 del presente lavoro.

⁴⁰ Nel caso questo risultasse l'unico requisito familiare posseduto la domanda poteva essere presentata non prima di 4 mesi dalla data indicativa del parto. Oltre a questo un punteggio ulteriore viene attribuito per la presenza nel nucleo di una persona non autosufficiente.

abbassato e fissato a 25 punti rispetto ai 45 richiesti nella fase precedente di applicazione della misura ⁴¹

Tabella 1.6: Punteggi SIA

Carichi familiari	Valore massimo 65 punti
Numero figli:	
2 figli minorenni	10 punti
3 figli minorenni	20 punti
4 o più figli minorenni	30 punti
Almeno 1 figlio di età inferiore ai 36 mesi	5 punti
Genitore solo con figli minorenni	25 punti
Disabilità	
Almeno 1 componente con disabilità grave	5 punti
Almeno 1 componente non autosufficiente	10 punti
Isee-condizione economica	Valore massimo 25 punti
Si calcola sottraendo al valore massimo (25 punti) il valore sell'Isee diviso per 120	25 – ISEE/12

Fonte: elaborazione da prospetto Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali

Il reddito di inclusione

Recentemente con Legge n.33 del 15 marzo 2017, dal titolo “*Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*”, che ha dato continuità e sviluppo al Piano nazionale per la lotta alla povertà e

⁴¹ Con Decreto interministeriale del 16 marzo 2017, GU Serie Generale n.99 del 29 aprile 2017 sono state apportate modifiche riguardo ai criteri di accesso per l'ottenimento della Carta SIA: la soglia del requisito relativo alla valutazione multidimensionale del bisogno si abbassa da 45 punti a 25 punti; gli eventuali ulteriori aiuti economici di cui si usufruisce non devono superare i 600€ mensili, ma vengono elevati a 900 € in caso di presenza nel nucleo familiare di persona non autosufficiente; in merito al non possesso di veicoli, vengono esclusi gli autoveicoli o motoveicoli per cui è prevista un'agevolazione fiscale in favore di persone con disabilità; al nucleo familiare composto da un solo genitore e figli minorenni vengono corrisposti ulteriori 80€ mensili. Il decreto mette, inoltre, in capo all'INPS la possibilità di comunicare l'entrata in vigore dei nuovi criteri di accesso al SIA a coloro che ne abbiano fatto richiesta in data antecedente all'entrata in vigore dello stesso e la cui richiesta non sia stata accolta secondo i criteri vigenti in precedenza. Con la Circolare n. 86 del 12 maggio 2017 l'INPS fornisce le istruzioni operative relative alle modifiche intervenute sulla disciplina del SIA.

all'esclusione sociale, è stata conferita delega al Governo ad adottare – entro 6 mesi – uno o più decreti legislativi per l'introduzione di una misura di contrasto della povertà, individuata come Livello Essenziale delle Prestazioni (LEP) da garantire in tutto il territorio nazionale.

Si tratta del cosiddetto Reddito di Inclusione (REI), una misura ispirata al principio dell'universalismo selettivo, che consente di accedere alle prestazioni, sulla base della sola condizione economica misurata dell'ISEE. Il nuovo REI costituisce di fatto l'evoluzione del SIA e le principali differenze sono in termini di maggiore equità: il REI diverge infatti dal SIA in termini di beneficiari, benefici, servizi ed utilizzo del Fondo povertà.

Tale misura, rafforzata da un innovativo "Memorandum" siglato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e l'Alleanza per la Povertà⁴², rappresenta una evoluzione più estensiva dell'attuale strumento di contrasto alla povertà, il SIA (Sostegno di Inclusione Attiva), che come noto si rivolge ad una fetta minoritaria delle famiglie povere.

Le famiglie povere in Italia sono 1,582 milioni (4,598 milioni di persone), mentre in Toscana Irpet circoscrive l'area della povertà assoluta a 53 mila famiglie e a 119 mila individui. Le risorse necessarie per combattere la povertà sono stimate da Irpet a livello nazionale nell'ordine di 6,5 miliardi di euro. Le risorse stanziare dal governo nella legge di bilancio 2017 non superavano 1,1 miliardi di euro. La distanza fra ciò che servirebbe e ciò che è attualmente stanziato è quindi molto rilevante. Non è casuale che i vigenti criteri di accesso al Sia siano restrittivi (un valore Isee non superiore a 3 mila euro) e categoriali (presenza di almeno un figlio minorenni o disabile o di una donna in stato di gravidanza accertata).

In attesa dei decreti attuativi, che disciplineranno i criteri di erogazione e di assegnazione del reddito di inclusione, sembra prefigurarsi il seguente schema di funzionamento.

Requisiti economici: i) un valore ISEE non superiore a 6 mila euro, ii) un valore dell'indicatore della situazione reddituale (ISR) non oltre i 3mila euro (riproporzionato sulla scala di equivalenza), iii) un valore del

⁴² Il memorandum può essere consultato nella sua forma integrale presso http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Governo_Alleanza_Poverta.pdf. Per quanto riguarda l'Alleanza della Povertà si veda nota 5

patrimonio mobiliare non superiore a 10 mila euro, iv) un valore del patrimonio immobiliare (esclusa prima casa) non superiore a 20 mila euro. *Importo dell'assegno*: il valore del trasferimento deve essere pari alla differenza tra il reddito e la soglia di riferimento dell'ISR (sempre tenendo conto della scala di equivalenza) e comunque non superiore al valore dell'assegno sociale (il cui importo mensile è di 485 euro). La suddetta differenza potrebbe non essere coperta per intero ma per una parte. In sede di prima applicazione, la quota della differenza coperta dovrebbe non essere inferiore al 70%.

In termini formali, siano:

ISEE indicatore della situazione economica equivalente
ISR indicatore situazione reddituale
Mob indicatore del valore mobiliare del patrimonio
Imm indicatore del valore immobiliare del patrimonio (1° casa esclusa)
a scala di equivalenza
ISRE indicatore situazione reddituale equivalente (=ISR/a)
REI reddito di inclusione

$REI > 0$ se

$Isee \leq 6000$ & $ISRE \leq 3000$ & $Mob \leq 10000$ & $Imm \leq 20000$

$REI = \min [(485 \times 12), (3000 \times a) - ISR]$ oppure, che è equivalente,

$REI = \min [(485 \times 12), (3000 - ISRE) \times a]$

Il REI rafforza la centralità del progetto personalizzato, cardine dei percorsi di inclusione già presenti in SIA, con una Equipe multi-professionale di ambito (zona) che dovrà predisporre tali progetti in collaborazione con i servizi per l'impiego, per la formazione, le politiche abitative, la tutela della salute, l'istruzione. Vengono ribadite le scelte metodologiche di fondo legate alla valutazione multidimensionale del bisogno, alla partecipazione dei beneficiari alla predisposizione dei progetti e a strategie di definizione degli obiettivi e monitoraggio degli esiti valutati con strumenti di misurazione dell'impatto sociale.

Com'è noto, le risorse attualmente impegnate per la vigente misura del Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) derivano da risorse europee legate alla lotta all'esclusione sociale (FSE); Il Memorandum prevede invece l'introduzione (nel Fondo per la lotta alla povertà) di una specifica linea

di finanziamento strutturale per i servizi d'inclusione sociale connessi al REI e che saranno realizzati a livello degli ambiti (le zone toscane): parte del fondo nazionale contro la povertà sarà infatti destinato ai servizi territoriali (la quota non sarà inferiore al 10% potrebbe arrivare a 25%); i livelli essenziali verranno definiti a partire dalle Linee guida per il SIA – Accordo in Conferenza Unificata dell'11-2-2016. A decorrere dall'anno 2018 il Fondo risulta pari a € 1.704.000.000 (risorse Legge di stabilità 2016 e Legge di Bilancio 2017) a cui si aggiungono risorse derivanti dal riordino delle prestazioni - ASDI e SOCIAL CARD - per un totale di € 200.000.000.

Inoltre, si prevede la creazione di un Organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali per favorire l'omogeneità territoriale delle prestazioni e la definizione di linee guida per gli interventi. Come evidenziato nel Memorandum, si tratterà di una struttura nazionale permanente in grado di affiancare le amministrazioni territoriali e offrire il necessario supporto tecnico al fine di garantire la piena ed uniforme attuazione del REI. L'obiettivo di tale struttura sarà la condivisione e definizione di esperienze, metodi e strumenti di lavoro, la diffusione di linee guida, di protocolli formativi e operativi, la realizzazione di incontri informativi e di assistenza tecnica, di occasioni di confronto e condivisione dell'esperienza. L'organismo al fine di predisporre analisi e proposte in materia di contrasto della povertà dovrà consultare periodicamente le parti sociali e gli organismi rappresentativi del terzo settore. La gestione del REI, come già per SIA, spetterà ai Comuni associati ovvero agli ambiti sociali (le zone); Il Memorandum chiarisce però che la definizione delle forme di gestione associata resta di competenza regionale ed inoltre si prevede che in tema di riordino della disciplina delle forme strumentali per la gestione associata dei servizi sociali possano essere costituiti i consorzi (TUEL art 31 DLGS. 267/2000) in deroga a quanto previsto dall'art. 2 c.186 lett. e della L. 191/2009.⁴³

Risalta qui, come già nell'impostazione di SIA, il chiaro riferimento alla legge 328/2000 che riecheggia anche nella descrizione della promozione di reti territoriali attraverso accordi tra servizi, sociali, enti che curano l'inserimento lavorativo, il mondo dell'istruzione, della formazione, delle politiche abitative, della salute in un'ottica di rete integrata dei servizi.

Inoltre, si richiama quell'impostazione di sussidiarietà orizzontale, presente in normativa europea e caratterizzante la 328/2000 con la forte attivazione del terzo settore, del privato sociale ed il confronto con le parti sociali. Da ultimo, si richiama ancora la centralità dei sistemi informativi, con

⁴³ Tale provvisione era già contenuta nella legge finanziaria 2017 all'art. 1 comma 456.

particolare riguardo al Casellario dell'Assistenza ⁴⁴ e alla sua integrazione con i sistemi informativi sanitari e del lavoro e con i sistemi informativi dei Comuni. Si tratta di un tratto particolarmente saliente per le sue caratteristiche settoriali tecniche, ma che potrà avere un impatto significativo sul sistema di gestione e monitoraggio dei servizi, sullo sviluppo di strumenti agili e uniformi rispetto al lavoro professionale di presa in carico multidimensionale e, non ultima per importanza, sui sistemi di monitoraggio della spesa sociale, che non possono non vedere come protagonisti i Comuni titolari in questo settore di funzioni fondamentali.

1.4.5 Una stima IRPET dei beneficiari e dei costi REI in Toscana

La quantificazione dei beneficiari e dei relativi costi per il bilancio pubblico richiede l'utilizzo di una adeguata base informativa per le necessarie simulazioni. Per la nostra regione possiamo utilizzare due distinte fonti informative: I) il complesso delle *Dichiarazioni Sostitutive Uniche* per il rilascio alle famiglie da parte dell'Inps dei valori ISEE (dati amministrativi), II) *L'Indagine sulle condizioni di vita Eu Silc* di Eurostat/Istat di natura campionaria (opportunamente ampliata tramite un *pooling* relativo a tre anni).

I dati Inps sono quelli relativi al 2014, non essendo ancora disponibili quelli relativi al 2015, mentre quelli di *EuSilc* hanno come anno di riferimento il 2015. Entrambe le fonti sono state rivalutate al 2016.

La banca dati più idonea all'esercizio di stima (ha natura amministrativa e riguarda l'universo delle famiglie che hanno fatto domanda di calcolo di ISEE) è quella Inps relativa alle Dichiarazioni Sostitutive Uniche, mentre quella inerente l'indagine condotta da Istat può essere assunta come termine di confronto per una valutazione di robustezza delle stime ricavabili da fonte Inps.

A seconda della fonte utilizzata come base per la simulazione, le famiglie toscane che beneficerebbero del REI sono in un intorno di 50 mila unità (49,8 mila da fonte Inps e 53 mila da fonte Eusilc). La diversa natura delle due fonti differenzia maggiormente il numero dei beneficiari, che si stimano su base individuale: 143 mila da fonte Inps e 111 mila da fonte Eusilc. Il primo dei due dati (143 mila) è quello più attendibile.

⁴⁴ In particolare la parte attualmente oggetto di sviluppo del Modulo povertà esclusione sociale e altre forme di disagio (SIP) che si aggiungerà a SINBA (Sistema Informativo Bambini Adolescenti) e SINA (Sistema Informativo Non Autosufficienza)

Tabella 1.7: Stima potenziali beneficiari REI in Toscana

	Fonte	Beneficiari
Famiglie	(Banca dati Inps)	49.855
	(Banca dati istat)	53.284
Individui	(Banca dati Inps)	143.499
	(Banca dati istat)	110.807

Fonte : elaborazione IRPET

Il costo complessivo del Rei si attesterebbe –nella ipotesi di una copertura al 70 per cento- su un valore prossimo a 136 milioni di euro, per un assegno medio a famiglia di circa 2,7 mila euro annui.

Tabella 1.8: Stima IRPET costi medi e complessivi REI

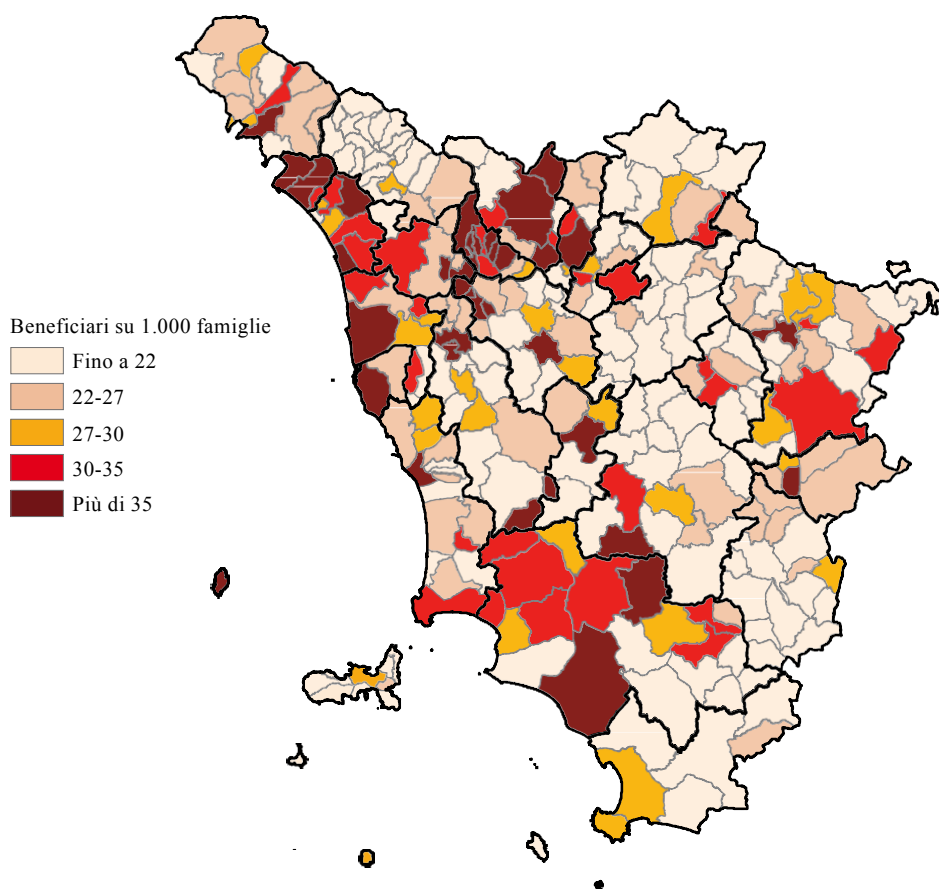
STIMA IRPET DA FONTE INPS	Valore medio familiare	Totale
Costo assegno considerando copertura 100%	3.568	177.927.086
Assegno considerando copertura 70%	2.724	135.780.848
STIME IRPET DA FONTE EU SILC	Valore medio familiare	Totale
Costo assegno considerando copertura 100%	3.792	202.074.829
Assegno considerando copertura 70%	2.782	148.259.311

Fonte: Stima IRPET da Fonte INPS e da fonte EU SILC

L'incidenza dei potenziali beneficiari del REI, pari mediamente in Toscana attorno a 30 nuclei per 1.000 famiglie, è piuttosto differenziata tra i vari comuni del territorio regionale, da una parte per l'effettiva maggiore gravità del disagio economico, dall'altra per la più elevata propensione a chiedere i servizi erogati tramite ISEE⁴⁵.

⁴⁵ Nelle nostre stime abbiamo considerato le Dichiarazioni Sostitutive Uniche presentate per un qualunque servizio erogato tramite ISEE nel 2014. Non è detto che la medesima propensione si osservi in anni diversi e con prestazioni differenti.

Figura 1.1: Incidenza dei nuclei potenziali beneficiari (su 1000 famiglie) per Comune



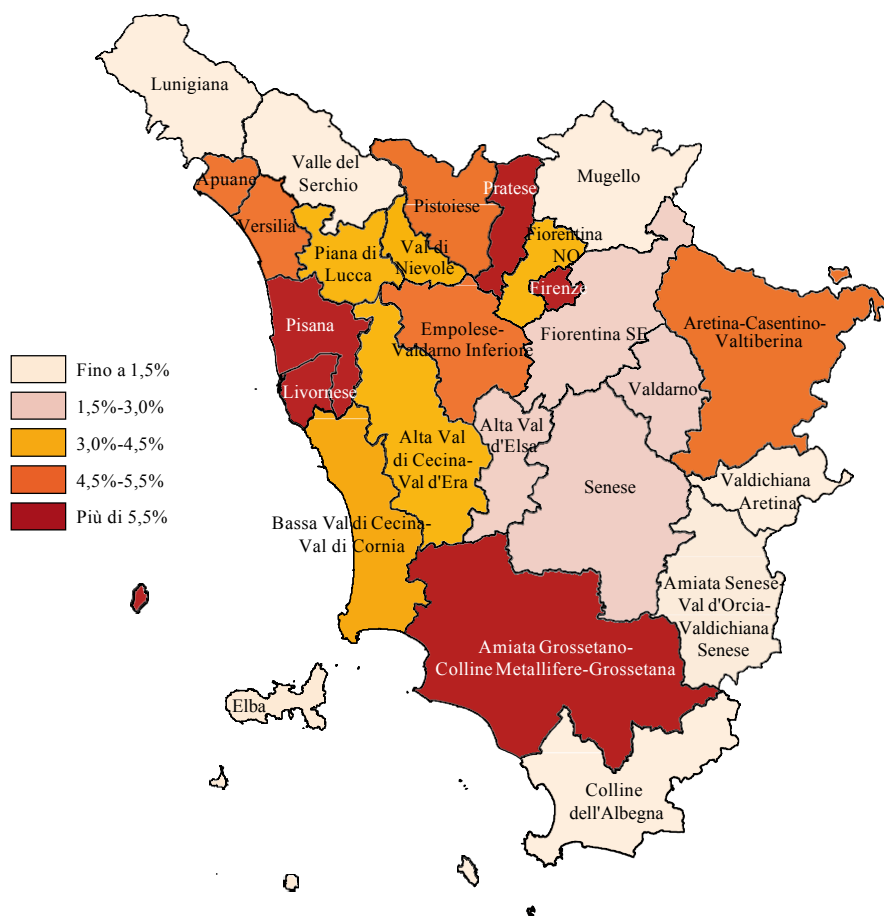
Fonte: Elaborazione IRPET

Il reddito di inclusione in presenza di ulteriori criteri per l'accesso

I dati da noi stimati, coerentemente con il *Memorandum* dell'intesa tra il Governo e l'Alleanza contro la povertà sull'attuazione della Legge Delega firmato a Palazzo Chigi venerdì 14 aprile 2017, non sembrano però compatibili con i volumi di risorse al momento previste al 2018. È probabile quindi che l'attuazione della Legge Delega si declini attraverso un graduale percorso a tappe, in cui nella fase iniziale siano richiesti ulteriori criteri per l'accesso all'assegno. Ne abbiamo scelti, fra quelli possibili, almeno uno fra i seguenti: i) presenza di figli minori, ii) presenza di un componente con

invalidità grave, iii) presenza di una donna in stato di gravidanza, iv) presenza di un over 55 in stato di disoccupazione. Coerentemente con questa impostazione le famiglie che potrebbero ricevere il Rei in Toscana scenderebbero a 31,5 mila e l'ammontare complessivo di spesa non supererebbe i 96 milioni di euro. Nel caso in cui, invece, vigesse come criterio di accesso esclusivo la presenza di figli minori, i potenziali beneficiari scenderebbero a 26,7 mila e l'ammontare di spesa si attesterebbe -sempre nell'ipotesi di una copertura al 70 per cento- intorno a 81 ml di euro.

Figura 1.2: Incidenza dei nuclei potenziali beneficiari e composizione % per zona distretto



Fonte: Elaborazione IRPET

Tabella 1.9: Potenziali Beneficiari e costi REI in Toscana

	Beneficiari	Costo in euro
Hp.A	31560	96.149.180
Hp B	26656	81.208.889

Hp.A: tutti i precedenti criteri del REI e almeno uno fra i seguenti:

i) presenza di figli minori, ii) presenza di un componente con invalidità grave, iii) presenza di una donna in stato di gravidanza, iv) presenza di un over 55 in stato di disoccupazione

Hp.B: tutti i precedenti criteri del REI e la presenza di figli minori

Fonte: Stima IRPET

1.4.6 Progettazione territoriale e processi innovativi: il livello regionale

Come già detto all'inizio di questo rapporto, sia nell'Introduzione che nella Guida alla lettura, le politiche relative alla povertà hanno conosciuto nella nostra Regione una crescente attenzione sia a livello conoscitivo che a livello operativo particolarmente nell'ultimo decennio. I Comuni hanno peraltro da sempre affrontato questo tema, ascrivibile alle funzioni fondamentali del Comune stesso⁴⁶, anche se i fenomeni legati alla crisi e i processi di cui si è già detto al Capitolo 1, hanno fatto emergere in maniera evidente la necessità di uscire da logiche riparative e settoriali per costruire politiche integrate di livello territoriale.

La legge regionale 41/2005 assume come sua finalità primaria la promozione e la garanzia dei diritti di cittadinanza sociale, la qualità della vita, l'autonomia individuale, le pari opportunità, la non discriminazione, la coesione sociale, l'eliminazione e la riduzione delle condizioni di disagio e di esclusione, come esplicitamente espresso dall'Art. 3 lett. f, ma più esplicitamente si parla di persone in condizione di povertà, all'art 7 punto 6 dove, coerentemente con il dettato della legge 328/2000, si definiscono i termini della cosiddetta "priorità di accesso".

Con la legge 45/2014, che modifica la precedente 41/2005, troviamo tra le finalità del Piano Integrato Zonale (PIZ), strumento di programmazione

⁴⁶ Modifiche al D.L. 06/07/2012, n. 95, Art 19, lett e) introdotte dalla L 56/2014.

relativo alla funzione fondamentale del Comune, quella di determinare le misure di inclusione sociale.

Il Piano Integrato Sociale e Sanitario Regionale 2012-2015 faceva emergere già a livello del quadro conoscitivo il processo di impoverimento che la crisi ha comportato nella popolazione fin dall'anno 2008; facendo poi riferimento ai temi delle disuguaglianze e della vulnerabilità e fragilità delle persone e delle famiglie, evidenziava l'imprescindibilità di agire in termini di politiche integrate e di azioni pubbliche volte ad assicurare ai cittadini le possibilità e gli strumenti per partecipare alla vita sociale e lavorativa secondo le proprie capacità e aspirazioni.

In tale scenario si indicava come, le azioni di prevenzione relative ai temi dell'esclusione trovassero utili dispositivi, oltre che nelle politiche sociali, in quelle dell'istruzione, del lavoro, delle pari opportunità, della legalità, dei giovani e della casa.

A fronte di questo vengono richiamati una pluralità di strumenti a titolarità differenziata che possono essere messi in campo dai vari livelli di governo (Regione, Province, Comuni e il soggetto individuato per garantire l'integrazione socio sanitaria). In particolare, in termini di prevenzione, assumono rilievo tutti quegli interventi che sostengono e promuovono lo sviluppo della conoscenza (per es. il contrasto della dispersione scolastica), la promozione e la partecipazione femminile al mercato del lavoro, gli interventi di recupero e sviluppo urbano, la diffusione di iniziative per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Questa strategia di *mainstreaming* trova ulteriori sviluppi e consolidamento nel Piano Regionale di Sviluppo (PRS)⁴⁷ atto di cornice programmatica che, oltre a declinare le singole politiche settoriali, ne delinea anche ⁴⁸ le sinergie possibili, articolandosi in 6 aree tematiche⁴⁹ e 24 progetti Regionali.

In particolare il progetto 17, dal titolo "Lotta alla povertà e inclusione sociale", connesso all'obiettivo 6 di Europa 2020 "Ridurre di almeno 20 milioni il numero di persone a rischio o in situazione di povertà o

⁴⁷ CRT Risoluzione n° 47 del 15 marzo 2017.

⁴⁸ Le azioni inclusive vengono articolate secondo particolari fattori di dinamicità che richiamano al ruolo della cooperazione sociale, alle potenzialità offerte dall'ambiente agricolo per progetti rivolti a soggetti svantaggiati (agricoltura sociale), all'edilizia sociale residenziale di proprietà pubblica. Lrt. 65/2014 art. 62.

⁴⁹ Area 1: Rilancio della competitività economica; Area 2: Sviluppo del capitale umano; Area 3: Diritti di cittadinanza e coesione sociale; Area 4: Tutela dell'ambiente e qualità del territorio; Area 5 Sviluppo Infrastrutture materiali e immateriali; Area 6: Governance ed efficacia della Pubblica Amministrazione.

esclusione sociale” riguarda direttamente le politiche oggetto di questo rapporto.

Il progetto “è finalizzato al rafforzamento della capacità di inclusione sociale del sistema regionale” e si articola secondo alcune direttrici: la governance integrata territoriale, la partnership pubblico-privato, nuovi modelli di inclusione sociale che sappiano coniugare l'erogazione di servizi pubblici con la creazione di contesti di capacitazione degli individui.

