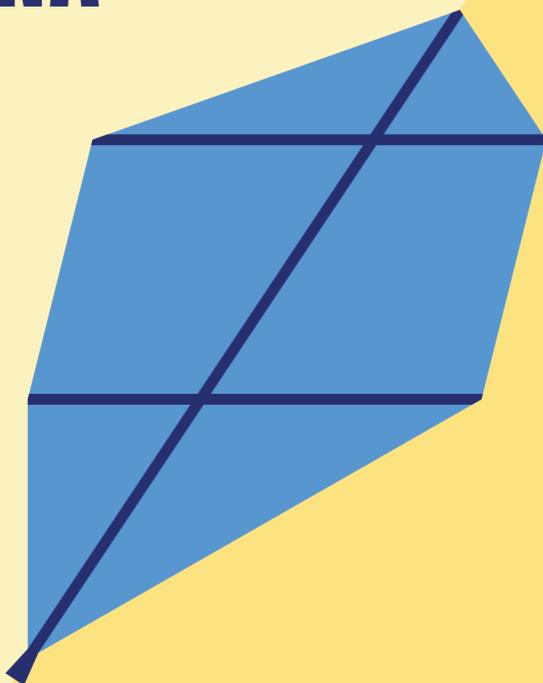




Regione Toscana



LE POVERTÀ IN TOSCANA



**SECONDO RAPPORTO
2018**

Le povertà in Toscana – secondo rapporto – anno 2018

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

Attribuzioni:

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 Esclusione sociale e povertà dell'Osservatorio Sociale regionale).

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

Cristina Corezzi, Bianca Maria Cigolotti, Arrigo Lupo Berghini, Caterina Tocchini, Paola Tronu, (Regione Toscana – Osservatorio Sociale Regionale)

Lorella Baggiani (Regione Toscana - Settore Innovazione Sociale)

Luca Caterino, Andrea De Conno, Selma Rodrigues (ANCI Toscana - Federsanità ANCI Toscana), Fabio Berti, Andrea Bilotti, Giulia Bonfanti, Massimiliano Tulipano, Andrea Valzania (Università di Siena - Laboratorio sulle Disuguaglianze del Dipartimento di Scienze sociali, politiche e cognitive)

Maria Luisa Maitino, Letizia Ravagli, Nicola Sciclone (IRPET)

Roberto Ricciotti (Centro regionale Infanzia e Adolescenza – Regione Toscana e Istituto degli Innocenti)

Massimiliano Faraoni (Simurg Ricerche per conto di ANCI Toscana)

Francesco Paletti (Caritas Toscana)

Progetto grafico di Andrea Meloni

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:



Questo è un PDF interattivo. Usa l'icona presente in ogni pagina per andare all'indice e da lì muoverti agilmente tra i contenuti del Rapporto.

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

Le povertà in Toscana : secondo rapporto, anno 2018 / [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 Cristina Corezzi, Bianca Maria Cigolotti, Arrigo Lupo Berghini, Caterina Tocchini, Paola Tronu, Lorella Baggiani, Luca Caterino, Andrea De Conno, Selma Rodrigues, Fabio Berti, Andrea Bilotti, Giulia Bonfanti, Massimiliano Tulipano, Andrea Valzania, Maria Luisa Maitino, Letizia Ravagli, Nicola Sciclone, Roberto Ricciotti, Massimiliano Faraoni, Francesco Paletti ; progetto grafico di Andrea Meloni]. - Firenze: Regione Toscana, 2018

1. Toscana <Regione>. Direzione dritti di cittadinanza e coesione sociale. Settore welfare e sport 2. Toscana <Regione>. OSR 3. Garvin, Paola 4. Tocchini, Caterina 5. Corezzi, Cristina 6. Cigolotti, Bianca Maria 7. Lupo Berghini, Arrigo 8. Tronu, Paola 9. Baggiani, Lorella 10. Caterino, Luca 11. De Conno, Andrea 12. Rodrigues, Selma 13. Berti, Fabio 14. Bilotti, Andrea 15. Bonfanti, Giulia 16. Tulipano, Massimiliano 17. Valzania, Andrea 18. Maitino, Maria Luisa 19. Ravagli, Letizia 20. Sciclone, Nicola 21. Ricciotti, Roberto 22. Faraoni, Massimiliano 23. Paletti, Francesco 24. Meloni, Andrea

362.509455

Povertà – Toscana – Rapporti di ricerca

Distribuzione gratuita



Se mi mancano i mezzi
come posso dire di essere pienamente libero?
Per questo la povertà è una questione
che investe la democrazia e la libertà

Amartya Sen



INDICE

Presentazione	7
Introduzione	9

1 Le povertà



1.1 Il contesto e le principali dinamiche di cambiamento	13
1.2 Misurare la povertà: le principali definizioni e le difficoltà di stima a livello territoriale	19
1.2.1 La povertà monetaria	20
1.2.2 Come ottenere stime della povertà a livello locale	24
1.3 La povertà assoluta	27
1.3.1 La metodologia impiegata per la stima a livello regionale	27
1.3.2 La stima della povertà assoluta in Toscana	28
1.4 Tentativi di analisi della povertà in Toscana a livello territoriale	38
1.4.1 La povertà misurata attraverso le dichiarazioni ISEE	38
1.4.2 Le disuguaglianze territoriali misurate attraverso i dati Archimede	43
1.5 Profili di povertà	49
1.5.1 Sostenere e accompagnare le famiglie vulnerabili per prevenire il rischio di disuguaglianze e povertà	49
1.5.2 Povertà alimentare: una fotografia del fenomeno	59
1.5.3 Il disagio abitativo	73
1.5.4 Marginalità estrema	76



2 L'indagine sulle misure di contrasto alla povertà

2.1 L'applicazione delle misure SIA e REI e le sue ricadute nelle pratiche territoriali: trasformazioni e persistenze	91
2.1.1 Un approccio co-evolutivo	93
2.1.2 Costruire infrastrutture di servizi: le linee evolutive	95
2.1.3 I beneficiari: gli effetti "quantitativi" della misura	110
2.1.4 Le Comunità territoriali: il livello di attivazione dei soggetti locali	116
2.1.5 Linee di sviluppo e questioni aperte	118
2.2 PON Inclusionione in Toscana. Una prima analisi delle progettualità attivate	120
2.2.1 Le progettualità analizzate	123
Le principali evidenze del rapporto	127
Riferimenti bibliografici	133



PRESENTAZIONE

La Regione Toscana sta compiendo ormai da qualche anno un percorso condiviso con tanti compagni di viaggio per definire gli impegni prioritari e le azioni strategiche volti a sostenere soprattutto chi è in difficoltà, per far sì che possano essere costruite comunità più inclusive e basate su principi di solidarietà.

In questo processo appare sempre più determinante conoscere per poi utilizzare preziose informazioni che servono a capire e studiare i fenomeni sociali, a cogliere i mutamenti in atto nelle società locali.

Il secondo Rapporto sulle povertà in Toscana, curato dall'Osservatorio sociale regionale, si pone dunque questo importante obiettivo, quello di aiutare i decisori ad affrontare il cambiamento per essere in grado di ripensare continuamente sistemi e modelli di Welfare che non si occupino solo della cura, ma anche e soprattutto di prevenzione.

La Toscana, toccata dalle ripercussioni della crisi economica e dalla conseguente crescita delle disuguaglianze, ha saputo resistere mettendo in campo importanti innovazioni sociali affinché i servizi, le opportunità d'inclusione, di riscatto, possano essere accessibili, per rendere migliore il territorio e le comunità che lo popolano. I dati toscani sulla povertà, sia assoluta che relativa, sono inferiori e quindi migliori rispetto alla media nazionale.

Ma il quadro fornito da questo nuovo lavoro ci fa intravedere scenari sul fronte della crescita di fenomeni di marginalità e povertà che, seppur con numeri meno elevati, investono anche i nostri territori, ponendoci di fronte a sfide sempre più complesse.

Una sfida che abbiamo colto è quella di una strategia regionale complessiva: all'acuirsi di situazioni di disagio economico e di esclusione sociale la Regione Toscana ha risposto approvando per la prima volta un Piano regionale

di contrasto alla povertà. Il Piano prevede un programma triennale volto a ridurre le cause dell'impoverimento e a sostenere le persone nel percorso di uscita dalle condizioni di marginalità ed esclusione sociale, e mette a disposizione oltre 120 milioni, tra risorse regionali, statali e comunitarie, con l'obiettivo di promuovere un sistema regionale integrato finalizzato all'inclusione sociale.

Un'azione incisiva che ha unificato gli interventi regionali attivati sul territorio, con il coordinamento delle politiche di tutti i settori. Quattro sono le linee di intervento, che rispondono all'esigenza di assicurare un'offerta integrata di servizi e prestazioni: dall'inclusione socio-lavorativa delle persone svantaggiate alle politiche del lavoro, alle politiche abitative per il contrasto alla povertà a quelle scolastiche.

La seconda sfida è quella di costruire il più possibile reti costituite da Istituzioni e Soggetti del Terzo Settore: senza favorire la collaborazione con gli altri attori territoriali nella lotta alla marginalità non potremmo ottenere interventi efficaci.

Il Reddito di Inclusione, la prima misura di contrasto alla povertà introdotta in Italia da pochi mesi, ha recepito l'impostazione di unire al sostegno economico anche la presa in carico delle persone. Questo concetto di Welfare si basa su interventi interistituzionali e multidisciplinari a favore dei soggetti in difficoltà per sostenerli nel percorso di fuoriuscita dalla povertà, responsabilizzandoli attraverso una presa in carico personalizzata.

Il Terzo settore, in particolare, svolge un ruolo fondamentale nella risposta al bisogno di relazione con l'altro e nella relazione di aiuto, e ciò si interseca positivamente con il sistema di risposta strutturato dei servizi.

Il co-progettare non vuole dire solo "mettersi insieme" ma fare politiche insieme, per il benessere della collettività.

Questo prezioso secondo rapporto dà conto di come i territori toscani si siano strutturati per affrontare le novità introdotte dal legislatore e sopra richiamate, di come le collettività locali, insieme al patrimonio tecnico professionale presente nel tessuto sociosanitario ed al capitale sociale toscano, si siano organizzate per costruire "comunità", dello sforzo compiuto per cercare soluzioni ai problemi delle persone, per attivare servizi e opportunità nel momento del bisogno.

La politica proprio partendo dalla conoscenza dei fenomeni può indicare alle comunità la strada da percorrere basata sulla crescita e sullo sviluppo solidale della collettività in cui la dignità delle persone non venga mai meno e in cui l'obiettivo sia il realizzare una società più giusta, equa e solidale.

Stefania Saccardi

*Assessore al diritto alla salute, welfare,
integrazione sociosanitaria, sport
della Regione Toscana*



INTRODUZIONE

Nell'ultimo anno abbiamo assistito ad un complesso di azioni che non hanno precedenti nelle politiche sociali del governo nazionale e della Regione sul tema della lotta alla povertà. Con la pubblicazione del Decreto legislativo n. 147/2017 si è concluso il percorso di attuazione del Reddito di inclusione, la prima misura unica nazionale di contrasto alla povertà, cui è seguito il primo Piano nazionale contro l'esclusione sociale che sostiene, oltre a questa misura, anche altri interventi mirati al rafforzamento dei servizi territoriali.¹

L'obiettivo centrato è stato quello di riportare il dibattito pubblico sul tema della povertà contribuendo alla definizione di un nuovo modello di welfare, che si basa sulla presa in carico del soggetto fragile e sul protagonismo delle reti sociali e del Terzo settore. La vera novità introdotta dal REI è rappresentata nel modo di impostare l'intervento di contrasto alla povertà in termini strutturali mentre finora ci si era limitati a misure sperimentali e quindi revocabili.

Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del REI è normato e si concretizza in primo luogo nella programmazione regionale che deve avvenire per mezzo di atti che disciplinano le forme di collaborazione e cooperazione tra servizi per svolgere in maniera coordinata la presa in carico e la progettazione individualizzata.

Il documento programmatico della Regione Toscana, approvato dalla Giunta regionale il 10 settembre 2018, ha lo scopo di dare una risposta strutturale ed articolata al problema della povertà nei suoi diversi aspetti, proponendo

¹ Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà"

politiche di inclusione sociale, politiche del lavoro, abitative e scolastiche. La Regione Toscana contrasta la povertà e l'esclusione sociale coordinando in modo organico i progetti regionali, implementando i provvedimenti adottati, non con misure assistenzialiste, ma sostenendo l'inclusione e le misure di responsabilizzazione dei cittadini.²

Il dialogo tra i diversi livelli istituzionali, Governo, Regione, Zone in una *governance* plurilivello è un fattore essenziale di efficacia delle misure attuate, come pure un passaggio dalla progettazione alla programmazione a livello zonale come previsto nel Piano regionale povertà.

I territori toscani avevano già da tempo sviluppato le basi per la costruzione di una "infrastruttura territoriale" che trova il suo fondamento nell'approccio multidimensionale e che REI assume come efficace e appropriato per la lotta alle povertà, superando l'impostazione secondo cui la dimensione lavorativa ed economica sia la sola variabile che porta all'esclusione sociale.³

La costituzione della Cabina di regia regionale ha poi permesso di rafforzare tale impianto e avviare un'azione sinergica dei Servizi coinvolti, di definire le infrastrutture necessarie a supportare gli utenti nel percorso, in particolare rafforzando la collaborazione tra Servizi sociali e Centri per l'impiego quali servizi chiamati all'attuazione del Rei.⁴

Il punto di forza dell'azione conoscitiva dell'Osservatorio Sociale Regionale è il ruolo esercitato a stretto contatto con la Cabina di regia in seno alla quale è stato avviato il monitoraggio dell'attuazione della misura all'interno di un processo permanente di accompagnamento e di scambio con i territori.

L'osservazione svolta è stata infatti strutturata secondo un processo che, se in una prima fase vedeva i territori come soggetti passivi della rilevazione, fornitori di dati, ha poi mobilitato i diversi attori con l'obiettivo di far emergere elementi dinamici dalle informazioni rilevate e di creare comunità di pratica territoriali che potessero dialogare e promuovere scambi di buone prassi ed esperienze.

Tale approccio ha mostrato grande validità in una logica che, prendendo in prestito un termine recentemente utilizzato in altro contesto, possiamo defini-

² Delibera GRT n. 998 del 10/09/2018 "Approvazione Documento programmatico misure di contrasto alla povertà, ai sensi del Decreto lgs 147/2017 art 14 comma 1".

³ Saraceno C. (2015) "Senza ripresa dell'occupazione è difficile ridurre la povertà, ma la sola politica occupazionale non sembra sufficiente. Per contrastare la povertà servono, oltre a politiche dell'occupazione, politiche della formazione, misure di sostegno al costo dei figli, politiche di sostegno al reddito e servizi di conciliazione lavoro-famiglia, politiche che possano favorire l'occupazione femminile".

⁴ Delibera GRT n. 1450 del 19/12/2017 "Accordo di collaborazione tra Regione Toscana ed ANCI regionale in rappresentanza dei Comuni della Toscana per promuovere le azioni di integrazione legate al sostegno economico del REI".



re co-evolutiva nel senso della produzione sia di elementi di conoscenza utili ad orientare la programmazione, che di un confronto tra pratiche territoriali e operatori.⁵

Il presente Rapporto sulle povertà intende dunque fornire un primo riscontro rispetto all'intreccio creatosi tra le dimensioni conoscitive e operative delle povertà in Toscana, restituendo la conoscenza il più possibile accurata dei fenomeni di esclusione sociale alla luce delle novità introdotte e delle trasformazioni in atto sopra richiamate. Lo scenario tracciato dal precedente lavoro dell'Osservatorio sociale⁶ aveva prefigurato i passi successivi in maniera piuttosto chiara definendo, in particolare, due obiettivi di breve termine: affinare la misurazione delle povertà in Toscana, avviando un percorso metodologico per la costruzione di nuovi indici, e completare l'analisi dell'applicazione della misura sperimentale SIA e dell'avvio del REI nel sistema regionale di contrasto della povertà.

Questo passaggio è necessario per concentrare l'attenzione poi, nel corso del 2019, sull'analisi delle ricadute delle azioni sui beneficiari ed iniziare uno studio su una fascia sempre più ampia di soggetti in situazione di difficoltà momentanea, che si può definire a "rischio povertà": soggetti nei confronti dei quali sarebbero ancora più utili le misure di attivazione previste e altre misure di prevenzione per evitare lo "scivolamento" in situazione di povertà.

Il presente lavoro si inserisce quindi nel percorso sopra descritto rappresentando un'occasione di riflessione e, allo stesso tempo, uno step intermedio verso il Rapporto sulle povertà 2019.

Come si può facilmente evincere dall'indice, la prima parte è stata dedicata soprattutto alla misurazione del fenomeno su base regionale, provando anche a realizzare una stima a livello territoriale; inoltre, sono stati inseriti quattro focus di centrale interesse per le politiche sociali della Regione: il sostegno a famiglie e minori; la povertà alimentare; il disagio abitativo; le azioni di contrasto alla marginalità estrema. Nella seconda parte, invece, sono state analizzate e approfondite le conseguenze dell'applicazione delle misure di contrasto nel sistema di *governance* territoriale, di cui si accennava sopra, anche attraverso una prima lettura dei progetti finanziati dal Programma Operativo Nazionale (PON) inclusione.⁷

⁵ Gallio-Cogliati Dezza (2018), pp. 7-17.

⁶ Osservatorio Sociale Regionale (2017b).

⁷ Con il Programma Operativo Nazionale (PON) Inclusione 2014-2020, cofinanziato dal Fondo sociale Europeo, per la prima volta i fondi strutturali intervengono a supporto delle politiche di inclusione sociale. Il PON, in particolare, 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. La maggior parte delle risorse sono destinate a supportare l'attuazione del Reddito di inclusione (REI) e precedentemente del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA).



Tutto questo è stato possibile grazie allo sforzo effettuato dall'Osservatorio Sociale Regionale di ampliare nel corso del tempo il gruppo di lavoro che contribuisce alle analisi e alla stesura del volume, che oggi è composto da: Anci Toscana, Caritas Toscana, Irpet, Centro regionale infanzia e adolescenza dell'Istituto degli Innocenti, Università di Siena.

Questa scelta non solo ha consentito l'accesso a maggiori e più complete informazioni ma ha rafforzato l'impianto stesso del lavoro, dal momento in cui le conoscenze sono state condivise e discusse collettivamente attraverso un confronto continuo coordinato dall'Osservatorio stesso.

Un ulteriore passo in avanti nella direzione di una messa in rete dei diversi punti di osservazione che soggetti così differenti hanno e possono avere in futuro sul fenomeno oggetto di studio, offrendo per quanto possibile, un quadro completo delle conoscenze.

Preme ringraziare tutti coloro che hanno collaborato alla realizzazione di questo lavoro, con un grazie particolare alle Zone ed ai Comuni che hanno dato un contributo fondamentale non solo fornendo dati e partecipando alle rilevazioni i cui esiti sono riportati nelle pagine del rapporto, ma soprattutto favorendo la creazione di un processo permanente di accompagnamento e di scambio fondamentale per una *governance* regionale multilivello.

Caterina Tocchini

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



LE POVERTÀ

1.1 Il contesto e le principali dinamiche di cambiamento

Che cosa sta succedendo in Toscana? Quali sono gli scenari di contesto che interessano, trasformano, condizionano le varie declinazioni della povertà? Quali sono le sfide future che le istituzioni dovranno affrontare rispetto al crescente impoverimento della popolazione?

In questo paragrafo proveremo a rispondere a queste domande sviluppando una riflessione di scenario per certi versi introduttiva e per altri integrativa, se il lettore vorrà, ai paragrafi successivi, finalizzati invece a definire e “pesare” le varie e differenti dimensioni della povertà.

Abbiamo già analizzato nello scorso Rapporto, al quale rimandiamo per un eventuale approfondimento (Regione Toscana, 2017), quali siano i processi di trasformazione sociale ed economica che stanno interessando la regione in linea con i mutamenti globali.

Esiste tuttavia un dato di fondo da cui partire: negli ultimi anni anche la Toscana è stata interessata da un aumento della povertà assoluta e relativa ma, come evidenziano altri indicatori (livelli reddituali e di benessere su tutti), registra percentuali più basse delle altre regioni italiane, resistendo meglio alla recessione economica prodotta dalla crisi e confermando una capacità di resilienza piuttosto buona.

Una possibile chiave di lettura di questo dato è che i processi di impoverimento stiano interessando, almeno nei loro effetti più visibili, strati della



popolazione già in povertà relativa o comunque in situazione di forte disagio sociale, risparmiando o colpendo solo in misura minore gli altri strati, in particolare la fascia media a rischio di scivolamento nella povertà. Una tesi plausibile ma incompleta, in particolar modo perché non prende in considerazione la parte più nascosta del fenomeno. Una seconda chiave di lettura, invece, per la quale propendiamo, sostiene la presenza di un quadro più complesso e per certi versi contraddittorio, caratterizzato non solo dalla migliore tenuta sociale della regione rispetto alle altre realtà italiane ma anche da un allargamento delle disuguaglianze sociali e dalla esistenza di alcuni preoccupanti campanelli di allarme rispetto al prossimo futuro.

Il primo in ordine di importanza è il fattore demografico, che ci mostra una popolazione caratterizzata da un costante processo di invecchiamento, con una dinamica più incisiva rispetto al dato italiano: gli anziani in Toscana sono 943.000, dunque 1 persona su 4, e ci sono due anziani ogni giovane 0-14 anni. Un quadro che si aggrava ancora di più dal momento in cui la flessione in atto dei nuovi residenti stranieri, con una struttura per età molto più giovane di quella degli autoctoni, inizia a incidere in senso negativo sul ricambio generazionale.