Sono individuati 6 obiettivi principali, declinati in altrettante tipologie di intervento quali:

- Il contrasto al fenomeno della povertà e del disagio sociale che prevede, tra l'altro, un Reddito di Solidarietà Attiva, complementare al Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) di cui si parlerà specificatamente in seguito
- L'inclusione lavorativa dei disoccupati e delle persone vulnerabili con un particolare riferimento al ruolo della Cooperazione sociale di Tipo B e all'inserimento di persone svantaggiate
- Il rafforzamento della rete sociale con un ruolo attivo del terzo settore e del volontariato anche per la valorizzazione delle attività di promozione ed inserimento lavorativo
- L'inserimento lavorativo in ambito agricolo di persone in condizioni di svantaggio: misura che fa riferimento all'agricoltura sociale che, nell'alveo della diversificazione delle attività agricole, può vedere la collaborazione di servizi, non profit e aziende agricole profit in una configurazione particolarmente innovativa di servizi di inclusione sociale.
- Il disagio abitativo: con l'integrazione con risorse regionali del fondo nazionale per il sostegno al reddito delle famiglie in locazione, il mantenimento e l'ampliamento, se possibile, dell'offerta degli alloggi ERP ed altre forme di sostegno alle famiglie che si trovano in situazione di sfratto per morosità incolpevole, la razionalizzazione del sistema normativo e la creazione di flussi di dati permanenti con il rafforzamento dell'Osservatorio sulla condizione abitativa.

Il contrasto alle condizioni di disagio si collega con le azioni di contrasto alle povertà alimentari e la promozione dello sport per i giovani con disagio tramite accordi specifici con il CONI.

Si coglie qui quella tendenza a passare da politiche di welfare, pur necessarie, ad una più ampia considerazione della valenza delle azioni di contrasto alle povertà come elemento trasversale alle politiche che già abbiamo visto essere un elemento fortemente presente anche al livello

delle politiche europee e che costituisce il filo rosso anche delle recenti misure di contrasto alla povertà quali SIA e REI.⁵⁰

In una questa cornice di politiche regionali integrate costituita dal Piano di Sviluppo Regionale (PSR), la Regione Toscana è impegnata nell'elaborazione e nell'attuazione di azioni di *mainstreaming* che rispondano ai bisogni di cittadini e famiglie in condizione di povertà o forte svantaggio socio-economico. Tali azioni riguarderanno trasversalmente le politiche di inclusione socio-lavorativa delle persone svantaggiate, le politiche del lavoro, le politiche abitative le politiche scolastiche con l'obiettivo di promuovere interventi multidimensionali adeguati alle caratteristiche che le povertà assumono sui territori.

Nell'ambito della programmazione del Programma operativo regionale POR del Fondo sociale Europeo 2014 - 2020 della Regione Toscana l'Asse B "Inclusione sociale e lotta alla povertà" relativo all'obiettivo tematica OT 9 "Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni forma di discriminazione" ha destinato una quota rilevante di risorse volte a sostenere l'inclusione attiva a promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva dei soggetti e migliorarne l'occupabilità. Circa il 20% dell'intero Programma, in tutto 145 milioni, è destinato ad interventi di inclusione e promozione dell'inclusione attiva e della coesione sociale, misure comunque concepite per favorire l'occupazione e non meramente assistenziali, che per la prima volta sono quasi interamente gestite dalle strutture dell'Assessorato al Welfare, secondo modalità che introducono nelle dinamiche territoriali elementi di forte innovatività, coerentemente a quanto delineato nel PRS.

Su questa linea si sono basati e si baseranno gli interventi previsti, nell'ambito del Provvedimento Attuativo di Dettaglio (PAD) del Programma Operativo Regionale FSE 2014-2020 - OT9 – Versione III – approvato con delibera di Giunta regionale n. 760 del 1/8/2016.

Le misure sono finalizzate a rafforzare la capacità di inclusione sociale del sistema regionale combinando politiche attive di sviluppo con politiche di protezione sociale caratterizzandosi per una governance integrata sul territorio di tipo multi-stakeholdership⁵¹. Sono in grado di coinvolgere

⁵⁰ La strategia sopra delineata si esprime nella continua integrazione del Progetto 17 con le diverse Aree. Oltre ovviamente a ritrovarlo trasversalmente a tutta l'Area 3 (Diritti di cittadinanza e coesione sociale) lo ritroviamo infatti nell'ambito delle Politiche per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (Area 1 Competitività economica).

⁵¹ Per una trattazione approfondita delle dinamiche territoriali sviluppate nei POR si veda *Il terzo settore*

soggetti pubblici e privati individuali e collettivi in un progetto di nuovo modello di coesione sociale. In particolare le azioni dell'asse B 1.1., che hanno come obiettivo l'incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone svantaggiate e vulnerabili, vanno ad integrarsi con le misure per l'inclusione attiva SIA già richiamata.

L'integrazione si basa sulla capacità delle Zone distretto di strutturare processi inclusivi e partecipativi in grado di innescare un rapporto sistematico tra le innovazioni di sistemi di servizio, i bisogni e le dinamiche delle comunità locali, operando sul piano della costruzione di percorsi di tipo integrato in termini di servizi di operatori e di azioni che possono articolarsi all'interno di una filiera logica e sequenziale.

In attuazione del punto 3.1 del Progetto 17 (inclusione sociale) del PRS (Piano Regionale di Sviluppo) si prevede un importo complessivo di 10,4 mln euro, a valere sulle annualità di finanziamento 2014-2018, compatibilmente con le modalità e i vincoli stabiliti dal Programma operativo stesso⁵².

I percorsi individualizzati saranno così articolati:

- Misure attive di inserimento, quali attività di orientamento, formazione, accompagnamento al lavoro, che culmineranno nell'attuazione di un "tirocinio di inclusione sociale" presso aziende reclutate sul territorio;
- Indennità di partecipazione, quale sostegno all'inclusione attiva da erogare in proporzione alle ore di effettiva partecipazione fino ad un massimo di 400,00 Euro.

Nel rispetto di quanto indicato nella DGR n 1134 del 24/11/2015 gli avvisi prevederanno la ripartizione delle risorse finanziarie sulle Zone-distretto, quali ambiti territoriali di riferimento, in base ad un criterio generale di proporzionalità tra popolazione residente e numero di soggetti in condizioni di svantaggio socio-economico e/o di vulnerabilità sociale. Tale ripartizione garantirà la copertura di tutto il territorio regionale con le misure previste. Gli avvisi saranno rivolti a soggetti disoccupati o

in Toscana, Primo rapporto – anno 2017, a cura di Paola Garvin e Stefano Lomi, Osservatorio Sociale Regionale, Regione Toscana, Firenze, 2017. In particolare il cap. 4.3 Innovazione e integrazione: gli obiettivi strategici dell'Asse inclusione sociale del POR-FSE della Regione Toscana e le connessioni con il PON Inclusione pp. 88-95 Programma Operativo Regionale (POR) del Fondo sociale Europeo (FSE), Obiettivo tematico 9

⁵² Si veda l'attività B.1.1.2.A) del Provvedimento Attuativo di Dettaglio (PAD) del POR FSE 2014-2020.

inoccupati, residenti in Regione, in carico ai servizi sociali territoriali in condizione di particolare svantaggio socio-economico, con riferimento ai gruppi vulnerabili non ancora raggiunti dalla precedente programmazione POR.

Per quanto riguarda le politiche di livello Regionale, in precedenza si è già fatto riferimento alla progettazione che ha impegnato i territori rispetto al bando PON SIA⁵³.

Nel rimandare il lettore allo specifico capitolo 2, si vuole qui sottolineare intanto il ruolo attivo giocato dalla Regione Toscana nell'accompagnamento dei territori allo sviluppo del progetto SIA: oltre ad un incontro centrale di primo confronto su SIA, con il coinvolgimento dell'Autorità di Gestione Nazionale del PON, sono stati tenuti incontri a livello delle tre Asl, durante i quali sono state fornite specifiche indicazioni sulle linee di progettazione della misura PON.

Anche attraverso l'apporto della Direzione Regionale Lavoro è stato facilitato il rapporto, anche in fase di progettazione, del personale dei centri per l'impiego, allo scopo di rispondere al Bando Nazionale con modalità realmente attuabili in fase attuativa.

In tal senso, le risorse messe a disposizione dal bando non competitivo prevedevano azioni rispetto alle seguenti macro aree di riferimento:

Azione A – rafforzamento dei servizi sociali

A1 Potenziamento segretariato sociale, presa in carico e interventi sociali rivolti ai beneficiari

A2 Informazione all'utenza e infrastrutture informatiche

Azione B- Interventi socio-educativi e di attivazione lavorativa

B1 servizi socio educativi

B2 Attivazione lavorativa, tirocini, *work experience*

B3 Orientamento, consulenza e informazione per accesso al mercato del lavoro

B4 Formazione per il lavoro per i beneficiari

⁵³ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Avviso pubblico 3/2016, per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Sociale Europeo, programmazione 2014-2020, Programma Operativo Nazionale (PON) "Inclusione", proposte di intervento per l'attuazione del Sostegno per l'inclusione attiva. A breve saranno disponibili le risorse per il rafforzamento dei servizi di sostegno e accompagnamento messe a disposizione degli Ambiti da parte del Ministero (€ 12.944.501 totali per la Toscana per periodo 2017-2019)

Azione C Promozione di accordi di collaborazione in rete

C1 Innovazione e *empowerment* operatori sistemi collegati al SIA

C2 Networking per il sostegno alle azioni connesse a sia (accesso, presa in carico, progettazione)

Le zone della Toscana hanno prioritariamente concentrato l'allocazione delle risorse di progetto sulla linea di Azione A attraverso la quale, nonostante la presenza in Toscana di una rete di servizi e di professionisti sviluppata, si è cercato di dare maggiore sostanza alle equipe multidimensionali, rafforzando in particolare le funzioni del servizio sociale professionale, elemento cardine dell'equipe stessa. In minor misura, invece, i progetti prevedono risorse dedicate ai centri per l'impiego che hanno ampiamente valorizzato risorse già presenti, riorientandone le funzioni. Segue per assorbimento di risorse la linea di azione B con una preponderanza di fondi allocati su azioni a supporto dell'occupabilità e del training dei beneficiari di SIA. Meno rappresentata, ma solo a livello di risorse, è l'azione C per al quale i territori hanno valorizzato reti esistenti e azioni diffuse sul territorio.

Su un altro segmento della complessa stratificazione di bisogni che qui, con voluta approssimazione, definiamo povertà, si situa il progetto "Rete Regionale inclusione delle persone senza dimora".

La Regione Toscana ha presentato nel febbraio 2016 la propria proposta progettuale al Bando non competitivo del Ministero del lavoro e politiche sociali "Avviso n. 4 per la presentazione di Proposte di intervento da finanziare a valere sul PON Inclusione e PO I FEAD" per interventi di "contrasto alla grave emarginazione adulta e condizione di senza dimora" (vedi BOX dedicato).

Il progetto si integrerà con l'accordo di collaborazione di durata triennale firmato da Regione Toscana, Ferrovie dello Stato, Comuni di Firenze, Livorno, Pistoia, Prato e Viareggio, Società della Salute Pisana, Società della Salute della Valdinievole, Anci Toscana e Europe Consulting cooperativa sociale onlus che gestisce l'Osservatorio nazionale su Disagio e solidarietà nelle Stazioni italiane (ONDS) finalizzato a sostenere azioni sociali per l'inserimento delle persone emarginate che gravitano nelle stazioni. La Regione ha previsto per il 2017 un finanziamento pari a €250.000.

Nota al lettore

Sono qui di seguito riportati alcuni dei progetti attivati nel territorio regionale che costituiscono i principali interventi in materia da parte dell'Ente Regionale e che si inseriscono ed integrano le linee strategiche nazionali ed europee richiamate nel testo.

Per facilitare la loro lettura è stato deciso di proporre dei BOX sintetici che ne presentano obiettivi specifici e dati quantitativi.

Alcuni box su progetti relativi alle tematiche della Povertà Alimentare sono stati inseriti nel cap. 3.

BOX - Progetto “Rete regionale inclusione delle persone senza dimora”*Descrizione*

La Regione Toscana ha presentato il 14 febbraio 2017 la propria proposta progettuale al Bando non competitivo del Ministero del lavoro e politiche sociali “Avviso n. 4 per la presentazione di Proposte di intervento da finanziare a valere sul PON Inclusione e PO I FEAD per interventi di *contrasto alla grave emarginazione adulta e condizione di senza dimora.*”

La Regione Toscana ha individuato quali partner del progetto gli Ambiti territoriali dei Comuni capoluogo di provincia. La volontà della Regione dunque è stata quella di favorire l'attuazione di azioni di *governance* unitaria sugli interventi di contrasto alla povertà estrema e della emarginazione grave creando una rete regionale contro l'emarginazione grave. Tale scelta è stata funzionale alle caratteristiche geografiche e antropologiche del territorio caratterizzato da città con forti reti sociali e con una presenza di persone senza dimora diffusa e caratterizzata da forte mobilità. Si è inteso mettere in rete le diverse esperienze, facendo delle realtà più innovative vettori di innovazione per tutta la regione.

Il percorso che ha portato alla presentazione della proposta progettuale al Bando è stato pertanto condiviso con i territori che sono stati chiamati a co-progettare e che hanno fornito il loro specifico contributo nella definizione di obiettivi e linee di attività.

All'avvio del progetto verrà costituita una cabina di regia coordinata dalla Regione cui parteciperanno i responsabili dei progetti e della rendicontazione dei territori coinvolti, ANCI Toscana per lo sviluppo delle procedure di gestione rendicontale e di accompagnamento della programmazione territoriale, Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora (Fio.PSD) per la formazione dei partner e la valutazione delle azioni innovative e Osservatorio Nazionale sul Disagio e la Solidarietà nelle Stazioni (ONDS) per mappatura territoriale, raccolta/rilevazione dati, confronto con le modalità di intervento di altri Osservatori sulle marginalità, costruzione di standard per classificazione e rilevazione dei fenomeni sulle marginalità sociali. Tra l'altro Fio.PSD è l'organizzazione che ha cooperato con il Ministero nella stesura delle Linee di indirizzo nazionali per il contrasto alla grave emarginazione adulta e quindi tale collaborazione apporterà particolare efficacia al progetto soprattutto per la formazione degli operatori che saranno coinvolti e la valutazione delle azioni innovative.

Obiettivi

Il progetto si pone come obiettivo principale la creazione di un sistema regionale integrato, orientato e diffuso di servizi territoriali rivolti alle persone senza dimora e in situazioni di grave marginalità, volti alla presa in carico e alla promozione di percorsi di progressivo inserimento sociale, abitativo e lavorativo.

A tal fine si opererà un rafforzamento dei percorsi sperimentali di housing first già attivati nei territori e implementazione, nel corso dello sviluppo progettuale, delle esperienze di housing first e di housing led in tutti i territori coinvolti (a titolo di esempio possono essere finanziate convenzioni per la gestione di abitazioni o strutture per l'accoglienza, possono essere acquistati arredi per le abitazioni, suppellettili per la casa o anche strumenti per l'acquisizione di autonomia come l'acquisto di biciclette). Gli obiettivi del progetto si raggiungeranno anche attraverso azioni coordinate con il terzo settore già attivo nei territori.

Dati

Alla Regione Toscana per la progettazione triennale degli interventi è stata attribuita la cifra complessiva di € 1.702.500 risultante dalla somma di un contributo fisso, attribuito a tutte le Regioni e Province

Autonome, e di un contributo variabile calcolato sulla base di presenza significativa delle persone senza dimora sul territorio regionale. Secondo l'indagine Istat sulla grave emarginazione adulta in Italia 2015 in Toscana il numero di persone senza fissa dimora è di 1.567 (al netto delle ulteriori 1.992 calcolate sulla città metropolitana Firenze).

Firenze in quanto città metropolitana beneficia da parte del Ministero di un finanziamento specifico per cui ha presentato una domanda di finanziamento individuale.

I principali output che si vogliono realizzare attraverso gli interventi finanziati dal PON Inclusione riguardano il numero di persone senza dimora che verranno prese in carico grazie al potenziamento del servizio realizzato sulla base del finanziamento richiesto, target che è stato fissato in n. 255 persone. Si intendono inoltre raggiungere n. 285 soggetti attraverso i Servizi di sportello, segretariato sociale e accompagnamento e n. 155 con i Servizi di socializzazione e di sviluppo di capacità lavorative di base.

Con il finanziamento di PO I FEAD l'obiettivo di riuscire ad effettuare n.1.535 interventi a bassa soglia per la soddisfazione di bisogni immediati.

BOX - Progetto “Prestito sociale”*Descrizione*

La Regione ha varato e finanziato un progetto regionale di prestito sociale per sostenere con prestiti fino a 3.000 euro (senza garanzie e senza interessi) le persone e le famiglie in situazioni di particolare difficoltà o fragilità socio-economica.

È stato effettuato un bando regionale per i soggetti del terzo settore e stato previsto, per ciascun progetto, un finanziamento massimo di 150 mila euro. I progetti approvati sono stati 41 ed hanno coperto l'intero territorio regionale.

Alla Caritas toscana sono stati finanziati 21 progetti, all' ARCI e alle Misericordie 6 progetti ciascuno e tre progetti alle Pubbliche Assistenze. Queste quattro associazioni hanno sottoscritto un protocollo d'intesa con la Regione per l'attuazione del progetto.

Inoltre per la zona della Versilia ha presentato il progetto il Fondo Vivere, per la zona Fiorentina Sud/Est l'associazione Salve! Health To Share – Onlus e per la città di Firenze le associazioni Amici di Essere, Nosostros, Adra.

È stata creata una rete territoriale di 300 Centri di Ascolto nei quali ben 600 volontari hanno accolto, sostenuto le persone, le famiglie in situazione di bisogno costruendo con loro percorsi personalizzati al fine di aiutarli ad uscire da situazioni di momentanea difficoltà.

Questa rete, pur formata da associazioni sia di estrazione laica che religiosa, è riuscita a condividere, nonostante le loro differenze, il patrimonio culturale e di esperienza acquisito negli anni mettendolo a comune per svolgere funzioni di welfare. Fondamentale per gli scambi di esperienza fra associazioni sono stati i momenti di formazioni a comune per gli operatori che si sono ripetuti nel tempo.

Inoltre hanno operato in stretto raccordo con i servizi sociali territoriali aumentando la conoscenza delle problematiche del territorio.

I cittadini in possesso dei requisiti previsti dalla Legge Regionale n. 77 del 2012 e cioè:

- residenza anagrafica in un Comune toscano;
- maggiore età;
- assenza di condanne definitive di un certo tipo (associazione di tipo mafioso, riciclaggio, impiego di denaro e beni di provenienza illecita);
- valore ISEE non superiore a 15 mila euro;
- cittadinanza europea oppure possesso della carta di soggiorno o di regolare permesso di soggiorno

Possono fare domanda di prestito ai centri di ascolto i quali dopo, aver valutato la situazione, familiare decidono se concedere il prestito. È previsto che la restituzione della somma prestata dovrà avvenire entro un massimo di 36 mesi con modalità concordate sempre con il centro di ascolto al quale spetteranno anche attività di tutoraggio e di accompagnamento per garantire un uso consapevole del denaro. Al beneficiario viene richiesto di essere parte attiva e propositiva nel superare le momentanee difficoltà economiche, personali o della propria famiglia. La restituzione del denaro può avvenire, in alternativa a quella rateale prevista dal piano personalizzato, anche attraverso lo svolgimento di attività socialmente utili.

A tutt'oggi risultano in totale 6.810 domande presentate ai Centri di ascolto, di cui:

3.928 approvate

3.859 finanziate

1.628 respinte

1.254 in attesa o per richiesta integrazioni alla domanda o per mancanza risorse

La Regione Toscana ha finanziato i progetti per € 9.720.000,00

Le risorse derivanti dai rimborsi monetari pari a **1,7ml di Euro** sono frutto del lavoro svolto dai volontari dei centri di ascolto che hanno saputo infondere il concetto di uso consapevole del denaro e dell'importanza della restituzione per poter rimettere in circolo risorse destinate ad altri prestiti.

Dati:

TIPOLOGIA BISOGNO	Approvata	In lavorazione/ in approvazione	Respinta/chiusa	Totale
Alloggio	33,1%	24,2%	35,1%	31,8%
Cure o prestazioni sanitarie	6,9%	4,2%	7,3%	6,5%
Integrazione al reddito	35,4%	40,7%	31,1%	35,4%
Servizi scolastici	1,7%	0,7%	1,5%	1,4%
Altro	22,8%	30,2%	25,0%	24,9%
Totale Risultato	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

TIPOLOGIA NUCLEO	Alloggio	Cure o prestazioni sanitarie	Integrazione al reddito	Servizi scolastici	Altro	Totale
Famiglia con figli minori	34,3%	5,3%	37,4%	2,2%	20,8%	1232
- di cui con 1 solo genitore	34,2%	4,1%	35,7%	2,6%	23,5%	196
Famiglia senza figli minori	33,8%	7,8%	35,7%	1,1%	21,5%	1105

Risulta dalle tipologie di bisogno che per famiglie con o senza minori, anche con un solo genitore, il problema principale è la mancanza di reddito o la sua insufficienza e di conseguenza l'affitto dell'alloggio.

BOX - Progetto “Stazioni”*Descrizione*

Il Progetto fa riferimento all’Accordo di collaborazione tra Regione Toscana, Ferrovie dello Stato, Comuni di Firenze, Livorno, Pistoia, Prato e Viareggio, Società della Salute Pisana, Società della Salute Valdinievole⁵⁴, Anci Toscana e Europe Consulting cooperativa sociale onlus che gestisce ONDS (Osservatorio nazionale su Disagio e solidarietà nelle Stazioni italiane), approvato con Del. G. R. n. 1041 del 25/10/2016, finalizzato a sostenere e promuovere progetti di rete per favorire il reinserimento sociale delle persone in situazioni di emarginazione, presenti abitualmente negli spazi ferroviari. L’Accordo si realizza anche attraverso la messa a disposizione dei Soggetti firmatari, tramite comodati d’uso gratuito o in altre forme da concordare caso per caso, di spazi del Gruppo Ferrovie dello Stato ubicati all’interno o all’esterno delle stazioni toscane, utilizzabili per servizi di prima assistenza, percorsi di recupero e di inclusione sociale. Le azioni, avviate col Protocollo d’Intesa tra Regione Toscana e Ferrovie dello Stato approvato con Del. G. R. 114/2013, riguardano:

- attivazione e/o implementazione, laddove già presenti, di centri di orientamento sociale nelle stazioni ferroviarie denominate Help Center, anche attraverso l’operatività di operatori di strada. Gli Help Center svolgono attività di orientamento verso i servizi di primo livello (centri diurni) e/o verso centri più strutturati di secondo livello (centri semiresidenziali);
- raccolta dati relativi agli accessi agli Help Center attraverso il loro inserimento nel network dell’Osservatorio Nazionale sul Disagio e la Solidarietà nelle Stazioni, che collabora con l’Osservatorio Sociale regionale, al fine di monitorare l’attuazione del progetto;

⁵⁴ Di cui al Decreto Dirigenziale n. 5589 del 4/05/2017 avente per oggetto: Accordo di collaborazione tra Regione Toscana, Ferrovie dello Stato, Comuni di Firenze, Livorno, Pistoia, Prato e Viareggio, Società della Salute Pisana, Anci Toscana, Europe Consulting coop. sociale onlus per azioni di sostegno sociale nelle stazioni ferroviarie toscane, di cui alla Delibera G. R. n.1041 del 25.10.2016. Presa d’atto dell’adesione della Società della Salute Valdinievole.

Obiettivi

Il progetto è finalizzato a:

- a) favorire l'inclusione sociale delle persone a rischio di emarginazione o in situazione di grave emarginazione che transitano nelle stazioni ferroviarie attraverso l'attivazione della rete costituita dai servizi socio-sanitari e dei Soggetti del terzo settore che operano sul territorio
- b) favorire interventi tempestivi di fronte a problemi di grave deprivazione personale e materiale che comportano rischi per l'incolumità e la salute
- c) prevenire comportamenti illeciti, mediare i conflitti e ridurre i danni che la condizione di marginalità sviluppa nelle persone attraverso l'intercettazione precoce della domanda di assistenza in un'ottica di prevenzione, promozione sociale e di orientamento
- d) potenziare le reti di sostegno territoriale costituite da servizi sanitari, servizi sociali e terzo settore nell'ambito del contrasto alla grave emarginazione adulta
- e) monitorare il fenomeno del disagio nelle stazioni ferroviarie
- f) rendere ambienti più sicuri ed accoglienti le stazioni ferroviarie
- g) favorire lo scambio di esperienze progettuali tra i diversi Soggetti aderenti all'Accordo.

Dati

€250.000,00 sono le risorse regionali stanziare, per l'annualità 2017, a sostegno delle azioni previste dall'Accordo di collaborazione approvato con Del G. R. n. 1041 del 25/10/2016.

BOX - Progetto “Realizzazione di azioni e percorsi innovativi nell'area povertà ed esclusione sociale - Regione e Caritas Toscana”

Descrizione

Approvato con D.G.R. n. 733/2016, l'“Accordo di collaborazione tra Regione Toscana e Caritas Delegazione Regionale Toscana per la realizzazione di azioni e percorsi innovativi nell'area povertà ed esclusione sociale funzionali al sostegno e supporto della programmazione e gestione delle politiche socio-sanitarie nel territorio regionale, rappresenta il proseguimento dell'accordo triennale 2013/2015 approvato con D.G.R. n.760/2013.

L'accordo prevede la gestione condivisa di una serie di azioni concernenti:

1. percorsi di informazione e diffusione di dati e conoscenze rivolti alle giovani generazioni, sui fenomeni sociali più rilevanti che attraversano le società locali toscane,
2. attività inerenti il progetto MIROD - Messa In Rete degli Osservatori Diocesani (aggiornamento per gli operatori, elaborazione ed estrazione di dati, interrelazioni con il sistema informativo sociale regionale) e l'organizzazione di un evento annuale di presentazione del dossier delle Caritas della Toscana sulle povertà,
3. scambio di esperienze e approfondimenti sul modello di welfare toscano tra operatori pubblici e operatori delle Caritas toscane.

Obiettivi

La collaborazione si ispira alle seguenti finalità ed obiettivi:

- valorizzare e promuovere la sperimentazione di azioni e percorsi di inclusione sociale, per rafforzare le conoscenze nella gestione e programmazione delle politiche per la povertà, con particolare attenzione a tutto ciò che riguarda l'innovazione e la condivisione delle informazioni all'interno del sistema informativo sociale regionale;
- avviare percorsi di animazione e di restituzione dei contenuti dell'accordo sul territorio, con particolare attenzione allo scambio di esperienze dei diversi attori presenti sul territorio che operano nell'ambito della povertà e dell'esclusione sociale;

- adottare nuovi strumenti e potenziare gli esistenti, al fine di sviluppare una conoscenza integrata dei bisogni sociali e il coordinamento delle azioni tra le risorse umane, finanziarie e strumentali messe a disposizione dagli enti firmatari ed eventualmente altre risorse che si rendano disponibili (finanziamenti europei, statali, regionali ecc.) al fine di ottimizzarne l'utilizzo e coordinare i vari interventi, per favorire una reale inclusione attiva dei cittadini che vivono situazioni di spiazzamento e disagio sociale.

Dati

Dossier Caritas sulla povertà

Le Caritas diocesane toscane curano annualmente un dossier, che rappresenta un originale e importante punto di forza per la conoscenza del problema povertà. Il dossier analizza i dati raccolti dai Centri d'Ascolto relativi all'anno precedente. Di seguito si riportano le pubblicazioni più recenti:

- Dossier Caritas 2015 – “E sia pane per tutti ...”
- Dossier Caritas 2016 – “In bilico. Povertà, periferie e comunità che resistono in Toscana”

Seminari programmazione e gestione del welfare locale

L'attività rientra tra i percorsi di scambio di esperienze tra i diversi attori presenti sul territorio che operano nell'ambito della povertà e dell'esclusione sociale ed ha previsto l'organizzazione congiunta di una prima serie di seminari di studio e riflessione in ciascuna area vasta toscana. Le giornate di incontro si sono svolte tra dicembre 2016 e gennaio 2017.

Le tre giornate di lavoro hanno permesso ai partecipanti di riflettere sui vari contesti locali toscani, sulle caratteristiche e sulle modalità di intervento nel sociale, avviando così un percorso comune per tentare di ridefinire scenari condivisi, strumenti e metodi volti a sostenere chi fa più fatica. Ai seminari hanno partecipato complessivamente circa un centinaio di persone, tra assistenti sociali, operatori dei Centri per l'Impiego ed operatori Caritas.

Al termine del percorso, le riflessioni e le proposte emerse durante gli incontri ed i gruppi di lavoro sono state elaborate sotto forma di Report e presentate a Pisa il 9 maggio 2017.

BOX - Progetto “Interventi a contrasto del disagio abitativo”**Contributi a integrazione del canone di locazione***Descrizione*

Il contributo è finalizzato a sostenere le famiglie in difficoltà economica per il pagamento dei canoni di locazione.

L'intervento è attuato con finanziamenti Regionali e Comunali.

Relativamente alle modalità di erogazione dei contributi da parte dei Comuni, con la Delibera della Giunta Regionale 10.05.2016, n. 414, sono state impartite alcune disposizioni da prevedere nei bandi comunali. Di seguito se ne descrivono gli elementi più rilevanti:

- il requisito economico di accesso: è prevista la suddivisione dei richiedenti in due fasce: la fascia A (comprendente i nuclei familiari con un valore ISE uguale o inferiore all'importo corrispondente a due pensioni minime INPS e un'incidenza del canone su tale valore non inferiore al 14%) e la fascia B (comprendente i nuclei familiari con un valore ISE compreso tra l'importo corrispondente a due pensioni minime INPS ed 28.300,00 euro, un'incidenza del canone su tale valore non inferiore al 24% e un valore ISEE non superiore al limite di
- €16500,00 per l'accesso all'Erp);
- l'importo del contributo: per la fascia A deve essere tale da ridurre l'incidenza del canone sul valore ISE al 14%, nei limiti di un massimale annuo di 3.100 euro, mentre per la fascia B deve essere tale da ridurre l'incidenza del canone sul valore ISE al 24%, nei limiti di un massimale annuo di 2.325 euro;
- la graduatoria: deve essere definita, per ciascuna fascia, sulla base della percentuale di incidenza del canone sul valore ISEE;
- i soggetti con “ISE zero o incongruo”: sono ammessi solo in presenza di una certificazione che attesti l'assistenza da parte dei servizi sociali o di un'autocertificazione circa la fonte che garantisce il loro sostentamento;
- gli studenti universitari: si fa riferimento all'ISE/ISEE del soggetto di cui sono fiscalmente a carico;
- il divieto di cumolo: il contributo non può essere cumulato con altri benefici pubblici erogati a titolo di sostegno alloggiativo.

Obiettivi

Il contributo per l'affitto è finalizzato al mantenimento e alla prosecuzione della locazione da parte di nuclei in difficoltà economica.

Dati

Nel periodo 2012-2016 sono state erogate ai richiedenti il contributo risorse per un importo totale di 82 milioni di euro, tra risorse statali, regionali e comunali di cui 30 milioni con finanziamenti propri dei Comuni e ulteriori 40.500 milioni di euro della Regione Toscana così suddivise:

2012 - 14.000.000	euro
2013 - 11.500.000	euro
2014 - 8.000.000	euro
2015 - 2.000.000	euro
2016 - 5.000.000	euro

Per gli anni 2014 e 2015 il Fondo Statale⁵⁵ assegnato alla Regione Toscana è stato di circa euro 6.254.060 per ciascuna annualità, dopo un sostanziale azzeramento nel biennio 2012 -2013 (628 mila euro nel 2012).

Il D.L.47/2014⁵⁶ non ha previsto ulteriori finanziamenti per gli anni successivi.

Si specifica che per l'anno 2016 i LODE di Firenze e Grosseto sono stati autorizzati dalla Regione (delibera G.R. 1004 del 17/10/2016), all'utilizzo delle risorse regionali finalizzate alla prevenzione sfratti per morosità (quantificate in circa 1,5 milioni di euro) destinandole al Fondo per l'integrazione canoni di locazione.

Il Fondo destinato alla morosità incolpevole*Descrizione*

La misura per la prevenzione dell'esecutività degli sfratti per morosità nei confronti dei conduttori in temporanea difficoltà economica, determinata dalla perdita o dalla diminuzione della loro capacità reddituale in conseguenza della crisi economica, è stata attivata, come sperimentazione, con Delibera Giunta Regionale n.1088 del 5.1.2011, mettendo a disposizione dei Comuni una prima quota di risorse regionali.

⁵⁵ Il Piano Casa (decreto legge 28 marzo 2014, n. 47 convertito in legge 23 maggio 2014, n. 80) ha finanziato per il biennio 2014-2015 per 200 milioni la dotazione del Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione.

⁵⁶ Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015.

Con Delibera G. R. n. 250 del 15/4/2011 la misura è stata confermata definendo i requisiti che i nuclei familiari devono avere per accedere al contributo di seguito le principali evidenze:

- titolarità di un contratto di locazione di edilizia privata di unità immobiliare ad uso abitativo regolarmente registrato; sono esclusi gli immobili appartenenti alle categorie catastali A1, A8 e A9;
- residenza nell'alloggio oggetto della procedura di rilascio;
- perdita o sensibile diminuzione della capacità reddituale dovuta al peggioramento della situazione economica generale, (ad es. per un evento quale il licenziamento, escluso quello per giusta causa, giustificato motivo soggettivo e per dimissioni volontarie (tranne nel caso queste ultime siano riconducibili a una prolungata mancata retribuzione); accordi aziendali o sindacali con riduzione dell'orario di lavoro; cassa integrazione ordinaria, straordinaria o in deroga; collocazione in stato di mobilità; mancato rinnovo di contratti a termine o di lavoro atipico; cessazione di attività libero-professionali o di imprese registrate alla C.C.I.A.A., aperte da almeno 12 mesi, o consistente flessione dell'attività e del reddito derivante; malattia grave, infortunio o decesso di un componente il nucleo familiare che abbia comportato la riduzione del reddito o la necessità di far fronte a spese mediche e assistenziali di particolare rilevanza; modificazione del nucleo familiare con perdita di una fonte di reddito, per motivi quali separazione, allontanamento di un componente, detenzione). I Comuni, anche avvalendosi del contributo dei servizi sociali, possono attestare la diminuzione della capacità reddituale anche per altri motivi, sempreché connessi al peggioramento della condizione economica generale.

- possesso di un reddito attuale ISE non superiore a Euro 35.000,00 e valore I.S.E.E non superiore a 20.000,00;
- pendenza di un procedimento di intimazione di sfratto per morosità per il quale non sia ancora intervenuto il provvedimento di convalida ovvero quello convalidato ma per cui non c'è stata ancora esecuzione.

I contributi straordinari, messi a disposizione dei Comuni, sono concessi in presenza di un procedimento di intimazione di sfratto per morosità per il quale non sia ancora intervenuto il provvedimento di convalida ovvero quello per cui è intervenuta la convalida ma non c'è stata ancora esecuzione.

Con legge 31 agosto 2013, n. 102 è stato istituito il Fondo Nazionale per la morosità incolpevole e con decreto delle Infrastrutture e dei Trasporti del 14 maggio 2014 sono state istituite le modalità di gestione del fondo stesse. Il Fondo nazionale si rivolge ai Comuni capoluogo e ad alta tensione abitativa, il Fondo regionale si rivolge a tutti i Comuni.

Obiettivi

Il contributi per la morosità incolpevole sono finalizzati:

- al mantenimento e al la prosecuzione della locazione da parte di nuclei in temporanea difficoltà economica, determinata dalla perdita o dalla diminuzione della loro capacità reddituale, quali risorse di pronto intervento a disposizione dei Comuni
- a evitare l'esecuzione del provvedimento di rilascio, con la rinuncia definitiva da parte del proprietario alla procedura di sfratto, anche attraverso l'eventuale sottoscrizione di un nuovo contratto di locazione riferito al medesimo alloggio,
- al passaggio da casa a casa in caso di indisponibilità alla rinuncia alla procedura di sfratto, nel qual caso il contributo può essere utilizzato anche come fondo di garanzia per il contratto relativo al nuovo alloggio.

Dati

Dal 2012 al 2016 la Regione Toscana ha stanziato 4 milioni di euro per ciascun anno destinati a tutti i Comuni; 1 milione di euro nell'anno 2016 è stato destinato ai soli comuni non capoluogo o ad alta tensione abitativa, già destinatari del fondo nazionale.

Del totale di 17 milioni, al 31.12.2016, sono stati utilizzati circa 15 milioni di euro di cui 1,5 circa destinato al contributo affitti per i LODE di Firenze e Grosseto.

Circa 2500 le famiglie che al 31.12.2016 hanno usufruito del contributo; la media del contributo è di circa 5.500 euro.

Relativamente al fondo nazionale morosità incolpevole, il D.L.47/201457 ha previsto copertura fino al 2020 e per le annualità 2014- 2015 e 2016 le risorse messe a disposizione della Regione Toscana sono di circa 12 milioni di euro, di queste, al 31.12.2016, i Comuni capoluogo e ad Alta tensione Abitativa (destinatari del fondo) ne hanno utilizzate un totale di euro 2.697.620.

570 le famiglie che hanno usufruito di tale contributo, per una media di 5.000 euro ciascuna, nel 2015 e 2016.

⁵⁷ Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015.

Agenzie Sociali per la casa

Descrizione

Le Agenzie Sociali per la casa sono Soggetti giuridici privati senza finalità di lucro, che operano per l'inserimento abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi alle condizioni di mercato. Con la Legge 3 febbraio 2015 n. 13 "Disposizioni per il sostegno alle attività delle agenzie sociali per la casa" la Regione Toscana ha ufficializzato il ruolo delle Agenzie Sociali, definendone le attività e prevedendone l'accreditamento.

In base all'art. 5 della Legge suddetta sono accreditate le Agenzie che:

1) documentino almeno lo svolgimento delle seguenti attività:

- a) messa a disposizione di quantomeno n. 3 alloggi, non afferenti al patrimonio di edilizia residenziale pubblica, per forme di accoglienza emergenziali, per un bacino territoriale di riferimento coincidente con l'ambito territoriale delle nuove Aziende USL (L.R. 84 del 28/12/2015) così come stabilito dalla D.G.R. 1033/2016;
- b) svolgimento, in modo continuativo, di attività di informazione e orientamento all'utenza;
- c) svolgimento di attività di garanzia nei confronti di proprietari di alloggi intermediati per eventuali stati di insolvenza dettati da difficoltà economiche accertate, nonché per eventuali danni a fabbricati, fatto salvo l'obbligo di rivalsa sui soggetti responsabili;
- d) sostegno economico temporaneo ai nuclei familiari o ai singoli per l'accesso alla casa e al suo mantenimento.

2) abbiano sottoscritto un protocollo con gli enti pubblici territoriali di riferimento o con i soggetti gestori degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, con il quale è definita l'attività di collaborazione, secondo lo schema tipo approvato con D.G.R. 1033/2016;

3) abbiano adottato un regolamento di accesso ai servizi, secondo lo schema tipo approvato con D.G.R. 1033/2016.

Per poter accedere ai contributi previsti dall'art. 7 della L.R. 13/2015 è necessario che le Agenzie sociali per la casa si accreditino presentando apposita domanda alla Direzione Generale Diritti di Cittadinanza e Coesione Sociale secondo le modalità operative indicate dalla D.G.R. 1033/2016.

Obiettivi

- aumentare l'offerta abitativa rivolta alle fasce deboli della popolazione offrendo supporto per il reperimento di alloggi e per il loro mantenimento, anche attraverso attività di mediazione culturale e sociale;
- rafforzare i rapporti pubblico-privati per incrementare le risorse e le qualità delle risposte in tema di offerta abitativa e per l'abitaresociale;
- favorire e sostenere la messa in rete delle agenzie sociali per la casa, al fine di ottimizzare le loro risposte in un'ottica regionale, favorendo una più ampia e tempestiva soluzione alle situazioni di bisogno.

CAPITOLO 2 - Prime evidenze rispetto all'attuazione delle misure di sostegno all'inclusione attiva (SIA) nelle zone della Toscana

Quanto segue è frutto di più azioni di accompagnamento che la struttura dell'Osservatorio Sociale Regionale, cui concorre anche ANCI Toscana, ha posto in essere fin dalle prime fasi attuative delle misure collegate al Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA). Questo percorso ha comportato un processo di costruzione di conoscenze comuni tra diversi operatori delle Zone e della Regione ed un continuo scambio di informazioni con specifici momenti di incontro anche nella fase di progettazione rispetto alle risorse del PON SIA.⁵⁸

La rilevazione effettuata è stata finalizzata alla conoscenza dei processi territoriali e dei modelli di funzionamento che l'approccio metodologico contenuto nella misura SIA sta contribuendo a generare/consolidare nell'incontro con i sistemi territoriali delle zone toscane, cercando nel contempo di comporre un primo profilo dei nuclei beneficiari nelle loro caratteristiche essenziali.

Abbiamo volutamente operato nei primissimi momenti dell'implementazione di SIA, nella fase di maggiore complessità legata alla novità degli strumenti, al lavoro di sviluppo di pratiche adeguate all'obiettivo del programma e alla complessità di progetti quali quelli richiesti dal PON inclusione.

La stessa difficoltà incontrata nel rilevare sistematicamente dati e processi in assenza di flussi consolidati ha costituito un elemento di complessità rispetto alle possibilità conoscitive, difficoltà cui è stato possibile far fronte grazie alla disponibilità e alle competenze presenti nei territori toscani in un percorso di accompagnamento che, come si diceva, ha coinvolto professionalità diverse e favorito scambi e relazioni.

Coscienti dei limiti che i fattori sopra indicati comportano alla rilevazione è sembrato importante non perdere l'occasione di osservare questo momento genetico anche per poter cogliere *in itinere* le buone prassi e le criticità che emergeranno nel tempo sia dal punto di vista della costruzione

⁵⁸ Si può parlare di un processo di costruzione di una Comunità di pratica. Su questo si veda Wenger (2006).

dei sistemi che da quello del compimento delle azioni pro-attive di sostegno all'inclusione attiva.

È necessario dare continuità al percorso di monitoraggio, affinandone strumenti e metodi per agganciarlo alle fasi di modificazione dei criteri di selezione SIA, allo sviluppo delle risorse derivanti dal PON e anche ai processi valutativi di livello nazionale collegati all'introduzione del REI.

2.1 La rilevazione sull'applicazione della misura SIA in Regione Toscana

L'indagine, curata dall'Osservatorio Sociale Regionale, è stata condotta attraverso la somministrazione di questionari strutturati *on line* ai referenti SIA delle 34 Zone toscane⁵⁹ all'interno di un processo permanente di accompagnamento e di scambio e un approfondimento qualitativo definito infine per mezzo tre "gruppi focus", uno per ASL, con le Zone per la validazione dei dati emersi e i primi approfondimenti qualitativi.⁶⁰

Oltre ad un importante confronto tra le diverse pratiche zonali, le evidenze derivanti dal processo descritto sono state e saranno oggetto di analisi da parte della Cabina di Regia regionale, costituita per il coordinamento delle attività di SIA, attraverso un Accordo di Collaborazione tra Regione Toscana e ANCI Toscana, che coinvolge: la Direzione Diritti di cittadinanza e Coesione Sociale, per la parte Sociale e Sanitaria, la Direzione Lavoro, la Direzione Istruzione e Formazione e che coinvolgerà anche rappresentanti di due Zone per ciascuna delle tre ASL.

2.2 Limiti e condizioni della rilevazione

Come si diceva la rilevazione riguarda il periodo di tempo che va dalla partenza di SIA fino alla fine del mese di febbraio, di conseguenza "fotografa" una situazione immediatamente precedente rispetto a diversi fattori cruciali alcuni dei quali non ancora portati a compimento:

⁵⁹ La rilevazione, che ha coperto tutte le zone, riguarda l'attuazione di SIA fino al 28 febbraio 2017 quindi prima della pubblicazione della LRT. del 23 marzo 2017, n° 11 che ha accorpato e ridotto il numero delle zone portandole da 34 a 26. Vedi sopra nota n. 2

⁶⁰ I tre gruppi focus si sono tenuti il 28 marzo 2017 ad Arezzo per le Zone del territorio della ASL sud-est, a Firenze il 4 aprile 2017 per le zone del territorio della ASL Centro, a Livorno il 10 aprile 2017 per le zone della ASL nord-ovest.

1. I territori hanno agito nelle complessità della fase sperimentale di SIA, attivando strumenti e risorse territoriali prima dell'attivazione dei progetti PON SIA con le relative risorse aggiuntive dedicate ⁶¹.
2. I criteri di accesso ai benefici di SIA, collegati ad un sistema di punteggio articolato secondo diversi fattori (patrimoniali, di status lavorativo, di soglia ISEE, di carattere socio-demografico), sono stati recentemente modificati a fronte di una eccessiva selettività emersa a livello nazionale e che risulta evidente anche dalla rilevazione toscana ⁶².
3. Un ulteriore fattore di sviluppo verrà introdotto dal Reddito di inserimento (REI), una misura nazionale di contrasto alla povertà che tende ad essere un livello essenziale delle prestazioni, così come da legge delega al Governo approvata dalle camere e oggetto di un recente, specifico *Memorandum* ⁶³.

⁶¹ Le zone della Toscana, come del resto gli ambiti di tutta l'Italia, hanno presentato progetti all'autorità di gestione Nazionale del PON per un totale di € 12.944.501,00 cifra assegnata alla Regione Toscana. Tale cifra è ULTERIORE rispetto alle risorse che vengono distribuite ai beneficiari, ed è stata oggetto di un Bando Nazionale PON "non competitivo", nel senso che, a fronte di un progetto presentato dalle zone secondo i criteri e nei termini prescritti, esse hanno già assegnate le risorse, salvo valutazione ed eventuali modifiche richieste dall'Autorità di gestione Nazionale del PON. Al momento della scrittura di questo rapporto sono in corso di perfezionamento le convenzioni; le risorse riguarderanno il potenziamento delle risorse territoriali in tre macro ambiti: Rafforzamento dei Servizi Sociali, Interventi socio-educativi e di attivazione lavorativa, Promozione di accordi di collaborazione in rete.

⁶² Con Decreto interministeriale del 16 marzo 2017, GU Serie Generale n.99 del 29 aprile 2017 sono state apportate modifiche riguardo ai criteri di accesso per l'ottenimento della Carta SIA: la soglia del requisito relativo alla valutazione multidimensionale del bisogno si abbassa da 45 punti a 25 punti; gli eventuali ulteriori aiuti economici di cui si usufruisce non devono superare i 600€ mensili, ma vengono elevati a 900€ in caso di presenza nel nucleo familiare di persona non autosufficiente; in merito al non possesso di veicoli, vengono esclusi gli autoveicoli o motoveicoli per cui è prevista un'agevolazione fiscale in favore di persone con disabilità; al nucleo familiare composto da un solo genitore e figli minorenni vengono corrisposti ulteriori 80€ mensili. Il decreto mette, inoltre, in capo all'INPS la possibilità di comunicare l'entrata in vigore dei nuovi criteri di accesso al SIA a coloro che ne abbiano fatto richiesta in data antecedente all'entrata in vigore dello stesso e la cui richiesta non sia stata accolta secondo i criteri vigenti in precedenza.

⁶³ Il memorandum è stato siglato l'11 aprile 2017 dal Presidente del Consiglio, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e l'Alleanza contro la Povertà e prevede, tra l'altro, sostanziali modifiche al SIA, nei criteri di accesso, nel finanziamento dei servizi connessi per l'inclusione, nella creazione di una struttura nazionale di supporto tecnico. Vedi sopra cap. 1 paragrafo 1.4.4

2.3 La rilevazione: organizzazione territoriale, strumenti di presa in carico e reti

In primo luogo l'indagine ci offre una rappresentazione dell'infrastruttura territoriale che SIA ha promosso/utilizzato.

La quasi totalità delle zone ha optato per una rete di sportelli comunali (URP comuni), non di rado collegati a sportelli centralizzati; tuttavia non pochi territori si sono serviti in maniera integrata anche della struttura già sviluppata per l'accesso alle prestazioni sociali integrate (segretariato sociale, sportelli sociali, PUA).

Tabella 2.1 Sistema degli sportelli SIA Zone territorio ASL Centro

Zone	sportelli attivati in ogni comune	sportelli già esistenti	sportello centralizzato	più sportelli zonali	altro
VALDINIEVOLE	X	URP , servizi sociali dei Comuni			
VALDARNO INFERIORE	X				
PRATESE	X	SPAC			
PISTOIESE	X	URP			
MUGELLO	X				
FIORENTINA SUD EST	X	URP/Punti Insieme dei Comuni			
EMPOLI	X	Sportelli Sociali nei Comuni			
FIORENTINA NORD OVEST	X	URP Comuni			
FIRENZE *		Comune		X	

*Firenze è zona mono-comunale

Fonte: Indagine SIA Osservatorio Sociale regionale 2017

Tabella 2.2 Sistema degli sportelli SIA Zone territorio ASL Nord-Ovest

Zone	sportelli attivati in ogni comune	sportelli già esistenti	sportello centralizzato	più sportelli zonali	altro
VALLE DEL SERCHIO	X				
VALDERA	X				
VAL DI CORNIA	X				
PISANA	X	urp comuni	X		
PIANA DI LUCCA	X	urp, sportelli sociali, sportelli punto insieme			
LUNIGIANA	X	Comuni, pua, 5 sportelli zonali serv. Sociale	X	X	
ELBA	X	sportelli settore sociale Comuni			
BASSA VAL DI CECINA	X	uffici politiche sociali Comunali			
ALTA VAL DI CECINA	X	sportelli Comunali, Servizio Sociale presidi distrett.			
APUANE	X				
LIVORNO	X	URP Comuni , Segretariato Sociale Comuni e sede centrale Segretariato Sociale	X	X	
VERSILIA	X	sportelli sociali URP Comuni			

Fonte: Indagine SIA Osservatorio Sociale regionale 2017

Tabella 2.3 Sistema degli sportelli SIA Zone territorio ASL Sud-Est

zone	sportelli attivati in ogni comune	sportelli già esistenti	sportello centralizzato	più sportelli zonali	altro
ALTA VAL D'ELSA	X	Punti Insieme/sportello Segretariato Sociale			
COLLINE METALLIFERE		Punti Insieme		X	
GROSSETANA	X	PAS (punti di accesso al sociale)			
COLLINE DELL'ALBEGNA	X	SEGRETARIATO SOCIALE			
VALTIBERINA	X				
VALDICHIANA ARETINA		Uffici servizi sociali Comuni		X	
CASENTINO				X	
AMIATA SENESE VAL	X	UFFICIO SERVIZIO SOCIALE			
SENESE			X		
ARETINA	X	URP/SERVIZIO SOCIALE			
VALDARNO	X				
VAL DI CHIARA SENESE					PUA
AMIATA GROSSETANA	X	Sportelli Segretariato Sociale	X		

Fonte: Indagine SIA Osservatorio Sociale regionale 2017

In questa prima fase peraltro, come emerge dai gruppi focus, il lavoro dei servizi territoriali è stato finalizzato a favorire l'accesso ai benefici di SIA soprattutto ai cittadini già in relazione con i servizi stessi: strategia adottata a fronte di una misura complessa cui probabilmente si è voluto rispondere nella fase iniziale, cui si riferisce la rilevazione, allineando le diverse componenti territoriali chiamate a cooperare.