Secondo i dati più recenti, infatti, al 1/1/2018 la Toscana conta circa 3.737.000 residenti. La popolazione, cresciuta negli ultimi venti anni soltanto grazie alla componente straniera (gli stranieri residenti in Toscana sono 408.500: 1 residente toscano su 10 è straniero ed il 14% degli studenti toscani è straniero, il 60% di seconda generazione), diminuisce per il terzo anno di seguito in corrispondenza al rallentamento dei flussi migratori.¹

L'invecchiamento della popolazione, dovuto anche alla crescita della speranza di vita (85,4 anni per le donne e 81,3 per gli uomini, valori sopra la media italiana di circa 6 mesi e che fanno della Toscana una delle regioni europee più longeve), si intreccia con un secondo aspetto oramai strutturale, ovvero il ridimensionamento numerico delle famiglie e la loro profonda trasformazione morfologica.

Le famiglie toscane, infatti, che sono 1.650.000, si sono assottigliate nel corso del tempo (2,25 componenti medi per famiglia, media Italia 2,31), e sono state attraversate da significativi processi di mutamento: diminuzione dei matrimoni (3,3 matrimoni per 1000 residenti), aumento dell'instabilità matrimoniale (3,4 separazioni e divorzi ogni 1000 residenti) trasformazione della composizione tipologica (dominano le famiglie unipersonali, crescono le coppie senza figli e le monogenitore, diminuiscono le coppie con figli).

¹ Un dato che si lega strettamente a quello occupazionale, dove il tasso di disoccupazione 2017 degli stranieri segna il 16,8% contro il 7,3% degli italiani, evidenziando problemi lavorativi per coloro che si erano stabilizzati, presumibilmente proprio attraverso il lavoro, sul territorio d'arrivo.



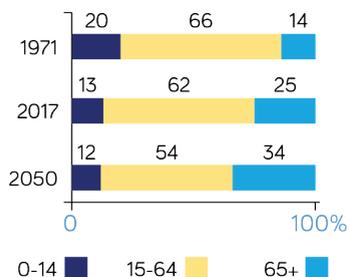
3,7 mln

di residenti (11% stranieri), che stanno invecchiando (1/4 sono anziani) e che vivono in famiglie sempre meno numerose e sempre più instabili

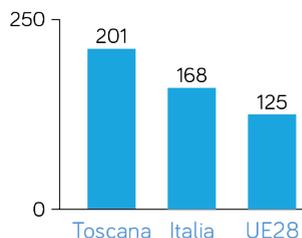


FIGURA 1: INDICATORI DEL CONTESTO DEMOGRAFICO IN TOSCANA

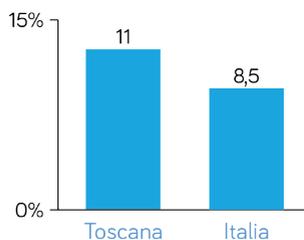
Residenti Toscana per classi di età (%)



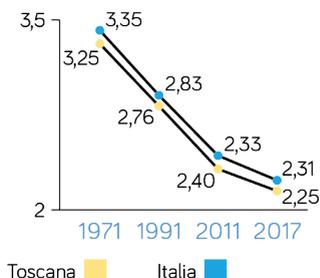
Indice di vecchiaia (anziani per 100 giovani 0-14 anni) - 2017



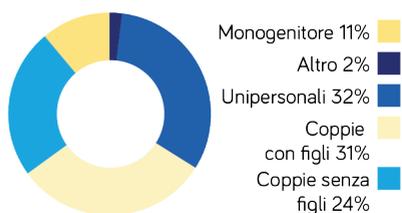
Stranieri su residenti - 2017 (%)



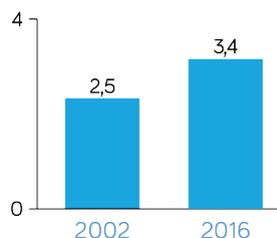
Numero medio componenti per famiglia



Famiglie toscane per tipo 2016



Indice di instabilità matrimoniale in Toscana (separazioni e divorzi) per 1000 residenti



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Eurostat

L'impoverimento della popolazione, pertanto, si intreccia a questi processi demografici di più lungo corso presentandoci un orizzonte di breve e medio periodo nel quale le famiglie sono interessate al loro interno da processi di trasformazione così profondi da mettere a rischio quel paracadute sociale che sono riuscite a fornire per decenni alle giovani generazioni.

Uno dei tratti più allarmanti che ci troviamo di fronte è infatti quello di un progressivo allargamento delle disuguaglianze intergenerazionali, ovvero tra coloro che (pensionati o lavoratori a tempo indeterminato di lungo corso) hanno un reddito e una serie di sicurezze sociali in grado di proteggerli dai possibili percorsi di impoverimento e coloro che (giovani precari o in entrata nel mercato del lavoro), al contrario, non li hanno.

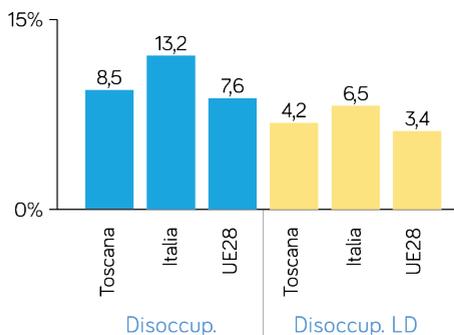
L'allargamento delle disuguaglianze tra le generazioni trova conferme nei dati sul mercato del lavoro. In questo caso, nonostante un miglioramento complessivo degli indicatori occupazionali², le giovani generazioni si trovano spesso costrette ad accettare impieghi a tempo e con fonti reddituali molto più basse della media, precarizzando le sfere della propria esistenza a partire dalla impossibilità di rendersi autonomi dal nucleo familiare di appartenenza.

² Nel 2017 la Toscana registra un incremento di 16.500 occupati e una diminuzione di 15.700 disoccupati rispetto all'anno precedente; la disoccupazione (8,5%) è fortemente al di sotto del dato italiano (11,2%) e quasi in linea con quello europeo (7,6%), anche se decisamente più elevata rispetto al periodo pre-crisi (era il 5% nel 2008). In questo quadro, perdura la forbice di genere, che diminuisce ma rimane significativa.

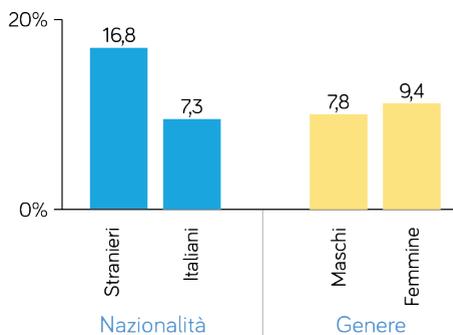


FIGURA 2: INDICATORI DEL CONTESTO LAVORATIVO IN TOSCANA

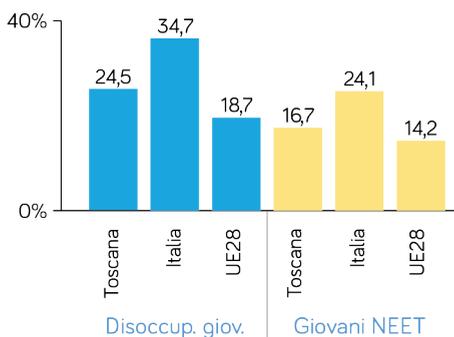
Tasso di disoccupazione semplice e di lunga durata - 2017 (%)



Tasso di disoccupazione per nazionalità e genere - 2017 (%)



Tasso di disoccupazione giovanile 15-24 anni e % NEET 15-29 anni- 2017 (%)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Eurostat e IRPET

Le disuguaglianze intergenerazionali necessiterebbero di un nuovo “patto sociale” (e generazionale) tra chi è dentro al sistema occupazionale e chi, invece, fa fatica ad entrarvi o rimane per troppo tempo ai suoi margini.

I dati pensionistici e reddituali segnano infatti andamenti positivi e tali da consentirne la realizzazione. In caso contrario, il rischio potrebbe essere quello di una cesura sempre più ampia tra le generazioni, con possibili conseguenze conflittuali e comunque negative alla riproduzione nel tempo della società toscana.



In questo quadro, si colloca anche il grande tema della povertà educativa, finora poco indagata in Toscana e che necessiterebbe, data la sua complessità, di un lavoro a sé. Le giovani generazioni, infatti, non sono solamente caratterizzate dal fenomeno dei NEET (giovani che non studiano, non si formano e non lavorano)³, con i problemi specifici che ne conseguono, ma sono anche interessate dalla piaga della dispersione scolastica, un fenomeno preoccupante in alcune zone della regione (nella secondaria di II grado le bocciature riguardano 1 studente su 10 e il ritardo scolastico coinvolge 1 studente su 4) ma che comunque appare in miglioramento, anche grazie all'avanzamento degli indicatori relativi agli studenti stranieri in ragione della crescente presenza di seconde generazioni.

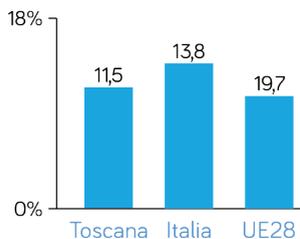
Sappiamo come il livello di istruzione dei toscani sia tra i migliori in Italia e come la Toscana abbia una buona dotazione di servizi educativi per l'infanzia (asili nido e servizi integrativi), per altro assai migliorata nel tempo (ormai da anni è stato raggiunto e superato il 33% di copertura dei bambini accolti su bambini 3-36 mesi), ma sappiamo anche che questa buona base non ci preserva, da sola, dalla crisi dell'apprendimento che si registra in misura sempre crescente tra i nativi digitali e dalle crescenti difficoltà riscontrate dagli insegnanti nel riuscire a comunicare le conoscenze. Si tratta di un altro tema "intergenerazionale", forse meno vistoso, se vogliamo, rispetto a quello demografico e lavorativo, ma non meno grave e preoccupante, anche per quanto concerne le sue possibili ricadute in termini di impoverimento della popolazione.



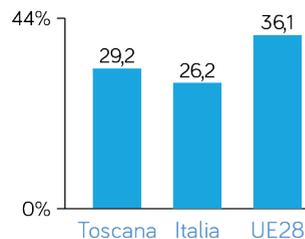
Migliorano mercato del lavoro, livelli di istruzione e fenomeno NEET, ma resta un gap rispetto agli standard europei

FIGURA 3: INDICATORI DEL LIVELLO DI ISTRUZIONE IN TOSCANA

Abbandoni scolastici (% 18-24enni senza titoli superiori) - 2016



Istruzione universitaria (% 30-34enni con titoli universitari) - 2016



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Eurostat

³ Il fenomeno NEET coinvolge al 2017 il 17% dei 15-29enni toscani, circa 83mila ragazzi, dato in calo e sensibilmente meno incisivo che a livello nazionale (24%) ma da tenere sotto stretta attenzione.



Infine, come evidenziato nelle pagine seguenti, un ulteriore campanello di allarme per i prossimi anni è quello relativo ai numerosi e crescenti ambiti di disuguaglianza territoriale che interessano la Toscana.

Rispetto al passato, ci troviamo infatti di fronte ad una mappa della regione interessata da situazioni differenziate, che variano (non poco) da zona a zona, e che non sembrano essere più interpretabili con le categorie analitiche utilizzate finora. Ci viene qui da evocare, come si trattasse di una sorta di remake, naturalmente con significati assai differenti, le diverse “Toscane della Toscana” che, secondo Irpet (1999), caratterizzavano venti anni fa, ognuna con un proprio peculiare modello di sviluppo, il sistema regionale. Oggi, tuttavia, queste diverse Toscane palesano livelli diversi di disuguaglianza che sarebbe auspicabile conoscere meglio attraverso analisi di zona finalizzate non tanto a comprenderne il peso effettivo rispetto al fenomeno tout court quanto le caratteristiche specifiche che differenziano tra loro i processi di impoverimento presenti nei territori interessati. Un tale spaccato conoscitivo fornirebbe infatti alle istituzioni la possibilità di ideare politiche in linea con quelle che sono le trasformazioni avanzate del sistema di protezione sociale italiano (Ascoli 2011; Kazepov, Barberis 2013).

1.2 Misurare la povertà: le principali definizioni e le difficoltà di stima a livello territoriale

Con il protrarsi della crisi economica il tema della povertà ha assunto notevole importanza non solo a livello centrale ma anche per i *policy makers*, regionali e locali. Anche in seguito all'introduzione di nuovi strumenti per la lotta alla povertà è diventato essenziale per gli operatori pubblici locali disporre di informazioni sulla povertà per piccole aree.

In questo paragrafo affrontiamo alcune questioni metodologiche che riguardano la definizione di povertà monetaria⁴ e le difficoltà nell'ottenere stime attendibili a livello territoriale. Come vedremo le misure di povertà che possono essere utilizzate sono molteplici e solo per alcune di esse è possibile analizzare il fenomeno a livello locale. In questo Rapporto ci occupiamo soprattutto della povertà assoluta in Toscana che sarà analizzata nell'evoluzione nel tempo e nelle differenze con le altre Regioni (paragrafo 1.3). Alcuni tentativi di analisi della povertà a livello sub-regionale saranno descritti nel paragrafo 1.4.

⁴ In questo Rapporto ci soffermiamo sulla povertà monetaria ben consci che la povertà è un fenomeno multi-dimensionale, che non riguarda esclusivamente la disponibilità di risorse economiche, ma tutti gli aspetti della vita quotidiana, come l'accesso all'istruzione e ai servizi sanitari, lo stato di salute, le opportunità lavorative, le condizioni abitative e ambientali.

1.2.1 La povertà monetaria

Questioni metodologiche preliminari

Quando si misura la povertà monetaria la prima questione di metodo che si pone riguarda la variabile economica che meglio è in grado di rappresentare il benessere delle famiglie (Baldini e Toso, 2009). Le variabili che più spesso sono utilizzate a questo scopo sono il reddito disponibile e il consumo. Il reddito disponibile è il flusso annuo che una famiglia riceve come remunerazione del proprio lavoro e/o del capitale posseduto, a cui si sommano i trasferimenti sociali ricevuti dalla pubblica amministrazione, come le pensioni, i trasferimenti assistenziali, gli assegni familiari, al netto delle imposte e dei contributi pagati. Il consumo è la spesa che ciascuna famiglia effettua in un certo anno per l'acquisizione dei beni e dei servizi che le sono necessari. Rispetto al reddito è meno esposto alle fluttuazioni del ciclo di vita, come le dinamiche del mercato del lavoro e l'entrata in pensione⁵. D'altra parte il consumo è un indicatore del benessere più soggettivo rispetto al reddito perché dipende dalla struttura delle preferenze individuali. Oltre che con il consumo e il reddito, il benessere delle famiglie può essere misurato attraverso il patrimonio. L'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) considera congiuntamente il reddito e i patrimoni, mobiliari e immobiliari.

Una seconda questione metodologica riguarda la modalità con cui si effettua il confronto del livello di benessere tra famiglie diverse. A parità di reddito o consumo due famiglie con diverso numero ed età dei componenti non hanno evidentemente lo stesso tenore di vita. Per rendere omogeneo il confronto si ricorre alle scale di equivalenza, coefficienti che tengono conto del numero di componenti della famiglia ed eventualmente della loro età, per le quali il reddito o il consumo familiari vengono suddivisi. In Italia una delle scale di equivalenza più spesso utilizzate è quella di Carbonaro, mentre a livello europeo viene impiegata la scala OCSE modificata. L'ISEE ha una sua scala di equivalenza, diversa ancora⁶.

⁵ Le riduzioni del reddito annuo non necessariamente si traducono in un peggioramento del tenore di vita, dato che il consumo delle famiglie può essere coperto attingendo al risparmio accumulato.

⁶ La scala di Carbonaro assegna coefficiente uguale ad 1 ad una famiglia di due componenti, peso di 0,6 a quelle monocomponenti e pesi 1,33, 1,63, 1,9, 2,16, 2,4 rispettivamente alle famiglie da 3 a 7 e più componenti. La scala OCSE modificata assegna peso pari a 1 al primo componente adulto della famiglia, 0,5 ad ogni altro adulto (di età maggiore o uguale a 14 anni) e 0,3 ad ogni componente di età minore di 14 anni. La scala dell'ISEE assegna peso pari a 1 alle famiglie con un componente, 1,57 a quelle con due componenti, 2,04, 2,46, 2,85 rispettivamente alle famiglie dai 3 ai 5 e più componenti.



Povert  assoluta e povert  relativa

Nella letteratura economica si distingue tra povert  assoluta e povert  relativa. La povert  assoluta considera povere quelle famiglie che sono prive di un determinato paniere di beni e servizi considerati essenziali. Una delle difficolt  principali nella misurazione della povert  assoluta   la definizione di quali siano i beni e i servizi necessari per vivere una vita dignitosa. Tale operazione richiede, infatti, studi empirici ad hoc che sono comunque caratterizzati da ampi margini di arbitrariet  e soggettivit . Una volta individuati i beni e servizi essenziali e quantificato il loro valore monetario   possibile definire una soglia di povert  assoluta, al di sotto della quale si   considerati poveri.

Pi  semplice da misurare   la povert  relativa. Sono poveri, in senso relativo, gli individui che non accedono ai livelli di consumo/reddito "tipici" della maggioranza dei cittadini. La soglia di povert  relativa   fissata in funzione di un indice di posizione, solitamente la mediana, della distribuzione dei consumi o dei redditi. Anche la misura della povert  relativa presenta alcuni inconvenienti. In una crisi economica con un decremento generalizzato dei redditi la povert  relativa potrebbe rimanere costante. Inoltre, la povert  relativa pu  essere sovrapposta al concetto di disuguaglianza: si   poveri quando si sta nella parte bassa della distribuzione del reddito, anche se il reddito non   necessariamente scarso.

Le definizioni di povert  utilizzate dagli Istituti Statistici e alla base degli schemi di reddito minimo

L'Italia   tra i paesi europei che misura la povert  assoluta delle famiglie nello spazio dei consumi (Goedem  et al., 2015). Ogni anno, infatti, l'ISTAT definisce la soglia di povert  assoluta distinta per caratteristiche della famiglia (numero di componenti, et , area geografica e tipo di Comune di residenza⁷) sulla base dei dati dell'Indagine campionaria sulle spese delle famiglie. Le famiglie e gli individui con una spesa per consumi inferiore o uguale alla soglia di povert  sono considerati poveri in senso assoluto. Nello spazio dei consumi l'ISTAT definisce anche la povert  relativa. Una famiglia di due persone viene definita povera in senso relativo se la spesa per consumi   inferiore ad una soglia convenzionale che corrisponde alla spesa media mensile pro capite. Per le famiglie con un diverso numero di componenti la soglia di povert  viene riparametrata attraverso la scala di equivalenza Carbonaro.

L'Eurostat per i paesi europei utilizza invece una definizione di povert  relativa calcolata nello spazio dei redditi. La povert  relativa o il c.d. at risk

⁷ I comuni sono distinti in piccoli, grandi e aree metropolitane.

*of poverty rate*⁸, calcolata per la maggior parte dei paesi europei con i dati dell'Indagine sulle condizioni di vita e delle famiglie EUSILC, considera povero un individuo il cui reddito disponibile familiare equivalente⁹ è inferiore al 60% del valore mediano della distribuzione del reddito disponibile familiare equivalente nazionale.

Oltre alle misure ufficiali di povertà utilizzate dagli Istituti di Statistica e nella maggiore parte degli studi sulla disuguaglianza e povertà definizioni alternative sono impiegate, implicitamente, dai vari paesi nell'impostare le misure di reddito minimo di ultima istanza. Pochi paesi europei basano i propri schemi di reddito minimo sulle definizioni ufficiali di povertà (Ravagli, 2015). In Italia, lo strumento di sostegno alla povertà recentemente introdotto, il Reddito di Inclusione, è implicitamente legato ad una definizione di povertà basata sull'Indicatore della Situazione Reddituale (ISR), una variabile che cerca di approssimare il reddito disponibile delle famiglie sottraendo dal reddito lordo i costi di produzione del reddito e quelli legati alla presenza di carichi familiari. La soglia di povertà implicita nel REI è pari a 3.000 euro di ISR, riparametrato per tener conto della composizione del nucleo familiare attraverso la scala di equivalenza dell'ISEE. Sono pertanto considerate povere e meritevoli di un sostegno le famiglie con un ISR equivalente inferiore a 3.000 euro¹⁰.

Gli indicatori della povertà e del benessere economico

Per misurare la povertà e più in generale il benessere economico possono essere pertanto impiegate una molteplicità di definizioni. La letteratura sugli indicatori che misurano il benessere economico offre un'ampia scelta di indicatori, sia di livello che di distribuzione, sia oggettivi che soggettivi. Una delle proposte più recenti, per l'Italia, è stata formulata dalla Commissione scientifica per la misura del benessere, nell'ambito della costruzione del BES, il sistema ISTAT di indicatori sul benessere¹¹. Di seguito si propone un elenco sintetico:

1. Reddito medio disponibile aggiustato (pro-capite): rapporto tra il reddito disponibile aggiustato delle famiglie (ovvero inclusivo del valore dei servizi in natura forniti dalle istituzioni pubbliche e senza fini di lucro) e il numero totale di persone residenti. Stima l'ammontare di reddito disponibile per le

⁸ Il c.d. *at risk of poverty rate*, insieme ad altri due indicatori di povertà, la percentuale di individui che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa e di individui che vivono in famiglie in grave deprivazione materiale, entrambi calcolati sui dati EUSILC, costituiscono l'indicatore composito utilizzato nell'ambito della Strategia Europa 2020 denominato rischio di povertà ed esclusione sociale.

⁹ La scala di equivalenza utilizzata è quella OCSE modificata.

¹⁰ In aggiunta le famiglie devono avere un ISEE inferiore a 6.000 euro.

¹¹ Al momento non tutti questi indicatori sono calcolabili a livello regionale.



- persone residenti.
2. Indice di disuguaglianza del reddito disponibile: rapporto fra il reddito equivalente totale ricevuto dal 20% della popolazione con il più alto reddito e quello ricevuto dal 20% della popolazione con il più basso reddito. Misura la distanza tra la quota di popolazione più ricca e quella più povera.
 3. Indice di rischio di povertà relativa: quota di persone a rischio di povertà, con un reddito equivalente inferiore o pari al 60% del reddito equivalente mediano.
 4. Ricchezza netta media pro-capite: rapporto tra il totale della ricchezza netta delle famiglie e il numero totale di persone residenti. Rappresenta un indicatore di disponibilità economiche complementare al reddito.
 5. Indice di vulnerabilità finanziaria: quota di persone in famiglie con un servizio del debito superiore al 30% del reddito disponibile. E' una misura di instabilità finanziaria e di possibile difficoltà economica.
 6. Indice di povertà assoluta: quota di individui appartenenti a famiglie con una spesa complessiva per consumi inferiore al valore soglia di povertà assoluta.
 7. Indice di grave deprivazione materiale: quota di persone che vivono in famiglie con almeno 4 di 9 problemi considerati¹².
 8. Indice di qualità dell'abitazione: quota di persone che vivono in situazioni di sovraffollamento abitativo, in abitazioni prive di alcuni servizi e con problemi strutturali.
 9. Indice di valutazione soggettiva di difficoltà economica: combina tre informazioni: (a) quota di individui in famiglie che alla domanda "Tenendo conto di tutti i redditi disponibili, come riesce la Sua famiglia ad arrivare alla fine del mese?" tra le diverse modalità di risposta (Con grande difficoltà, Con difficoltà, Con qualche difficoltà, Con una certa facilità, Con facilità, Con molta facilità) scelgono la prima; (b) quota di individui che vivono in famiglie che non sono in grado di far fronte con risorse proprie a spese impreviste di un determinato ammontare (calcolato in funzione del valore mediano della distribuzione del reddito equivalente dell'anno precedente); (c) quota di individui che non ritiene possibile riuscire ad effettuare risparmi nei prossimi 12 mesi. E' complementare alle valutazioni oggettive basate sul livello di reddito o ricchezza.

¹² I 9 problemi considerati sono: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste 2) avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); non potersi permettere 3) una settimana di ferie lontano da casa in un anno 4) un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, 5) di riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere l'acquisto di 6) una lavatrice, 7) un televisore a colori, 8) un telefono o 9) un'automobile.

10. Incidenza di individui che vivono in famiglie senza occupati: quota di individui che vivono in famiglie dove è presente almeno un componente di 18-59 anni (con esclusione delle famiglie dove tutti i componenti sono studenti a tempo pieno con meno di 25 anni) dove nessun componente lavora o percepisce una pensione da lavoro. Rappresenta la percentuale di individui che vivono in famiglie escluse dal mercato del lavoro, in famiglie cioè in cui tutti i componenti in età lavorativa non lavorano e dove tutti i componenti che avrebbero potuto lavorare non lo hanno fatto.

1.2.2 Come ottenere stime della povertà a livello locale

Le misure di povertà ufficiali fornite dagli Istituti di Statistica sono misurate su indagini campionarie. Uno dei limiti di queste misure è la scarsa rappresentatività dei campioni per “piccole aree”. Il termine “piccola area” non è necessariamente riferito ad un'area geografica di piccole dimensioni, ma anche semplicemente a sottogruppi della popolazione e delle famiglie (Rao, 2003).

Il sistema statistico EUSILC costituisce una delle principali fonti di dati a livello europeo per analisi sulla situazione sociale e la diffusione della povertà basate sul reddito disponibile delle famiglie. L'ISTAT partecipa a tale sistema conducendo dal 2004 l'indagine per l'Italia in modo da disporre di stime anche a livello regionale. La povertà relativa nello spazio dei redditi può essere pertanto fornita anche per la Toscana. I limiti di EUSILC emergono, tuttavia, sia per le stime della povertà per sotto-gruppi molto disaggregati della popolazione (ad esempio le famiglie numerose o quelle in cui sono presenti stranieri) sia per le stime a livello sub-regionale, ad esempio per provincia, per ambito socio-sanitario o per sistema locale del lavoro.

L'indagine sulla spesa per i consumi delle famiglie è condotta dall'ISTAT a partire dalla fine degli anni '60. Nel corso degli anni è stata più volte revisionata. Nel 1997 la ristrutturazione ha riguardato il processo di produzione del dato, anche al fine di ottenere stime rappresentative a livello regionale (ISTAT, 2015). A partire dal 2014 l'indagine è stata rinnovata anche per armonizzarla rispetto alle indagini condotte dagli altri paesi europei. L'ISTAT fornisce ogni anno la stima della povertà relativa nello spazio dei consumi per ciascuna regione italiana mentre il dato della povertà assoluta è fornito solo a livello di ripartizione geografica.

Al fine di superare i problemi di rappresentatività delle stime per piccole aree, diverse sono le strade che possono essere percorse, non tutte però facilmente realizzabili.



Aumento delle dimensioni del campione

Una prima soluzione è quella di aumentare le dimensioni dei campioni delle indagini esistenti. Il sovra-campionamento richiede ovviamente la collaborazione degli Istituti che producono i dati e può essere molto costoso. L'altra strada è quella di realizzare un'indagine campionaria ad hoc che sia rappresentativa a livello regionale o a livello locale. L'IRPET ha realizzato l'Indagine sulle Condizioni di Vita delle Famiglie Toscane (ICVFT) nel 2002, insieme al Centro di Ricerca Interdipartimentale sulla Distribuzione del reddito dell'Università di Siena (CRIDIRE). Il CAPP (Centro Analisi delle Politiche Pubbliche) svolge periodicamente un'indagine sulla condizione economica e sociale delle famiglie della provincia di Modena (ICESmo). L'Istituto di statistica della Provincia di Trento effettua da anni rilevazioni ad hoc sulle condizioni di vita delle famiglie trentine (ICVFT). Le indagini ad hoc per regioni o altre disaggregazioni geografiche rappresentano una soluzione ideale ma sono molto costose in termini di risorse umane e monetarie coinvolte. Sono inoltre spesso in grado di migliorare le stime sulla povertà per sottogruppi di popolazione ma comunque insufficienti per ottenere stime per piccole aree geografiche.

Utilizzo delle banche dati amministrative

Negli ultimi anni con lo sviluppo tecnologico e la raccolta di un volume crescente di informazioni da parte della pubblica amministrazione si è prospettata una diversa soluzione per superare la difficoltà di ottenere stime della povertà a livello sub-regionale. Molte delle informazioni che prima gli Istituti di Statistica chiedevano alle famiglie attraverso indagini campionarie sono già in possesso delle pubbliche amministrazioni. Tra le banche dati amministrative più rilevanti troviamo quella delle dichiarazioni dei redditi a fini fiscali, in possesso del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), le anagrafi comunali sugli stati di famiglia e gli archivi del catasto. L'incrocio delle diverse banche dati amministrative permette di ricostruire, per la totalità delle famiglie, le condizioni economiche familiari e calcolare la povertà per sottogruppi molto ristretti e persino a livello comunale, eliminando a monte tutti i problemi di rappresentatività campionaria.

L'ISTAT recentemente ha avviato un importante progetto di utilizzo delle banche dati in possesso delle pubbliche amministrazioni denominato Archimede (ARCHIvivo di Microdati Economici e DEmo sociali). Il progetto prevede tre ambiti di applicazione: lo studio della popolazione insistente nei territori, della precarietà lavorativa e delle condizioni socio-economiche delle famiglie. Per quest'ultimo tema il progetto Archimede ha incrociato diverse banche dati tra cui le dichiarazioni dei redditi del MEF, le anagrafi comunali, il casellario dei pensionati, i dati sugli assegni al nucleo familiare e sui trattamenti non

pensionistici dell'INPS, l'anagrafe sugli studenti e sugli iscritti all'università del Ministero dell'Università e della Ricerca.

Non si pongono problemi di rappresentatività statistica ovviamente se si dispone dei dati amministrativi delle Dichiarazioni Sostitutive Uniche presentate a fini ISEE. Con i dati delle DSU è possibile calcolare la numerosità dei poveri di ISR o sotto determinate soglie di ISEE. Tali dati sono, tuttavia, disponibili solo per le famiglie che hanno presentato una DSU per accedere o partecipare ad una prestazione sociale o sanitaria.

Approccio statistico

Gli approcci statistici che possono essere seguiti per migliorare la rappresentatività delle indagini campionarie a livello sub-regionale possono essere classificati in tre tipi. Il primo prevede di aumentare le dimensioni del campione e di migliorare l'efficienza delle stime, non attraverso nuove indagini o sovra-campionamenti, bensì unendo più indagini campionarie di anni diversi. L'unione, il *pooling*, di più indagini richiede una ricalibrazione dei pesi campionari originali che tenga conto delle eventuali componenti panel presenti (Maitino e Sciclone, 2004). L'indagine utilizzata nello studio è l'Indagine campionaria sui bilanci delle famiglie italiane realizzata ogni due anni dalla Banca d'Italia, che non solo non è rappresentativa a livello sub-regionale ma anche a livello regionale la numerosità campionaria è insufficiente per ottenere stime attendibili¹³. Il *pooling* di indagini campionarie è più difficile, tuttavia, quando la componente panel delle indagini è molto rilevante, come in EUSILC dove conta per tre quarti del campione.

Un secondo approccio statistico è il c.d. *poverty mapping*. L'approccio si basa sull'utilizzo del censimento della popolazione come base dati per analizzare la povertà per piccole aree e di un'indagine campionaria per imputare le informazioni sul reddito/consumo non presenti nella fonte censuaria. Il censimento non ha ovviamente problemi di rappresentatività ma è privo di alcune informazioni essenziali per stimare la povertà, come il reddito dei componenti il nucleo familiare. Le informazioni mancanti nel censimento sono imputate attraverso un modello statistico stimato nell'indagine campionaria. In Bellini et al. (2007) è presente una delle prime applicazioni in Italia di questo approccio. Il censimento è quello del 2001 e le indagini campionarie sono quelle realizzate ad hoc per la Toscana (ICVFT), per il Trentino (ICVFT) e per la Provincia di Modena. Sulle indagini campionarie sono stimati modelli di regressione del reddito su un set di covariate in comune con il censimento (come il

¹³ Allo scopo di migliorare la rappresentatività per la Regione Toscana viene quindi effettuato un pooling di quattro archivi annuali, eliminando le ripetizioni delle osservazioni presenti nella componente panel e riproporzionando i coefficienti di riporto all'universo.



numero di componenti, l'età, il titolo di studio, la condizione professionale dal capofamiglia, la presenza di minori). Le stime dei parametri ottenuti sono poi utilizzate per imputare il reddito a tutte le unità del censimento.

Il terzo approccio è quello degli stimatori per piccole aree (SAE, *Small Area Estimation*) che mirano a migliorare l'efficienza delle stime della povertà a livello locale introducendo negli algoritmi di stima informazioni da fonti ausiliarie esterne alle indagini campionarie. Un'applicazione della SAE per la Toscana è presente in Betti et al. (2005). Anche in questo caso l'indagine campionaria utilizzata è quella realizzata ad hoc per la Toscana nel 2004 che non consente di ottenere stime attendibili per sistema economico locale. Le stime sulla povertà per SEL provenienti direttamente dall'indagine sono affette da errori campionari tali da renderle inattendibili. Per migliorare tali stime viene stimato, a livello di SEL, un modello probabilistico della variabile di interesse (nel lavoro sono considerate diverse definizioni di povertà) in funzione di un set di covariate da fonti esterne (come il tasso di attività, il tasso di disoccupazione, l'indice di vecchiaia). I parametri del modello sono quindi utilizzati per ottenere una nuova stima della povertà a livello di SEL con un incremento di efficienza rilevante rispetto alla stima diretta.

1.3 La povertà assoluta

1.3.1 La metodologia impiegata per la stima a livello regionale

Come abbiamo visto nel paragrafo precedente l'ISTAT fornisce la stima ufficiale della povertà assoluta, misurata nello spazio dei consumi, solo a livello di ripartizione geografica. Per stimare la povertà assoluta in Toscana è quindi necessario ricorrere all'Indagine sui redditi e le condizioni di vita EUSILC che ha una maggiore rappresentatività a livello regionale rispetto all'Indagine sui consumi delle famiglie¹⁴.

Tuttavia EUSILC raccoglie informazioni molto accurate sul reddito delle famiglie ma nessuna sui consumi. Per questo la stima della povertà assoluta a livello regionale è condotta nello spazio dei redditi, confrontando il reddito delle famiglie con la soglia di povertà assoluta, vale a dire il valore monetario dei beni e i servizi che l'ISTAT considera necessari per vivere una vita dignitosa.

¹⁴ Anche le stime della povertà assoluta sul campione EUSILC devono essere interpretate con le dovute cautele, nei confronti nel tempo e nello spazio. La numerosità campionaria, infatti, quando si misura un fenomeno marginale come è quello della povertà assoluta, soprattutto in una Regione come la Toscana, è piuttosto ridotta.

Nello specifico la stima della povertà assoluta avviene nel seguente modo. Ciascuna delle famiglie del campione EUSILC è ricondotta ad una delle tipologie familiari, individuate attraverso il numero di componenti, la loro età, la ripartizione geografica di residenza e la tipologia di comune¹⁵, alle quali l'ISTAT associa una diversa soglia di povertà assoluta. Sono considerate povere in senso assoluto le famiglie che hanno un reddito disponibile familiare, inclusivo dei fitti imputati, inferiore o uguale alla corrispondente soglia di povertà. La differenza più rilevante della definizione da noi utilizzata rispetto a quella ufficiale dell'ISTAT è nella variabile che misura il benessere economico delle famiglie. Come già emerso nel paragrafo precedente, infatti, il reddito è più sensibile rispetto al consumo alle dinamiche del mercato del lavoro e alle riduzioni, anche temporanee, dei flussi annui in entrata che non necessariamente si traducono in un arretramento del tenore di vita delle famiglie¹⁶.

1.3.2 La stima della povertà assoluta in Toscana

La dimensione del fenomeno, il confronto nel tempo e con le altre regioni

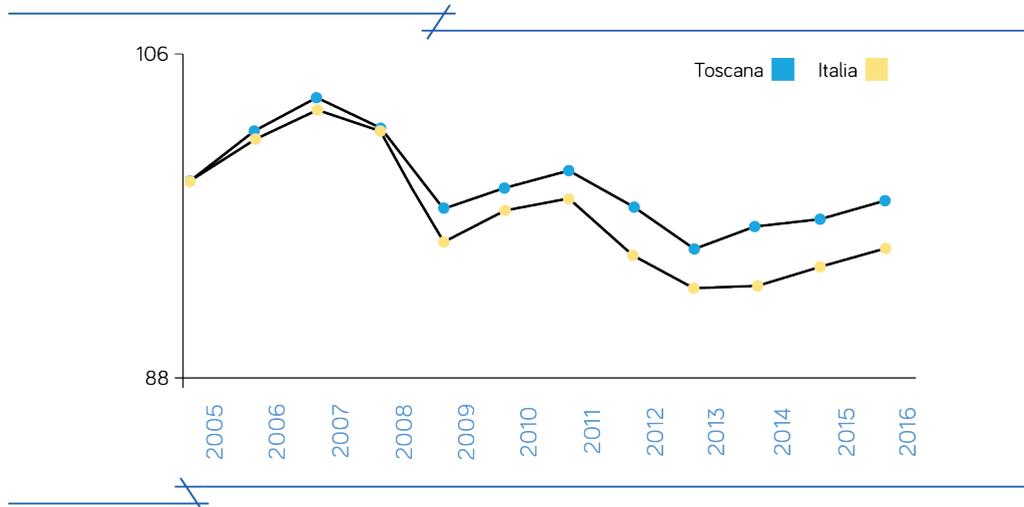
Fatte le dovute premesse metodologiche vediamo ora come è cambiata la povertà assoluta nella nostra Regione, confrontandola con le altre aree del paese in una prospettiva di lungo periodo, e legandola alla congiuntura economica. Se osserviamo la dinamica del PIL in Italia e in Toscana dal 2005 ad oggi possiamo evidenziare cinque diversi periodi. Fino al 2007 abbiamo quello che possiamo definire il periodo pre-crisi con un PIL in crescita sia in Toscana che in Italia (Figura 4). Il 2008 e il 2009 sono gli anni della grande recessione: il Pil del 2009 è oltre 6,5 punti percentuali inferiore a quello del 2007 in Italia e ben 5,4% in meno in Toscana. Il biennio successivo vede una ripresa del prodotto interno lordo del paese che tuttavia viene interrotta dalla c.d. *double dip*, la nuova caduta che si osserva nel 2012 e nel 2013, sia a livello nazionale che regionale. Dal 2014 si avvia la fase della ripresa, più pronunciata in Toscana rispetto al resto del paese, ma comunque non tale da riportare il sistema ai livelli del 2007.

¹⁵ Dato che il campione EUSILC non consente di scendere a livello comunale, le soglie di povertà che applichiamo alle famiglie di ciascuna ripartizione geografica sono una media delle soglie di povertà per piccoli comuni, grandi comuni e aree metropolitane, ponderata per la popolazione residente in ciascuna tipologia di comune.

¹⁶ Su un confronto che abbiamo effettuato per l'Italia è emerso infatti che la dinamica della nostra stima della povertà assoluta è molto simile a quella dell'indicatore dell'EUROSTAT sull'incidenza di individui in famiglie a bassa intensità di lavoro. La dinamica della povertà assoluta stimata dall'ISTAT nello spazio dei consumi è invece più vicina a quella dell'indicatore europeo che misura la grave deprivazione materiale.



FIGURA 4: DINAMICA DEL PIL (N° INDICE 2005 PARI A 100) - PREZZI DI MERCATO, CONCATENATI AL 2010 - ANNI 2005-2016



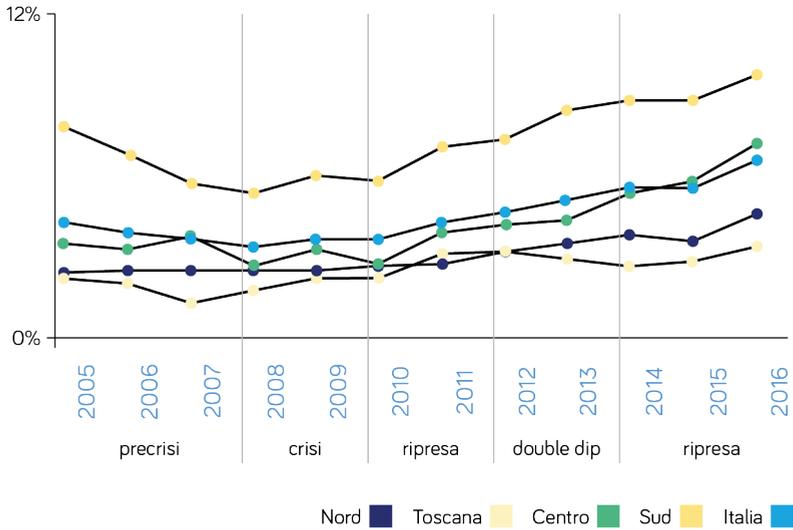
Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Conti Nazionali

La Figura 5 mette in relazione la dinamica della povertà assoluta con i periodi appena evidenziati. Negli anni pre-crisi la povertà era un fenomeno in riduzione o quantomeno stabile in tutte le aree del paese. Nei primi anni successivi alla crisi economica del 2008 continua a rimanere stabile, presumibilmente per l'operare degli ammortizzatori sociali, come la CIG e i sussidi di disoccupazione, che hanno salvaguardato i redditi disponibili delle famiglie dalla caduta. Solo a partire dal 2011 si iniziano a registrare, in modo evidente, i primi effetti negativi della crisi economica sulla povertà. Da allora, salvo qualche eccezione in alcuni anni, la povertà assoluta è in crescita in tutte le ripartizioni geografiche, nonostante la ripresa del ciclo economico.

In Toscana la povertà assoluta ha toccato il picco più basso nel 2007. Nel triennio 2008-2010 è tornata ai livelli del 2005 per poi subire un aumento repentino nel 2011. Nei tre successivi si è attenuata leggermente, senza mai tornare ai livelli pre-crisi, per poi aumentare nuovamente nel 2016.



FIGURA 5: INCIDENZA DI FAMIGLIE IN POVERTÀ ASSOLUTA PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA E PERIODO ECONOMICO - ANNI 2005-2016 (VAL. %)



Fonte: elaborazioni IRPET su dati EUSILC, ISTAT

Nel confronto con il resto del paese, la Toscana presenta tuttavia livelli di povertà assoluta di gran lunga inferiori. In tutto il periodo considerato, a parte nel 2011, la povertà assoluta è nella nostra regione inferiore al Nord¹⁷ ed è sempre minore rispetto all'Italia centrale. La regione è nel 2016 la seconda, dopo il Trentino, con il più basso livello di famiglie in povertà assoluta, pari al 3,8%, contro una media nazionale del 7,3% e rispetto a regioni con condizioni economiche generali simili se non migliori, come il Veneto (4,5%) e la Lombardia (5,5%) (Tabella 1).

¹⁷ Le differenze con il Nord sono comunque molto contenute e per alcune regioni statisticamente poco significative.



TABELLA 1: INCIDENZA DI FAMIGLIE IN POVERTÀ ASSOLUTA PER REGIONE - ANNI 2005-2016 (VAL. %)

	2005	2008	2011	2015	2016
Piemonte	3,3%	2,9%	4,3%	4,6%	6,2%
Lombardia	2,5%	3,3%	3,3%	4,2%	5,5%
Trento	2,3%	0,6%	2,0%	3,0%	3,5%
Veneto	2,2%	2,0%	2,3%	2,9%	4,5%
Friuli-Venezia	2,6%	2,9%	1,6%	3,5%	4,5%
Liguria	5,0%	4,1%	4,5%	6,0%	5,5%
Emilia-Romagna	2,1%	2,0%	2,1%	3,9%	4,2%
Toscana	2,5%	2,0%	3,5%	3,2%	3,8%
Marche	3,7%	2,7%	4,0%	4,9%	6,5%
Lazio	4,0%	3,0%	4,3%	6,8%	8,5%
Abruzzo	3,4%	2,8%	3,7%	6,6%	6,6%
Campania	10,0%	8,2%	9,4%	10,7%	12,3%
Puglia	8,7%	4,3%	5,6%	6,7%	6,1%
Calabria	11,2%	7,3%	7,9%	9,1%	13,6%
Sicilia	9,8%	6,4%	10,4%	13,1%	14,3%
Sardegna	3,9%	3,1%	4,5%	8,4%	9,1%
Totale	4,8%	3,8%	4,8%	6,2%	7,3%

Sono riportate solo le regioni con dimensioni campionarie che consentono stime attendibili.
 Fonte: elaborazioni IRPET su dati EUSILC, ISTAT.