2.3.1 Le piattaforme utilizzate

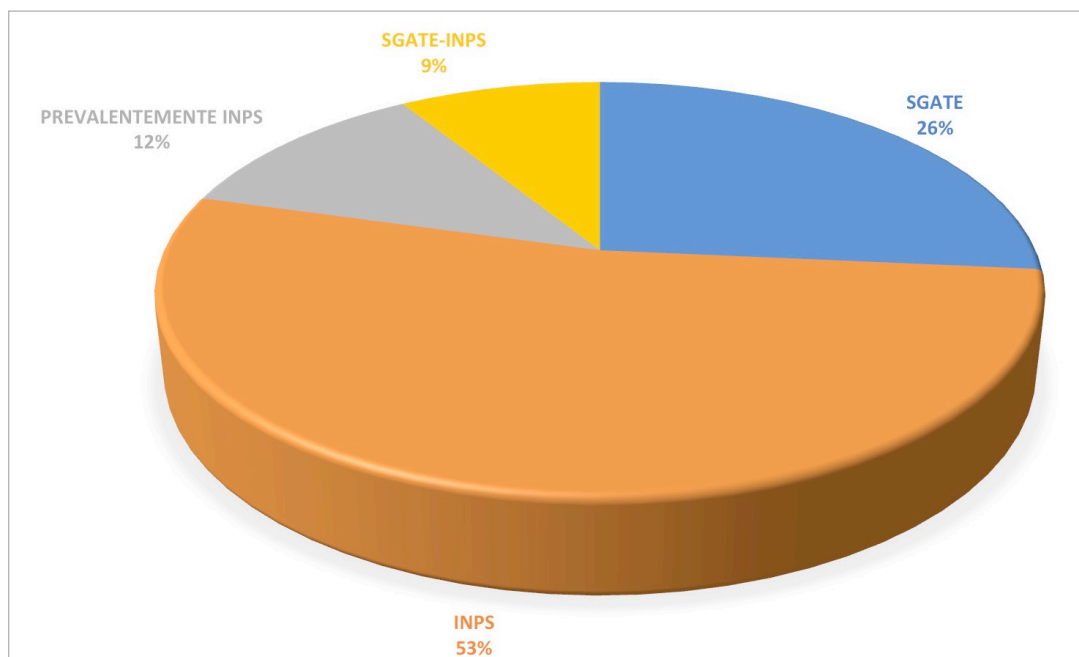
I principali attori coinvolti in SIA sono:

- il Comune che riceve le domande da parte dei cittadini, effettua le verifiche anagrafiche sui richiedenti e comunica ad INPS le richieste di beneficio;
- il Soggetto attuatore (INPS) che riceve le domande dai Comuni e effettua le verifiche rispetto ai requisiti socio-economici previsti dalla legge;
- il Gestore del Servizio (Poste Italiane) che distribuisce le carte prepagate e si occupa degli accrediti

Oltre alla piattaforma informatica predisposta da INPS si è aggiunta la piattaforma SGAt (Servizio di Gestione delle Agevolazioni sulle Tariffe Energetiche) gestita da ANCI e ben conosciuta dai Comuni con un'apposita pagina dedicata a SIA connessa con la piattaforma INPS.

Le zone toscane in cui è stato utilizzato il Sistema SGAt sono state 9, la piattaforma INPS è stata utilizzata in 18 zone e in maniera prevalente in altre 4 zone; in 3 zone i comuni hanno utilizzato SGAt o INPS.

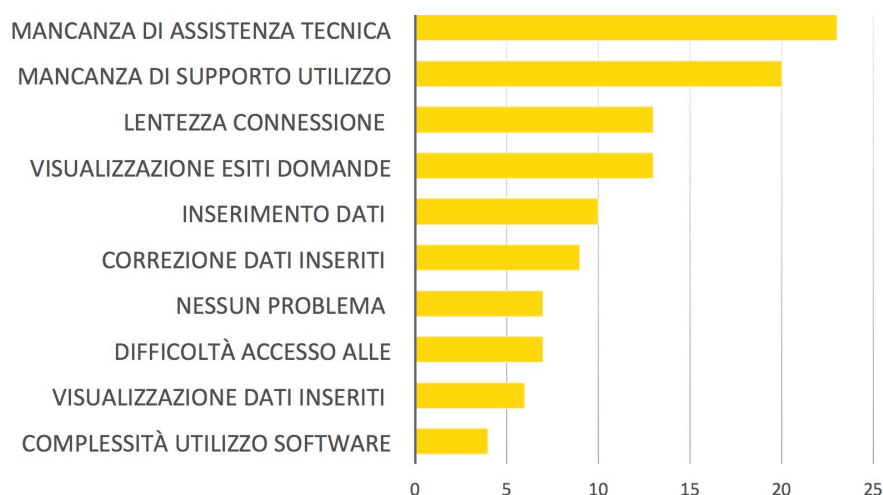
Grafico 2.1 Piattaforme utilizzate dalle Zone in Toscana



Fonte: Indagine SIA Osservatorio Sociale regionale - febbraio 2017

In generale emergono dall'indagine una serie di problemi che i Comuni e le Zone hanno incontrato e che, anche in prospettiva, possono costituire nella difficile relazione che i servizi instaurano con cittadini in condizioni di forte asimmetria, possibili elementi di distanza ed ostacoli ai percorsi di presa in carico.

Grafico 2.2 problematiche riscontrate dalle Zone in Toscana nell'uso delle piattaforme



Fonte: Indagine SIA Osservatorio Sociale regionale - febbraio 2017

2.3.2 Pre-assessment, assessment e equipe multi-professionali

Fattore cruciale nell'impianto proposto da SIA è costituito dall'affiancamento alla misura di carattere monetario di un percorso di valutazione multidimensionale del bisogno dei membri del nucleo familiare e di un patto con i servizi che implica, da parte dei servizi, l'adozione di azioni proattive per la creazione di condizioni di fuoriuscita dalla condizione di povertà e da parte dei beneficiari una adesione al patto con percorsi personalizzati legati a lavoro, scuola, promozione della salute, rapporto con i servizi per le dipendenze, per la salute mentale, per la disabilità e dunque un grado di integrazione sociosanitaria con importanti effetti di carattere organizzativo e assistenziale.

La linea guida per la predisposizione e attuazione di progetti di presa in carico del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) ⁶⁴ ha formalizzato in maniera estremamente analitica i diversi passaggi:

- **La fase di Pre-assessment** (pre-analisi): serve ad orientare gli operatori e le famiglie nella decisione sul percorso da svolgere per la definizione del progetto di inclusione attiva e a determinare la

⁶⁴ La linea guida è stata elaborata e promulgata dalla Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

composizione della equipe multidisciplinare (EM) che dovrà accompagnare tale definizione nonché l'attuazione del progetto.

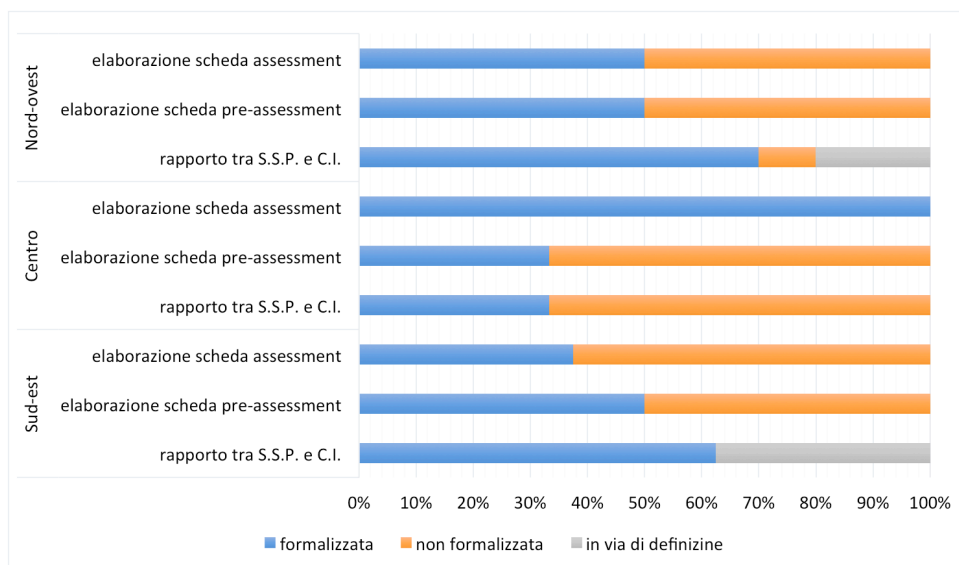
- **La fase di Assessment (analisi):** si tratta della identificazione dei bisogni e delle potenzialità di ciascuna famiglia. Tale fase è compito dell'equipe multidisciplinare formata da assistente sociale o altro operatore sociale individuato dai servizi sociali competenti e dall'operatore dei servizi per l'impiego;
- **Il programma personalizzato d'interventi:** l'EM individua l'insieme delle azioni finalizzate al superamento della condizione di povertà, all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale dei componenti il nucleo familiare beneficiario.

Allo scopo di rilevare il livello di strutturazione dei processi territoriali "indotti da SIA" la rilevazione si è occupata delle seguenti dimensioni:

1. grado di integrazione tra centri per l'impiego e servizio sociale professionale territoriale
2. elaborazione di strumenti professionali condivisi per le fasi pre-assessment e assessment

I grafici che seguono, divisi per territori corrispondenti alle tre ASL toscane, hanno lo scopo di indicare sinteticamente l'attuale stato dello sviluppo della strutturazione dei processi territoriali.⁶⁵

Grafico: 2.3 Grado di formalizzazione strumenti SIA: zone per territorio ASL



Fonte: Indagine SIA Osservatorio Sociale regionale - febbraio 2017

Il grafico unifica i dati relativi al livello di formalizzazione delle schede di pre-assessment e di assessment per le tre aree, unitamente al livello di formalizzazione del rapporto tra centri per l'impiego e servizio sociale professionale territoriale: la discreta rilevanza di zone che non hanno ancora pienamente formalizzato o sono in corso di formalizzazione degli strumenti indicati, danno la misura di come il sistema sia impegnato in una non facile trasformazione sia nel senso dell'innovazione che nel senso della strutturazione di rapporti non sempre stabilizzati nelle modalità operative. Le azioni PON SIA congiuntamente ai programmi POR FSE promossi dalla regione Toscana, anche con modalità di forte innovazione, stanno effettivamente stimolando intorno ai temi dell'esclusione sociale e delle

⁶⁵ Di grande rilevanza è stato il percorso formativo che ha riunito professionisti dei servizi sociali territoriali e dei centri per l'impiego in vista della formulazione dei Progetti PON SIA. Questa azione, rafforzata, come già indicato, dalla creazione a livello regionale di una cabina di regia condivisa e la consuetudine di rapporti tra operatori in molti territori toscani costituisce una base positiva di sviluppo di sistemi integrati di presa in carico.

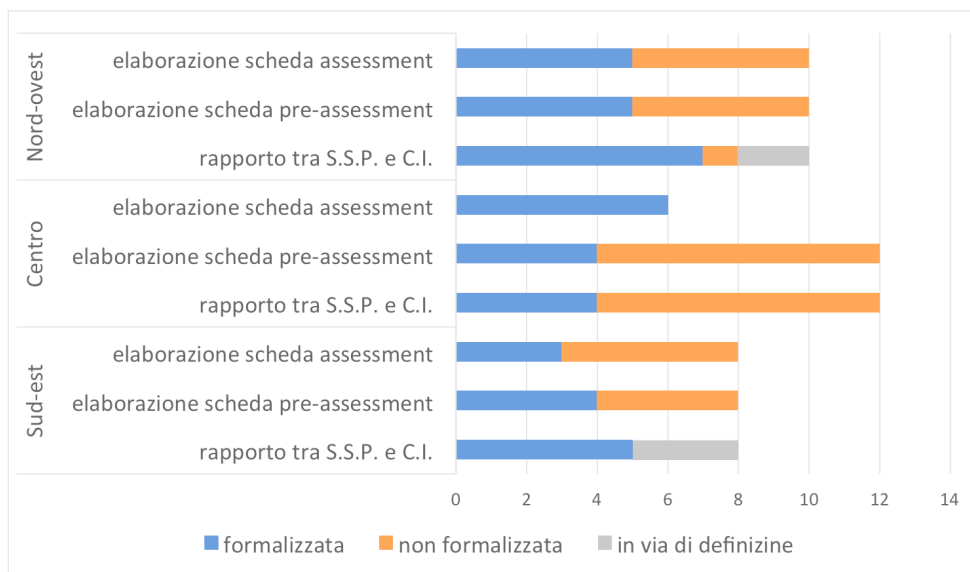
In sintesi, per quanto l'integrazione tra i servizi per l'impiego e il servizio sociale al momento della rilevazione 18 zone su 34 dichiaravano di aver formalizzato le modalità di collaborazione, 7 sceglievano l'opzione "in corso di definizione" e 9 non avevano ancora formalizzato

povertà una riflessione di carattere organizzativo e istituzionale di non trascurabile rilevanza sia negli sviluppi che nelle possibilità di modellizzazione.

Altrettanto sfidante risulta essere il quadro dei livelli di integrazione rilevati nelle diverse zone, frutto probabilmente della spinta all'operatività indotta dal sistema SIA che, nell'attuale fase "iso-risorse" cui si è posta la rilevazione - e cioè antecedente l'approvazione e all'utilizzo delle risorse provenienti dai progetti PON SIA - in attesa di una graduale omogeneizzazione strategica del sistema, evidenzia diverse strategie territoriali in connessione con i livelli di operatività e di *governance* preesistenti.

Prendendo come elemento caratteristico il rapporto, cruciale per SIA, tra centri per l'impiego e Servizio Sociale Professionale si osserva un "sistema in movimento" con un certo grado di differenziazione, ma generalmente impegnato nella costruzione di condizioni operative (basi di dati, condivise, schede integrate, operatori dedicati) di elevato valore strategico. Una base solida sembra comunque esistere sia per le modalità di verifica comune che per le procedure di presa in carico condivisa, elementi questi forieri di successive analisi e raffronto soprattutto nella fase più matura della presa in carico e della costruzione dei progetti personalizzati.

Grafico 2.4 Grado di formalizzazione aree di collaborazione tra centro per l'impiego e servizio sociale territoriale: profilo Zone per territorio Asl



Fonte: Indagine SIA Osservatorio Sociale regionale - febbraio 2017

2.4 Le reti territoriali

Lo sviluppo di sistemi integrati e l'integrazione tra servizi sono sembrate dimensioni da sondare di particolare interesse per l'importanza che rivestono nella costruzione di percorsi di sostegno e inclusione⁶⁶.

La linea guida per la predisposizione e attuazione di progetti di presa in carico del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) richiama a più riprese un approccio definito, a seconda del tema specifico, come globale, ecologico, olistico. Soprattutto nella fase così detta di pre-assessment il rapporto tra l'equipe multidimensionale e a rete dei servizi è di importanza cruciale per famiglie e persone per con complessi fattori di vulnerabilità: abitazione, situazione lavorativa, situazione economica, situazione sanitaria dichiarata/certificata, disagio adulti, benessere dei minori con riferimento

⁶⁶ Una delle esperienze di maggior successo della sperimentazione della Nuova Carta acquisti seguita all'art. 60 del Decreto Legge 9 febbraio 2012 n° 5 e s.m.i. è costituita dalla esperienza di Torino. Uno dei principali punti di forza è stato individuato nella costituzione di un Tavolo di coordinamento rete contrasto alla povertà che ha riunito le principali realtà del terzo settore attive sul tema, le parti sociali, l'Università e ha rivestito un ruolo cardine nella costruzione e nella manutenzione della rete territoriale. (si veda Chiara Agostini, *Sperimentazione Nuova Carta Acquisti: il caso di Torino*, in *Secondo Welfare* – www.secondowelfare.it/enti-locali/la-sperimentazione-della-nuova-carta-acquisti)

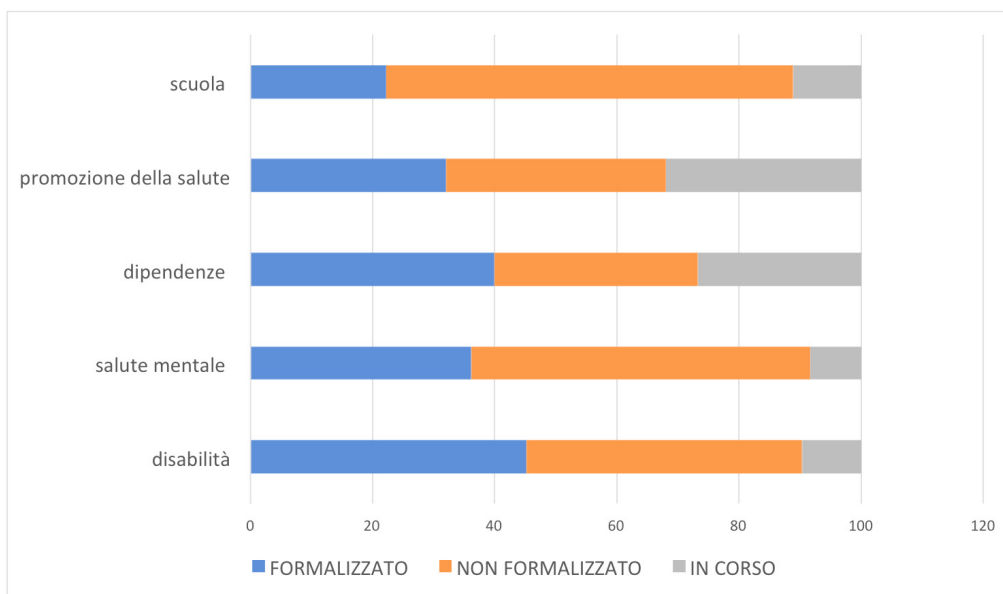
alla sfera dell'apprendimento, della salute e della socialità, situazione relazionale del nucleo familiare e la rete informale di supporto⁶⁷.

In effetti è ampiamente documentato in letteratura il carattere multidimensionale e multifattoriale delle povertà specialmente per il target cui si rivolgono le misure SIA.

Da questo punto di vista è stata sondata anche la dimensione della strutturazione delle integrazioni tra i diversi servizi potenzialmente coinvolti, utilizzando ancora una volta la coppia semantica formalizzata/non formalizzata, tesa a rilevare modalità di lavoro non sporadiche, ma supportate da prassi operative o da specifici protocolli e tavoli di lavoro precedentemente attivati o appositamente costituiti. Si richiama l'attenzione sulla bassa interazione formale con il mondo della scuola a fronte della particolare importanza del rafforzamento dei percorsi di scolarizzazione fin dalla tenera età anche come impegno comune della famiglia, promuovendo anche rapporti di vicinanza con le reti territoriali anche di natura informale. Altrettanto rilevante è il coinvolgimento della promozione della salute come ambito per lo sviluppo di stili di vita sani e delle competenze di vita (life skills) potenziali fattori di protezione e di resilienza.

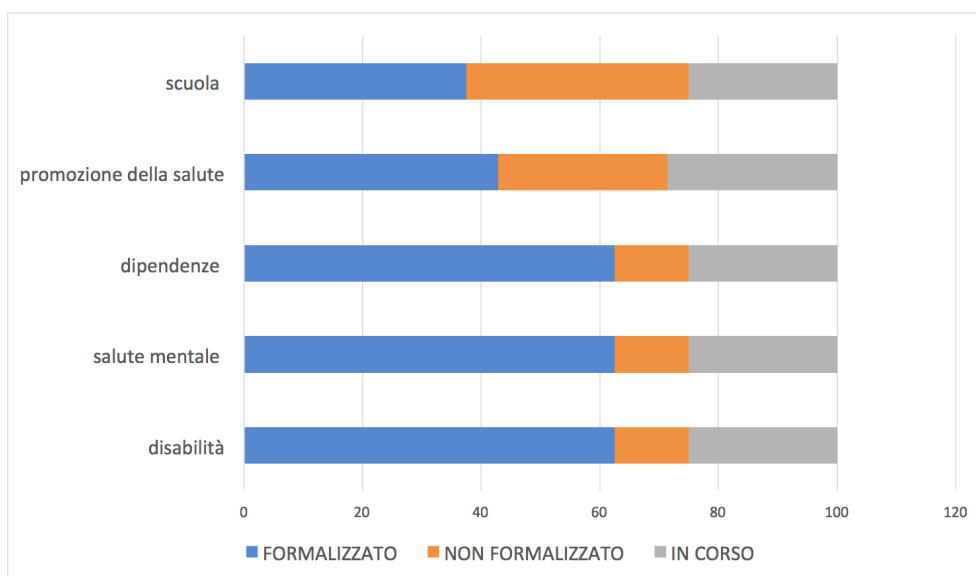
⁶⁷ Le aree elencate sono quelle indicate dalla linea guida per la fase di pre-assessment. Si vede bene come senza la strutturazione progressiva di un sistema di relazioni professionali con specifici flussi di dati i casi più complessi rischiano di non avere risposte adeguate ai bisogni rilevati.

Grafico 2.5 grado di formalizzazione dell'integrazione tra servizi: profilo regionale



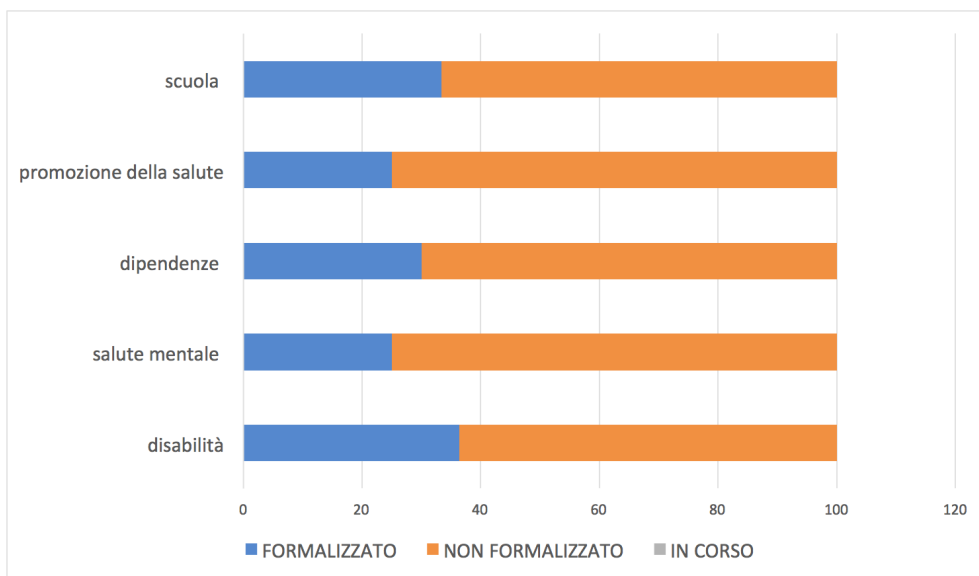
Fonte: Indagine SIA Osservatorio Sociale regionale - febbraio 2017

Grafico 2.6 Grado di formalizzazione dell'integrazione tra servizi: profilo Zone territorio ASL Centro



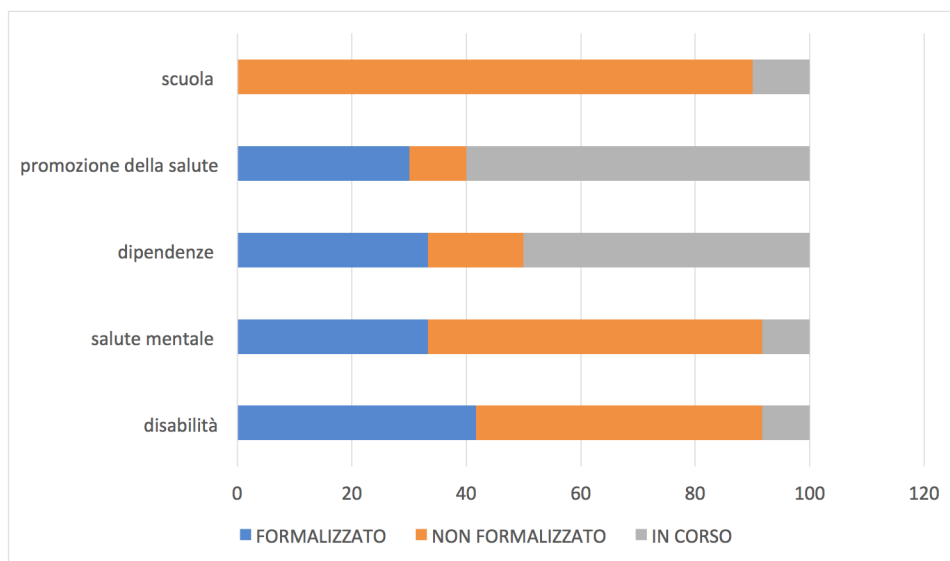
Fonte: Indagine SIA Osservatorio Sociale regionale - febbraio 2017

Grafico 2.7 Grado di formalizzazione dell'integrazione tra servizi: profilo Zone territorio ASL Nord Ovest



Fonte: Indagine SIA Osservatorio Sociale regionale - febbraio 2017

Graf. 2.8 Grado di formalizzazione dell'integrazione tra servizi: profilo Zone territorio ASL Sud Est



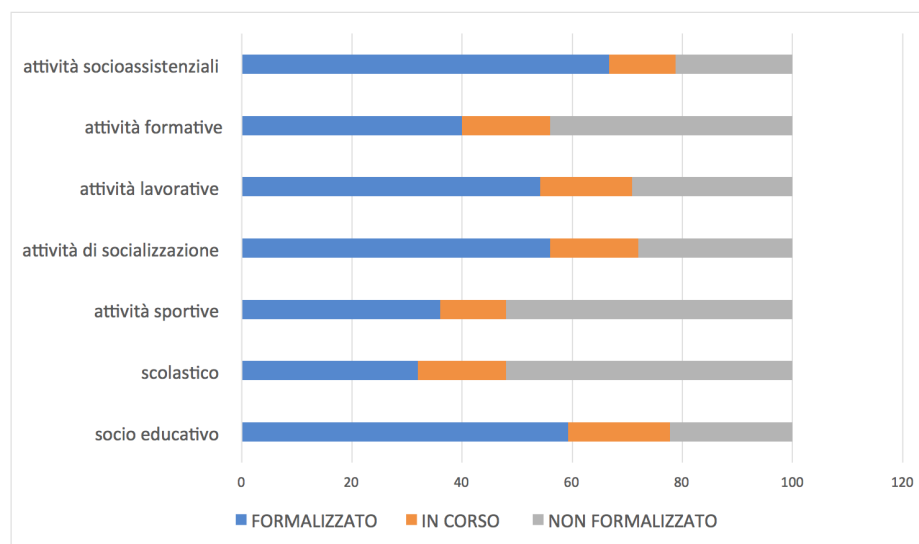
Fonte: Indagine SIA Osservatorio Sociale regionale - febbraio 2017

Si è accennato alla costituzione di tavoli e rapporti formalizzati sui territori con le risorse territoriali non istituzionali anche di carattere informale⁶⁸; qui di seguito un'immagine delle reti territoriali rispetto a settori cui si può attribuire una valenza rilevante all'intero dei progetti personalizzati per adulti e minori.

Le caratteristiche dei beneficiari, di cui parleremo nel dettaglio nella specifica parte dedicata ai profili quali quantitativi, inducono peraltro a pensare a servizi di prossimità per le famiglie mono-genitoriali formate totalmente dalla mamma con figli, figlie con un pensiero rivolto anche alla conciliazione dei tempi fra possibili percorsi lavorativi e tempo da passare con i propri figli.

Inoltre risultano particolarmente presenti fra i beneficiari le famiglie straniere che, come è ovvio pensare, presenteranno risorse e problemi caratteristici sia sotto il profilo culturale che linguistico.