Nonostante in Toscana la povertà assoluta riguardi una parte di famiglie minoritaria, il fenomeno coinvolge nel 2016 quasi il doppio delle famiglie e degli individui che coinvolgeva negli anni pre-crisi (Tabella 2). Sono 61,9mila le famiglie povere in senso assoluto nel 2016, erano 31,7mila nel primo anno della crisi e 37,3mila nel 2005. Gli individui che vivono in famiglie povere sono aumentati in poco più di 10 anni di 79mila unità, passando da 63,5 mila del 2005 a 142,6mila nel 2016.

In termini percentuali, siamo passati dal 2% di famiglie povere del 2008 al 3,8% nel 2016. L'incidenza di individui che vivono in famiglie povere è salita dall'1,8% del 2008 al 3,8% del 2016.

**3,8%**

Il 3,8% delle famiglie toscane sono in povertà assoluta (media Italia 7,3%): circa 62.000 famiglie e 143.000 individui, numeri raddoppiati rispetto al 2008

TABELLA 2: FAMIGLIE E INDIVIDUI IN POVERTÀ ASSOLUTA IN TOSCANA - ANNI 2005 - 2016 (VAL. %)

	2005	2008	2011	2015	2016
Incidenza % famiglie povere	2,5%	2,0%	3,5%	3,2%	3,8%
N° famiglie povere	37.380	31.753	57.244	53.017	61.938
Incidenza % individui poveri	1,8%	1,8%	3,4%	3,2%	3,8%
N° individui poveri	63.588	65.663	125.749	119.517	142.687

Fonte: elaborazioni IRPET su dati EUSILC, ISTAT.

Il profilo dei poveri in Toscana

La Tabella 3 mostra il profilo delle famiglie povere in Toscana nell'ultimo periodo considerato, che comprende gli anni 2014, 2015 e 2016¹⁸. Le famiglie sono distinte per caratteristiche socio-demografiche del capofamiglia e per la loro composizione. Oltre all'incidenza delle famiglie in povertà assoluta, è riportata la composizione percentuale e l'intensità della povertà delle famiglie povere. La composizione percentuale mostra come sono distribuite le famiglie povere per caratteristiche. L'intensità della povertà misura la distanza percentuale del reddito disponibile delle famiglie povere dalla soglia di povertà¹⁹. Il primo dato che emerge è che la povertà non è legata solo alla mancanza di lavoro. L'incidenza è ovviamente molto elevata, pari al 28%, tra le famiglie in

¹⁸ Per aumentare l'affidabilità delle stime si considera una media dell'ultimo triennio.

¹⁹ Si tratta del c.d. Income Gap Ratio, un indicatore che viene spesso affiancato alla tradizionale analisi dell'incidenza di povertà (Head Count Ratio).



cui il capofamiglia è disoccupato, mentre si abbassa notevolmente quando è lavoratore dipendente (2,4%) e autonomo (4%). Tuttavia, l'intensità della povertà non differisce molto tra le famiglie in cui la persona di riferimento ha un lavoro e quelle in cui è disoccupato, a dimostrazione che spesso il reddito che entra nel bilancio della famiglia attraverso il lavoro non è sufficiente a coprire i bisogni fondamentali e, dall'altra parte, gli strumenti di protezione sociale in caso di disoccupazione sono in grado di contenere il disagio economico. Nel 31% delle famiglie povere in Toscana la persona di riferimento è disoccupata o in cerca di occupazione, ma nella maggioranza, il 43%, ha un lavoro, alle dipendenze o autonomo. Solo l'8% dei poveri in Toscana è composto da famiglie in cui la persona di riferimento è in pensione. L'incidenza tra i pensionati non arriva all'1% e anche l'intensità della povertà è diversi punti percentuali in meno rispetto alla popolazione attiva.

Se guardiamo alla distinzione delle famiglie povere per età del capofamiglia vediamo come la classe più in difficoltà sia quella degli under-35 con un'incidenza della povertà del 7,3%. La povertà coinvolge il 4,2% della classe di età centrale, tra i 35 e i 65 anni, mentre solo l'1,2% degli over-65 è colpito. La distanza del reddito familiare dalla spesa necessaria per garantire un tenore di vita dignitoso a tutta la famiglia è più elevata per la fascia di età centrale (36%), in cui più presumibilmente sono presenti maggiori carichi familiari.



TABELLA 3: COMPOSIZIONE, INCIDENZA E INTENSITÀ DELLA POVERTÀ DELLE FAMIGLIE IN TOSCANA PER CARATTERISTICHE - MEDIA ANNI 2014-2015-2016 (VAL. %)

CARATTERISTICHE CAPOFAMIGLIA/FAMIGLIA	COMPOSIZIONE % FAMIGLIE POVERE	INCIDENZA % POVERTÀ	INTENSITÀ % POVERTÀ
Lavoratore dipendente	26.6%	2.4%	33.5%
Lavoratore autonomo	16.3%	4.0%	41.3%
Disoccupato	31.4%	28.2%	33.5%
Pensionato	8.2%	0.8%	27.9%
Altro	17.6%	4.5%	34.5%
Meno di 35 anni	21.8%	7.3%	32.1%
Tra 35 e 65 anni	64.5%	4.2%	32.1%
Oltre 65 anni	13.7%	1.2%	28.9%
Single	34.2%	3.6%	30.5%
Coppia senza figli	11.3%	1.6%	24.6%
Coppia con un figlio minore	13.7%	4.7%	36.7%
Coppia con 2 figli minori	5.6%	2.8%	55.2%
Coppia con 1-2 figli maggiorenni	6.5%	1.7%	23.9%
Coppia con 3+ figli	6.9%	11.3%	67.0%
Monogenitore	19.7%	6.8%	34.6%
Altro	2.1%	2.0%	7.7%
Italiano	65.5%	2.4%	31.4%
Straniero	34.5%	13.0%	40.3%
Scuola dell'obbligo	62.4%	4.2%	36.3%
Diploma	27.7%	3.0%	28.2%
Laurea	9.9%	1.7%	40.4%
Femmina	36.1%	3.2%	30.6%
Maschio	63.9%	3.4%	36.6%
TOTALE TOSCANA	100.0%	3.3%	34.5%

Fonte: elaborazioni IRPET su dati EUSILC, ISTAT.



Le tipologie familiari più colpite: numerose; monogenitore; capo-famiglia under 35, straniero o con titolo di studio basso

Nell'analisi del fenomeno della povertà per tipologia di famiglia emergono le seguenti evidenze. Le famiglie più svantaggiate sono quelle con almeno tre figli, con un'incidenza della povertà dell'11,3% e una distanza dalla soglia di quasi il 70%. In termini di composizione le famiglie numerose rappresentano tuttavia solo il 7% delle famiglie povere in Toscana. Sono le famiglie con figli e un solo genitore a rappresentare una parte importante dei poveri in Toscana, il (20%) e con l'incidenza tra le più elevate, pari al 6,8%. In generale, la presenza di figli aumenta il rischio di incorrere in un problema di povertà, l'incidenza è infatti sempre più elevata per le coppie con figli, 4,7% e 2,8% con uno e due minori, rispetto alle coppie senza figli (1,6%). Le famiglie povere sono costituite per il 26% dalla famiglia tradizionale, composta da una coppia con 1 o 2 figli. Degno di nota è, infine, il caso dei single. Nelle famiglie con un solo componente la povertà è diffusa più che nella media regionale, 3,6% contro 3,3%, sebbene con intensità leggermente inferiore. Sui single, soprattutto quando sono giovani, pesano i costi del vivere senza altri componenti che portano reddito e senza alcuna economia di scala derivante dalla condivisione delle spese.

La povertà in Toscana colpisce molto di più le famiglie in cui il capofamiglia è straniero, con una diffusione cinque volte superiore e una intensità di dieci punti percentuali più elevata, rispetto a quelle in cui è italiano. Le famiglie toscane povere assolute sono per il 34% costituite da un capofamiglia straniero. Il titolo di studio è in grado di ridurre il fenomeno della povertà che incide per il 4,2% se la persona di riferimento ha solo la scuola dell'obbligo, per il 3% se ha un diploma di scuola superiore e per l'1,7% se laureato. Su questi ultimi si nota tuttavia una maggiore intensità della povertà, pari al 40%, legata evidentemente all'età e alle condizioni lavorative più precarie che riducono il flusso di reddito annuo disponibile. Sul genere le differenze sono meno rilevanti.

Come cambiano i poveri nel tempo e nel confronto territoriale

Il profilo dei poveri in Toscana nel dopo crisi è cambiato in modo significativo e rilevante per alcune tipologie di famiglia (Tabella 4). Rispetto ad una crescita media di un punto percentuale tra il periodo precedente alla crisi economica (dal 2005 fino al 2007) e quello più recente (tra il 2014 e il 2016) la povertà è cresciuta significativamente di più per le famiglie in cui il capofamiglia è lavoratore, dipendente (+1,3 p.p.) o autonomo (+1,9 p.p.), o disoccupato (+4,2%). E' praticamente rimasta stabile la povertà delle famiglia in cui la persona di riferimento è in pensione. Non stupiscono questi risultati perché l'aumento della povertà che abbiamo sperimentato negli ultimi anni è passato attraverso la crisi del mercato del lavoro. La variazione nulla della povertà per gli over-65 conferma questa ormai nota e consolidata evidenza.



Più interessante il confronto nel tempo per tipologia di famiglia. In generale, si nota come siano le famiglie con figli quelle con l'incremento più consistente e significativo della povertà. Le famiglie con almeno tre figli o monogenitoriali, in particolare, sono quelle per le quali la crisi ha colpito più duramente (+8,7 punti percentuali per le prime, +3,8 punti per le seconde).

La povertà è, inoltre, cresciuta maggiormente laddove le famiglie sono rappresentate da persone di sesso maschile, con titolo di studio basso, coerentemente con una crisi economica che, almeno nella sua fase iniziale, ha ridotto soprattutto il peso del comparto manifatturiero più tradizionale.



TABELLA 4: VARIAZIONE DELL'INCIDENZA DI FAMIGLIE POVERE IN TOSCANA NEL TEMPO E NEL TERRITORIO PER CARATTERISTICHE - PUNTI PERCENTUALI (P.P.)

CARATTERISTICHE CAPOFAMIGLIA/FAMIGLIA	TOSCANA 2014/2016 VS TOSCANA 2005/2007	NORD VS TOSCANA 2014/2016	CENTRO VS TOSCANA 2014/2016	SUD VS TOSCANA 2014/2015
Lavoratore dipendente	1,3***	0,5	2,1***	2,8***
Lavoratore autonomo	1,9*	2,8**	6,7***	9,6***
Disoccupato	4,2	1,5	4,7	11,7***
Pensionato	0,2	0,4	0,3	1,3***
Altro	-1,5	4,5***	7,8***	9,1***
Meno di 35 anni	2,0	1,6	7,4***	11,8***
Tra 35 e 65 anni	2,3***	1,4***	4,6***	9,5***
Oltre 65 anni	0,0	0,3	0,4	1,1***
Single	-0,7	2,3***	4,5***	7,1***
Coppia senza figli	1,2***	0,4	0,7	4,0***
Coppia con un figlio minore	3,5***	-1,5	3,5**	7,2***
Coppia con 2 figli minori	-1,2	2,1	7,7***	9,8***
Coppia con 1-2 figli maggiorenni	1,6***	-0,3	-0,2	4,2***
Coppia con 3+ figli	8,7**	1,1	6,8	8,3*
Monogenitore	3,8**	1,8	4,8***	8,2***
Altro	1,3	1,2	4,0	10,9***
Italiano	0,6**	3,9**	7,8***	18,6***
Straniero	4,9	0,8	2,9**	6,7***
Scuola dell'obbligo	2,0***	0,4	4,1***	7,3***
Diploma	0,8	1,7**	3,5***	6,6***
Laurea	0,3	2,1***	2,3***	3,2***
Femmina	-0,6	0,0***	1,9***	6,3***
Maschio	2,1***	3,2	6,2***	7,9***
TOTALE TOSCANA	1,0***	1,2***	3,5***	6,8***

*** Significativo all'1%, ** Significativo al 5%, * Significativo al 10%.

Fonte: elaborazioni IRPET su dati EUSILC, ISTAT.



Entrando invece nel confronto, per l'ultimo periodo considerato, dei profili di povertà in Toscana rispetto alle altre ripartizioni geografiche emergono altre evidenze degne di nota. Innanzitutto praticamente nessuna delle tipologie di famiglia considerate presenta un'incidenza della povertà in Toscana maggiore e significativa rispetto alle altre ripartizioni geografiche. Le differenze sono, inoltre, molto accentuate e significative rispetto al Sud, ma si riducono di importanza nel confronto con il Centro e, soprattutto, con il Nord d'Italia. Nel Sud le differenze più marcate rispetto alla Toscana si osservano per le famiglie in cui la persona di riferimento è un lavoratore autonomo (+9,6 p.p.) o disoccupato (+11,7 p.p.), per quelle in cui ha meno di 35 anni (+11,8% p.p.), per le famiglie con due figli minori (+9,8 p.p.), quelle con almeno 3 figli (+8,3 p.p.), quelle monogenitoriali (+8,2 p.p.). Al Centro la povertà incide più che in Toscana soprattutto se la persona di riferimento è un lavoratore autonomo (+6,7 p.p.), se ha meno di 35 anni (+7,4 p.p.) ed ha almeno 3 figli (+6,8 p.p.).



La povertà è aumentata soprattutto per le famiglie con componenti in età da lavoro e con figli, mentre sembra aver risparmiato le famiglie con capo-famiglia in pensione

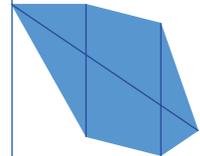
1.4 Tentativi di analisi della povertà in Toscana a livello territoriale

1.4.1 La povertà misurata attraverso le dichiarazioni ISEE

I dati amministrativi delle Dichiarazioni Sostitutive Uniche presentate per accedere o partecipare ad una prestazione sociale tramite l'ISEE costituiscono un'importante fonte di informazioni sulle condizioni economiche delle famiglie a livello locale.

Ogni anno l'INPS raccoglie le DSU che i richiedenti prestazioni sociali devono compilare per calcolare l'ISEE. I motivi per i quali le famiglie calcolano il proprio ISEE possono essere di diverso tipo: ad esempio, per accedere alle politiche per la lotta alla povertà, come il Reddito di Inclusione, per pagare le tariffe delle mense scolastiche, per accedere al nido, per ottenere una borsa per il Diritto allo Studio Universitario, per entrare in una residenza socio-assistenziale, per ottenere sconti sulle bollette dell'acqua o dell'elettricità. La propensione con cui le famiglie presentano una DSU è diversa sia tra i territori che per livelli di ISEE per i motivi più vari. Dipende, ad esempio, dall'offerta di prestazioni sociali a livello locale o dall'accesso alle informazioni sulla disponibilità di servizi. Inoltre, dato che molte delle prestazioni che necessitano dell'ISEE hanno carattere sociale, la propensione a presentare una DSU tenderà a ridursi con il miglioramento delle condizioni economiche familiari.

In Toscana nel 2017 hanno fatto una DSU per una qualche prestazione sociale il 20% delle famiglie toscane, corrispondenti a circa 322mila nuclei



Le DSU sono presentate maggiormente da famiglie con ISEE basso e che risiedono nell'area centrale e costiera



familiari e 950mila individui. La quota di famiglie che ha presentato una DSU diminuisce all'aumentare dell'ISEE delle famiglie (Tabella 5)²⁰. È al 74% per le famiglie con meno di 9.000 euro di ISEE ma si riduce molto per livelli di ISEE più elevati. Tra le famiglie con oltre 36.000 di ISEE solo l'8% presenta una DSU.

TABELLA 5: NUCLEI E INDIVIDUI CHE PRESENTANO LA DSU IN TOSCANA PER CLASSI DI ISEE - ANNO 2017

CLASSE DI ISEE	N° DSU	INCIDENZA % DSU SU FAMIGLIE	N° INDIVIDUI IN DSU	INCIDENZA % INDIVIDUI IN DSU SU POPOLAZIONE
fino a 9000	134.869	74%	381.543	88%
9000-15000	59.505	25%	175.361	30%
15000-30000	82.237	12%	251.937	16%
maggiore di 30000	45.862	8%	141.190	12%
Totale Toscana	322.473	20%	950.031	25%

Fonte: elaborazioni IRPET su dati INPS e EUSILC, ISTAT.

La propensione a presentare una DSU è più alta nell'area Centrale (20%) e nella Costa (21%), mentre si riduce nel Sud della regione (17%) e nelle aree Interne (16%) (Tabella 6).

²⁰ La distribuzione del totale delle famiglie toscane per livelli di ISEE è stimata su dati EUSILC attraverso il modello di micro simulazione fiscale dell'IRPET MicroReg.

TABELLA 6: NUCLEI E INDIVIDUI CHE PRESENTANO LA DSU IN TOSCANA PER AREA - ANNO 2017

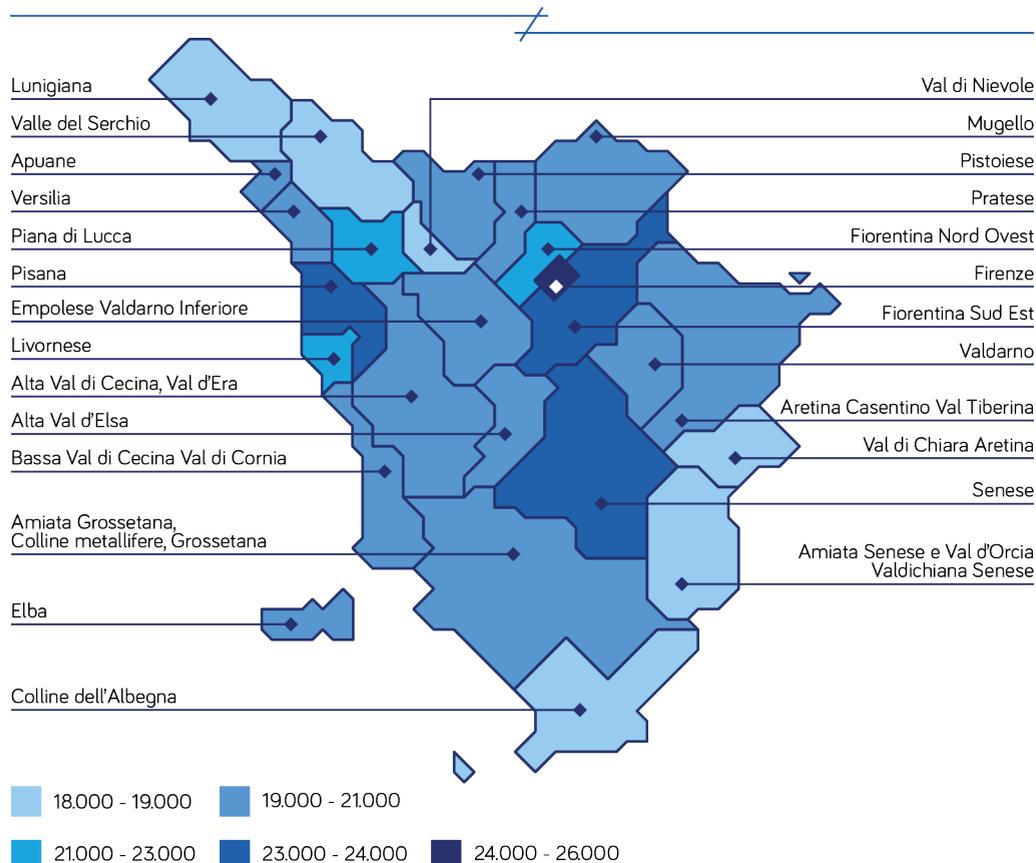
AREA	N° DSU	INCIDENZA % DSU SU FAMIGLIE	N° INDIVIDUI IN DSU	INCIDENZA % INDIVIDUI IN DSU SU POPOLAZIONE
Centrale	219.007	20%	656.895	26%
Costa	68.059	21%	190.177	27%
Interne	15.840	16%	45.740	20%
Sud	19.563	17%	57.206	23%
Totale Toscana	322.469	20%	950.018	25%

Fonte: elaborazioni IRPET su dati INPS e ISTAT.

La banca dati delle DSU, pur con i suoi limiti, può essere utilizzata per misurare condizioni di particolare disagio economico a livello territoriale. Una soglia di ISEE al di sotto della quale una famiglia può essere considerata in condizioni economiche disagiate è quella di 6.000 euro, utilizzata anche per il Reddito di Inclusione (insieme alla soglia di 3.000 euro di ISRE). Nel 2017 in Toscana hanno attestato un ISEE inferiore a 6.000 euro circa 94 mila nuclei familiari, corrispondenti al 6% della popolazione.

Per analizzare le differenze territoriali è utile confrontare l'incidenza di nuclei con ISEE sotto 6.000 euro con un indicatore delle condizioni economiche medie dell'intera popolazione. A questo fine ci viene in aiuto una diversa fonte di dati amministrativa, quella delle dichiarazioni dei redditi a fini fiscali del MEF. Come mostra la Figura 6, l'area fiorentina, parte della costa e il Senese hanno le condizioni economiche generali, misurate attraverso il reddito medio complessivo a fini Irpef per contribuente, più elevate della regione. All'opposto, il Sud-Est e il Nord mostrano il reddito medio più basso. La parte meridionale della costa e l'area centrale, esclusa la zona fiorentina, si trovano in condizioni economiche intermedie.