Grafico 2.9 Grado di attivazione delle reti non istituzionali: profilo Zone Regione Toscana



Fonte: Indagine SIA Osservatorio Sociale regionale - febbraio 2017

⁶⁸ Vedi sopra nota 66. Inoltre si rimanda per questi temi a *Il terzo settore in Toscana, Primo rapporto – anno 2017*, a cura di Paola Garvin e Stefano Lomi, – Osservatorio Sociale Regionale, Regione Toscana, Firenze, 2017. In particolare pp. 88-100 dove si analizza l'esperienza di coinvolgimento delle reti territoriali e le procedure di co-progettazione attivate nell'ambito del Programma Operativo Regionale (POR) del Fondo sociale Europeo (FSE), Obiettivo tematico 9 "Promuovere inclusione sociale e combattere la povertà e ogni forma di discriminazione"

L'immagine che emerge da questa parte dall'indagine relativa alle reti territoriali sembra confermare come i processi collegati all'implementazione della misura SIA abbiano avuto un duplice effetto sui territori toscani: da un lato l'esistenza in ambito socio assistenziale, socio sanitario e socio educativo di reti di servizi integrati, pur con limiti e disomogeneità non trascurabili, ha favorito la formalizzazione di modalità di lavoro comuni, costituendo una base importante per lo sviluppo delle azioni previste dal SIA; dall'altro ha fatto emergere il limite dei processi di integrazione soprattutto in ambito scolastico, formativo, nei percorsi socializzanti come per esempio nell'ambito sportivo, preso come filo rosso di dinamiche inclusive e di prossimità soprattutto per la fascia dei bambini e delle bambine. Si tratta appunto dell'orizzonte di sviluppo delle reti territoriali che, pur nella necessità di rinforzare prioritariamente i legami tra servizi territoriali e servizi per il lavoro talvolta caratterizzati da eccessiva informalità, si misurano con l'obiettivo di fornire elementi di capacitazione per nuclei familiari con minori che spesso aggiungono al basso reddito una notevole perdita di competenze e di relazioni sociali. Presa in carico olistica, così viene definita nella linea guida per la presa in carico di SIA, quell'attitudine ad operare nella multidimensionalità dei bisogni, come pure delle risorse e delle capacità, dei beneficiari del Sostegno all'Inclusione Attiva.⁶⁹

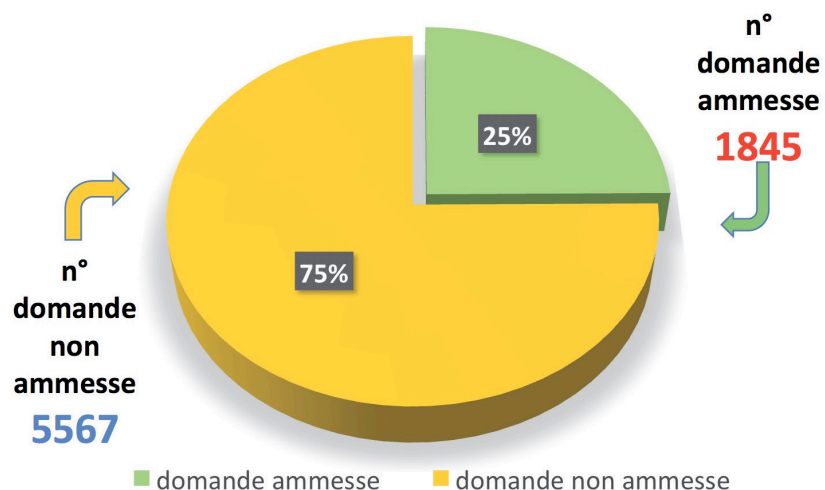
2.5 I beneficiari SIA. Primi elementi per un profilo quali-quantitativo

Molto è stato detto già nella prima parte del rapporto rispetto alle diverse definizioni di povertà e alle conseguenti misure quantitative e qualitative che ne derivano. Rimane qui da descrivere quali e quanti siano stati i beneficiari delle misure SIA in questa prima fase di applicazione della misura nelle zone toscane.

In Toscana, alla data della rilevazione (28 febbraio 2017), risultavano presentate 7412 domande di cui ammesse 1845 con una percentuale del 25% sul totale con valori mediani del 23,58% per le zone comprese nel territorio della Asl centro, del 25,93% per le zone nella Asl nord ovest e del 27,78% per quelle nella Asl sud est.

⁶⁹ Vedi sopra nota 64.

Grafico 2.10 domande ammesse e non ammesse alla misura SIA in Toscana



Fonte: Indagine SIA Osservatorio Sociale regionale - febbraio 2017

I dati delle diverse zone sotto riportate danno l'immagine di dettaglio.

Tabella 2.4 Dati domande ricevute, ammesse, non ammesse zone territorio
ASL Centro

zona	n° domande ricevute	n° domande ammesse	n° domande non ammesse	percentuale ammesse	percentuale non ammesse	n° sportelli attivati in zona
VALDINIEVOLE	242	89	153	37	63	11
VALDARNO INFERIORE	144	36	108	25	75	4
PRATESE	589	103	486	17	83	6
PISTOIESE	503	106	397	21	79	nd
MUGELLO	58	17	41	29	71	8
FIorentina SUD EST	201	48	153	24	76	15
EMPOLI	293	67	226	23	77	11
FIorentina NORD OVEST	241	46	195	19	81	8
FIRENZE	772	182	590	24	76	7
Totale	3.043	694	2.349	24	76	70
				mediana	mediana	

Fonte: Indagine SIA Osservatorio Sociale regionale - febbraio 2017

Tabella 2.5 Dati domande ricevute, ammesse, non ammesse zone territorio
ASL Nord Ovest

Zona	n° domande ricevute	n° domande ammesse	N° Domande non ammesse	percentuale ammesse	percentuale non ammesse	N° sportelli attivati in zona
VALLE DEL SERCHIO	82	23	59	28	72	19
VALDERA	217	74	143	34	66	13
VAL DI CORNIA	150	37	113	25	75	6
PISANA	501	108	393	22	78	nd
PIANA DI LUCCA	592	161	431	27	73	7
LUNIGIANA	120	26	94	22	78	5
ELBA	61	19	42	31	69	8
BASSA VAL DI CECINA	221	53	168	24	76	10
ALTA VAL DI CECINA	8	6	2	75	25	10
APUANE	230	51	179	22	78	7
LIVORNO	531	139	392	26	74	7
VERSILIA	370	95	275	26	74	7
Totale	3.083	792	2.291	26	74	99
				mediana	mediana	

Fonte: Indagine SIA Osservatorio Sociale regionale - febbraio 2017

Tabella 2.6 Dati domande ricevute, ammesse, non ammesse zone territorio
ASL Sud Est

Zona	n° domande ricevute	n° domande ammesse	n° domande non ammesse	percentuale ammesse	percentuale non ammesse	n° sportelli attivati in zona
ALTA VAL D'ELSA	116	22	94	19	81	4
COLLINE METALLIFERE	99	32	67	32	68	6
GROSSETANA	271	57	214	21	79	6
COLLINE DELL'ALBEGNA	61	13	48	21	79	8
VALTIBERINA	12	5	7	42	58	6
VALDICHIANA ARETINA	64	20	44	31	69	5
CASENTINO	44	14	30	32	68	2
AMIATA SEN. VAL D'ORCIA	20	9	11	45	55	6
SENESE	129	16	113	12	88	1
ARETINA	186	45	141	24	76	6
VALDARNO	204	104	100	51	49	7
VAL DI CHIANA SENESE	54	15	39	28	72	10
AMIATA GROSSETANA	26	7	19	27	73	8
Totale	1.286	359	927	28	72	75
				mediana	mediana	

Fonte: Indagine SIA Osservatorio Sociale regionale - febbraio 2017

È il caso di sottolineare qui quanto già emerso anche a livello nazionale rispetto al severo grado di selettività dei criteri di accesso fissati che hanno determinato, in questa prima fase di SIA, un basso accesso alla misura da parte dei potenziali beneficiari.

Da questo punto di vista, come già detto, il dato è non solo acquisito, ma ha già contribuito a modificare i criteri stessi di accesso alla misura⁷⁰; si possono tuttavia aggiungere alcuni elementi che possono contribuire a gettare una luce sull'impatto che la misura può aver avuto sui territori. Si tratta di input emersi nel corso dei gruppi focus condotti nel mese di aprile 2017 con i Referenti delle zone; sono stati coinvolti in tre diversi incontri svolti ciascuno in ogni ASL, i referenti zonali di SIA, assistenti sociali, coordinatori sociali di zona, amministrativi, operatori dei centri per l'impiego della Toscana sia per convalidare i dati di monitoraggio raccolti con questionario sia per far emergere alcuni primi elementi di carattere qualitativo utili per orientare le azioni di sviluppo.

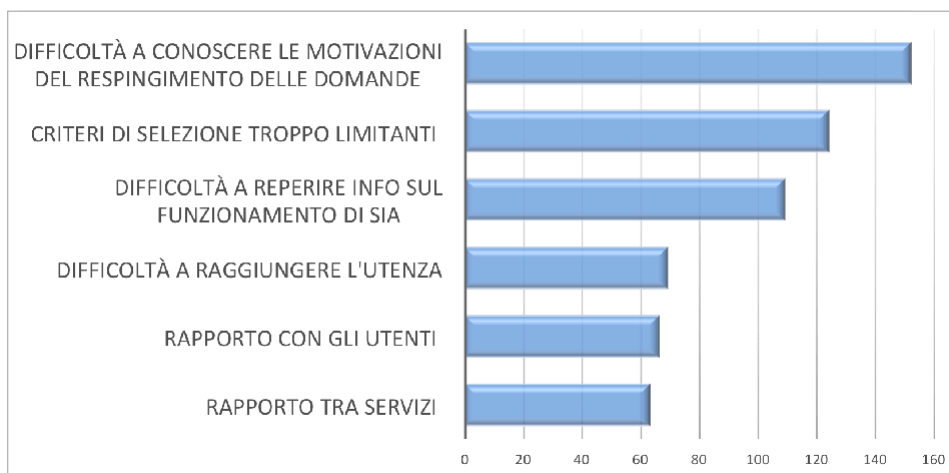
Rispetto all'impatto sull'utenza potenziale risulta chiaro che si è optato per una strategia prudenziale, collegata sia agli elementi di innovazione presenti nella misura, sia al timore di un flusso imponente di richieste prima dell'implementazione delle risorse previste nei progetti PON SIA. La misura in questa prima fase sembra aver riguardato per lo più nuclei familiari già presi in carico, in seguito anche alla scelta di approfondire maggiori energie rispetto alla composizione delle equipe multidimensionali e alla costruzione di specifici accordi con i centri per l'impiego con in quali non sempre e non in maniera territorialmente uniforme sono stati costruiti percorsi formalizzati di cooperazione. Per giunta la difficoltà rispetto ai flussi informativi insieme ad una certa difficoltà ad avere *feed back* e a seguire l'iter delle domande ha agito come fattore ostacolante rispetto ad approcci più proattivi.

E' altrettanto evidente come l'azione di costruzione dell'infrastruttura territoriale SIA, per quanto non con la medesima incidenza su tutto il territorio regionale, abbia prodotto evidenti risultati in termini di accordi di collaborazione strutturati tra servizi sociali e centri per l'impiego, elemento che ha permesso di cominciare ad intercettare "utenza" non ancora in contatto con il sistema dei servizi, amplificando il messaggio anche attraverso specifiche forme di coinvolgimento con soggetti del terzo settore già attivi sui territori. La complessità dell'interlocuzione tra sistema sia territoriale, soggetto attuatore (INPS) e soggetto gestore (POSTE) non di rado è stata facilitata con accordi locali che, per quanto non generalizzati,

⁷⁰ Vedi nota 41

hanno tuttavia costituito buone prassi diffuse in ambito regionale ⁷¹
 Emerge come assoluto punto di forza la capacità dei territori di costruire
 momenti di regia comune costituendo, comunità di pratica territoriale che
 scambiano pratiche positive e evidenziano problemi comuni.⁷²

Grafico 2.11 principali problematiche di carattere generale evidenziate dalle zone



Fonte: Indagine SIA Osservatorio Sociale regionale - febbraio 2017

L'interazione tra i diversi fattori, selettività della misura, dotazioni territoriali, strategie scelte, grado di formalizzazione delle infrastrutture di collaborazione, *governance* territoriale, non permettono dunque, da soli, di considerare i dati quantitativi SIA raccolti ad oggi per delineare profili e indicatori specifici di esclusione sociale, cosa che rimane anche nello sfondo di questo rapporto, tuttavia una prima analisi delle macro tipologie dei nuclei familiari beneficiari consentono già alcune considerazioni. Come abbiamo detto la misura SIA ha un carattere essenzialmente categoriale, individuando nella famiglia il luogo in cui si sperimenta non solo la povertà, ma spesso le carriere di povertà⁷³.

⁷¹ Come già detto il lavoro di rilevazione e di accompagnamento, di cui qui non è il caso di fornire minuti dettagli, sarà oggetto di rielaborazione all'interno della Cabina di Regia Regionale di coordinamento SIA

⁷² Vedi nota 52

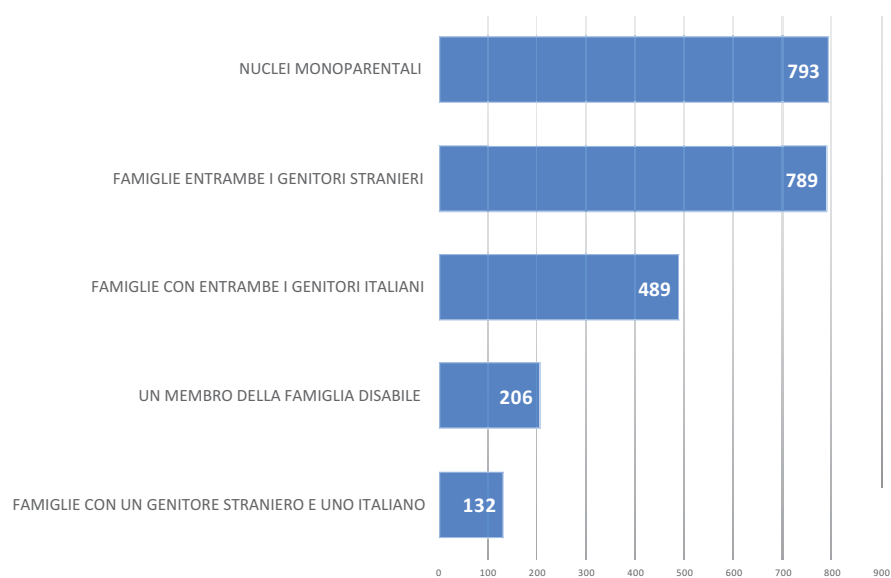
⁷³ A proposito di quanto le condizioni di esclusione sociale influiscano persino sulla salute, sul benessere e sulla capacità di "fiorire" dei bambini fino all'età adulta, si veda Marmot (2016) al Capitolo 4 dal titolo *Equità fin dall'inizio* e particolarmente al paragrafo dal titolo *Le disuguaglianze di sviluppo nella prima*

Nel cominciare a ricavare alcuni profili dei nuclei beneficiari della misura sono state prese in considerazione quattro macro-tipologie di nuclei familiari⁷⁴:

- nuclei monoparentali
- nuclei con entrambe i genitori stranieri
- nuclei con entrambe i genitori italiani
- nuclei con un genitore straniero e uno italiano
- nuclei con un membro della famiglia disabile

Dunque tra i 1845 nuclei toscani che nell'indagine sono risultati come beneficiari SIA prevalgono i nuclei monoparentali e le famiglie con entrambe i genitori stranieri.

Grafico 2.12 Tipologie dei beneficiari: profilo regionale



Fonte: Indagine SIA Osservatorio Sociale regionale - febbraio 2017

infanzia. Il gradiente sociale inizia presto, pp.74 e ss.

⁷⁴ È ovvio che il nucleo familiare con un membro disabile può essere ascritto contemporaneamente anche ad una delle altre tipologie, dunque la suddivisione in tipologie non può essere utilizzata come elemento qualitativo, ma non in senso quantitativo.

Il dettaglio zonale delle domande accettate è il seguente:

Tabella 2.7 Tipologie dei beneficiari: profilo zonale

	Zona	domande ammesse				
		un membro della famiglia disabile	nuclei monoparentali	famiglie entrambi i genitori italiani	famiglie entrambi i genitori stranieri	famiglie con un genitore straniero e uno italiano
asi centro	VALDINIEVOLE	12	45	20	22	10
	VALDARNO INFERIORE	0	12	3	18	3
	PRATESE	6	48	27	32	14
	PISTOIESE	6	56	18	31	3
	MUGELLO	1	10	2	5	0
	FIorentina sud est	5	23	7	25	3
	EMPOLI	7	31	5	21	3
	FIorentina nord ovest	7	24	19	25	2
asi nord ovest	FIRENZE	26	96	37	131	9
	VALLE DEL SERCHIO	1	9	5	9	0
	VALDERA	4	15	13	25	3
	VAL DI CORNIA	6	20	4	10	3
	PISANA	30	42	23	37	3
	PIANA DI LUCCA	0	62	71	90	0
	LUNIGIANA	2	3	2	20	0
	ELBA	6	11	4	2	2
	BASSA VAL DI CECINA	10	31	5	14	3
	ALTA VAL DI CECINA	1	2	2	1	1
	APUANE	3	33	10	8	2
	LIVORNO	24	64	56	68	15
	VERSILIA	15	38	31	18	8
asi sud est	ALTA VAL D'ELSA	2	7	2	14	3
	COLLINE METALLIFERE	2	15	8	11	2
	GROSSETANA	0	29	10	15	3
	COLLINE DELL'ALBEGNA	1	20	35	25	2
	VALTIBERINA	1	2	1	3	1
	VALDICHIANA ARETINA	4	7	2	10	1
	CASENTINO	1	8	1	4	1
	AMIATA SEN. VAL D'ORCIA	3	0	5	4	0
	SENESE	2	5	1	8	0
	ARETINA	6	14	13	17	4
	VALDARNO	9	nd	44	57	12
	VAL DI CHIANA SENESE	1	9	1	4	1
	AMIATA GROSSETANA	2	2	2	5	15

Fonte: Indagine SIA Osservatorio Sociale regionale - febbraio 2017

Appare ampiamente confermato anche in questo caso quanto ormai noto in letteratura rispetto alla incidenza della povertà assoluta nei nuclei monoparentali con figli (donne sole con figli che talvolta hanno anche un lavoro sebbene di basso profilo economico) e nelle famiglie di cittadini stranieri: vista la griglia di punteggi cui si faceva riferimento al momento della rilevazione, si può affermare che si tratta di nuclei familiari con ISEE molto al di sotto della soglia massima di 3000 euro, se non prossimi allo zero, tanto da avere un punteggio vicino al limite massimo di 25, con figli piccoli e, criterio di esclusione, senza sussidi collegati alla disoccupazione. La voce dei professionisti nei gruppi focus aggiunge alcuni significativi elementi rispetto ai “connotati” di questi nuclei familiari.

Abbiamo già sottolineato come per la maggior parte si tratta di persone conosciute ai servizi, famiglie con più di due figli piccoli o pre-adolescenti con difficoltà a “rimanere a scuola”, mentre invece, tra i nuclei familiari formati da entrambe i genitori stranieri si sottolinea la presenza di nuclei familiari di etnia Rom e Sinti.

Per quanto riguarda la situazione lavorativa ci si trova di fronte a persone che hanno perso il lavoro e che hanno svolto o svolgono lavori saltuari, precari e spesso senza alcun inquadramento; è frequentemente riscontrato il problema abitativo collegato ad uno sfratto.

Non è corretto a questo stadio della rilevazione, anche per le finalità che la ricerca si era data, attribuire un valore “pesato” a queste note, tuttavia appare evidente che di fronte alla forte presenza di nuclei mono-genitoriali non si può non pensare all’interno di un percorso di sviluppo di competenze e di ricerca di occupazione, a servizi di supporto educativo per favorire la conciliazione dei tempi; in ipotesi la presenza di bambini e bambine in tenera età può orientare anche ad una serie di elementi di cura e di promozione della salute variamente organizzabili e comunque ad un lavoro non eludibile anche con i servizi educativi e con la scuola.

La presenza di molte famiglie straniere suggerisce, nell’articolazione di strategie di sostegno inclusivo, un approccio che tenga conto di eventuali barriere linguistiche e culturali nonché, specialmente per i nuclei familiari composti da italiani che hanno un rapporto più forte con i servizi assistenziali, progetti condivisi in cui si possano promuovere atteggiamenti di “restituzione” e attivazione⁷⁵.

⁷⁵ Si rimanda qui alle riflessioni relative al concetto di Welfare generativo, su questo tema si veda Fondazione Emanuela Zancan, *Vincere la povertà op. cit.* e in particolare il cap. 4 *Diritti sociali dei Poveri*, ibidem pp. 65 - 80, il Cap. 5 *Welfare generativo da costo ad investimento*, ibidem pp. 81 – 102 di Tiziano Vecchiato, e il cap. 6 *Prestazioni sociali con “corrispettivo”* di Emanuele Rossi, ibidem pp. 103 - 122

2.6 Gruppi focus: conoscere insieme

Come già detto, allo scopo di evidenziare alcuni elementi di carattere qualitativo e di attivare le comunità di pratica territoriali, è stata utilizzata la tecnica del *gruppo focus*, utile per favorire nei partecipanti una discussione tra "pari", facendo emergere sia le opinioni più o meno radicate che le prospettive, soluzioni e strategie comuni.

Negli ultimi mesi è stato utilizzato questo strumento dall'Osservatorio Sociale Regionale per il confronto con i territori sui temi della povertà e dell'esclusione sociale: in particolare, in un caso per capire l'interazione sui territori tra i servizi pubblici e del privato sociale (in particolare i Centri di Ascolto Caritas) rispetto all'organizzazione del welfare locale e nell'altro caso specificamente sull'attivazione di SIA da parte dei servizi pubblici.

Risulta di particolare interesse l'emergere di un orizzonte comune e di non pochi punti di contatto specifici che possono costituire elementi di sviluppo di sistema e leve per attuare meccanismi e infrastrutture territoriali di contrasto delle povertà e di inclusione.

2.6.1 Gruppi focus SIA

I gruppi focus SIA, di cui si è dato conto anche nei paragrafi precedenti, sono stati condotti con i diversi operatori pubblici (servizi sociali territoriali, operatori centro per l'impiego, amministrativi, livelli di coordinamento) coinvolti nel "sistema SIA", sono stati strutturati in tre incontri tenuti tra marzo e aprile 2017, con le zone riunite secondo i territori delle tre ASL Sud-Est, Centro, Nord-Ovest

Rispetto a quanto emerso in termini di punti di forza e di debolezza si segnalano le seguenti aree di attenzione.

Sistemi informativi

Si tratta del segmento che emerge con maggiore frequenza: a fronte di una forte spinta all'integrazione tra servizi (principalmente Servizio sociale territoriale e centri per l'impiego, ma non solo) si rileva la necessità di creare flussi di dati e strumenti condivisi con cartelle interoperabili a sostegno della multidimensionalità richiesta dai progetti personalizzati. Anche il flusso di dati con il soggetto ha evidenziato alcune importanti criticità spesso risolte da una azione proattiva dei territori, con la elaborazione di procedure comuni e l'individuazione di operatori di riferimento.

Presa in carico

Come già detto la maggior parte delle domande provengono, in questa fase, da persone già in contatto con i servizi; tuttavia l'approccio integrato permette una maggiore efficacia del progetto e la possibilità di illuminare problematiche e risorse dei singoli e delle famiglie che risultavano talvolta in ombra. Questo ha generato in alcuni beneficiari una sorta di rifiuto, collegato anche alla necessità di coinvolgimento di tutto il nucleo familiare. Rispetto a questo la situazione dei territori è piuttosto differenziata, elemento che costituisce un fattore di criticità di sistema. Il confronto tra prassi zonale e percorsi formativi comuni vengono evidenziate come buone prassi.

Reti

Non si tratta di creare reti, quanto piuttosto di orientarle verso il "sistema SIA" per massimizzarne la generatività: appare strategico un contatto efficace con il mondo del lavoro nelle sue diverse componenti, ma emerge anche la necessità di qualificare le relazioni con le Istituzioni scolastiche e con i percorsi formativi in generale.

È necessario che i diversi strumenti introdotti dalle politiche di livello regionale, nazionale ed europeo trovino nella programmazione zonale snodi comuni, cornici di riferimento che mettano in sinergia risorse, pratiche efficaci ed evidenze conoscitive: strategico è il rapporto tra pubblico e privato sociale che costituisce, nei due percorsi di focus attivati, una vera costante.

2.6.2 Gruppi focus Caritas

L'altro percorso, sviluppato tra i mesi di dicembre 2016 e gennaio 2017, ha coinvolto i servizi sociali territoriali, i centri per l'impiego e gli operatori dei centri di ascolto Caritas.

Questa esperienza nasce dall'accordo di collaborazione sottoscritto tra Regione e Caritas Toscana⁷⁶ che ha previsto tra le attività la realizzazione di una serie di seminari di confronto pubblico/privato sociale sul tema della programmazione e gestione del welfare locale.

⁷⁶ Vedi BOX p. 71

Anche in questo caso, per favorire la partecipazione di soggetti provenienti dai vari territori, è stato organizzato un seminario per ciascuna ASL:

- Prato – ASL Centro - zone di Firenze, Pistoia e Prato
- Bucine (AR) – ASL Sud Est – zone di Arezzo, Grosseto e Siena
- Pisa – ASL Nord Ovest – zone di Massa e Carrara, Lucca, Livorno, Pisa.

I partecipanti agli incontri sono stati suddivisi in gruppi di lavoro che hanno permesso di confrontare e discutere le diverse modalità di lavoro dei territori ed evidenziare le buone pratiche e le eventuali carenze.

I gruppi sono stati costituiti in modo da favorire gli scambi tra territori e strutture diverse, mettendo insieme:

- soggetti sia del pubblico sia del privato sociale
- soggetti con ruoli differenziati (assistenti sociali, operatori dei centri per l'impiego, ecc.)
- soggetti provenienti da zone diverse

Le tracce di lavoro da cui sono partite le discussioni (decise in autonomia da ciascun gruppo) riguardavano principalmente il contesto operativo in cui i servizi si trovano ad agire, le criticità e le potenzialità nelle esperienze territoriali di presa in carico per il contrasto alla povertà (in particolare in relazione al progetto SIA) ed il rapporto tra soggetto pubblico e privato rispetto all'accesso ai servizi.

Da questi lavori sono emerse sia le specificità di ciascuna area e zona sia elementi comuni⁷⁷ ed è emerso un interessante parallelismo con ciò che è stato evidenziato dai gruppi focus con i referenti SIA.

⁷⁷ Per il quadro complessivo dei risultati emersi, si veda il Report presentato a Pisa il 9 maggio 2017

2.7 Il processo di presa in carico e i rapporti tra servizi pubblici e privato sociale

In particolare, per quanto rileva il collegamento tra ciò che è stato evidenziato dai gruppi di lavoro e le segnalazioni di punti di forza, punti di debolezza e proposte di miglioramento emerse dai gruppi focus SIA, non sono pochi i fattori comuni.

Ovviamente questo è in parte dovuto al fatto che i partecipanti provenienti dal settore pubblico (assistenti sociali e operatori dei centri per l'impiego) erano più o meno gli stessi presenti ai focus SIA, se non altro come tipologia di ruolo anche se non fisicamente le stesse persone.

Ma in questo caso una parte rilevante l'hanno avuta le esperienze portate dal privato sociale e il loro intersecarsi con le istanze provenienti dal pubblico. Di seguito quindi si riportano i principali punti di contatto con quanto detto in precedenza per SIA, evidenziando in particolare gli elementi positivi, le criticità e le soluzioni emerse nel corso dei seminari.

La presa in carico condivisa: l'importanza delle reti

Uno dei fattori che maggiormente è stato evidenziato dai partecipanti ai gruppi di lavoro e che è stato sottolineato come punto di forza anche durante i gruppi focus SIA, è la centralità del lavoro di rete.

Le reti – formali o informali – erano presenti in tutto il territorio toscano (anche se con diversi gradi di strutturazione) già prima dell'avvento di SIA ma è indubbio che la presa in carico multidisciplinare prevista dalle linee guida abbia dato un forte impulso alla costruzione di basi più solide per la condivisione del lavoro.

In particolare, è stato riconosciuto che la necessità di lavorare in equipe soprattutto con i Centri per l'Impiego abbia portato ad un miglioramento notevole dei rapporti tra i servizi sociali ed i servizi per il lavoro, anche attraverso una maggior strutturazione delle prassi operative.

La presenza di collegamenti in rete tra servizi diversi (pubblici e privati) e settori diversi facilita la presa in carico personalizzata, permette la condivisione di competenze (che non tutti i soggetti possono avere all'interno delle proprie strutture, anche per le carenze di personale che vengono evidenziate sia dalla parte pubblica che da quella privata), lo scambio di informazioni, una migliore ripartizione di ruoli tra pubblico e privato.

Naturalmente è stato anche sottolineato che lo sviluppo delle reti è un percorso in divenire: occorre innanzitutto che diventino una modalità

stabile di lavoro e non uno strumento da attivare solo in occasione di progettualità specifiche (e questo può essere ottenuto anche attraverso la formalizzazione di accordi o protocolli operativi). Occorre anche che vengano coinvolti soggetti provenienti dal mondo della scuola e delle imprese profit con i quali appare ancora difficile instaurare un collegamento duraturo ma che sono necessari per portare avanti costruttivamente i progetti personalizzati previsti da SIA e in futuro dal REI, che riguardano sia l'istruzione dei minori sia la reale occupabilità degli adulti; come pure è necessario aumentare il coinvolgimento del settore della sanità, la cui collaborazione è resa più complessa dalle differenze di linguaggio e di obiettivi rispetto al settore sociale.

Al centro degli interventi: le persone

Come è stato evidenziato nei capitoli e paragrafi precedenti, negli ultimi anni sono aumentate le situazioni di disagio sperimentate da segmenti di popolazione in precedenza mai toccati dal rischio povertà.

Queste cosiddette “nuove povertà” sono difficili da intercettare, anche perché per reticenza o vergogna (ma anche per scarsa conoscenza) le persone non si avvicinano ai servizi sociali.

Il privato sociale, proprio per la sua maggiore facilità ad entrare in contatto con le persone, può dare in questo ambito un valido supporto: tale ruolo fondamentale è stato riconosciuto dagli operatori dei servizi pubblici partecipanti ai gruppi di lavoro.

È comunque un percorso complesso, che necessita anche di strumenti dedicati: i progetti esistenti spesso si rivolgono infatti a categorie molto specifiche e non è facile adattarli a questa fascia di persone. L'attenzione va posta soprattutto alla prevenzione dello scivolamento nella povertà (ad esempio con piccoli contributi per il superamento di disagi temporanei).

Di contro, le persone che già sono conosciute dai servizi mostrano spesso una sorta di cronicizzazione della povertà: si rivolgono a più punti di assistenza e non si ha cognizione di quanti supporti ricevano complessivamente (aiutati in questo anche dalla frammentazione dell'offerta e dalla mancanza di dati condivisi), con il rischio di duplicare gli interventi e concentrare quindi le già scarse risorse sui medesimi soggetti; l'assistenza diventa un'abitudine e diventa difficoltoso costruire validi percorsi di uscita dalla povertà.

La personalizzazione dei percorsi aiuta tuttavia a fare emergere le potenzialità delle persone, creando la base per l'attivazione.

Obiettivi di miglioramento

Tutte le evidenze raccolte conducono dunque essenzialmente a due necessità: qualificazione ed integrazione.

Il salto di qualità riguarda, come si è già detto, la strutturazione e la composizione delle reti ma anche l'organizzazione dei servizi offerti. Migliorare l'integrazione pubblico/privato e l'integrazione tra servizi diversi tramite protocolli condivisi semplici e pratici, l'istituzione di tavoli di coordinamento periodici, l'organizzazione di incontri seminariali nei quali sia possibile scambiare opinioni e buone pratiche, la creazione di percorsi formativi rivolti agli operatori per aumentare le competenze professionali e la conoscenza degli strumenti a disposizione: queste alcune delle proposte emerse.

L'informazione e la comunicazione sono elementi fondamentali per migliorare il lavoro degli operatori: la diffusione delle notizie sui servizi a disposizione delle persone disagiate in primis, ma in prospettiva anche il miglioramento della struttura informatica per la circolazione delle informazioni, con l'adozione di software e database il più possibile condivisi.

Infine, la necessità di tendere ad una integrazione e semplificazione degli strumenti a supporto della povertà per non creare sovrapposizioni tra interventi, non lasciare aree di disagio scoperte ed evitare interruzioni di servizi al momento in cui cessano le risorse provenienti da progetti specifici di durata limitata.

2.8 Possibili direzioni di lavoro

Le considerazioni e ipotesi di lavoro che abbiamo sviluppato costituiscono una sorta di limite che non si può al momento oltrepassare con i dati a nostra disposizione.

Si vogliono tuttavia sottolineare alcuni fattori di particolare interesse legati anche all'impatto delle attuali misure SIA e del REI:

- 1) la creazione di sinergie territoriali e di meccanismi cooperativi intrazonali e interzonali costituiscono un fattore di successo e anche una chiave attraverso la quale poter individuare fattori di miglioramento e percorsi formativi
- 2) L'integrazione tra servizi con *mission*, professionalità e modalità operative diverse è vincolante rispetto al sostegno dell'inclusione o, in altri termini, alla generatività della misura SIA. Il trasferimento di risorse in denaro senza che si disponga di una rete di

opportunità funzionalmente integrata e coordinata rischia di non raggiungere l'obiettivo per cui è stata pensata la misura stessa.

- 3) I territori toscani, e non solo, sono al centro di processi particolarmente sfidanti: i Fondi FSE organizzati nei bandi POR e PON della programmazione europea 2014- 2020, per le risorse trasferite e per le dinamiche progettuali richieste, possono fare da volano al rafforzamento dei seguenti elementi:
 - a. Operatività di livello zonale
 - b. Creazione di percorsi formalizzati di co-progettazione
 - c. Sviluppo di percorsi integrati in cui il lavoro sociale e quello legato alla promozione di chance occupazionali e formative si integrano e lavorano con strumenti operativi e valutativi fortemente integrati, promuovendo attività di scouting e matching con il mondo del profit e dell'impresa sociale
 - d. Creazione e/o potenziamento di equipe multi-professionali e di un lavoro multi-dimensionale non occasionale attraverso l'utilizzo finalizzato delle risorse appositamente previste nelle linee dei progetti POR e PON
 - e. La Governance territoriale necessaria per incardinare le innovazioni progettuali negli obiettivi della programmazione territoriale
 - f. Le reti orientate come fattore non casuale, ma collegato a processi di co-progettazione formalizzata anche a sostegno della costruzione di progetti personalizzati complessi
- 4) Lo sviluppo di strumenti informativi atti a supportare, attraverso l'interoperabilità, le necessità conoscitive e di condivisione di obiettivi tali da superare "le canne d'organo" organizzative soprattutto in vista dell'ulteriore sviluppo da SIA a REI delle misure di sostegno all'inclusione
- 5) Le progettazioni sviluppate intorno ai bandi PON e POR debbono necessariamente trovare una ricomposizione all'interno dei processi di programmazione territoriali "ordinari" quali i Piani di Inclusione Zonale e i Piani Integrati di Salute.

CAPITOLO 3 - Il sistema toscano di contrasto alla povertà alimentare

3.1 La povertà alimentare: riflessioni teoriche su questioni pratiche

Il passaggio dalla pre-modernità alla modernità e poi ancora all'epoca postmoderna ha segnato tutta una serie di trasformazioni su ciò che riguarda l'accesso al cibo. La maggior parte delle popolazioni delle società tradizionali ha vissuto in bilico tra la fame disperata, la fame semplice e situazioni di sufficienza alimentare; l'abbondanza era cosa rara, semmai legata ad eventi particolari, ricorrenze o ad annate particolarmente positive nelle produzioni agricole. Poi dall'abbondanza si è passati rapidamente alla sovrabbondanza e all'eccesso; dalle malattie legate a carenze alimentari (in Italia la pellagra è stata debellata solo dopo la metà del '900) siamo arrivati ad una diffusione impressionante di patologie dovute a iperalimentazione e a diete completamente sbilanciate. Alla diffusione del cosiddetto "cibo spazzatura" si contrappone un'ossessione per la sana alimentazione, tipica di quella che è già stata definita "società ortoressica", ossessionata dal cibo, da quello "giusto" e da quello "sbagliato" (Nicolosi 2007). Ancora una volta emerge un legame importante tra alimentazione e classi sociali: in passato i poveri erano magri e i ricchi grassi mentre oggi vale proprio l'opposto (Avveduto 2011). I nuovi poveri sono sempre più spesso grassi e obesi mentre i ricchi sono magri e conformi ai modelli estetici più glamour. Per tutta la seconda metà del '900 i Paesi ricchi hanno pensato che la questione della povertà alimentare fosse un flagello relegato ai cosiddetti Paesi in via di sviluppo che, nel corso degli anni, sono risultati i destinatari degli interventi della cooperazione internazionale. Tuttavia non sempre i risultati hanno corrisposto alle aspettative ed anzi è ormai disponibile una corposa letteratura che evidenzia i limiti della cooperazione, anche per quanto riguarda la capacità di soddisfare i bisogni degli affamati. In ogni caso l'ultima edizione del rapporto sullo stato dell'insicurezza alimentare (Fao 2015) evidenzia che il numero complessivo delle persone che soffrono la fame nel mondo è sceso a 795 milioni, 167 milioni in meno rispetto a 10 anni prima; si tratta sicuramente di un grande passo in avanti che tuttavia non riesce a soddisfare a pieno il bisogno di giustizia sociale, visto che

ancora oggi una persona su nove, nel mondo, ha grandi difficoltà nell'accesso al cibo.

Rispetto a questa riduzione della fame nel mondo gli ultimi 10 anni sono risultati caratterizzati dal riemergere di problemi legati alle difficoltà di accesso al cibo proprio in quei paesi che ormai si ritenevano immuni da questi fenomeni.

I dati di Eurostat (2016), infatti, ci dicono che l'8,1% degli europei vive in una condizione di grave deprivazione materiale, che significa non potersi permettere un pasto proteico (carne, pesce o equivalente vegetariano) almeno una volta ogni due giorni.

Poco più di sessant'anni fa, secondo l'"Inchiesta parlamentare sulla miseria e sui mezzi per combatterla" (Braghin 1978; Fiocco 2004), pubblicata in quattordici volumi nel 1954, il cinquanta per cento delle famiglie italiane poteva consumare carne non più di due o tre volte al mese, gli zuccheri erano un alimento scarso, mentre nelle campagne spesso la dieta era costituita dal classico "pane e cipolle". Ma la povertà alimentare non è stata debellata dal boom economico e con l'avvento della crisi globale il fenomeno si è nuovamente diffuso nelle periferie europee e non solo.

Secondo recenti ricerche nazionali il nostro Paese ha registrato uno dei maggiori incrementi della povertà alimentare tra il 2006 e il 2014, più di sei punti percentuali (la percentuale è pari al 12,6%, ma sale al 19% fra le famiglie numerose) (Maino et al. 2016).

Secondo il Censis (2017) oltre 2 milioni di famiglie italiane sono in condizione di povertà alimentare, cioè possono spendere per generi alimentari risorse inferiori rispetto a una soglia standard accettabile⁷⁸. L'aumento in dieci anni delle famiglie a cui capita di non avere soldi sufficienti per mangiare in alcuni periodi dell'anno è stato pari a +57% (ovvero 800.000 nuclei familiari in più, pari oggi a 2,2 milioni). E le famiglie che non possono permettersi un pasto a base di carne o pesce almeno una volta ogni due giorni sono aumentate dell'87% (1,4 milioni di nuclei familiari in più, pari oggi a 3 milioni).

Una recente ricerca (Rovati, Pesenti 2015) ha evidenziato come circa 5,5 milioni di italiani si trovino in una qualche situazione di povertà alimentare, ovvero nell'incapacità di accedere a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato a garantire loro una vita sana e attiva rispetto

⁷⁸ Questi sono i principali risultati della ricerca «Crescita e qualità della vita: le opportunità della Food policy», realizzata dal Censis per TuttoFood, presentata l'08/05/2017 a Milano. Alla presentazione sono intervenuti, tra gli altri, Giuseppe Sala, Sindaco di Milano, Roberto Maroni, Presidente della Regione Lombardia, e Maurizio Martina, Ministro per le politiche agricole.

al proprio contesto di riferimento⁷⁹. Mentre Tv, carta stampata e new media si sono riempiti di programmi e servizi dedicati alla cucina e all'alimentazione e mentre chef più o meno stellati sono divenuti vere e proprie star, si calcola che le persone che vivono una situazione di "insicurezza" alimentare siano raddoppiate in 10anni.

Rimane evidente che l'insicurezza e la povertà alimentare in Italia non raggiungono situazioni di vera emergenza come succede in altri Paesi ma sono più facilmente collegate alla crisi economica e del mercato del lavoro che impongono a molte famiglie una riduzione dei consumi in molti settori, cibo compreso, spingendole a rivolgersi ai diversi soggetti che intervengono su tali problematiche (Centri Caritas, Empori, ecc.). L'insicurezza alimentare si sta insomma trasformando in "uno dei problemi sociali più gravi che attualmente interessano il sistema di welfare italiano" (Maino et al. 2016: 17).

In questa situazione è paradossale notare che in Italia 5,5 milioni di tonnellate di alimenti vadano sprecate, pari a circa il 16% dei nostri consumi alimentari (Garrone, Melacini, Perego 2012); la recente approvazione della legge 166/2016 "Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi" rappresenta sicuramente una tappa importante nel contrasto dello spreco alimentare in Italia (Segrè, Azzurro 2016). L'alto grado di fungibilità degli sprechi, ovvero la possibilità di utilizzare l'eccedenza con un livello minimo di attività aggiuntiva da parte degli attori di filiera, permette ampi margini di miglioramento dell'attività di recupero da parte dei diversi enti impegnati in questo campo (Maino et al. 2016).

Povertà e spreco alimentare rappresentano quindi le due facce di una stessa medaglia che nel corso degli anni hanno incentivato la messa a punto e la diffusione di tutta una serie di esperienze finalizzate a gestire le situazioni di deprivazione alimentare.

⁷⁹ La Fao (1996) ha descritto la sicurezza alimentare come la situazione in cui tutte le persone, in qualsiasi momento, hanno accesso fisico, economico e sociale ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti tali da garantire le proprie necessità e preferenze alimentari, permettendo loro una vita sana e attiva. Successivamente sempre la Fao (2008) ha individuato le condizioni che danno sicurezza alimentare: disponibilità (un'offerta di cibo sufficiente a soddisfare la popolazione di riferimento), accessibilità (un'opportunità per la popolazione di esprimere un'adeguata richiesta di cibo accompagnata dalla presenza di centri di distribuzione e dalla disponibilità di reddito per acquistare cibo in quantità e qualità adeguate), utilizzabilità (possibilità di utilizzare il cibo per garantire una dieta adeguata), stabilità delle tre condizioni precedenti. L'assenza di una di queste condizioni può generare condizioni di "insicurezza alimentare" che può essere transitoria o cronica a seconda della durata e più o meno grave a seconda dell'intensità delle conseguenze dei fenomeni connessi.

Ciò nonostante, gli interventi nel campo delle povertà alimentari sono stati di quasi totale appannaggio di enti caritativi di ispirazione religiosa che, per anni, hanno gestito in situazioni di quasi-monopolio la redistribuzione del cibo alle fasce più vulnerabili della popolazione, come nel caso delle “mense sociali” o dei “pacchi alimentari”. Senza trascurare l’importanza di tali esperienze, spesso le uniche, occorre sottolineare che tali tentativi di soddisfare i bisogni alimentari possono generare fenomeni di vera e propria stigmatizzazione, alimentando sensi di colpa, solitudine, vergogna, accelerando il vortice dell’esclusione invece di riuscire a rimettere in gioco le persone che accedono a questi programmi alimentari. Solo in anni più recenti sono stati messi a punto progetti più articolati, come quelli degli “empori della solidarietà”, con l’obiettivo di ridare dignità alle persone in difficoltà economica, responsabilizzandole e cercando di renderle autonome nelle scelte.

Oggi si dà troppa importanza al “cosa” si mangia e non ci preoccupiamo abbastanza del “come” e “con chi” si mangia.

Il momento della preparazione e della consumazione dei pasti ha svolto tradizionalmente una forza aggregante di famiglie, comunità, gruppi diversi; in molti contesti invece si mangia in solitudine, come mostra il successo dei cosiddetti fast food. Per Baudrillard prepararsi i pasti e mangiare “pubblicamente” da soli per strada è sintomatico di una solitudine esistenziale irripetibile, “... più triste della miseria; più triste del mendicante è l’uomo che mangia da solo in pubblico. Niente di più contraddittorio rispetto alle leggi dell’uomo o dell’animale, perché le bestie hanno sempre la dignità di spartire o contendersi il cibo. Colui che mangia solo è già morto” (Baudrillard 1987).

Spesso le misure di contrasto alla povertà alimentare sono organizzate per dare risposte a bisogni urgenti e non rinviabili, con poche risorse e grazie all’attività del volontariato e per questo rischiano di ridurre le persone a delle “bocche da sfamare”. Il rischio, insomma, è quello di contribuire nella riproduzione di quelli che sono stati definiti dei veri e propri “rapporti sociali inegualitari” (McAll et al. 2015) con ripercussioni importanti sulla sfera identitaria. L’alimentazione sta al centro delle attività quotidiane e non può essere dissociata dalle relazioni sociali all’interno delle quali il cibo, l’alimentazione, il consumo dei pasti, ecc. si inscrivono; sono relazioni familiari e di vicinato, sono relazioni sociali con i volontari, ma sono anche relazioni di autonomia o di dipendenza, a seconda dei casi. L’incapacità di garantire una buona alimentazione a sé stessi e ai membri della propria famiglia ha un impatto cumulativo sulle condizioni delle persone e delle

famiglie, non solo per quanto riguarda la salute ma anche sulla capacità di mantenere dei rapporti familiari e di amicizia.

A causa del carattere “sociale” dell’alimentazione, la povertà alimentare può innescare situazioni di ulteriore isolamento e solitudine, divenendo una sorta di moltiplicatore dell’esclusione sociale.

Da questo punto di vista è interessante notare che l’alimentazione e la lotta alla povertà alimentare dovrebbe inquadrarsi all’interno di una prospettiva multidimensionale del benessere delle persone: oltre al benessere materiale (risorse, condizioni di vita) e fisico (condizioni di salute), è necessario prendere in considerazione un benessere relazionale (solitudine, inserimento in reti familiari e amicali), un benessere decisionale (condizione di autonomia) e anche un benessere temporale (gestione del tempo) (McAll e al. 2015). Le misure di intervento a sostegno della povertà alimentare funzionano quando favoriscono l’empowerment delle persone e delle famiglie, secondo la più classica delle definizioni “multilivello” che vede l’empowerment come un processo dell’azione sociale attraverso il quale le persone, le organizzazioni e le comunità acquisiscono competenza sulle proprie vite, al fine di cambiare il proprio ambiente sociale e politico per migliorare l’equità e la qualità di vita (Zimmerman 2000).

Il problema non è solo il cibo ma anche le relazioni che si costruiscono attraverso il cibo perché il mangiare era e rimane un “fatto sociale totale”: come ricorda Teti (2015: 23) “la cucina include ed esclude, avvicina e distingue, collega e separa”. Per questi motivi c’è bisogno di progetti innovativi come quelli che hanno dato buoni risultati in altri Paesi, si pensi, ad esempio al caso del Canada, dove funzionano delle vere e proprie “cucine comunitarie” nelle quali le persone non sono semplici bocche da sfamare ma partecipano attivamente alla preparazione dei pasti, mangiano insieme, sistemano la stanza, ecc.

All’interno di questo quadro è fondamentale riuscire a sviluppare una sorta di “approccio globale” all’aiuto alimentare capace di tenere insieme i servizi esistenti (pacchi alimentari, empori della solidarietà, mense, ecc.), ognuno dei quali risponde a bisogni specifici, con altre misure più innovative (cucine comuni, autoproduzione, educazione alla preparazione dei cibi, ecc.). Le politiche comunitarie stanno timidamente iniziando a percorrere questa strada, come mostra il passaggio dal “vecchio” Programma per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti (Pead) i cui interventi si sono esauriti nel 2013, al “nuovo” Fondo di aiuti europei agli indigenti (Fead) valido per il periodo 2014-2020. Per quanto il Pead

abbia svolto un ruolo spesso determinante per mettere a disposizione delle organizzazioni di volontariato le derrate alimentari da distribuire agli indigenti, il Fead si propone di fare qualcosa di più. Invece di limitarsi a sostenere gli “interventi promossi dai paesi dell’UE per fornire agli indigenti un’assistenza materiale, tra cui generi alimentari, abiti e altri articoli essenziali per uso personale, come scarpe, sapone e shampoo” il Fead dice che “l’assistenza deve andare di pari passo con misure d’integrazione sociale, come iniziative di orientamento e sostegno per aiutare le persone a uscire dalla povertà”. Insomma si passa dall’urgenza di sfamare bocche al tentativo di fare un percorso di articolato di inclusione sociale. Il Fead richiede anche un forte impegno degli stati membri che sono chiamati a cofinanziare con almeno il 15% dell’importo ricevuto e li incentiva a “sostenere anche l’assistenza non materiale agli indigenti per aiutarli a inserirsi meglio nella società”⁸⁰.

In Italia circa il 60% del Fead è stato destinato agli aiuti alimentari agli indigenti, anche per dare una certa continuità con il precedente Pead, mentre rimane da valutare quali risultati potranno essere raggiunti in tema di accompagnamento alla rimozione dell’esclusione sociale. Per molti dei soggetti impegnati sul campo, ciò che richiede l’Europa rappresenta una novità: mentre può risultare abbastanza facile distribuire cibo, non tutti sono attrezzati per mettere in piedi progetti e percorsi a sostegno dell’inclusione sociale.

Insomma, anche nel nostro Paese si stanno muovendo alcune cose che sembrano andare nella direzione dell’“approccio globale” e per questo sarà interessante verificare quali risposte arriveranno dai diversi soggetti coinvolti. Sarà altresì decisivo non limitarsi a valutare ex post le azioni intraprese ma far sì che anche il settore pubblico, con in testa gli enti locali, partecipino alla programmazione degli interventi, come mostra l’esperienza di alcune realtà toscane.

⁸⁰ Per un approfondimento dei contenuti e del funzionamento del Fead si rimanda a <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=1089>.

3.2 Strategie toscane di contrasto alla povertà alimentare: un approfondimento

In un lavoro dedicato al tema di qualche anno fa (Tomei, Caterino, 2013) la definizione del campo di indagine, operata insieme all'Osservatorio Sociale Regionale ed alla Rete degli Osservatori Sociali Provinciali, è avvenuta a partire dal Nomenclatore degli interventi e servizi sociali della Regione Toscana (Del. G.R. 2009 n. 580), strumento in grado di offrire una vera e propria antologia dei livelli essenziali di assistenza sociale, tale da rendere possibile un confronto su voci omogenee tra i diversi sistemi di welfare regionali. Più nello specifico, l'indagine era stata rivolta a quei soggetti operanti all'interno di una, o più, delle seguenti quattro categorie definite dal Nomenclatore regionale:

- G6: Distribuzione pasti a domicilio e/o lavanderia a domicilio;
- H1: Mensa sociale;
- H3: Distribuzione beni di prima necessità (pasti, medicinali, vestiario, ecc.);
- IC1: Buoni spesa o buoni pasto.

Seguendo questa indicazione, la rilevazione del 2013 ha coinvolto circa 150 organizzazioni toscane e ha composto una prima mappatura di una complessa realtà che, in Toscana, vede la presenza attiva di centinaia di soggetti tra associazioni di volontariato, enti religiosi, organizzazioni del privato sociale, nel campo del contrasto alla povertà alimentare.

L'indagine del 2017 parte da quanto fatto in precedenza, tendandone una valorizzazione. Il gruppo di ricerca ha cercato di fare un passo in avanti a quanto già analizzato, proponendo una riflessione sull'esistenza o meno di un modello per la gestione della povertà alimentare in Toscana. In particolare, ci si è chiesti se fosse possibile andare oltre le cosiddette buone pratiche locali, tentando di tracciare i confini di un possibile frame consolidato di risposte ai bisogni alimentari delle persone fragili.