FIGURA 6: REDDITO LORDO MEDIO AI FINI IRPEF (MEDIA PER CONTRIBUENTE, VALORI IN EURO) PER ZONA SOCIO-SANITARIA - ANNO 2016

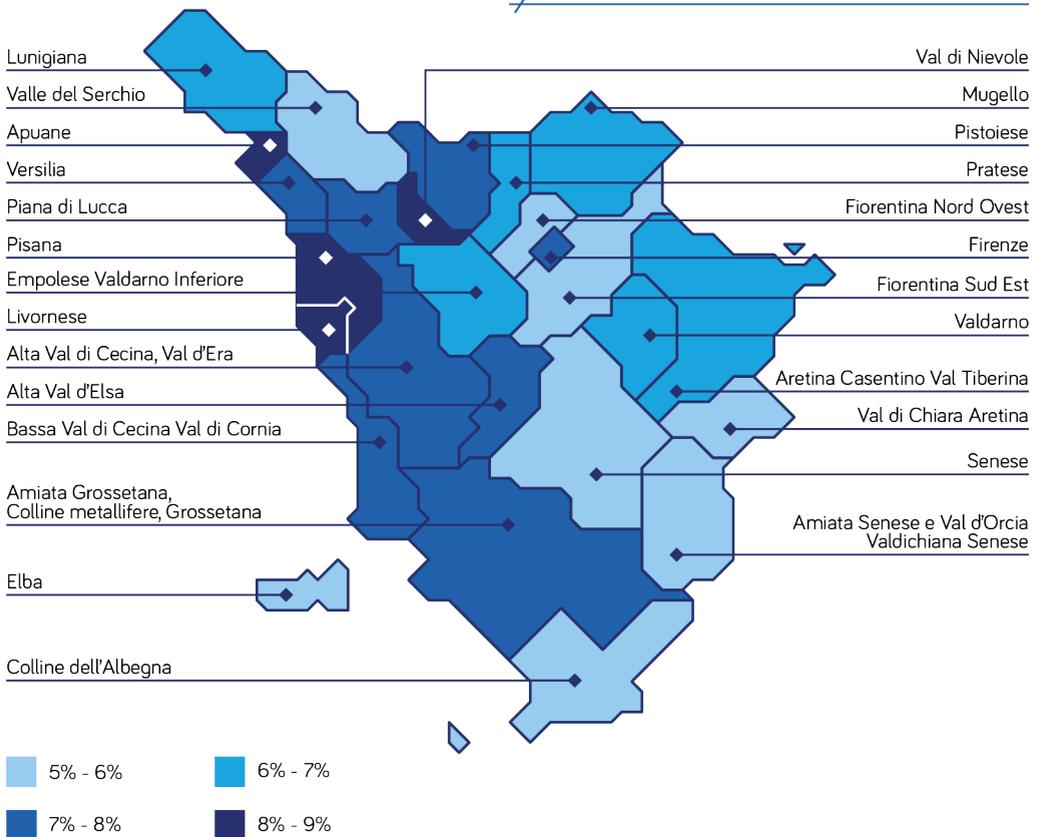


Fonte: elaborazioni IRPET su dati INPS e ISTAT.

In alcune zone a elevato reddito medio è consistente la presenza di famiglie che attestano un ISEE inferiore a 6.000 €

Le differenze territoriali nella quota di famiglie che attestano un ISEE basso, al di sotto dei 6.000 euro (Figura 7), sono solo parzialmente sovrapponibili a quelle evidenziate nel reddito medio. Sono presenti, infatti, zone con condizioni economiche generali elevate o intermedie con una alta quota di famiglie con ISEE basso, come quella di Firenze (7,8%), la Pisana (8%), la Livornese (8,4%). I motivi potrebbero essere molteplici. Sono zone in cui è presente un capoluogo di Provincia, in cui l'offerta di servizi potrebbe essere più ampia e la domanda maggiore, legata alla marginalità sociale delle periferie nei sistemi urbani. Inoltre, alcune, come il Livornese, sono state tra le aree della Regione più colpite dalla crisi.

FIGURA 7: INCIDENZA DEI NUCLEI CHE ATTESTANO MENO DI 6.000 EURO DI ISEE SUL TOTALE DELLE FAMIGLIE PER ZONA SOCIO-SANITARIA - ANNO 2017 (VAL. %)



Fonte: elaborazioni IRPET su dati INPS e ISTAT.

D'altro canto, in alcune aree con reddito medio tra i più bassi della Regione, la quota di famiglie povere di ISEE, è contenuta, come nell'Amiata Senese (5,8%), nella zona delle Colline dell'Albegna (5,7%), nella Val di Chiana Aretina (5,7%), nella Valle del Serchio (5,2%), forse più per una scarsa offerta o conoscenza delle prestazioni sociali che per un minore bisogno.



1.4.2 Le diseguaglianze territoriali misurate attraverso i dati Archimede

Come anticipato nei paragrafi precedenti la banca dati Archimede dell'ISTAT costituisce una importante fonte di informazioni a livello territoriale sulle condizioni economiche delle famiglie. L'ISTAT ha messo a disposizione degli Enti del Sistema statistico nazionale, tra cui le Regioni, la nuova banca dati per le annualità 2013, 2014 e 2015. L'unità di base di Archimede è la famiglia anagrafica, cioè l'insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune²¹. L'integrazione delle anagrafi comunali, che contengono le informazioni socio-demografiche sui membri delle famiglie anagrafiche, con le altre banche dati amministrative²² consentono di agganciare a ciascun membro del nucleo familiare le varie fonti di reddito (lavoro dipendente, lavoro autonomo, pensione, rendite del capitale ed altri trasferimenti, pubblici e privati), il titolo di studio, l'occupazione.

Con Archimede non si pongono problemi di rappresentatività statistica né nelle code della distribuzione dei redditi, né per specifiche e ristrette tipologie di famiglia né nel dettaglio territoriale. Tuttavia, altri limiti caratterizzano la banca dati. Differentemente rispetto alle indagini campionarie, come EUSILC, in Archimede è rilevato il reddito complessivo a fini IRPEF, cioè quello che ciascun contribuente dichiara al fisco. È un reddito sottostimato rispetto a quello vero per effetto dell'evasione. Il reddito ai fini IRPEF è, inoltre, un reddito al lordo dell'imposizione fiscale, mentre generalmente le condizioni economiche e la povertà delle famiglie si misurano con il reddito netto o disponibile.

L'ISTAT rende disponibile solo informazioni a livello di famiglia e non per singolo componente. Non tutte le voci di reddito da capitale reale e finanziario sono incluse e non è possibile distinguere le famiglie che vivono in affitto da quelle che hanno una propria abitazione. Infine, l'ISTAT ha reso pubblici solo i dati relativi ai comuni con più di 5.000 abitanti. Una buona parte della Toscana del Sud e del Nord non è quindi rappresentata.

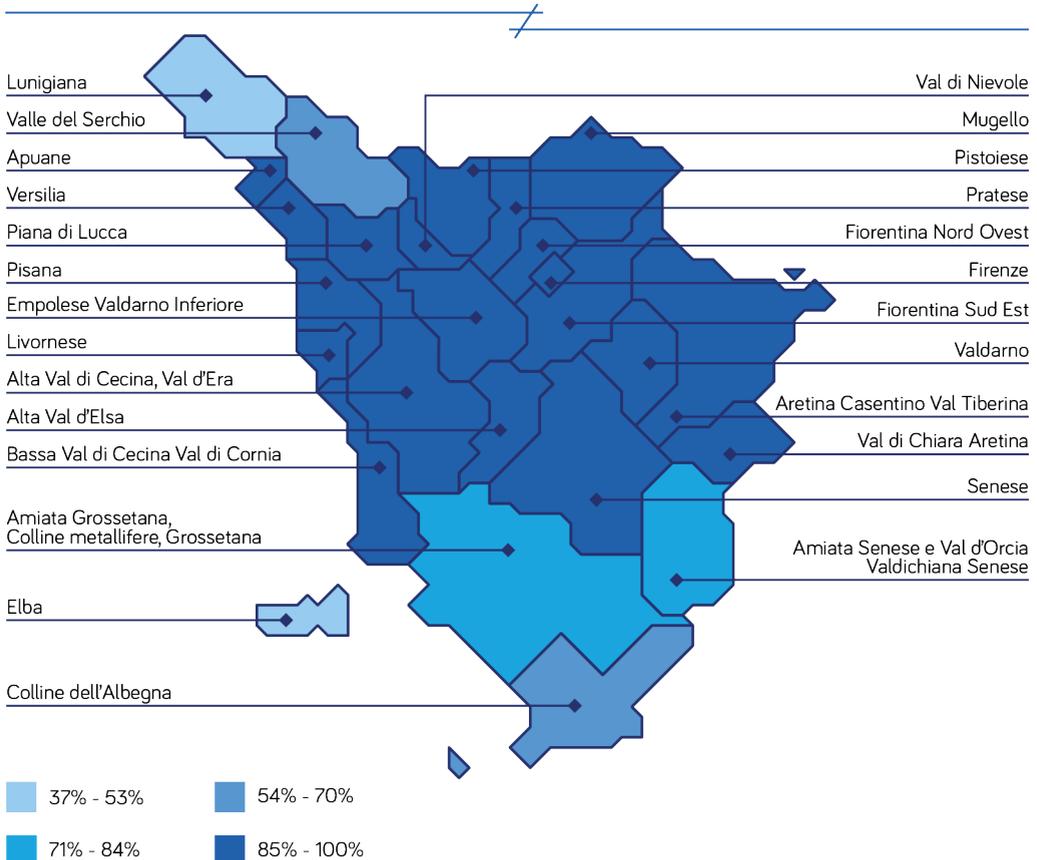
²¹ La definizione è parzialmente diversa da quella utilizzata nelle indagini campionarie in cui l'unità di analisi è la famiglia di fatto, costituita dalle persone che vivono nella stessa abitazione, anche se non residenti secondo l'anagrafe nello stesso domicilio.

²² Nel dettaglio: Liste Anagrafiche Comunali – Comuni, Dichiarazioni dei redditi (730, 770, Unico) – MEF, Casellario dei pensionati – INPS, Rapporti di lavoro domestico – INPS, Assegni al nucleo familiare per dipendenti del privato – Uniemens INPS, Trattamenti non pensionistici e voucher – INPS, Censimento popolazione ISTAT, Anagrafe studenti e degli iscritti all'università – MIUR, Occupazione – Precarietà lavorativa Archimede ISTAT.



Se consideriamo le zone socio-sanitarie, tuttavia, emerge una quota di famiglie coperte inferiore al 50% solo nella Lunigiana e all'Elba.

FIGURA 8: QUOTA DI FAMIGLIE COPERTE DAL PROGETTO ARCHIMEDE - ANNO 2015 (VAL. %)



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Archimede e DemolSTAT.



Consapevoli dei limiti della banca dati, ma anche delle sue potenzialità, esaminiamo di seguito le disuguaglianze nelle condizioni economiche familiari che emergono a livello territoriale. Come misura del benessere delle famiglie utilizziamo il reddito lordo familiare equivalente²³ mentre come indicatore consideriamo la quota di famiglie con reddito lordo familiare equivalente inferiore al primo decile²⁴ della distribuzione regionale dei redditi lordi familiari equivalenti. Per supporto nell'interpretazione dei risultati, consideriamo inoltre il reddito lordo medio familiare equivalente, come indicatore del benessere economico generale, e l'indice di Gini²⁵ del reddito lordo familiare equivalente, come indicatore della disuguaglianza della distribuzione dei redditi.

Come mostra la Figura 9, è presente sul territorio una debole relazione negativa tra reddito medio familiare e quota di famiglie sotto il primo decile della distribuzione dei redditi. Le zone con la più elevata incidenza di famiglie con reddito inferiore al primo decile, che hanno al contempo redditi medi bassi, sono le Apuane (12,8%), le Colline dell'Albegna (12,4%), la Val di Chiana Aretina (10,7%), la Valle del Serchio (10,7%), l'Amiata Grossetana (10,4%), la Lunigiana (10,3%), la Bassa Val di Cecina (10,1%). Viceversa, le zone con bassa incidenza di nuclei con reddito sotto al primo decile, e al contempo redditi medi alti, sono la Fiorentina Sud-Est (7,2%), la Fiorentina Nord-Ovest (7,1%), il Valdarno (7,1%), l'Alta Val d'Elsa (7,8%).

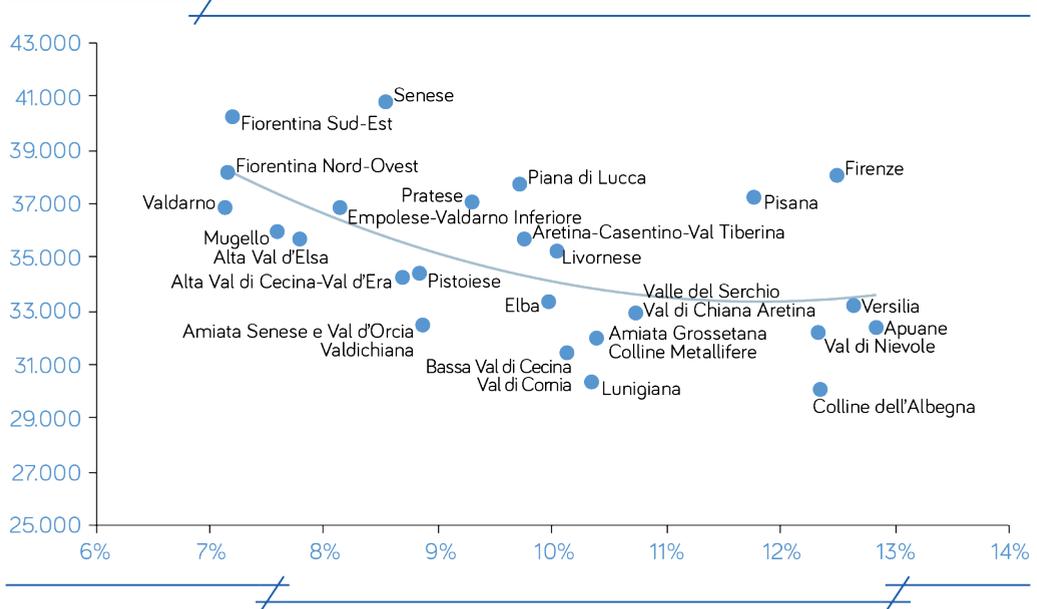
²³ La scala di equivalenza utilizzata è la scala OCSE modificata.

²⁴ I decili sono i valori che dividono la distribuzione dei redditi lordi familiari equivalenti delle famiglie, ordinate dalla più povera di reddito alla più ricca, in dieci gruppi di uguale numerosità. Il primo decile è il valore del reddito al di sotto del quale ricade il 10% delle famiglie. Detto in altre parole, il 10% delle famiglie ha reddito inferiore al valore del primo decile.

²⁵ L'indice di Gini è un indicatore sintetico che misura la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi. Assume valori compresi tra 0, in caso di perfetta uguaglianza dei redditi in una distribuzione, ed 1, in caso di massima disuguaglianza.

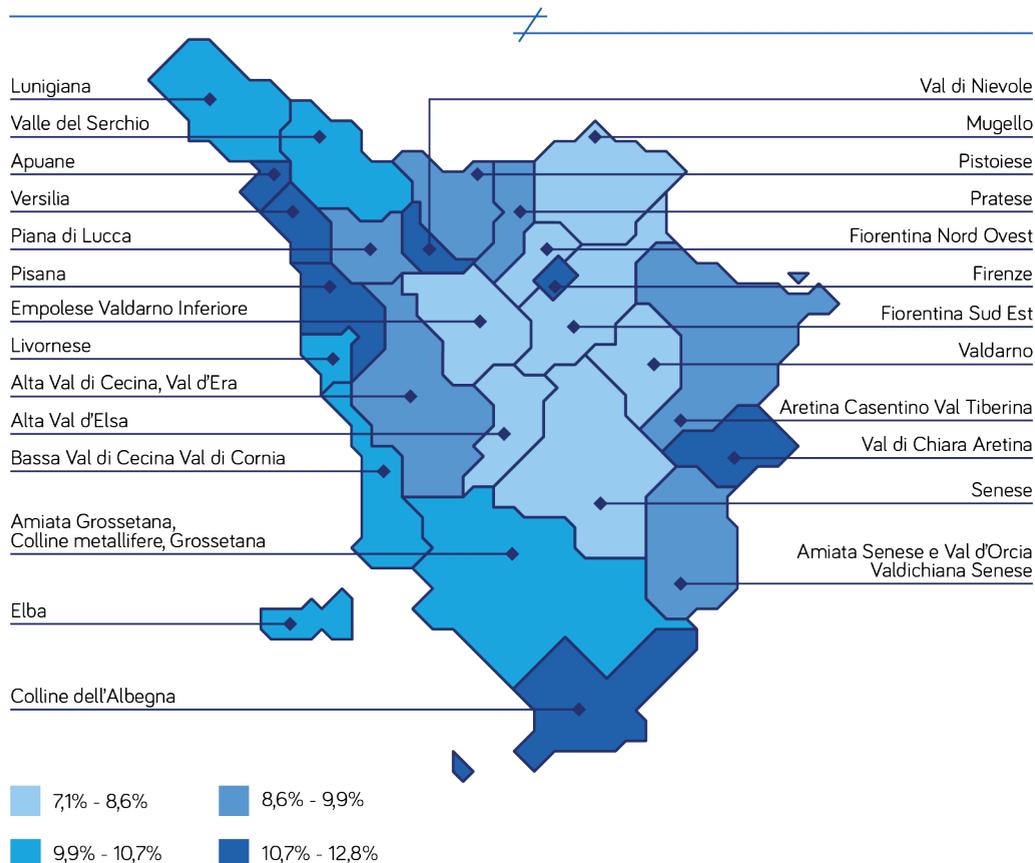


FIGURA 9: QUOTA % DI FAMIGLIE CON REDDITO INFERIORE AL 1° DECILE E REDDITO MEDIO FAMILIARE EQUIVALENTE PER ZONA SOCIO-SANITARIA - ANNO 2015



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Archimede.

FIGURA 10: QUOTA DI FAMIGLIE CON REDDITO INFERIORE AL 1° DECILE PER ZONA SOCIO-SANITARIA - ANNO 2015 (VAL. %)

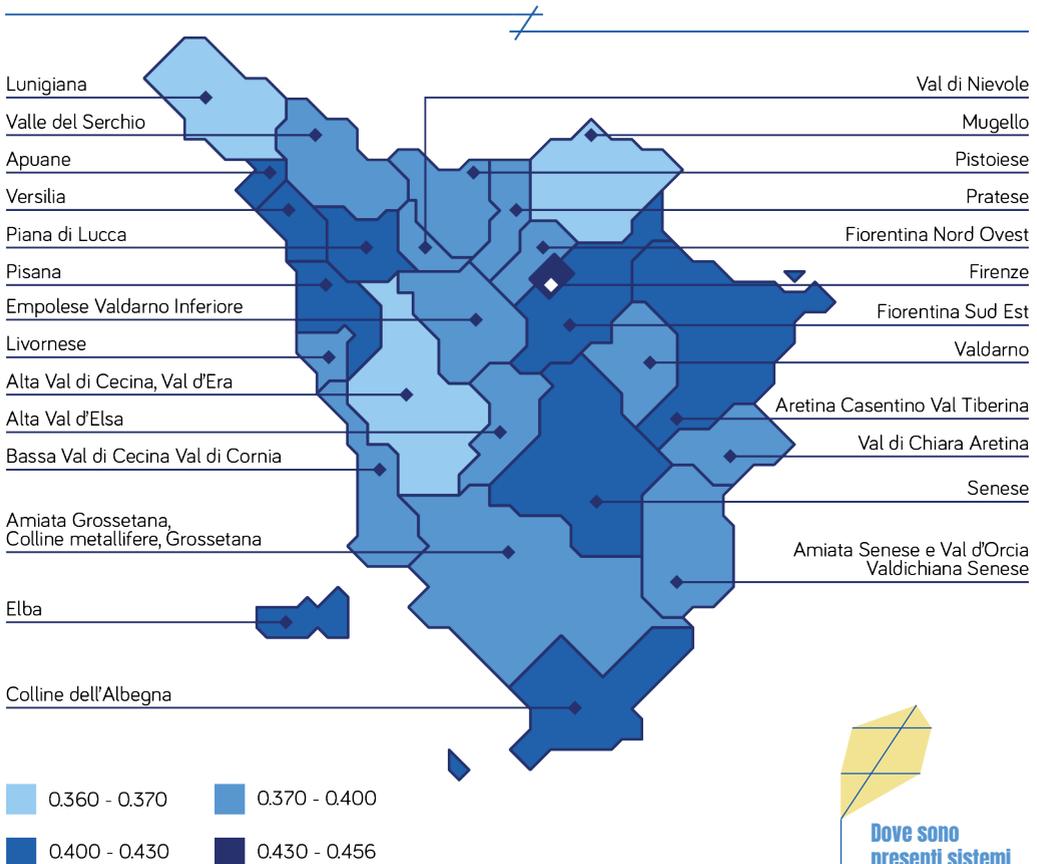


Fonte: elaborazioni IRPET su dati Archimede.

Tuttavia, sono molte le zone con incidenza di famiglie sotto il primo decile superiore a quello che ci aspetteremmo osservando il reddito medio e viceversa. Spicca, innanzitutto, la zona di Firenze, ma anche la Pisana, con l'incidenza tra le più elevate nella Regione, rispettivamente 12,5% e 11,8%, nonostante le condizioni economiche generali siano tra le più buone. La zona della Versilia è ai primi posti come quota di famiglie con redditi bassi (12,6%) in corrispondenza di condizioni economiche generali di poco inferiori alla media. Come sottolineato già nell'analisi delle dichiarazioni ISEE, si tratta molto spesso di zone in cui insistono sistemi urbani in cui potrebbero accentuarsi la

marginalità sociale e le disuguaglianze. Inoltre, nelle aree a vocazione turistica, come la Versilia, tendono probabilmente ad esasperarsi alcune forme di precarietà lavorativa, come il lavoro stagionale, che si riflettono in condizioni economiche particolarmente disagiate. In effetti, in queste aree l'indice di Gini è ai livelli più elevati di tutta la Regione (0,445 nella zona di Firenze, 0,425 nella Versilia, 0,411 nell'area Pisana) (Figura 11).

FIGURA 11: INDICE DI GINI DEL REDDITO LORDO FAMILIARE EQUIVALENTE PER ZONA SOCIO-SANITARIA - ANNO 2015



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Archimede.

Dove sono presenti sistemi urbani o turistici l'elevata disuguaglianza dei redditi si associa ad un'ampia presenza di famiglie con redditi bassi



Colpiscono, per il motivo opposto, l'Alta Val di Cecina e l'Amiata Senese con una quota di famiglie con reddito inferiore al primo decile inferiore alla media regionale, rispettivamente 8,7% e 8,9%, ma un livello di benessere economico generale contenuto. In entrambe le zone l'indice che misura la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi è contenuto (0,367 e 0,378). Sono aree della Regione, quindi, con redditi medi bassi ma ben distribuiti.

1.5 Profili di povertà

1.5.1 Sostenere e accompagnare le famiglie vulnerabili per prevenire il rischio di disuguaglianze e povertà

Rispondere ai bisogni dei genitori vulnerabili, ridurre i fattori di rischio

Le politiche regionali dedicate ai ragazzi ed alle famiglie si vanno confrontando con le dimensioni della prevenzione e della promozione, quali ambiti di intervento particolarmente adeguati ad accompagnare le situazioni di vulnerabilità familiare intesa come mancanza o debolezza nell'esercizio positivo ed autonomo delle funzioni genitoriali, con conseguente rischio di negligenza o trascuratezza nella cura dei figli.

L'etimologia ci spiega che il termine *negligere* significa non scegliere, non legare, ed infatti la nostra conoscenza sul mondo dei legami familiari ci parla di bambini e ragazzi che pur non subendo maltrattamenti o violenze vivono con genitori che non sono in grado di costruire risposte adeguate ai loro bisogni. Si tratta, quindi, di minori che non essendo collocati fuori dalla famiglia di origine rischiano di rimanere in ombra, di avere ridotte possibilità di fruizione dei servizi e delle opportunità sociali, educative, di svago e di crescita fondamentali per ogni individuo.

Anche sulla scorta di una più cogente affermazione di questi concetti, resa possibile in particolare attraverso la sperimentazione ormai quinquennale del Programma Nazionale P.I.P.P.I.²⁶, è maturato il percorso di revisione e riorganizzazione delle banche dati dell'osservatorio regionale dedicato ai minori ed alle famiglie, tradizionalmente orientato a raccogliere e analizzare dati e infor-

²⁶ Il Programma P.I.P.P.I. Programma di Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione nasce a fine 2010 come risultato di una collaborazione tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e l'Università di Padova. Dapprima rivolto alle Città riservatarie ex L. 258/1997, è stato poi esteso a tutte le regioni. Persegue la finalità di innovare le pratiche di intervento nei confronti delle famiglie cosiddette negligenti al fine di ridurre il rischio di maltrattamento e il conseguente allontanamento dei bambini dal nucleo familiare d'origine. La Regione Toscana partecipa al Programma fin dal 2013. Cfr.: <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/focus-on/sostegno-alla-genitorialita/Pagine/default.aspx>

mazioni sugli interventi di tutela per preservare e/o proteggere la salute e la sicurezza del bambino (minori fuori famiglia) piuttosto che a documentare le azioni che mirano a promuovere condizioni idonee alla crescita e a prevenire i rischi che possono ostacolare il percorso di sviluppo (minori che vivono in famiglia).

La serie di dati commentati di seguito rappresenta il tentativo di dare corpo all'insieme degli interventi e delle misure attivati dai servizi sociali e sociosanitari a sostegno di quelle famiglie con figli che si trovano a vivere situazioni di difficoltà relazionali, psicologiche, lavorative ed abitative, al fine di prevenire forme più gravi di maltrattamento e di conseguente possibile allontanamento. Queste ultime e più estreme situazioni – che riguardano già la dimensione del disagio conclamato – sono documentate dalla coppia di indicatori dell'affidamento ad altra famiglia e del collocamento in struttura residenziale, esemplari del rischio concreto di marginalità e povertà cui sono esposti i bambini ed i ragazzi allontanati dalla famiglia di origine (minori fuori dalla famiglia).²⁷

La vulnerabilità familiare, come del resto la negligenza, chiama in gioco non solo le relazioni intrafamiliari ma anche le relazioni tra la famiglia e il contesto sociale: gli studi ed i *focus* condotti nell'ambito del Programma Nazionale P.I.P.P.I. confermano l'assunto proposto in letteratura della correlazione tra la negligenza familiare e la povertà economica, sociale, culturale ed educativa. La *negligenza*, si legge nel Rapporto di valutazione 2015-2016 del Programma, *non è tanto un problema delle famiglie, quanto un problema delle condizioni sociali, economiche e culturali che contribuiscono a generarla, attraverso il cosiddetto "circolo dello svantaggio sociale" (REC 2013/112/UE): la bassa istruzione genera bassa occupazione, la bassa occupazione basso reddito, il basso reddito e quindi la condizione di povertà economica genera povertà educativa e sociale*²⁸.

I bambini ed i ragazzi inseriti nel Programma sono rappresentativi di situazioni di vulnerabilità diffuse e ricorrenti nelle quali il servizio sociale professionale interviene, anche a fronte di uno *status* economico inadeguato, con percorsi di accompagnamento ed *empowerment*: lo studio controfattuale realizzato su 10 ambiti territoriali dei 46 coinvolti in P.I.P.P.I. 2015-2016, evidenzia come le problematiche riferite ai genitori, quali disagio psicologico, disabilità o patologia psichiatrica, interessi il 56% dei casi e come solo il 21,5% sia interessato da forme di violenza assistita e maltrattamento. Molto

²⁷ L'attività di raccolta, osservazione e analisi dei dati sulla condizione dei minori toscani è prevista dalla legge regionale 31/2000 ("Partecipazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze all'attuazione delle politiche regionali di promozione e di sostegno rivolte all'infanzia e all'adolescenza"); si veda: il sito del Centro regionale Infanzia e Adolescenza: www.minoritoscana.it

²⁸ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e LabRIEF-UniPadova (2017).



più determinanti risultano le condizioni economiche che riguardano l'83% di questi genitori e che sono il risultato di fattori multipli e concomitanti, come la situazione lavorativa (67,7%), la bassa scolarizzazione (49%), i problemi abitativi (34,6%) e la povertà (26,3%).

La vulnerabilità, anche economica, di questi nuclei familiari determina quindi situazioni di concreta disuguaglianza per i ragazzi e gli interventi di affiancamento e recupero sono volti ad attivare dispositivi, come l'educativa domiciliare, il ricorso a famiglie di appoggio, i gruppi tra genitori e bambini, il sostegno scolastico, che si contraddistinguono per il lavoro di cura di tipo educativo e relazionale e che scommettono sulle potenzialità sopite della famiglia e sulla riattivazione di risorse in grado di generare processi di miglioramento.

I progetti di rafforzamento delle capacità educative dei genitori passano anche attraverso il sistema di interventi a carattere diurno incentrato su servizi come l'affidamento part-time e l'inserimento in strutture semiresidenziali che generano risposte adeguate sia ai bisogni di socializzazione dei bambini che alla necessità di affiancamento e supporto dei genitori.

Sulla prevenzione della vulnerabilità sociale ed educativa e delle situazioni di disagio, che se non adeguatamente riconosciute possono sfociare in forme di maltrattamento e abuso, scommettono infine le iniziative ed i percorsi per l'intercettazione prenatale del rischio e per il supporto nelle fasi successive alla nascita.

Gli indicatori, vecchi e nuovi, con i quali si censiscono e si monitorano gli interventi ed i servizi per quei minori che vivono in famiglie incapaci di fornire adeguate cure ed attenzioni, non contribuiscono dunque soltanto a far emergere quella metà dell'universo infantile e adolescenziale (i minori in famiglia, appunto) che spesso rimane in ombra nella narrazione convenzionale del "come stanno i bambini in Italia e nelle nostre regioni"; sono piuttosto parte integrante del processo attraverso il quale le istituzioni ed il sistema dei servizi si prendono cura delle famiglie trascuranti, negligenti, fragili e mettono in campo interventi ispirati agli obiettivi strategici della lotta alle disuguaglianze sociali e della prevenzione della povertà inseriti anche nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile²⁹.

Sul piano prettamente operativo, si tratta di indicatori che contribuiscono a delineare gli strumenti conoscitivi necessari ad assicurare alle famiglie una valutazione rigorosa dei loro bisogni ed a restituire una mappa attendibile delle risorse presenti sui territori.

La vulnerabilità delle famiglie determina disuguaglianze e svantaggi che espongono bambini e ragazzi al rischio di privazione e di povertà

²⁹ Si tratta di un programma di azione per lo Sviluppo Sostenibile sottoscritto nel settembre 2015 dai governi di 193 Paesi membri dell'ONU: www.unric.org.

Proprio la valutazione della situazione familiare, delle sue fragilità ma anche delle potenzialità da far emergere e sostenere, costituisce una delle fasi di lavoro che sta a fondamento del Programma P.I.P.P.I. che ha contaminato positivamente le misure nazionali di contrasto alla povertà, quali il Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) poi trasformato nel reddito di inclusione sociale - REI - sancito nel Decreto Legislativo 15/09/2017, n. 147³⁰. Nelle misure di livello nazionale la lotta alla povertà minorile costituisce obiettivo esplicito e non è casuale che il REI preveda a livello locale, esattamente come il Programma P.I.P.P.I., la presenza di équipe multidisciplinari *capaci di realizzare attività di analisi multidimensionale del bisogno di accompagnare le famiglie in innovativi percorsi di progettazione dell'uscita dalla povertà*³¹. Di contro, il percorso 2018-2020 del Programma P.I.P.P.I. inserisce a pieno titolo nelle équipe territoriali la figura di un referente dei centri per l'impiego, a sancire un *continuum* non solo operativo ma anche culturale e programmatico tra le azioni promozionali, preventive e di cura e accompagnamento in favore dei nuclei familiari, dei bambini e del loro ambiente di vita.

Bambini e ragazzi che vivono in famiglia e fuori famiglia, indicatori di cura e sostegno

In ambito sociale quando si introducono i temi relativi agli interventi socioassistenziali a favore dei minori, non è raro – come è stato accennato in precedenza – che l'attenzione sia rivolta quasi in maniera esclusiva al tema dei minori fuori dalla famiglia di origine (in affidamento familiare o in accoglienza in struttura residenziale). Ciò prevalentemente accade per due motivi. Il primo riguarda la forte attenzione mediatica che l'argomento “fuori famiglia” richiama a sé nelle sue diverse sfaccettature, dovuta forse ai più alti costi che queste tipologie di intervento comportano. Il secondo motivo invece è da ricercare nella ormai cronica mancanza di dati che interessano gli interventi a sostegno dei minori che vivono nel loro contesto familiare. Buco informativo generalizzato su tutto il territorio nazionale che potrà essere sanato con l'imminente avvio della fase sperimentale del progetto nazionale SInBA (Sistema Informativo sulla cura e la protezione dei Bambini e delle loro famiglie).

La Regione Toscana, attraverso l'attività del Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, ha lavorato al fine di colmare questo *gap* informativo attraverso azioni di monitoraggio realizzate e concertate con il territorio e il 2016 ha rappresentato un vero e proprio spartiacque nella quantità e nella qualità dell'informazione raccolta e prodotta. Sono state in

³⁰ Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (“Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà”).

³¹ Si veda Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2017).



particolar modo implementate molte informazioni sugli interventi attivati nei territori a sostegno delle famiglie in difficoltà e sulle attività di promozione della genitorialità e di prevenzione delle situazioni di disagio, tutti interventi che peraltro costituiscono la grande maggioranza degli interventi sociali attivati dai servizi per la fascia d'età 0-17 anni.

I dati e i relativi indicatori sugli interventi a favore dei minori – in famiglia ma anche fuori famiglia – non restituiscono, sia chiaro, una misura diretta dei livelli di povertà dei minori e delle loro famiglie, ma di certo contribuiscono a identificare situazioni di criticità e marginalità riconducibili a questi. Si pensi ad esempio, come forme più dirette di supporto e contrasto alla povertà, ai nuclei familiari beneficiari del progetto ministeriale di sostegno per l'inclusione attiva (SIA) – dal monitoraggio 2017 sostituiti con i nuclei che beneficiano delle misure di contrasto alla povertà previste con il reddito di inclusione REI – oppure ai nuclei familiari che hanno usufruito di una forma di assistenza economica da parte dei servizi territoriali.

Minori in famiglia

Tra i dati a disposizione del Centro regionale, come supporto a situazioni temporanee di inadeguatezza o inidoneità della famiglia o dei minori, trovano largo interesse quelli relativi agli interventi a carattere diurno: l'affidamento part-time, l'accoglienza in struttura semiresidenziale, gli interventi di sostegno socio-educativo scolastico e gli interventi di sostegno socio-educativo territoriale. Per queste tipologie di intervento oltre alla diversa dimensione quantitativa che li caratterizza, l'elemento comune che si presenta come elemento di criticità è dato dall'alta incidenza degli stranieri, soprattutto se confrontati con l'incidenza degli stranieri nella popolazione residente che si ricorda essere appena sotto il 15%.

Nel dettaglio, al 31 dicembre 2016 in Toscana si contano 222 minori in affidamento-part time in aumento nel triennio 2014-2016 e con un'incidenza di stranieri pari al 50%. Il tasso relativo – calcolato rispetto alla popolazione minorile di riferimento – restituisce un valore medio regionale di 4 minori in affidamento part-time ogni 10mila minori residenti sul territorio. Valori molto più alti del valore medio regionale si registrano nell'ambito Pratese (9) e in quello delle Apuane (18).

Dimensione ben più consistente hanno le accoglienze in struttura semiresidenziale che al 31 dicembre 2016 sono 817, dato sostanzialmente in linea con quello degli anni passati con un'incidenza di stranieri del 27,5%. In questo caso il tasso medio regionale, sempre calcolato sulla popolazione residente di riferimento, sale a 16 accoglienze ogni 10mila minori residenti con punte massime nell'ambito della Bassa Val di Cecina-Val di Cornia (84) e delle Colline dell'Albegna (64).



Il sostegno socio educativo domiciliare è la principale risposta alle situazioni di negligenza genitoriale: 3.066 nuclei familiari e 3.760 minori coinvolti

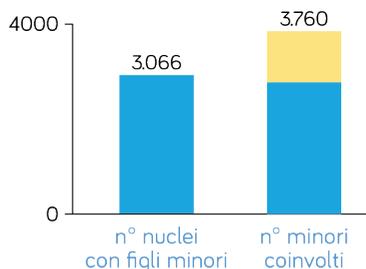
Chiudono il cerchio degli interventi a carattere diurno il sostegno socio educativo-scolastico e quello socio-educativo territoriale. Si tratta di numeri importanti che in entrambi le tipologie di intervento hanno coinvolto più di 2.500 minori. Il sostegno socio-educativo scolastico ha interessato nel corso dell'intero 2016 2.825 ragazzi di cui il 25,1% stranieri, mentre il sostegno-educativo territoriale ha visto coinvolti nel 2016 2.695 minori di cui il 29,8%, stranieri. Per entrambe le tipologie di intervento il dato, se rapportato alla popolazione minorile residente, restituisce un tasso relativo di circa 5 minori coinvolti ogni 1.000 minori residenti sul territorio regionale.

Come premesso la rilevazione 2016 è stata caratterizzata dalla forte attenzione rivolta ai dati sulle diverse forme di intervento e di sostegno alle famiglie. Tra le novità emerse le attività di comunicazione/informazione strutturate per favorire l'accesso alla rete di servizi, realizzate in 19 ambiti territoriali sui 26 esistenti e, anche se meno diffuso tra gli ambiti, il ricorso alle famiglie di appoggio avvenuto in 16 ambiti territoriali dove sono state coinvolte 11 persone singole e 64 coppie. Sul fronte supporto ai minori e alle loro famiglie nel periodo prenatale per la prevenzione di eventuali situazioni di disagio/fragilità sono stati coinvolti sull'intero territorio regionale 98 singoli e 132 coppie. Decisamente più diffuso risulta il sostegno nelle fasi successive alla nascita che nell'arco del 2016 è arrivato a coinvolgere sul territorio toscano 322 famiglie e 430 minori per un tasso medio regionale di 8 minori ogni 10mila minori residenti.

Tranne le assistenze economiche che rimangono di gran lunga la tipologia di intervento con il più alto numero di famiglie e minori coinvolti, l'attività dei servizi più diffusa sul territorio è quella che interessa il sostegno socio educativo domiciliare che nel 2016 ha visto coinvolti 3.066 nuclei familiari con figli minori e 3.760 minori per una media di 1,2 minori coinvolti per nucleo. Tra i minori registra un'incidenza significativa la quota dei minori con disabilità certificata, sono stati 870 e hanno inciso sul totale dei minori interessati in assistenza domiciliare socio assistenziale per il 23,1%. Confrontando il dato con la popolazione minorile di riferimento si ottiene un tasso di circa 7 minori con sostegno socio educativo domiciliare ogni 1.000 minori residenti. Dato questo che presenta una significativa eterogeneità tra i territori con cinque di questi che superano il valore di 10 ogni mille: la Valle del Serchio (10,9), l'Alta Val d'Elsa (addirittura 21,3), il Valdarno (10,7), Firenze (10,2) e il Mugello (12).



FIGURA 12: INTERVENTI DI SOSTEGNO SOCIO EDUCATIVO DOMICILIARE, NUCLEI CON FIGLI MINORI E MINORI COINVOLTI - ANNO 2017



Fonte: Centro Regionale Infanzia Adolescenza (Regione Toscana - Istituto degli Innocenti).

Sempre nell'ambito delle attività di sostegno domiciliare nel 2016 in Toscana si contano 625 nuclei con figli minori che hanno usufruito di assistenza domiciliare socio assistenziale. In questo caso i minori coinvolti sono stati 886 per una media di 1,4 minori a nucleo. Anche per questa tipologia di intervento la quota dei minori con disabilità certificata rimane importante e addirittura cresce fino al 31,2%, con un tasso medio regionale di 16 minori coinvolti ogni 10mila minori residenti e un picco massimo registrato nel territorio dell'Alta Val di Cecina-Val d'Era (108).

Come già detto l'assistenza economica rimane la tipologia di intervento con il più alto numero di famiglie e di minori coinvolti. Nel 2016 i nuclei con figli minori che hanno usufruito di una forma di assistenza economica sono stati 9.954 e i minori coinvolti sono stati 15.456 per una media di 1,6 minori per nucleo familiare. Media questa più alta di quelle viste per le altre tipologie di intervento che testimonia le maggiori difficoltà economiche delle famiglie con più figli minori. Tra le quasi 10mila assistenze economiche 3.968, pari al 39,9% del totale, riguardano cartelle sociali attive con determinazione del progetto individuale del minore. In questo caso i minori coinvolti sono stati 5.763.

A conferma di quanto detto sulla difficoltà oggettiva delle famiglie con più figli minori vengono i dati dei beneficiari con ratifica INPS del progetto ministeriale di sostegno per l'inclusione attiva (SIA). Nel 2016 le famiglie coinvolte sono state 1.005 e i minori 2.003 per una media di due minori a famiglia, dato decisamente più alto di tutte le altre tipologie di intervento. Il sostegno SIA oltre ad essere caratterizzato da un alto numero medio di minori per famiglia, presenta anche un'altra importante caratteristica: l'alta incidenza degli stranieri. Sono 456 le famiglie straniere beneficiarie (45,4% del totale), mentre tra i minori la stessa incidenza percentuale sale addirittura al 50,9%.

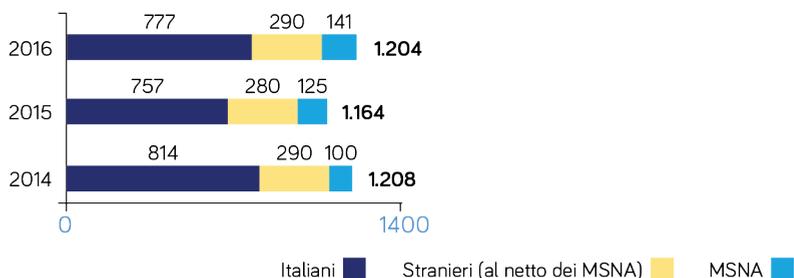
Minori fuori famiglia

Tutte le voci sopra descritte rientrano nel più ampio insieme dei minori presi in carico dai servizi sociali territoriali. In Toscana a fine 2016 i presi in carico sono 27.104 e di questi il 41,5% di cittadinanza straniera. Dato che conferma quanto già visto nelle diverse tipologie di intervento sopra citate a proposito del forte elemento di criticità delineato dall'incidenza dei minori stranieri che risultano essere proporzionalmente molti di più rispetto alla popolazione minorile residente. Il dato a fine 2016 restituisce un tasso regionale medio relativo di 48 minori presi in carico ogni 1.000 minori residenti. Dato che si presenta con una forte variabilità territoriale, con i valori più alti registrati nell'ambito della Pisana (98) e della Fiorentina Nord-Ovest (83) e i valori invece più bassi registrati nell'ambito della Senese (17), dell'Elba (20), della Val di Chiana Aretina (21) e nell'Amiata Grossetana-Colline Metallifere-Grossetana (23).

A completare il quadro degli interventi riconducibili a situazioni di marginalità e povertà non si possono escludere dal contesto i minori che vivono fuori della famiglia di origine. A fine 2016 si contano in Toscana 1.208 affidamenti familiari che nell'arco di un triennio hanno visto cambiare la loro composizione interna tra le diverse cittadinanze. Gli italiani in tre anni passano dal 68% al 64%, gli stranieri, al netto dei non accompagnati, rimangono intorno al 24%, mentre gli stranieri non accompagnati aumentando la loro incidenza percentuale dall'8% al 12%. Il tasso relativo in questo caso è di 2,1 minori in affidamento familiare – al 31 dicembre 2016 – ogni 1.000 minori residenti con un picco massimo registrato nell'ambito territoriale Bassa Val di Cecina-Val di Cornia (4,1). Tra i dati più significativi che interessano gli affidamenti familiari si conferma quello dell'incidenza dei minori stranieri che nel 2016 è stata del 35,7%. Si evidenzia anche l'11,8% di minori affidati con disabilità certificata (tra questi la quota degli stranieri è molto simile a quella dei residenti, 14,7%) e un 3% di minori per i quali il Tribunale per i minorenni competente ha emesso un provvedimento di adottabilità.