L'approccio scelto dal gruppo di ricerca coordinato dall'Osservatorio sociale regionale e partecipato da ANCI-Toscana e dal Dipartimento di Scienze sociali, politiche e cognitive dell'Università di Siena, è stato quello di un "carotaggio", un lavoro in profondità quali-quantitativo che ha coinvolto le esperienze più strutturate del territorio regionale. A partire dalle buone pratiche già mappate nel 2013, sono stati quindi contattati gli Empori della Solidarietà che si riferiscono al mondo Caritas, e le altre strutture loro epigoni, oltre alle organizzazioni che sono nate e si sono sviluppate nel solco di tale esperienza.

A partire dai dati raccolti in queste interviste in profondità fatte ai coordinatori e ad alcuni operatori delle diverse organizzazioni coinvolte, pertanto, presentiamo nelle pagine che seguono alcune riflessioni sui nodi cruciali del sistema e sugli aspetti del suo funzionamento più generale.

Prima di esporre gli esiti di questo lavoro, tuttavia, abbiamo ritenuto utile ricostruire una fotografia d'insieme ottenuta attraverso i dati di monitoraggio forniti alla Regione da parte delle due strutture che, più delle altre, anche se con modalità e funzioni tra loro diverse, costituiscono una sorta di base dell'intero sistema: il Banco alimentare e la Caritas Toscana.

3.2.1 L'esperienza del Banco Alimentare della Toscana

Com'è noto, l'Associazione Banco Alimentare della Toscana è una delle ventuno organizzazioni territoriali della rete che fa riferimento alla Fondazione Banco Alimentare, con sede a Milano.

Rispetto alle altre strutture presenti nella regione, come per altro da *mission* associativa, il Banco funziona da luogo di raccolta e distribuzione dei diversi lotti alimentari ai soggetti che ne costituiscono la rete di partner convenzionati.

Da un punto di vista meramente quantitativo, il Banco Alimentare ha distribuito nel corso del 2016 circa 3.573 tonnellate di prodotti alimentari alle strutture caritative convenzionate.

La provenienza di questi beni alimentari è eterogenea: per il 35,8% è direttamente acquistata dal Banco mediante il FEAD (Fondo aiuti europei agli indigenti) della Unione Europea, per il 22,1% proviene da produttori e distributori ortofrutta, per il 18,3% direttamente dall'industria produttrice, per il 14,6% dai raccolti in occasione della Giornata nazionale della collette alimentare, e per la restante quota da specifiche convenzioni tra Siticibo⁸¹ e grande distribuzione organizzata e ristorazione.

⁸¹ Si veda www.banco.alimentare.it

Tabella 3.1 - Prodotti distribuiti dal Banco Alimentare Toscana (in tonnellate)

	valori assoluti			
	2013	2014	2015	2016
Ortofrutta	130	446	412	788
FEAD Unione Europea	1.464	240	1.546	1.280
Industria	547	917	845	654
Siticibo G.D.O.	65	139	165	206
Giornata naz. colletta al.	717	796	555	521
Siticibo ristorazione	20	19	28	68
altro	129	124	75	56
Totale	3.072	2.681	3.626	3.573
	valori percentuali			
Ortofrutta	4,2%	16,6%	11,4%	22,1%
FEAD Unione Europea	47,7%	9,0%	42,6%	35,8%
Industria	17,8%	34,2%	23,3%	18,3%
Siticibo G.D.O.	2,1%	5,2%	4,6%	5,8%
Giornata naz. colletta al.	23,3%	29,7%	15,3%	14,6%
Siticibo ristorazione	0,7%	0,7%	0,8%	1,9%
altro	4,2%	4,6%	2,1%	1,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Banco Alimentare Toscana (rielaborazione OSR)

In termini di trend storico, possiamo affermare che la quantità di prodotti distribuiti è passata dalle 3.072 tonnellate nel 2013 alle 3.753 nel 2016, mentre le porzioni di cibo caldo (composte da un primo piatto o un secondo o un contorno) distribuite con Siticibo-Ristorazione sono cresciute negli ultimi anni dalle circa 35.000 nel 2013 alle 50.000 nel 2016.

Con l'eccezione del 2014, una quantità di prodotti superiore a un terzo del totale (quasi la metà nel 2013) è stata distribuita grazie al FEAD della Unione Europea.

Nel quadro complessivo descritto sopra, è tuttavia significativo sottolineare l'importanza che oramai rappresentano le giornate nazionali annuali della colletta alimentare, che negli ultimi anni hanno avuto luogo nel mese di novembre. Questo appuntamento, con le donazioni di prodotti raccolti direttamente dai consumatori in occasione dei loro acquisti presso

gli esercizi commerciali, ha infatti consentito una raccolta di una quantità di beni che ha raggiunto il 30% sul totale dei prodotti distribuiti nel corso del 2014, attestandosi attorno al 15% nei due anni successivi.

L'importanza delle giornate di raccolta, tuttavia, trascende la raccolta stessa in senso stretto. Come sottolineato anche in alcune interviste effettuate agli empori, infatti, queste giornate hanno anche una valenza simbolica e informativa per cercare di sensibilizzare le persone alla lotta contro lo spreco e alla solidarietà in termini di contrasto alla povertà alimentare.

La rete delle strutture di distribuzione agli indigenti convenzionate con il Banco Alimentare in Toscana sono cresciute dalle 552 nel 2013 alle 566 nel 2016. I soggetti assistiti da queste strutture sono stati invece circa 94 mila nel 2013, circa 110 mila nel 2014 e 2015, circa 92 mila nel 2016 ed hanno ottenuto i beni per lo più attraverso la modalità della consegna dei pacchi (l'83% del totale) fatti avere loro direttamente a casa o presso la struttura stessa⁸².

⁸² Nel corso del 2016 gli assistiti dalle strutture con frequenza giornaliera sono stati circa 43 mila, ovvero il 45% degli assistiti.

Tabella 3.2 - Strutture convenzionate col Banco Alimentare (a fine 2016)

	numero	assistiti	assistiti per struttura
Totale strutture	566	92.100	163
<i>di cui:</i>			
<i>Caritas</i>	197	40.600	206
<i>altre strutture di Parrocchie e Ordini religiosi cattolici</i>	90	8.500	94
Totale strutture per provincia:			
Massa Carrara	27	3.950	146
Lucca	51	6.300	124
Pisa	60	7.600	127
Livorno	38	10.700	282
Pistoia	41	5.350	130
Prato	34	8.200	241
Firenze	226	35.350	156
Arezzo	24	4.100	171
Siena	42	4.800	114
Grosseto	23	5.750	250

Fonte: Banco Alimentare Toscana (rielaborazione OSR)

Tra le strutture caritative convenzionate, 197 strutture su 566 (il 35%) sono registrate come strutture Caritas, parrocchiali o diocesane. Altre 90 strutture (il 16% del totale) appartengono invece a Parrocchie e Ordini religiosi cattolici. All'interno del rimanente 49% delle strutture vi sono associazioni e organizzazioni di ispirazione diversa da quella religiosa e di altre confessioni cristiane o di altre religioni.

Nel corso del 2016 gli assistiti sono stati in media 163 per struttura.

Gli assistiti per struttura possono anche essere analizzati per tipologia di attività effettuata dalla struttura: da questo punto di vista, il numero più elevato appartiene all'ambito di attività dei due empori (420) e, in secondo luogo, per la distribuzione dei pacchi (173), mentre per quanto riguarda le altre attività i valori sono più bassi.

Anche la tipologia di assistiti cambia (non poco) a seconda della tipologia di servizio. Nell'attività di distribuzione pacchi, ad esempio, il 5% degli assistiti ha più di 65 anni e il 7% ha meno di 5 anni. Nell'attività di mensa,

invece, solo il 6% degli assistiti ha più di 65 anni. Nell'attività di residenza, il 19% ha più di 65 anni, l'1% ha meno di 5 anni. Nell'attività di emporio solo il 4% ha più di 65 anni.

Le 197 strutture Caritas hanno una dimensione media più elevata in termini di assistiti: gli assistiti per struttura (206) risultano infatti superiori alla media (163). Le altre 90 strutture che appartengono a Parrocchie e Ordini religiosi cattolici hanno, invece, un valore degli assistiti per struttura (94) sensibilmente inferiore alla media.

L'attività del Banco Alimentare nel 2016 ha di fatto consentito alle strutture caritative convenzionate di assistere circa 92 mila persone, di cui circa la metà da parte della rete Caritas e altre reti di Parrocchie e di Ordini religiosi cattolici. L'altra metà delle persone è stata assistita da altre reti e organizzazioni di contrasto alla povertà alimentare, incluse quelle di ispirazione religiosa. Come sappiamo, accanto a questo canale di distribuzione, per tutte le strutture convenzionate esistono poi altre possibilità di approvvigionamento di prodotti alimentari, ad esempio con la donazione diretta da parte delle famiglie.

Per quanto riguarda il dato sulla distribuzione geografica delle 566 strutture convenzionate nelle province toscane, il numero più elevato è ovviamente presente nella provincia di Firenze (226, il 39,9%); seguono, a distanza, tutti gli altri territori con percentuali simili. Nelle province di Livorno, Grosseto e Prato si trovano le strutture con la maggiore dimensione media in termini di assistiti (Livorno 282, Grosseto 250, Prato 241).

Tab. 3.3 - Strutture* convenzionate col Banco Alimentare a fine 2016
(attività svolte)

	numero	assistiti	assistiti per struttura
Totale strutture	566	92.100	163
Strutture che svolgono attività di:			
mensa	49	4.050	83
distribuzione pacchi	471	81.550	173
residenza	73	2.750	38
unità di strada	51	3.100	61
emporio	2	840	420

*vi sono strutture che svolgono più di un'attività

Fonte: Banco Alimentare Toscana (rielaborazione OSR)

3.2.2 L'esperienza di Caritas Toscana

Dopo avere ricostruito il ruolo e il peso assai significativo nella raccolta e distribuzione dei beni svolto dal Banco alimentare, in questo paragrafo facciamo invece riferimento alla Caritas Toscana, quale struttura di riferimento centrale nella consegna alle persone dei prodotti alimentari.

L'analisi che proponiamo si basa sui dati contenuti nel database Mirod che, com'è noto, registra gli accessi delle persone ai servizi dei Centri di ascolto territoriali, e costituisce un termometro orientativo assai importante per misurare il livello di estensione e gravità del fenomeno.

Da un punto di vista metodologico è importante tuttavia segnalare al lettore che ci troviamo comunque di fronte ad un dato sottodimensionato. Le modalità di accesso ai servizi di bassa soglia - come sono, almeno in parte, quelli collegati alle richieste di aiuto alimentare - non prevedono infatti un passaggio obbligatorio dal Centro d'ascolto; nella pratica quotidiana, insomma, alcune volte non avviene nessun passaggio e la persona viene in ogni caso presa in carico. E pertanto, se il passaggio non avviene, l'informazione non può essere registrata in Mirod. Ciò nonostante, i dati ci offrono uno spaccato significativo del raggio di azione della Caritas in materia di contrasto alla povertà sui diversi territori.

Nel corso del 2016, i Centri di ascolto Caritas presenti nelle 17 Diocesi della Toscana hanno soddisfatto circa 13.500 richieste di aiuto alimentare, provenienti da circa 10.500 persone.

Inoltre, altre 10.900 richieste prese in esame dai Centri di ascolto su un totale di 44.200 (2016), sono state registrate in Mirod con motivo “non specificato”, in quanto non è stato riportato sulla scheda il motivo per cui una persona è venuta al Centro d'ascolto; una parte di esse, pertanto, potrebbero anche essere richieste di aiuto alimentare. Per queste due ragioni il dato relativo alle circa 10.500 persone assistite è da ritenere sottodimensionato; in base ai dati Banco Alimentare Toscana, infatti, il numero delle persone assistite per mezzo dei prodotti alimentari distribuiti dal Banco a strutture convenzionate della Caritas risulta superiore a 40 mila.

Con riferimento alle 13.500 richieste di aiuto alimentare, possiamo effettuare alcune disaggregazioni del dato, relative alla tipologia e ad alcune caratteristiche del richiedente, seguendo le variabili più tradizionali: genere, nazionalità, titolo di studio, stato civile e condizione lavorativa.

In questo modo, pur con la cautela del caso, possiamo ottenere un identikit dell'utente medio di questo tipo di servizio.

Dai dati in nostro possesso si evince che il 49,2% delle richieste è relativo alla richiesta di pacchi viveri seguito dall'accesso a una mensa (28,4%). In generale, le richieste provengono in modo equilibrato da persone di entrambi i sessi, anche se per quanto concerne le richieste di pacchi viveri si registra una leggera maggioranza di donne, il 53,8%. Nel caso delle richieste di accesso a una mensa, invece, gli uomini sono il 79,8% e la situazione è simile per i buoni pasto (76,5%). Per alimenti e prodotti per neonati, invece, le donne sono l'80,3%, così come sono in netta maggioranza le donne anche nei casi di richiesta di accesso a un emporio (72,6%) e consegna di viveri a domicilio (70,3%); la loro quota è inferiore, ma sempre abbastanza elevata, per le richieste di buoni spesa (63,2%). Per le richieste di sussidio per acquisto alimenti, infine, abbiamo un sostanziale equilibrio tra i sessi.

Il totale delle richieste proviene per il 60,4% da persone straniere, i cui principali gruppi per nazionalità di provenienza sono Marocco (23,3%), Albania (14,6%), Romania (14,2%).

Gli italiani sono in maggioranza nei casi delle richieste di viveri a domicilio (62,0%), sussidio per acquisto alimenti (57,1%), buoni spesa (54,2%). Si nota una forte maggioranza di stranieri per le richieste di alimenti e prodotti per neonati (81,8%).

Il profilo medio del richiedente è poi caratterizzato da un basso titolo di studio (il 34,9% da persone possiede la licenza media inferiore), dallo

status di coniugato (il 46,8% delle richieste) e dalla situazione di disoccupato (64,2%).

Tabella 3.4 - Centri di ascolto Caritas nelle Diocesi della Toscana

Diocesi	Centri di ascolto	popolazione (stima)
Arezzo	34	352.000
Fiesole	5	150.000
Firenze	56	823.000
Prato	37	208.000
Pistoia	17	221.000
S.Miniato	2	171.000
Lucca	26	312.000
Pescia	5	117.000
Massa	2	199.000
Pisa	6	344.000
Volterra	2	84.000
Livorno	9	195.000
Massa M. Piombino	4	126.000
Grosseto	6	130.000
Pitigliano	6	71.000
Siena	3	182.000
Montepulciano	3	71.000
Totale Toscana	223	3.756.000

3.2.3 Empori solidali, botteghe e altre realtà di risposta e di contrasto alla povertà alimentare

Come detto in apertura del capitolo, il tema della povertà alimentare è probabilmente uno degli elementi meno noti e meno sviluppati in Italia, sia per quanto concerne le politiche che la ricerca all'interno del più ampio spettro delle povertà. E la Toscana non fa eccezione. L'ultimo rapporto regionale (Tomei, Caterino, 2013) chiudeva infatti con l'auspicio di un cambio di prospettiva rispetto alle soluzioni pregresse di risposta al problema dell'impoverimento delle famiglie toscane.

Per capire se e in quale misura tale cambiamento sia in atto, è stato deciso di approfondire alcune tra le realtà più rappresentative per i contesti territoriali sui quali insistono.

Il filo conduttore dell'analisi ruota attorno ad una domanda di fondo, ovvero se, e come, l'auspicio della Regione di poter consolidare le sperimentazioni in atto attraverso un modello condiviso sia effettivamente stato colto dalle diverse realtà del territorio regionale.

Le interviste condotte e i dati raccolti danno testimonianza di un impegno importante delle organizzazioni del Terzo settore della Toscana che, nonostante l'evidente eterogeneità e biodiversità, convergono nel sottolineare come prioritaria un'azione di contrasto alla povertà alimentare. Ma parlare di "modello" sembra ancora prematuro: significherebbe essere in presenza di un sistema coerente di norme, pratiche, metodologie, competenze, risorse, finalizzate ad affermare un orientamento di contrasto al disagio alimentare. E questo ancora non è un orizzonte comune.

Diverse sono infatti le storie, le pratiche, le scelte di governance e di gestione di quello che invece si configura come un sistema complesso di realtà ed esperienze, con un impegno ed un impatto particolarmente importante sui territori, sulle comunità e sulle vite delle persone fragili della Toscana.

Le realtà incontrate nel corso della ricerca empirica quali-quantitativa, sono state: l'Emporio della solidarietà di Follonica (GR); l'Emporio della solidarietà di Pisa; l'Emporio della solidarietà di Poggibonsi (SI); l'Emporio della solidarietà di Quarrata (PT); l'Emporio solidale di Livorno - Associazione "Livorno per tutti"; l'Emporio solidale di Prato; la Bottega solidale "I cinque pani" di Capannori (LU); la Caritas diocesana di Grosseto; la Caritas diocesana di Livorno. Accanto a queste organizzazioni sono state

coinvolte nella ricerca, per l'area fiorentina, la Misericordia di Firenze e la Caritas Parrocchiale "Piccola Opera" - San Bartolomeo nella Badia a Ripoli. L'idea di fondo è che il sistema sia in profondo e continuo mutamento, costantemente alimentato da chi lo pratica, da chi, per motivi diversi, lo studia e lo interpreta, ma anche, e forse soprattutto, dagli stessi beneficiari che portano esigenze, pongono sfide cui il Terzo settore, come è peraltro emerso nel recente Rapporto "Il Terzo settore in Toscana" (2017), non sembra sottrarsi.

Questo sistema, animato da *mission* e *vision* talvolta diverse a seconda dei contesti comunitari e dei perimetri territoriali, è certamente uno spazio vitale e plurale, fondato sulla partecipazione di una molteplicità di attori istituzionali e sociali, espressione di un modello - questo sì - di welfare regionale orientato in modo forte verso l'attuazione di un disegno valoriale costituzionalmente fondato e reso attuale dallo Statuto regionale toscano, al cui centro, com'è noto, c'è l'ideale di "realizzare il pieno sviluppo della persona e dei principi di libertà, giustizia, uguaglianza, solidarietà, rispetto della dignità personale e dei diritti umani" attraverso il sostegno dei principi di "sussidiarietà sociale ed istituzionale" (art 1-4).

Si può dunque parlare di un sistema a rete, o di una compresenza di sistemi complessi, per descrivere quanto si sta facendo nel territorio toscano per leggere, rispondere e contrastare i fenomeni di recrudescenza della povertà di natura alimentare e per promuovere nuovi stili di vita orientati al benessere globale delle persone.

D'altronde, il contrasto alla povertà alimentare dipende in modo determinante dalle azioni e dai progetti che gli enti di Terzo settore mettono in atto. Nel nostro paese si contano circa 17 mila realtà frutto di quel capitale sociale e relazionale tipicamente italiano che se accolte ed ascoltate potrebbero contribuire in modo efficace ad un cambiamento delle politiche contro la povertà.

In Toscana, le realtà più strutturate e consolidate fanno riferimento al modello Caritas di Emporio della Solidarietà, e, tra quelle più strutturate dobbiamo sicuramente menzionare le esperienze di Prato e di Pisa. La Tabella che segue cerca di dare conto, seppur in modo non esaustivo, di alcune delle caratteristiche principali delle realtà incontrate nell'indagine. Come si può immediatamente notare, le esperienze incontrate sono assai diverse tra loro, a causa di una serie di aspetti che le caratterizzano sul territorio. Innanzitutto, per la storia fondativa dei soggetti stessi, ovvero la presenza sotto lo stesso tetto di Caritas diocesane fortemente strutturate e con un orientamento strategico ben consolidato accanto a piccole realtà

parrocchiali o specifiche esperienze associative espressione di un gruppo di cittadini fortemente ancorati ai principi di auto-attivazione delle comunità locali.

In secondo luogo, per le scelte di *governance* del progetto, che spaziano dalle reti di associazioni di volontariato che definiscono un vero e proprio consiglio di gestione/amministrazione a soluzioni meno collegiali e più orientate verso un amministratore/coordinatore unico.

In terzo luogo, per la composizione della rete territoriale di supporto e sviluppo; anche in questo caso siamo in presenza di reti più consolidate che comprendono relazioni e network formalizzati con la grande distribuzione organizzata (GDO) ma allo stesso tempo realtà e progetti che si basano su capitale relazionale puntiforme, che coinvolge i piccoli commercianti locali, le famiglie di un territorio, singoli volontari che aderiscono al progetto.

In quarto luogo, per le relazioni tra Terzo settore e servizio sociale pubblico, che nella maggior parte dei casi è strutturata attraverso una corrispondenza formale, l'invio di segnalazioni reciproche, uno scambio generale di informazioni. Pur in un quadro definito dalle caratteristiche sopra citate, si segnalano anche alcuni casi dove emerge una certa informalità della relazione, segnale di riconoscimento reciproco e di orientamento comune sui principi di sussidiarietà circolare che contraddistinguono il modello di welfare toscano.

Infine, ma non certo per importanza, per i percorsi educativi e formativi attivati, che spesso costituiscono gli elementi più caratterizzanti delle misure rivolte al contrasto della povertà alimentare. Si tratta di azioni fondate sull'idea che la povertà legata al cibo sia un fenomeno da considerarsi nella sua prospettiva multidimensionale: oltre ai bisogni emergenziali legati al benessere materiale e fisico, le misure di intervento funzionano quando favoriscono la capacitazione delle persone e dei nuclei familiari, quando stimolano, attraverso percorsi educativi specifici, ad esempio sull'uso del denaro o sullo spreco alimentare, il cambiamento degli stili di vita.

Tabella 3.5: Empori della solidarietà e altre realtà toscane di lotta alla povertà alimentare

PISA	
Soggetti Promotori	Caritas Diocesana
Soggetti gestori	Caritas Diocesana e Coop. Soc. "Axis" e "Il Simbolo"
Rete territoriale	Convenzioni e accordi formali con grandi centri di distribuzione e con altre aziende locali.
Relazioni con il servizio sociale	Il servizio sociale indirizza, tramite lettera formale, i soggetti all'emporio
Beneficiari	Nuclei familiari italiani e stranieri
Altri percorsi educativi attivati	Presenti

POGGIBONSI (SI)	
Soggetti Promotori	Fondazione territori sociali Altavaldelsa (FTSA), Unicoop Firenze e molte associazioni di volontariato del territorio comunale
Soggetti gestori	Rete di associazioni locali che insieme alla Fondazione territori sociali Altavaldelsa ha costituito l'"Associazione emporio della solidarietà ONLUS"
Rete territoriale	Legame consolidato con un grande supermercato per la lotta allo spreco alimentare
Relazioni con il servizio sociale	Il servizio sociale è parte attiva nella regolazione dell'accesso dell'utenza all'Emporio.
Beneficiari	Nuclei familiari italiani e stranieri
Altri percorsi educativi attivati	Non presenti

LIVORNO	
Soggetti Promotori	Associazione "Livorno per tutti"
Soggetti gestori	Associazione "Livorno per tutti"
Rete territoriale	Rete di sostegno vicendevole costituita con altre associazioni e cooperative del territorio. Attività sostenuta anche grazie ad erogazioni di istituti di credito locali. Collaborazione con una grande azienda del territorio. Riduzione degli sprechi con frutta, verdura, forni e pasticcerie. Collaborazione con Chiesa Evangelica.
Relazioni con il servizio sociale	Rete con il servizio sociale per segnalazione casi e rapporto con U.E.P.E.
Beneficiari	Nuclei familiari italiani e stranieri
Altri percorsi educativi attivati	Non presenti

GROSSETO	
Soggetti Promotori	Caritas Diocesana e Associazione Querce di Mamre
Soggetti gestori	Caritas Diocesana
Rete territoriale	Accordi con supermercati del territorio per la lotta allo spreco alimentare
Relazioni con il servizio sociale	Non vi è collaborazione ufficiale con il servizio sociale territoriale, talvolta, vi è solo un vicendevole confronto su qualche caso. Collaborano con U.E.P.E. di Siena attraverso la Caritas Diocesana.
Beneficiari	Nuclei familiari italiani e stranieri
Altri percorsi educativi attivati	Presenti

FOLLONICA (GR)	
Soggetti Promotori	Coordinamento inter-parrocchiale opere caritative della zona. Caritas capofila.
Soggetti gestori	Associazione "Coord.to inter-parrocchiale delle opere caritative di Follonica", nata per la gestione dell'emporio.
Rete territoriale	Collaborazione con cooperative e associazioni del territorio. Riduzione degli sprechi con Unicoop, Conad e fornai della zona. Imprese locali offrono sostegno a livello economico e di attrezzature
Relazioni con il servizio sociale	Non vi è collaborazione ufficiale con il servizio sociale territoriale, talvolta, vi è solo un vicendevole confronto su qualche caso. Collaborano con U.E.P.E. di Siena.
Beneficiari	Nuclei familiari italiani e stranieri
Altri percorsi educativi attivati	Non presenti

PRATO	
Soggetti Promotori	Caritas Diocesana di Prato, la Provincia di Prato, il Comune di Prato, la Fondazione Cassa di Risparmio di Prato.
Soggetti gestori	Solidarietà Caritas ONLUS
Rete territoriale	Volontariato Vincenziano, il Centro di Aiuto alla Vita, l'Associazione Giorgio La Pira, Unicoop Firenze-Sez. Soci Prato, Confartigianato Imprese Prato, la Parrocchia Santa Maria delle Carceri, Prato pro Emergenze Onlus e la Società San Vincenzo de Paoli.
Relazioni con il servizio sociale	Il servizio sociale territoriale tramite apposita scheda di presentazione, indirizza alcuni soggetti al servizio.
Beneficiari	Nuclei familiari italiani e stranieri
Altri percorsi educativi attivati	Presenti

CAPANNORI (LU)	
Soggetti Promotori	Caritas Diocesana, Caritas Parrocchiali della zona pastorale, comune di Capannori
Soggetti gestori	Caritas Diocesana e Caritas Parrocchiali della zona pastorale
Rete territoriale	Convenzioni con piccoli imprenditori della zona per acquisto dei prodotti dell'agricoltura e riduzione di sprechi.
Relazioni con il servizio sociale	
Beneficiari	Nuclei familiari italiani e stranieri
Altri percorsi educativi attivati	Non presenti

QUARRATA (PT)	
Soggetti Promotori	Comune di Quarrata, Auser Quarrata, Cooperativa Integra, Cooperativa Gemma, Associazione Pozzo di Giacobbe, Caritas Zonale di Quarrata, Cooperativa L'Orizzonte, Caritas Diocesana Pistoia, "ARKE" Cooperativa Sociale, C.R.I. Comitato Locale Piana Pistoiese, Casa della Solidarietà, Misericordia Quarrata, Fondazione "Un Raggio di Luce"
Soggetti gestori	Associazione Pozzo di Giacobbe ONLUS e Caritas zonale di Quarrata (PT)
Rete territoriale	Il Comune partecipa settimanalmente alla realtà dell'emporio finanziando gli acquisti. I forni della zona forniscono il pane, la Caritas di Pistoia frutta e verdura.
Relazioni con il servizio sociale	Rapporto di sinergia: équipe di lavoro costituita da Pozzo di Giacobbe Onlus, Caritas zonale di Quarrata e Servizio Sociale del comune di Quarrata. I soggetti accedono ai servizi dell'emporio tramite valutazione concorde dei tre soggetti.
Beneficiari	Nuclei familiari italiani e stranieri
Altri percorsi educativi attivati	Presenti

Fonte: Elaborazione a cura del gruppo di ricerca

Pur nel quadro eterogeneo delle esperienze territoriali, possiamo sottolineare alcuni dati particolarmente interessanti per una valutazione delle risposte al disagio alimentare nel contesto regionale toscano.