FIGURA 13: MINORI IN AFFIDAMENTO FAMILIARE PER CITTADINANZA - ANNI 2014-2016



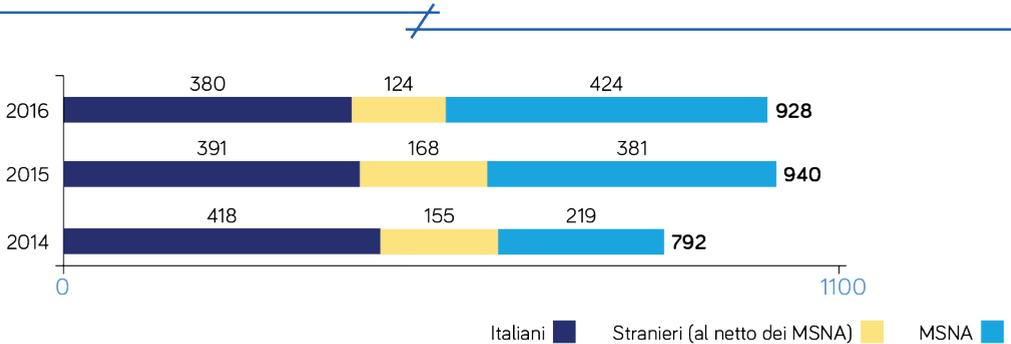
Fonte: Centro Regionale Infanzia Adolescenza (Regione Toscana - Istituto degli Innocenti).

Al 31 dicembre 2016 i minori in carico ai servizi sociali territoriali accolti in struttura residenziale sono 928 e di questi il 59,1% di cittadinanza con una forte predominanza di minori stranieri non accompagnati (erano il 77% degli stranieri). A questo contingente va poi aggiunta anche la quota degli accolti negli appartamenti per l'autonomia di circa 207 ragazzi.

Anche per le accoglienze in struttura, e decisamente in maniera più netta di quanto visto per gli affidamenti familiari, cambia la composizione interna tra le diverse cittadinanze tra il 2014 e il 2016. Mentre gli italiani e gli stranieri al netto dei non accompagnati, nello stesso periodo di riferimento, fanno registrare delle significative contrazioni, meno 9% i primi e meno 20% i secondi, i minori stranieri non accompagnati quasi raddoppiano la loro già cospicua presenza passando dai 219 di fine 2014 ai 424 di fine 2016 per un aumento percentuale del 93,6%. Al 31 dicembre 2016, per la prima volta in assoluto, il contingente dei minori stranieri non accompagnati è quello più numeroso tra i presenti nelle strutture residenziali. La forte presenza dei non accompagnati influenza non poco le caratteristiche dell'accoglienza spostando nettamente il profilo dell'accolto verso il genere maschile, le accoglienze brevi e soprattutto l'età a ridosso dei 18 anni.



FIGURA 14: MINORI ACCOLTI IN STRUTTURA RESIDENZIALE PER CITTADINANZA - ANNI 2014-2016



Fonte: Centro Regionale Infanzia Adolescenza (Regione Toscana - Istituto degli Innocenti).

Per meglio comprendere quanto l'allontanamento dalla famiglia di origine sia strettamente correlato con le problematiche legate a situazione di disagio economico dei genitori è utile citare i dati sui motivi di inserimento in struttura provenienti dal sistema informativo regionale ASMI. Rimanendo come periodo di riferimento il 31 dicembre 2016 emerge che al netto dei non accompagnati, per i quali il motivo di ingresso in struttura è strettamente correlato al loro stato di abbandono sul territorio, per gli altri accolti i motivi "economici" sono decisamente rilevanti. Ad esempio, in riferimento ai soli minori stranieri (al netto dei MSNA) i "problemi economici della famiglia" rappresentano il motivo principale di ingresso in struttura (14,4% degli accolti stranieri, al pari della conflittualità familiare). Sempre per gli stranieri è significativa la percentuale di quanti sono stati collocati per "problemi abitativi della famiglia" (5,1%) e va anche citata la quota di quanti invece hanno i genitori con "problemi lavorativi" (1,7%). Se poi si allarga l'analisi ai motivi di ingresso correlati a quello principale (è possibile averne più di uno), le percentuali diventano ancora più importanti. I "problemi economici della famiglia" sono presenti tra il 28% degli stranieri (al netto dei MSNA) e il 18,1% degli italiani, i "problemi lavorativi della famiglia" sul 15% degli italiani e l'11% degli stranieri al netto dei non accompagnati e i "problemi abitativi della famiglia" sul 12,7% di entrambe le cittadinanze.



1.5.2 Povertà alimentare: una fotografia del fenomeno

Povertà alimentare in Toscana e in Italia

Tra il 2008 e il 2016 l'Italia ha registrato uno dei maggiori incrementi della povertà alimentare. I dati dell'Istat riportano oltre 2 milioni di famiglie italiane in condizione di povertà alimentare, che, cioè, possono spendere in generi alimentari risorse inferiori rispetto alla soglia standard accettabile (Istat, 2018; Censis, 2017). La quota di famiglie cui capita di non avere soldi sufficienti per mangiare in alcuni periodi dell'anno in otto anni è passata dal 5,8% al 6,5% (250.000 nuclei familiari in più, per un totale di 1,7 milioni di famiglie che devono affrontare attualmente questa situazione). E le famiglie che non possono permettersi un pasto a base di proteine (carne, pesce o vegetali equivalenti) almeno una volta ogni due giorni sono raddoppiate di numero (da 1,9 milioni di nuclei familiari nel 2008 a 3,8 milioni nel 2016).

Nel complesso, dunque, si è estesa la quota di persone che si trovano in qualche situazione di povertà alimentare, ovvero nell'incapacità di accedere al cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato a garantire loro una vita sana e attiva rispetto al proprio contesto di riferimento. In questa situazione è paradossale notare che in Italia 5,5 milioni di tonnellate di alimenti vadano sprecati. In Italia, lo spreco alimentare è piuttosto elevato e secondo l'Osservatorio sugli sprechi tra gli alimenti che, a livello domestico, finiscono nella pattumiera troviamo: prodotti ortofrutticoli (17%), pesce (15%), pasta e pane (28%), uova (29%), carne (30%) e latticini (32%). Secondo il Barilla Center for Food and Nutrition, ogni anno finiscono nella spazzatura dai 10 ai 20 milioni di tonnellate di prodotti alimentari per un valore di circa 37 miliardi di euro. La totalità del cibo che finisce nella pattumiera servirebbe a sfamare 44 milioni di persone. La recente approvazione della L.166/2016 "Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici ai fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi" rappresenta sicuramente una tappa importante nel contrasto dello spreco alimentare in Italia. Tra gli obiettivi principali, la norma vuole incrementare il recupero e semplificare le procedure di donazione delle eccedenze alimentari, con priorità della loro destinazione all'assistenza degli indigenti. 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.

La situazione della Toscana dal punto di vista della povertà alimentare richiede grande attenzione, pur essendo meno grave non solo rispetto alla media nazionale ma anche a confronto con le principali regioni del centro-nord. Tuttavia nel 2016 in Toscana 150mila famiglie (il 9,1% del totale delle famiglie toscane, quasi una famiglia su 10) non erano in grado di affrontare la spesa



per mangiare almeno una volta ogni due giorni un pasto comprendente alimenti proteici (carne, pesce o equivalente vegetariano) (Istat, Indagine sulle condizioni di vita). A livello nazionale la quota delle famiglie che soffrivano della stessa limitazione era ben più elevata, al 14,6%. Il periodo della crisi economica ha fatto registrare un chiaro peggioramento nella qualità dell'alimentazione: nel 2008 la percentuale di famiglie toscane era al 5,5%; a distanza di otto anni il dato, dunque, è quasi raddoppiato, come è accaduto a livello nazionale.



150mila

famiglie non sono in grado di affrontare la spesa per mangiare un pasto proteico almeno una volta ogni due giorni

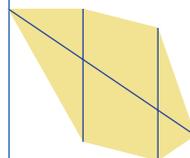




TABELLA 7: INCIDENZA DI FAMIGLIE CHE NON SONO IN GRADO DI SOSTENERE LA SPESA PER MANGIARE ALMENO UNA VOLTA OGNI DUE GIORNI UN PASTO COMPRENDENTE ALIMENTI PROTEICI (CARNE, PESCE O EQUIVALENTE VEGETARIANO) PER REGIONE - CONFRONTO 2008-2016 (VAL. ASSOLUTI E %)

REGIONE	N. FAMIGLIE IN DIFFICOLTÀ		% FAMIGLIE IN DIFFICOLTÀ	
	2008	2016	2008	2016
Piemonte	113.552	249.722	5,7	12,4
Valle d'Aosta	1.920	8.612	3,3	14,1
Lombardia	181.720	376.614	4,3	8,5
Bozen-Bolzano	16.671	12.224	8,3	5,6
Trento	11.108	31.033	5,1	13,3
Veneto	110.843	157.540	5,6	7,7
Friuli-Venezia Giulia	29.685	59.551	5,4	10,7
Liguria	53.945	102.134	6,9	13,2
Emilia-Romagna	96.160	176.805	5,0	8,9
Toscana	87.058	149.332	5,5	9,1
Umbria	17.871	52.061	4,9	13,6
Marche	34.723	75.912	5,5	11,8
Lazio	171.453	361.250	7,5	13,7
Abruzzo	38.282	94.337	7,2	17,0
Molise	4.245	11.255	3,3	8,6
Campania	271.735	737.416	13,1	34,2
Puglia	212.836	261.523	14,1	16,5
Basilicata	32.484	33.148	14,3	14,4
Calabria	65.505	158.488	8,6	19,8
Sicilia	272.260	554.363	13,8	27,4
Sardegna	78.524	98.301	11,7	13,7
ITALIA	1.902.580	3.761.621	7,7	14,6

Fonte: elaborazioni su dati EUSILC, ISTAT.



Sempre nel 2016 54.500 famiglie toscane (il 3,3% del totale delle famiglie) per alcuni periodi dell'anno hanno dovuto affrontare difficoltà ancora più gravi, non avendo il denaro per acquistare il cibo necessario. Anche in questo caso la diffusione del problema è più contenuta in Toscana rispetto all'Italia (3,3% contro 6,5% di famiglie) e all'insieme delle altre regioni del centro-nord.

Il dato attuale della Toscana è importante: 3 famiglie su 100 attraversano periodi di povertà alimentare. Tuttavia, rispetto al 2008 la situazione attuale della Toscana risulta in una certa misura alleggerita - a differenza del quadro nazionale che è andato peggiorando: le famiglie toscane in difficoltà erano quasi 66mila nel 2008, circa 11mila in più di adesso. La tenuta del sistema economico della Toscana negli anni della crisi così come anche l'attivazione di misure di risposta della povertà alimentare, diffuse sul territorio, ha contribuito a contenere il fenomeno.

**54.500**

famiglie toscane
che per alcuni pe-
riodi dell'anno non
avevano il denaro
per acquistare il
cibo necessario



TABELLA 8: INCIDENZA DI FAMIGLIE CHE, NEGLI ULTIMI 12 MESI, HANNO VISSUTO MOMENTI O PERIODI IN CUI NON AVEVANO I SOLDI PER COMPRARE IL CIBO NECESSARIO PER REGIONE - CONFRONTO 2008-2016 (VAL. ASSOLUTI E %)

REGIONE	N. FAMIGLIE PRIVE DI SOLDI PER ACQUISTARE IL CIBO		% FAMIGLIE PRIVE DI SOLDI PER ACQUISTARE IL CIBO	
	2008	2016	2008	2016
Piemonte	99.519	165.656	5,0	8,2
Valle d'Aosta	2.396	1.737	4,1	2,8
Lombardia	200.078	230.172	4,8	5,2
Bozen-Bolzano	8.542	2.183	4,3	1,0
Trento	4.797	12.459	2,2	5,4
Veneto	78.544	95.972	4,0	4,7
Friuli-Venezia Giulia	17.990	23.699	3,3	4,2
Liguria	25.362	33.679	3,2	4,4
Emilia-Romagna	87.548	77.167	4,6	3,9
Toscana	65.821	54.501	4,2	3,3
Umbria	23.246	22.033	6,3	5,8
Marche	41.582	33.968	6,6	5,3
Lazio	104.999	154.155	4,6	5,9
Abruzzo	29.017	57.889	5,5	10,4
Molise	6.385	12.182	5,0	9,3
Campania	132.605	204.368	6,4	9,5
Puglia	138.228	184.817	9,1	11,6
Basilicata	27.991	19.719	12,3	8,5
Calabria	59.106	64.601	7,7	8,1
Sicilia	209.101	185.049	10,6	9,2
Sardegna	54.654	35.479	8,1	4,9
ITALIA	1.417.511	1.671.485	5,8	6,5

Fonte: elaborazioni su dati EUSILC, ISTAT.

L'esperienza degli Empori della solidarietà

Dal momento in cui si prende in esame la questione della povertà alimentare, imponendosi quindi la globalità delle istanze e delle dimensioni che questa emergenza porta con sé, tutti gli attori e i promotori di misure per il suo contrasto concordano nel cercare di favorire pratiche che si allontanino il più possibile dal formato finora adottato ormai inefficace sia nel breve che nel lungo termine: il modello dell'assistenzialismo. Tuttavia, nonostante nuovi modelli e progetti e buone pratiche sperimentate e consolidate da quasi un decennio, in alcuni casi le abitudini assistenziali tendono involontariamente a ripresentarsi.

Il concetto di *emporio della solidarietà* prende forma nel 2008 come risposta all'insorgere di nuove forme di marginalità sociale ed economica, frutto dell'aumento delle disuguaglianze sociali e della povertà, primi segnali della crisi economica che ben conosciamo. L'obiettivo del progetto emporio era proprio quello di allontanarsi il più possibile dall'ottica di assistenzialismo legata alla distribuzione di alimenti – il cosiddetto *pacco viveri* – radicata da sempre nelle varie realtà operanti nel settore. Il progetto funziona seguendo l'idea di *market*, all'interno del quale gli assistiti possono sia reperire i beni necessari al sostentamento, sia, soprattutto, ritrovarsi in una dimensione in cui all'aiuto si accompagna una risposta più ampia alle esigenze e ai bisogni e anche, in maniera maggiore rispetto alle pratiche precedenti, è salvaguardata la dignità della persona. L'alternativa proposta funziona ancora oggi e una sorta di *modello* di questa nuova forma di sostegno alle persone e alle famiglie è in espansione.

Nonostante le prime esperienze abbiano cominciato ad operare dal 2008, ancora oggi ci si riferisce alle realtà che seguono il progetto dell'emporio della solidarietà definendole sostanzialmente come una novità del sistema. Le motivazioni sono chiare ai soggetti operanti ma anche alle persone e alle famiglie assistite: la diffusione di questo modello non esaurisce ancora tutte le aree del territorio regionale, lasciando considerevoli lacune, in alcuni casi di ampiezza provinciale; le famiglie che si affacciano al servizio sociale o che intercettano la rete dei centri di ascolto dei vari enti promotori, inoltre, non sono sempre raggiunte dalla notizia dell'esistenza di questo sistema, e, anche in base a quanto emerso dalle interviste ai volontari o agli operatori degli empori, quando ne vengono a conoscenza è soprattutto grazie al *passaparola* tra gli stessi beneficiari. Infine, la stessa opinione pubblica si ferma spesso, purtroppo, alla conoscenza dell'aiuto alimentare ed economico come consegna del pacco-viveri fatta dalle Caritas locali o dalle associazioni di volontariato del territorio.



L'emporio nasce come un'opportunità profondamente diversa rispetto alla semplice distribuzione degli alimenti, con l'intenzione di spezzare pratiche che, piuttosto che accompagnare verso un miglioramento della qualità della vita e dell'economia del nucleo familiare, hanno a volte favorito l'atrofizzarsi delle situazioni di povertà e fragilità familiare e personale.

Le caratteristiche, il funzionamento, la visione e la missione dell'*Emporio della solidarietà* risiedono nei significati stessi di ciascun termine: nel concetto di *emporio* è impressa la possibilità di *libera scelta* dei beni necessari; *solidarietà* apre il campo ad un sistema di accompagnamento, sostegno e cura dei nuclei familiari che all'emporio si rivolgono. Si individua così un luogo fisico, un punto di riferimento, che diventa strumentale al percorso offerto alle famiglie e ne intercetta i reali bisogni, evitando la cronicizzazione della situazione di disagio e rispettando però al tempo stesso la libertà di scelta dell'individuo, quindi la sua dignità, e la storia del suo vissuto: la famiglia costruisce, accompagnata ma non diretta, la sua dimensione all'interno della struttura di aiuto, svolgendo non solo il ruolo passivo di ricezione, ma compiendo, nel momento stesso in cui viene alleggerita da alcune pesantezze economiche, un percorso pedagogico di educazione alla ristrutturazione delle piccole e grandi condotte quotidiane.

Nell'anno 2017 sono state oggetto di ricerca le otto realtà presenti in Toscana: emporio della Solidarietà di Pisa, emporio della Solidarietà di Prato, emporio della Solidarietà di Poggibonsi, emporio della Solidarietà di Follonica (GR), emporio Sociale di Quarrata (PT), emporio Solidale di Livorno, la Bottega della Solidarietà di Grosseto e la Bottega "Cinque Pani" di Capannori (LU).

La diffusione di questo modello e delle sue pratiche è arrivata anche a Volterra. A partire dall'aprile 2018 opera sul territorio l'emporio *Non di solo pane* della Caritas Diocesana di Volterra (PI).

In linea con le informazioni generali riportate nel rapporto del 2017 riguardanti ciascun emporio, si riportano di seguito anche i dati sulla struttura di Volterra. Il breve trascorso operativo dell'emporio volterrano permette di registrare infatti soltanto le notizie riguardanti i dati di fondazione dell'ente, e non ancora quelli sulla distribuzione e la registrazione delle persone assistite e dei prodotti distribuiti.



TABELLA 9: IL NUOVO EMPORIO DELLA SOLIDARIETÀ "NON DI SOLO PANE" DI VOLTERRA

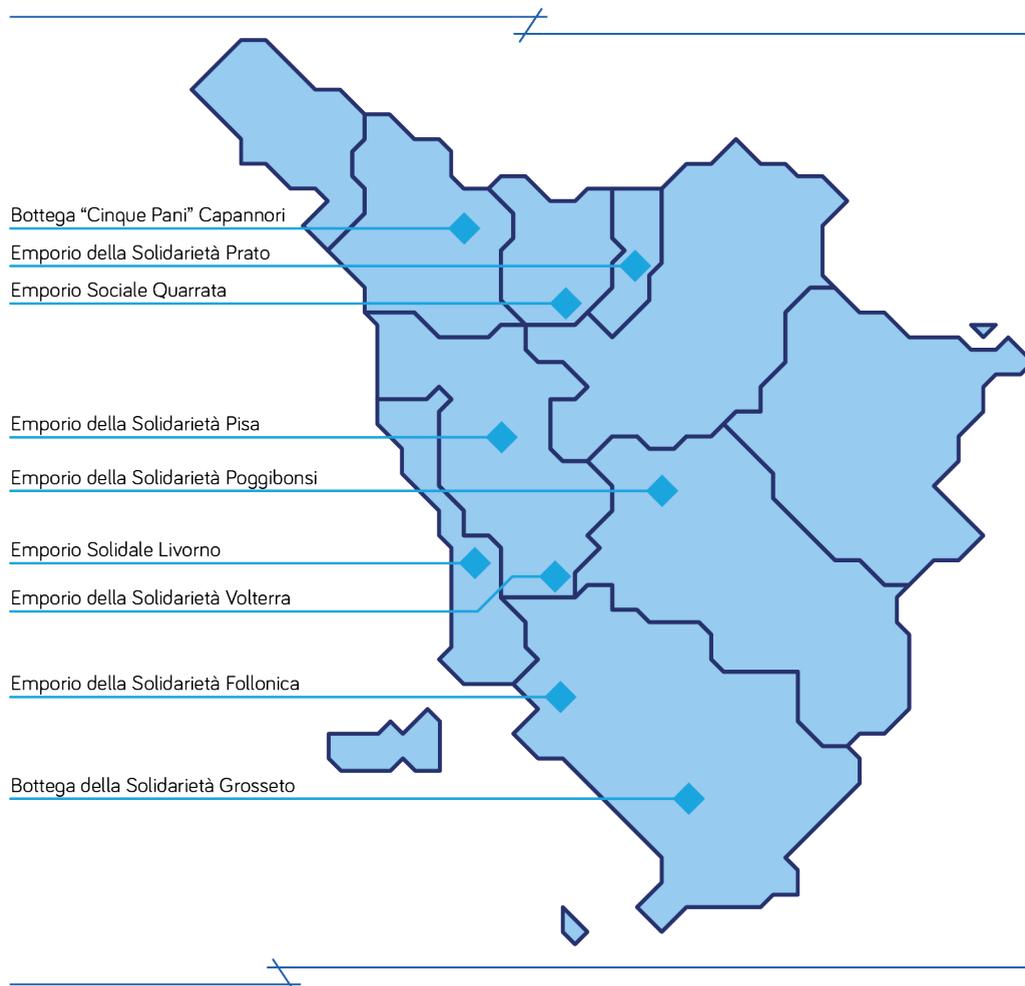
NON DI SOLO PANE - VOLTERRA	
Soggetti promotori	Caritas Diocesana di Volterra
Soggetti gestori	Caritas Diocesana di Volterra e Cooperativa Idealcoop
Rete territoriale	Unicoop, Conad, Eurospin
Relazioni con il servizio sociale	Rapporto di sinergia, collaborazione e lavoro di equipe a favore dei nuclei familiari coinvolti nel progetto

Caritas Diocesana è il principale soggetto promotore e gestore del progetto di Volterra, e questa situazione si ritrova in altri cinque tra gli empori presenti in Toscana (Pisa, Grosseto, Follonica, Prato, Capannori – nell'esperienza di Quarrata Caritas diocesana di Pistoia e Caritas zonale di Quarrata collaborano con altri enti e realtà caritative e cooperative solidali).