L'impatto delle realtà incontrate sul fenomeno delle povertà legate al cibo è infatti di notevole dimensione. Le nove esperienze, organizzate, come si è detto, in modi anche profondamenti diversi per natura giuridica e dimensioni, governance e network territoriali, distribuiscono oltre 1.372 tonnellate di merce a 5.676 nuclei familiari regolarmente censiti e tesserati secondo le modalità organizzative e gestionali delle singole realtà. La merce, distribuita gratuitamente, si stima abbia un valore commerciale di 3.138.432€.

In questo quadro, è necessario sottolineare la presenza di punti di forza del sistema che permetterebbero, se potenziati, di convergere verso un vero e proprio modello di gestione della risposta ai bisogni legati alla povertà alimentare.

Innanzitutto, emerge la presenza di relazioni forti e strutturate con la grande e la medio-piccola distribuzione alimentare che condividono una *mission* comune, legata non solo al contrasto delle povertà alimentari ma anche alla lotta allo spreco, in parallelo alla attivazione di rapporti sempre più strutturati con le diverse realtà territoriali organizzate rispetto ad altri tipi di risposte ai bisogni alimentari quali le più tradizionali mense per i poveri, le associazioni che si occupano di distribuzione di pacchi viveri, ecc. In questo quadro, oltre alla raccolta degli alimenti che garantisce la possibilità di vita stessa del servizio, negli ultimi anni le associazioni prestano sempre più un'attenzione specifica ai bisogni alimentari dei nuclei familiari, cercando di differenziare, personalizzare, modificare nel corso del tempo l'offerta di prodotti che sono in distribuzione negli empori e nelle botteghe.

Secondo la maggior parte delle realtà intervistate, l'attività di distribuzione non deve tuttavia essere sganciata da un investimento parallelo verso attività complementari, ma non per questo secondarie, come ad esempio esperienze di formazione e di educazione alla lotta contro lo spreco del cibo e all'uso consapevole del denaro.

Tuttavia, emergono anche alcune criticità di sistema che sarà opportuno prendere in considerazione nella nuova programmazione delle politiche sul tema.

Vi è, innanzitutto, un problema definitorio, che tuttavia non è un aspetto formale. Sotto l'egida dell'esperienza consolidata degli "Empori della solidarietà" sono comprese infatti realtà e progettualità profondamente

diverse tra loro per struttura, dimensione, relazioni con i territori e persino con la stessa rete Caritas. Il marchio di Emporio, insomma, non è certo protetto da *copyright* ma evidentemente comprende situazioni ancora troppo disomogenee tra loro per essere considerate all'interno di un unico modello. Proprio a partire da questo problema, non esiste alcun coordinamento regionale delle singole realtà che si occupano di contrasto alla povertà alimentare nei territori, dal momento in cui, come ci è stato ricordato in una intervista, "è sufficiente telefonare alla realtà più affine o vicina per coordinare eventuali emergenze o questioni importanti". Questa significativa informalità delle reti costituisce un nodo critico laddove il servizio finisce, così come in molte esperienze del sociale, per personalizzarsi troppo, rischiando, una volta effettuato il ricambio del personale, di perdere le esperienze e le pratiche non sedimentate.

Questi nodi critici si ritrovano, seppure in forma diversa, nell'ambito delle relazioni con i servizi sociali. In tutte le organizzazioni intervistate è presente infatti una relazione più o meno strutturata con i Servizi sociali dei Comuni ma tali rapporti non sono necessariamente istituzionalizzati attraverso convenzioni specifiche. Le stesse segnalazioni, talvolta, non sono comunicate attraverso procedure consolidate ma mediante una lettera con la quale gli assistenti sociali indirizzano la persona verso il centro. Come è stato messo in evidenza in alcune interviste, questa procedura mette spesso in difficoltà la struttura, che non sempre è in grado di rispondere a richieste improvvise e non programmate. Inoltre, l'attivazione di una "corsia preferenziale" rispetto alle richieste del servizio sociale e, ancora di più, una istituzionalizzazione di questa prassi, mettono in crisi anche l'impianto generale del sistema di presa in carico, che passa attraverso colloqui preliminari effettuati dai centri d'ascolto e che si fondano sull'incontro (la fase di ascolto) tra il personale del centro e l'utenza.

Inoltre, non è ancora attivo un adeguato sistema informativo capace di mettere in rete tra loro tutte le realtà che si occupano dei fenomeni legati alle povertà alimentari. Come abbiamo visto, i processi comunicativi tra le realtà territoriali si esercitano per lo più attraverso altre modalità e la mancanza di uno specifico sistema informatico costituisce una criticità importante rispetto alla formalizzazione di una rete più strutturata e all'esercizio di un effettivo coordinamento delle prese in carico.

BOX - L.R. 32/2009: Recupero alimentare*Descrizione*

La L.R. 32/2009 prevede interventi per combattere la povertà ed il disagio sociale attraverso la redistribuzione delle eccedenze alimentari.

Incarica la Giunta di predisporre un programma d'interventi a valenza triennale e di attuarlo in collaborazione con i soggetti del Terzo Settore che hanno i seguenti requisiti:

- operare in Toscana
- documentare l'attività esercitata da almeno 5 anni
- operare in almeno 5 province con operatività dirette

La L.R.32/2009 all'art. 3 bis, istituisce il progetto “Spesa per tutti” con la finalità di aiutare economicamente le famiglie a reperire prodotti alimentari di prima necessità anche tramite la grande distribuzione.

Obiettivi

Con Del.919/05 è stato approvato il programma d'interventi i cui punti principali interventi sono:

A) Favorire lo sviluppo della redistribuzione dei prodotti alimentari il più vicina possibile alle associazioni del terzo settore del territorio regionale impegnate nel sostegno alle fasce deboli emarginali della popolazione al fine di venire incontro alle loro necessità. e di sostenerne l'attività sviluppata in risposta a un bisogno primario della persona.

B) Promuovere specifici progetti formativi inerenti la diffusione di una corretta cultura della nutrizione da attuarsi anche mediante apposite azioni di informazione rivolte verso la collettività. Attraverso tali azioni formative e informative si favorirà la crescita di una comunità solidale in grado di rafforzare i legami sociali e il senso di appartenenza in una prospettiva di complessivo sviluppo civile.

C) Consolidare l'attività del “tavolo di consultazione” già istituito e previsto dal programma d'interventi a valenza triennale 2012-2015 anche con una puntuale programmazione degli incontri, non solo con tutti i soggetti convenzionati, ma anche con tutti i soggetti sia pubblici che del privato sociale impegnati in attività di contrasto alla povertà alimentare.

D) Favorire lo scambio di dati e la costruzione di un sistema di osservazione. Nell'ambito della costruzione di un sistema regionale di monitoraggio ed analisi dell'area povertà e disagio sociale, i soggetti del terzo settore, di cui la Regione si avvale per la realizzazione degli interventi e le attività di recupero e redistribuzione delle eccedenze alimentari previsti dal presente programma e di cui alla L.R. 32/2009, sono tenuti a fornire, attraverso le infrastrutture, le procedure e le regole della Regione finalizzate alla interoperabilità, le informazioni richieste affinché confluiscono e siano organizzate nel sistema informativo sociale regionale, di cui all'art.41 della L.R. 41/2005.

Dati

A seguito dell'approvazione del programma è stato pubblicato un avviso pubblico al fine di selezionare i soggetti del terzo settore che rispondevano ai requisiti previsti per legge. L'Associazione Banco Alimentare della Toscana con cui la Regione opera oramai da diversi anni e la Caritas Toscana sono risultati i due soggetti con i quali collaborare. È seguita la presentazione di progetti che sono stati finanziati:

- per l'anno 2015 è stato di € 100.000,00 (assegnate e liquidate con decreto n. 6609/2015)
- per l'anno 2016 di € 50.000,00 (assegnate con decreto 1109 del 10/03/2016)
- per l'anno in corso sono stanziati €50.000,00.

La Regione Toscana ha sottoscritto il 18 marzo 2015 un protocollo d'intesa con l'Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario della Toscana e i Comuni di Firenze, Siena e Pisa per realizzare il recupero delle eccedenze alimentari nelle mense universitarie.

Con il suddetto protocollo la Regione Toscana ha deciso di promuovere l'estensione di tale metodologia di recupero delle eccedenze alimentari anche ai punti mensa del proprio Centro direzionale tramite la collaborazione dell'azienda aggiudicataria dell'appalto della mensa e dell'Associazione Banco Alimentare Toscana Onlus che provvede al recupero delle eccedenze alimentari e alla consegna alla Caritas per la distribuzione ai soggetti in stato di bisogno.

Progetto “Spesa per tutti”

Per attuare il progetto regionale previsto dall'art. 3 bis della L.R. 32/2009 “Spesa per tutti” sono stati approvati i seguenti atti:

- DGR 957/2016 approvazione accordo di collaborazione con Associazione Banco Alimentare della Toscana onlus, Conferenza Episcopale – Caritas Toscana, Unicoop Firenze, Conad del Tirreno, Esselunga Spa;
- Decreto n. 12152/2016 per l'erogazione delle risorse pari a € 150.000,00.

Il progetto prevede l'acquisizione di generi di prima necessità presso i soggetti appartenenti alla cd. grande distribuzione i quali applicano, in ragione delle finalità sociali e solidaristiche del progetto, prezzi di favore dedicati in relazione a determinati beni di prima necessità. Sono stati individuati tre prodotti: olio, legumi e tonno.

La Conferenza Episcopale – Caritas Toscana ha provveduto alla suddetta acquisizione dei beni tramite le risorse regionali ricevute nell'ambito del presente accordo nonché alla successiva distribuzione ai cittadini bisognosi, residenti in Toscana e in possesso dei requisiti previsti dalla normativa regionale. L'Associazione Banco Alimentare della Toscana ha effettuato lo stoccaggio delle merci acquisite e le attività di natura più prettamente logistica, in accordo con Conferenza Episcopale-Caritas Toscana.

Il progetto ha avuto attuazione nel 2016 e si prevede la ripetizione dell'intervento anche per il 2017.

Conclusioni e fronti aperti

Il primo rapporto sulle Povertà in Toscana rappresenta contemporaneamente un punto di arrivo e un punto di partenza.

Il Piano Regionale di Sviluppo, agganciandosi alla strategia europea 2020, assume strategicamente tra i fattori cruciali proprio la lotta alle condizioni di povertà e di esclusione sociale e la coniuga prospetticamente come azione di mainstreaming rispetto alle altre politiche di settore.

Assumere un'ottica di capacitazione e di generatività dentro un sistema integrato di servizi diventa dunque il punto di partenza, ma anche la stella polare verso cui orientare anche le azioni conoscitive.

Abbiamo voluto usare per questo primo Rapporto il termine "Povertà", al plurale, per indicare la necessità di non lasciare indistinte le diverse condizioni e i diversi percorsi, di non rassegnarsi a considerare la Povertà stessa una specie di fenomeno naturale, un normale inciampo nei sistemi sociali.

Il primo rapporto sulle povertà in Toscana ha infatti voluto avere l'obiettivo di costituire uno strumento di riferimento utile per coloro che sui territori si occupano di politiche e di processi di programmazione, facendo dialogare la rappresentazione del dato con i fenomeni sociali sottostanti e gli interventi in atto.

La spinta che vorremmo ne derivasse è verso lo sviluppo di una maggiore conoscenza dell'efficacia delle molte azioni e delle misure che, alcune con modalità molto innovative, attraversano i territori della Toscana e una maggiore conoscenza delle dinamiche dell'impoverimento nella nostra regione

Come già ricordato all'inizio nella Guida alla lettura, il Rapporto sulle povertà viene pubblicato in un momento caratterizzato da interessanti e convergenti processi trasformativi a tutti i livelli istituzionali.

Si aprono dunque in questo scenario, tutt'ora in trasformazione, alcuni percorsi e sfide da cogliere che rappresentano l'obiettivo primario di queste riflessioni conclusive e che si muovono necessariamente all'interno dell'intreccio tra le dimensioni conoscitive e operative delle Povertà come evidenziate nel corso del Rapporto:

La situazione della Toscana

Pur in un quadro generale caratterizzato da processi di impoverimento delle famiglie piuttosto aggressivi, la Toscana si trova comunque in una

condizione migliore rispetto a quella della media delle altre regioni italiane (in linea con le più virtuose Veneto, Emilia-Romagna e Lombardia), come evidenziato da pressoché tutti gli indicatori presi in esame. La crescita della povertà assoluta (sicuramente l'aspetto più preoccupante e sul quale è necessario rafforzare le azioni di contrasto), quindi, è compensata da una tenuta dei livelli medi reddituali, delle reti familiari e della capacità di risposta del sistema territoriale alle principali forme di disagio sociale e vulnerabilità.

“Normalizzazione” della povertà e svolta culturale

La povertà è tuttavia divenuta un fenomeno sempre più complesso, multidimensionale, esteso, interessando strati della popolazione più ampi rispetto al passato, compresa la cosiddetta “fascia grigia” dei ceti medi impoveriti. Inoltre, si è come “normalizzata” e non ritornerà più ai livelli che aveva nel passato, nemmeno in caso di una ripresa economica. A tal proposito, quindi, è necessaria una svolta culturale generale, sia in termini di politiche, sia nei servizi territoriali adibiti a dare risposte di contrasto e presa in carico delle situazioni di povertà, a partire da una loro necessaria maggiore integrazione.

Integrazione

La multidimensionalità del fenomeno della povertà e la centralità delle persone nei processi di inclusione implica una integrazione formale e sostanziale tra i diversi soggetti territoriali istituzionali, del Terzo settore, dell'associazionismo in generale e delle solidarietà organizzate. Tale integrazione rende possibile l'espressione di pratiche di advocacy dei bisogni delle comunità e spinte generative per la trasformazione di politiche e azioni in una rete di opportunità che sostengano le persone in povertà in percorsi di uscita dalle condizioni acute e croniche nelle quali si trovano a vivere.

Le Zone

I luoghi dell'integrazione sono le Zone-Distretto con le loro ricchezze e le loro diversità. Il che suggerisce la necessità di coniugare azioni di accompagnamento e confronto rispetto a evidenze operative e buone prassi emergenti con la creazione di cornici e strumenti di riferimento comuni che supportino e rendano omogenee le azioni di integrazione tra i diversi nodi della rete.

Governance multilivello

Il dialogo tra i diversi livelli istituzionali, Ministero, Regione, Zone in una governance multilivello è fattore essenziale di efficacia delle misure attuate, come pure un passaggio dalla progettazione alla programmazione nel livello zonale nell'ambito dei Piani di Inclusione Zonali (PIZ) e dei Piani Integrati di Salute (PIS). Il rapporto ci mostra che la povertà in Toscana non è un'emergenza così come invece accade in altre regioni del nostro Paese, nonostante talvolta si mostri così al nostro sistema.

Deframmentazione

Appare necessaria una deframmentazione degli strumenti utilizzati per il contrasto alle povertà potenziando le azioni tese a promuovere opportunità accanto alle misure di trasferimento di risorse monetarie. La deframmentazione non può non riguardare anche i sistemi informativi che costituiscono un indispensabile supporto all'operatività e alla conoscenza dei fenomeni.

Salute e disuguaglianze

Le povertà e le caratteristiche di scarsa qualità abitativa, bassa scolarizzazione, stili di vita e condotte a rischio, asimmetrie informative, mancanza di reti sociali, implicano in un rapporto di causa ed effetto disuguaglianze nell'ambito della salute delle persone, terreno sul quale non ci si può non confrontare e rispetto al quale si devono integrare programmi, azioni e osservazioni.

Le culture professionali

Gli scenari delle povertà richiamano le diverse professioni del sistema di welfare toscano a confrontarsi con paradigmi culturali e prassi operative che, lungi dall'essere totalmente innovative, richiamano tuttavia a modelli non consueti o non sempre praticati. La relazione con le persone in stato di vulnerabilità sociale e di povertà in una chiave di capacitazione e di attivazione, anche in senso restitutivo, delle risorse personali e familiari, oltre alla relazione tra mondi professionali e organizzativi molto orientati a target consolidati (adulti, minori, donne, uomini, scuola, lavoro, sociale, formazione, abitare, ...) implica azioni formative congiunte e scambi continuativi a livello delle comunità di pratica soprattutto intorno ai processi di presa in carico, di costruzione del progetto personalizzato, di co-costruzione di strumenti valutativi di impatto.

I network di risposta alla povertà alimentare

Nell'orizzonte complesso e multidimensionale del fenomeno delle povertà, quella legata ai consumi alimentari rappresenta tuttora un fronte aperto. In regione sono presenti realtà che, seppur in molti casi profondamente differenti per organizzazione, governance, network territoriali attivati, sono tutte orientate verso nuove modalità di risposta ai bisogni delle persone e dei nuclei familiari. Si tratta di un sistema complesso, eterogeneo e articolato che potrebbe avere un maggior impatto sulle carriere di vita delle persone vulnerabili se adeguatamente sostenuto nelle singole specificità locali e allo stesso tempo se accompagnato verso forme di maggiore integrazione e coordinamento a livello regionale.

Nuovi approcci: fotografare o videoriprendere?

Infine, per usare l'efficace metafora del passaggio dalla fotografia al film, l'efficacia delle azioni poste in essere, ovvero la generatività delle risorse messe in campo in termini di attivazione delle persone in condizioni di povertà, di efficacia delle azioni intraprese, e di infrastrutturazione dei territori sono oggetti che richiedono una osservazione protratta nel tempo, longitudinale, e non lontana dal terreno su cui i giocatori si muovono per vincere la sfida. Non si può tuttavia uscire da una strategia di gradualità che comporta un dialogo non episodico tra osservazione, valutazione e politiche.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia Regionale di Sanità (2017), *Le diseguaglianze di salute in Toscana*, Firenze.
- Alacevich F., Livi Bacci M., Petretto A. (a cura di) (2008), *Povertà ed esclusione sociale in Toscana: le risposte del sistema*, Giappichelli, Torino.
- Bagnasco A., Negri N. (1994), *Classi, ceti, persone*, Liguori, Napoli.
- Banca d'Italia (2014), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2012*, in «Bollettino Statistico», suppl., XXIV, 27 gennaio.
- Baudrillard J. (1987), *America*, Feltrinelli, Milano.
- Bonica L., Cardano M., (a cura di), *Punti di svolta. Analisi del mutamento biografico*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- Bracci F., *Esclusione sociale e disagio grave in Toscana. Rapporto 2011. Indagine sulle strutture e sui servizi per la povertà*, Firenze, Regione Toscana, 2011.
- Braghin P. (a cura di) (1978), *Inchiesta sulla miseria in Italia (1951-1952). Materiali della commissione parlamentare*, Einaudi, Torino
- Brandolini, A., *Il grande freddo. I bilanci delle famiglie italiane dopo la grande recessione*, in C. Fusaro e A. Kreppel (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- Campedelli M., Carrozza P., Rossi E. (a cura di), *Il nuovo welfare toscano: un modello ?*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- Campiglio L., Rovati G. (a cura di) (2009), *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*, Guerrini e Associati, Milano.
- Caritas Toscana (2016), *In bilico. Povertà, periferie e comunità che resistono in Toscana*, Firenze.
- Crouch C. (2001), *Sociologia dell'Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna
- Eurostat (2016), *The share of persons at risk of poverty or social exclusion in the EU back to its pre-crisis level*, in "Eurostat - Newsrelease", 17 october 2016.
- Fao (1996), *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, World Food Summit, Roma, 13-17 november.
- Fao (2008), *An Introduction to the Basic Concepts of Food Security*, <http://www.fao.org/docrep/013/al936e/al936e00.pdf>

- Fao (2015), *The State of the Food Insecurity in the World*, www.fao.org/publications
- Fiocco G. (2004), *L'Italia prima del miracolo economico. L'inchiesta parlamentare sulla miseria, 1951-1954*, Lacaita, Manduria.
- Fondazione Emanuela Zancan (2012), *Vincere la povertà con un Welfare generativo, La lotta alla povertà Rapporto 2012*, Il Mulino, Bologna.
- Gallino L. (2011), *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino.
- Garrone P., Melacini M., Perego A. (2012), *Dar da mangiare agli affamati. Le eccedenze alimentari come opportunità*, Guerrini e Associati, Milano.
- Gori M., Baldini M., Martini A., Motta M., Pellegrino S., Pesaresi F., Pezzana P., Sacchi S., Spano P., Trivellato U., Zanini N. (2016), *Il reddito di inclusione sociale (REIS). La proposta dell'Alleanza contro le povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Irpet (2016), *La ripresa è in crisi? Analisi e prospettive di un'economia indebolita*, Firenze.
- Irpet (2016), *La ripresa in crisi? analisi e prospettive di un'economia indebolita*, Firenze
- Istat (2016). *La povertà in Italia. Anno 2015*, Roma.
- Istat (2017), *Rapporto annuale 2017*, Roma.
- Istat, *La povertà in Italia 2014*, Roma, Istat, 2015.
- Jenkins, S.P., A. Brandolini, J. Micklewright e B. Nolan, *The Great Recession and Its Consequences for Household Incomes in 21 Countries*, in Ead. (a cura di), *The great recession and the distribution of household income*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- Kazepov Y., Carbone D. (2007), *Che cos'è il welfare state ?*. Roma, Carocci.
- Laffi S. (1992), *Il povero. Homo non oeconomicus*, in "Inchiesta", n.97/98
- Lemmi, A., F. Berti, G. Betti, A. D'Agostino, F. Gagliardi, R. Gambacorta, A. Masi, L. Neri, N. Pannuzi, A. Regoli e S. Vialetti (2013), *Povertà e deprivazione*, in C. Saraceno, N. Sartor e G. Sciortino (a cura di), *Stranieri e disuguali*, Bologna, Il Mulino.
- Lodigiani R., Riva E., *Reddito di autonomia. Contrastare la povertà in una prospettiva di sussidiarietà attivante*, Trento, Erickson, 2011.
- Maino F., Lodi Rizzini D., Bandera L. (2016), *Povertà alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Marmot M. (2016), *La salute disuguale, La sfida di un mondo ingiusto*, prima edizione italiana, Pensiero Scientifico Editore, Roma.
- Marrone G. (2014), *Gastromania*, Bompiani, Milano.

- McAll C., Berti F. et al (2015), *Inégalités sociales et insécurité alimentaire. Réduction identitaire et approche globale*, in “Revue du Cremis”, Vol. 8, No. 2.
- Nicolosi G. (2007), *Lost Food. Comunicazione e cibo nella società ortoressica*, editpress, Firenze.
- Oxfam (2016), *Un’economia per l’1%*, www.oxfam.org
- Oxfam (2017), *Un’economia per il 99%*, www.oxfam.org
- Pellegrino M., Ciucci F. Tomei G, *Valutare l’invisibile. Interventi di contrasto alla povertà estrema a dieci anni dalla Legge 328/2000*, Franco Angeli, Milano, 2011.
- Ranci Ortigosa E., *Il reddito minimo di inserimento*, in Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la ‘Commissione Onofri’*, Quaderni Astrid, Il Mulino, Bologna.
- Regione Toscana (2015), *Il profilo sociale regionale. Anno 2015*, Firenze.
- Reyneri E. (2005), “Il lavoro flessibile in una prospettiva sociologica”, in F. Giovani (a cura di), *Il lavoro flessibile: opportunità o vincolo ?*, Franco Angeli, Milano.
- Rodotà S. (2014), *Il diritto al cibo*, Edizioni Corriere della Sera, Milano.
- Rovati G., Pesenti L. (2015), *Food Poverty, Food Bank. Aiuti alimentari e inclusione sociale*, Vita e Pensiero, Milano.
- Saraceno (2015), *Il Lavoro non Basta, La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.
- Segré A., Azzurro P. (2016), *Spreco alimentare: dal recupero alla prevenzione*, Feltrinelli, Milano.
- Sen A. (1994), *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Il Mulino, Bologna.
- Spano P., Trivellato U., Zanini N. (2013), *Le esperienze italiane di misure di contrasto della povertà: che cosa possiamo imparare ?*, in “Economia e società regionale”, 31.
- Supiot A. (2003), *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma.
- Teti V. (2015), *Fine pasto. Il cibo che verrà*, Einaudi, Torino.
- Tomei G., Caterino L. (2013), *Un’indagine sulla povertà alimentare. Secondo rapporto sull’esclusione sociale*, University Press, Pisa.
- Tomei G., Natilli M. (2011), *Dinamiche di impoverimento. Meccanismi, traiettorie ed effetti in un contesto locale*, Carocci, Roma.
- Toso (2016), *Reddito di Cittadinanza*, Il Mulino, Bologna.
- Trivellato U. (1998), *Sul monitoraggio della povertà e della sua dinamica: progressi e questioni aperte*, Relazione alla xxxix Riunione scientifica della SIS, «La percezione statistica di eterogeneità, disuguaglianza ed esclusione», Sorrento, 14-17 aprile.

- Wenger E. (2006), *Comunità di pratica, Apprendimento, significato, identità*, Cortina Raffaello, Milano.
- Whelan C.T., Layte R., Maitre B. (2003), *Persistent income poverty and deprivation in the European Union*, in "Journal of Social Policy", 32.
- Zimmerman, M.A.(2000), *Empowerment Theory. Psychological, Organizational and Community Levels of Analysis*, in Rappaport J., Seidman E. (eds), *Handbook of Community Psychology*, Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York.