Si ritrova anche a Volterra la collaborazione con la grande distribuzione, con l'istituzione di convenzioni per la riduzione degli sprechi e di programmi che operano anche in vista della sensibilizzazione alle tematiche del risparmio, dello scambio e della solidarietà. Il servizio sociale territoriale, come nella maggior parte delle realtà presenti in Toscana, collabora nella segnalazione di casi e nel coinvolgimento educativo/pedagogico delle famiglie beneficiarie.



FIGURA 15: MAPPA DELLE STRUTTURE CHE OPERANO SUL MODELLO EMPORIO DELLA SOLIDARIETÀ IN TOSCANA - ANNO 2018



Se nel caso di Volterra la breve storia del progetto non permette un esame approfondito dell'esperienza, si possono invece ricavare e analizzare i dati relativi alle operatività delle strutture che hanno svolto attività di distribuzione durante tutto l'anno 2017. Sono state distribuite circa 1.688 tonnellate di merce a 3.323 nuclei familiari regolarmente censiti e tesserati secondo le tipiche modalità organizzative e gestionali. La merce, distribuita sempre e solo a titolo gratuito, si stima abbia rappresentato un valore commerciale di 3.674.865,00€. Rispetto all'anno 2016 si rileva un aumento di circa il 15% del valore commerciale della merce distribuita; la quantità di prodotti distribuiti è

umentata di circa il 19%. L'autonomia e la discrezionalità che caratterizza la gestione dei vari empori, sebbene ciascuna realtà operi in modo strutturato e regolamentato attraverso criteri e percorsi concordati con le persone assistite, è ad oggi elemento identitario qualificante. Tale cornice, profondamente connessa ai principi e all'etica solidaristica ci impongono di precisare che non è sempre possibile far emergere, almeno al momento presente, elementi oggettivi sull'aumento del quantitativo di merce distribuita alle famiglie fragili. Nella maggior parte dei casi, inoltre, gli empori hanno una base gestionale sostenuta soprattutto dal volontariato organizzato: il gran lavoro svolto da questa risorsa, che resta fondamentale per l'attività degli empori, spesso non prevede una vera e propria rendicontazione dei dati a fini statistici, oppure una classificazione delle informazioni di gestione con discriminanti pensate per far emergere considerazioni comparative. Se per i beni e i prodotti distribuiti si possono avere dati certi e registrabili, la stessa puntualità del dato non si può avere per il numero e la tipologia di persone che hanno accesso al servizio. Le tipologie di nuclei familiari, e quindi il tipo di interventi sui quali il progetto emporio viene attivato, è infatti talmente ampia (e non sempre soggetta a discriminanti predisposte alla successiva analisi delle informazioni), che un esame degli stessi apparrebbe superficiale e generico. Rimandando per questo le considerazioni analitiche e sintetiche sui dati, si può comunque sottolineare che, dalle informazioni raccolte dagli operatori delle diverse realtà toscane, nell'anno 2017 i nuclei familiari assistiti hanno registrato una leggera diminuzione.

La progettualità degli empori, la strutturazione e la missione che di anno in anno portano avanti, frutto della cooperazione di realtà a volte decisamente eterogenee, ha come conseguenza una ricca diversità di gestione tra empori, e ciascun progetto porta avanti pratiche, azioni, programmi di intervento, percorsi educativi che hanno particolarità che funzionano sul territorio ma che restano, purtroppo, non condivise, perciò esclusive di una determinata realtà locale e non diffuse come possibili buone pratiche da mettere in circolazione, disseminare e sperimentare in altri territori. Ciò è determinato dal fatto che i rapporti tra empori restano legati alla comunicazione informale. Tale informalità, con i rapporti non ufficiali di scambio e di confronto, si auspica rimanga tale tra gli operatori, tra le strutture e i soggetti promotori e gestori; eppure l'esistenza di una rete regionale tra empori, un coordinamento, una cabina di regia e confronto, costituita e con regolare adunanza, alla quale possano essere rappresentate tutte le strutture toscane che si riconoscono nel modello dell'emporio, potrebbe divenire sede e opportunità per il confronto, l'incontro, la condivisione e la diffusione di buone pratiche, e per eventuali rimodulazioni di progettualità locali che riscontrano inefficienze o fragilità. Ancora, potrebbe essere l'opportunità attraverso cui i soggetti interessati alla costituzione di un'esperienza che si fondi sul modello dell'emporio possano reperire tutte le



informazioni utili per la costituzione di questo tipo di attività. Una rete di tal fatta potrebbe anche progettare sostegni per colmare le attuali lacune territoriali (quali la provincia di Arezzo, di Firenze e di Massa e Carrara, e parte della provincia di Siena) e diventare il centro promotore dell'esperienza emporio come nuovo modello di contrasto alla povertà alimentare, proponendo incontri informativi e testimonianze, indirizzate non soltanto agli addetti ai lavori ma a tutto il territorio regionale.

L'esperienza del Banco Alimentare

L'Associazione Banco Alimentare della Toscana ha distribuito nel 2017 circa 4.600 tonnellate di prodotti alimentari alle strutture caritative convenzionate. La quantità è sensibilmente superiore a quella relativa al 2016 (circa 3.600).

Esaminando le quote sul totale dei prodotti distribuiti, si nota che è stabile rispetto al 2016 la quota dei prodotti ottenuti grazie al FEAD (Fondo aiuti europei agli indigenti) dell'Unione Europea (36%), è in lieve calo la quota dei prodotti provenienti da produttori e distributori ortofrutta (da 22 a 21%), mentre è in crescita la quota dei prodotti provenienti dall'industria di trasformazione (da 18 a 22%). Si riduce la quota dei prodotti raccolti in occasione della Giornata nazionale della collette alimentare (da 15 a 11%), la cui importanza, come sottolineato nell'edizione precedente di questo Rapporto, va comunque ben oltre la raccolta in senso stretto. E' in aumento la quota dei prodotti distribuiti in base alla convenzione Siticibo-Grande distribuzione organizzata (da 5,8 a 6,4%), mentre è in calo la quota di quelli provenienti dalla ristorazione (da 1,9 a 1,3%). E' poi da aggiungere che la convenzione Siticibo-Ristorazione ha consentito di distribuire 42.000 porzioni di cibo cucinato (una porzione è composta da un primo piatto o un secondo o un contorno); le porzioni distribuite nel 2016 erano 50.000.

TABELLA 10: PRODOTTI DISTRIBUITI DAL BANCO ALIMENTARE TOSCANA - 2013-2017 (TONNELLATE)

FORTE	2013	2014	2015	2016	2017
Valori assoluti					
Ortofrutta	130	446	412	788	956
FEAD Unione Europea	1.464	240	1.546	1.280	1.644
Industria	547	917	845	654	988
Siticibo G.D.O.	65	139	165	206	295
Giornata naz. colletta al.	717	796	555	521	494
Ristorazione	20	19	28	68	59
Altro	129	124	75	56	153
Totale	3.072	2.681	3.626	3.573	4.589
Valori percentuali					
Ortofrutta	4,2%	16,6%	11,4%	22,1%	20,8%
FEAD Unione Europea	47,7%	9,0%	42,6%	35,8%	35,8%
Industria	17,8%	34,2%	23,3%	18,3%	21,5%
Siticibo G.D.O.	2,1%	5,2%	4,6%	5,8%	6,4%
Giornata naz. colletta al.	23,3%	29,7%	15,3%	14,6%	10,8%
Ristorazione	0,7%	0,7%	0,8%	1,9%	1,3%
Altro	4,2%	4,6%	2,1%	1,6%	3,3%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati Banco Alimentare Toscana.

Le strutture caritative di distribuzione agli indigenti convenzionate col Banco Alimentare in Toscana sono 548 a fine 2017 (strutture attive), una cifra inferiore a quella dell'anno precedente (566). Rispetto all'anno precedente c'è stato un aumento cospicuo delle strutture che svolgono attività di emporio (da 2 a 11), mentre si registra una riduzione nel numero delle strutture che svolgono le altre



attività: distribuzione pacchi (da 471 a 448), mensa (da 59 a 49), residenza (da 73 a 59) e unità di strada (da 51 a 33). Si è verificata una riduzione, rispetto all'anno precedente, nel totale dei soggetti assistiti continuativi (da 92 mila a 87 mila), compensata da un aumento degli assistiti saltuari (da 2.000 a 9.000), che nel 2016 avevano una dimensione molto minore.

TABELLA 11: ATTIVITÀ SVOLTE DALLE STRUTTURE* CONVENZIONATE COL BANCO ALIMENTARE - 2016-2017

ANNO E ATTIVITÀ	NUMERO STRUTTURE	ASSISTITI		ASSISTITI CONTINUATIVI PER STRUTTURA	ASSISTITI CONTINUATIVI
		CONTINUATIVI	SALTUARI		
A fine 2016					
Totale strutture attive	566	92.100	2.340	163	100,0%
Strutture che svolgono attività di:					
Mensa	49	4.050	10	83	4,4%
Distribuzione pacchi	471	81.550	2.190	173	88,5%
Residenza	73	2.750	-	38	3,0%
Unità di strada	51	3.100	-	61	3,4%
Emporio	2	840	140	420	0,9%
A fine 2017					
Totale strutture attive	548	86.800	8.900	158	100,0%
Strutture che svolgono attività di:					
Mensa	59	3.880	720	66	4,5%
Distribuzione pacchi	448	67.380	7.800	150	77,6%
Residenza	59	1.795	-	30	2,1%
Unità di strada	33	2.000	-	61	2,3%
Emporio	11	11.745	385	1.068	13,5%

*Vi sono strutture che svolgono più di un'attività.

Fonte: elaborazioni su dati Banco Alimentare Toscana.

Crescono molto, da circa 800 a 11.700 gli assistiti continuativi nell'attività di emporio. Sono in calo gli assistiti continuativi nelle altre attività, da 81.500 a 67.400 per la distribuzione pacchi, da 2.800 a 1.800 per le residenze, da 3.100 a 2.000 per le unità di strada; è molto limitato il calo per quanto riguarda l'attività di mensa (da 4.000 a 3.900). Gli assistiti saltuari, che nel 2016 avevano complessivamente una dimensione molto limitata, passano da 2.200 a 7.800 nell'attività di distribuzione pacchi; acquistano una certa dimensione anche per l'attività di mensa (800), dove l'anno precedente erano praticamente assenti.

Il numero medio di assistiti continuativi per struttura che effettua una determinata attività passa da 420 a 1.068 per gli empori. È stabile per le unità di strada (61), mentre è in diminuzione per le attività di distribuzione pacchi (da 173 a 150), residenza (da 38 a 30) e mensa (da 83 a 66). Per l'attività di emporio già l'anno precedente, con due sole strutture che esercitavano l'attività, il numero medio di assistiti continuativi per struttura era nettamente superiore a quello delle altre attività esercitate dalle strutture convenzionate. Il passaggio da 2 a 11 delle strutture che esercitano l'attività di emporio si associa a una crescita elevata degli assistiti per struttura, ampliando la differenza con le altre attività.

Va tenuto presente che le strutture caritative convenzionate possono esercitare la/le proprie attività di contrasto alla povertà alimentare anche con fonti di approvvigionamento diverse dal Banco. Altre possibilità di approvvigionamento di prodotti alimentari sono la donazione diretta di prodotti a parte delle famiglie o la raccolta dai clienti di alcuni esercizi della grande distribuzione, in collaborazione con questi, durante i loro acquisti in giornate stabilite (diverse dalla Giornata nazionale della colletta alimentare).

Rispetto al 2016, la maggiore quantità di prodotti distribuiti dal Banco Alimentare alle strutture caritative convenzionate non si è associata a un aumento, se non molto piccolo, del numero totale degli assistiti (la somma degli assistiti continuativi e di quelli saltuari passa da 94.700 a 95.700). C'è stata, invece, una variazione della composizione degli assistiti tra le varie attività esercitate dalle strutture, con una crescita, per gli assistiti continuativi, dell'incidenza dell'attività di emporio (da 1 a 13%) e una diminuzione dell'incidenza dell'attività di distribuzione pacchi (da 89 a 78%). L'attività di emporio accresce, rispetto alla modalità della distribuzione pacchi, le possibilità di scelta da parte degli assistiti e favorisce l'acquisizione di un paniere di beni più ampio. Utilizzando la terminologia introdotta da Amartya Sen, l'economista più importante a livello mondiale nel campo degli studi sulla povertà, possiamo dire che l'emporio aumenta la capacità delle persone assistite. Come è stato sottolineato nell'edizione precedente del Rapporto, gli empori della solidarietà rientrano tra quei progetti più articolati che si pongono l'obiettivo di ridare dignità alle persone in difficoltà economica, responsabilizzandole e cercando di renderle autonome nelle scelte.



1.5.3 Il disagio abitativo

Il disagio abitativo, fenomeno particolarmente rilevante allorché ci si trova a parlare delle povertà, è un concetto multidimensionale e complesso, in cui la questione definitoria non può essere ridotta alla mera disponibilità, o meno, della casa³². La povertà abitativa conosce anzitutto diverse intensità, dalle forme più gravi (non-casa) a quelle meno visibili come la non adeguatezza della casa alle caratteristiche del nucleo che la vive, passando per quelle situazioni di potenziale rischio abitativo (p.e. le procedure di sfratto per morosità). Palvarini³³ individua cinque domini della povertà abitativa, sulla base del tipo di disagio vissuto:

- Dominio *fisico*: si tratta del disagio dato da deficit strutturali o dalla carenza di servizi dell'abitazione.
- Dominio *legale*: l'insicurezza legata al titolo di godimento dell'abitazione (occupazione senza titolo, affitti "in nero" o senza garanzia di rinnovo dopo la scadenza).
- Dominio *sociale*: forme di disagio dovuto ad un disequilibrio nella relazione tra la casa e i suoi abitanti (sovraffollamento, convivenze forzate).
- Dominio *economico*: si tratta del fenomeno, sempre più frequente, dello stress da costo, al quale sono sottoposte quelle famiglie per le quali i costi destinati all'abitazione (per affitti, mutui, utenze) impegnano una quota troppo ampia del reddito familiare.
- Dominio *territoriale*: si può annoverare tra le manifestazioni della povertà abitativa, seppur in forma liminale, anche il disagio dato dal contesto di quartiere: non è l'abitazione, ma è il contesto territoriale nel quale essa è inserita ad essere percepito come un problema.

Appare quindi, in tutta evidenza, come le politiche abitative costituiscano un'area fondamentale del sistema di *welfare state*. Nel corso degli ultimi decenni le politiche promosse a livello centrale prima, e locale poi, sono andate maggiormente nella direzione di incentivare l'acquisto dell'abitazione (con conseguente contrazione del mercato dell'affitto), il che ha portato l'Italia, nel

³² Questo paragrafo presenta alcune evidenze, aggiornandole dove possibile, di Abitare in Toscana - Anno 2017. Sesto Rapporto sulla condizione abitativa, dell'Osservatorio Sociale Regionale della Toscana.

³³ Palvarini P. (2006).

contesto europeo, ad essere uno dei Paesi con la più elevata percentuale di proprietari di casa (72,9% contro una media dei Paesi dell'area Euro del 66,4%; Eurostat, *Statistiche sulle abitazioni*, 2015).

La dinamica costruttiva dell'edilizia popolare ha altresì subito una brusca frenata a partire dagli anni Novanta, tanto che – in Toscana – circa 9 fabbricati Erp su 10 sono stati costruiti prima di questo periodo. La crisi economica che si è abbattuta anche sul nostro Paese a partire dal 2008, che è stata – è bene ricordarlo – anzitutto una crisi del settore immobiliare, ha così “spiazzato” lo scenario pre esistente, che si è nei fatti mostrato inadeguato, sia dal punto di vista degli strumenti che delle risorse a disposizione, a fronteggiare una situazione di impoverimento di strati sempre più ampi della popolazione.

Allo stesso tempo, dal punto di vista delle caratteristiche delle strutture familiari e sociali, si è assistito alla polverizzazione dei nuclei e al progressivo indebolimento delle reti di sostegno familiari, amicali e/o di altro tipo, che in precedenza avevano invece svolto un importante ruolo ausiliario rispetto alle politiche sociali, da sempre nel nostro Paese caratterizzate per essere di tipo “residuale”³⁴, ovvero limitandosi a fornire interventi di tipo temporaneo in risposta a bisogni individuali e solo quando gli altri canali di intervento – famiglia e mercato – non riescono ad attivarsi (politica sociale intesa come assistenza). L'incrocio di tali fattori ha determinato quindi una sorta di “trappola abitativa” per quegli individui e quei nuclei familiari che non possono rivolgersi al mercato delle compravendite, pagando al contempo prezzi elevati sul mercato degli affitti, in considerazione del relativamente basso numero di alloggi disponibili sul mercato delle locazioni e dell'offerta saturo e con basso turnover dell'edilizia residenziale pubblica.

L'esplosione delle richieste di sfratto in Toscana – passate dalle 6.342 del 2008, alle 15.026 del 2013 (anno di picco) per poi arrivare alle 10.614 del 2017 – è sintomatica di questo forte aumento delle povertà. Gli strumenti messi in campo dai diversi livelli istituzionali – Contributo affitto, Fondo per la morosità incolpevole, Commissioni territoriali a livello di LODE, alloggi a canone calmierato o di edilizia sociale – hanno altresì risentito di finanziamenti inadeguati a coprire la domanda, o arrivati a singhiozzo (lo stanziamento ministeriale per il contributo affitto, p.e., è stato azzerato per le annualità 2013 e 2016-2018, compensato solo in parte dagli stanziamenti regionali e degli enti locali).

L'edilizia residenziale pubblica, in tale contesto, riesce a dare risposta soltanto ad una parte della domanda abitativa: secondo stime Federcasa, presso i Comuni italiani giacciono circa 650mila domande, un numero quasi pari al totale delle famiglie già assegnatarie di alloggi gestiti in locazione dalle Aziende pubbliche per la casa; in Toscana la situazione è relativamente mi-

³⁴ G. Esping-Andersen (1990).



gliore: al 2016, a fronte di 47.384 nuclei familiari che vivono negli alloggi Erp (circa 1 famiglia su 5 che vive in affitto)³⁵, vi sono 21.798 domande ammesse dalle graduatorie dei Comuni, in attesa quindi di assegnazione di un alloggio³⁶.

È importante poi ricordare, con Palvarini³⁷, che le statistiche sulla povertà non tengono generalmente conto delle spese abitative, elemento che invece porta a una caduta in povertà di fasce anche rilevanti di popolazione: la quota di famiglie a rischio di povertà (calcolata in ambito europeo rispetto al reddito mediano equalizzato) che si trovano in una situazione di *overburden* – il caso in cui le spese connesse alla casa di abitazione siano superiori al 40% del reddito familiare – è cresciuta dal 35,9% (2005) al 37,2% (2010), fino al 39,1% del 2016, mentre è leggermente diminuita per le famiglie con un reddito maggiore (cfr. Housing Europe, 2017). La disuguaglianza è quindi una chiave di lettura centrale: se le spese abitative aumentano per tutte le fasce di reddito, aumentano più che proporzionalmente per le fasce più deboli, come i giovani, i disoccupati e i lavoratori con bassi salari, gli immigrati, i genitori *single*, le persone con disabilità, gli anziani che vivono in alloggi non adatti alle esigenze della vecchiaia.

Rispetto alle persone in condizioni di fragilità estrema, *in primis* i senza fissa dimora, le soluzioni tradizionalmente adottate sono state di tipo *emergenziale* e *temporaneo*, quasi a negare il diritto alla casa come risposta per individui in condizione di marginalità cronica. Politiche ispirate all'*housing first*³⁸, che finalmente hanno iniziato a contaminare le logiche di intervento nei confronti degli *homeless*, rappresentano al contrario delle positive novità che si stanno affacciando nel nostro Paese, e in Toscana per quanto ci riguarda.

All'interno del quadro delineato, quindi, emergono ancora oggi degli elementi di forte criticità sia rispetto al quadro macroeconomico che investe le condizioni delle famiglie – sul lato delle spese per l'abitazione, ma non solo – sia agli strumenti e risorse in campo per fronteggiare la povertà abitativa. Certezza delle risorse e incremento dei finanziamenti rivolti alle politiche di prevenzione e risposta al disagio abitativo sono indubbiamente due prerequisiti per affrontare in modo sistematico l'emergenza casa. *Housing first* dimostra però come esistano anche ampi spazi di sperimentazione e innovazione nell'ambito delle politiche di risposta alla povertà abitativa: il ripensamento di modelli settoriali e basati essenzialmente su trasferimenti monetari o sull'as-



La povertà
abitativa come
chiave
interpretativa
delle
disuguaglianze

³⁵ Il 26,3% delle famiglie toscane che vive in un alloggio Erp è composto da una sola persona, di cui il 13,4% è rappresentata da un anziano con più di 85 anni, mentre nel 20,4% dei nuclei assegnatari sono presenti soggetti con invalidità.

³⁶ Per i dati relativi al 2017, cfr. Osservatorio Sociale Regionale della Toscana (2018).

³⁷ Palvarini P. (2014) pp. 37-69.

³⁸ Il riferimento, in particolare, è all'Avviso 4 PON Inclusion e PO I FEAD, avviso per la presentazione di Proposte di intervento per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora.

segnazione di un alloggio popolare, slegati da una presa in carico globale del nucleo familiare rivolta al suo *empowerment*, sembra oggi essere una necessità non più differibile sul piano degli interventi pubblici di contrasto alle povertà.

1.5.4 Marginalità estrema

Senza dimora: dall'emergenza all'inclusione

Prendiamo le mosse per queste considerazioni dal progetto che Regione Toscana ha presentato sui fondi messi a disposizione dal PON inclusione – PO I FEAD³⁹ per una cifra complessiva di euro 1.702.500, dando vita ad un primo intervento organico per l'inclusione dei senza dimora con l'obiettivo principale di iniziare a creare un sistema regionale integrato e diffuso di servizi territoriali rivolti a persone in situazioni di grave marginalità, centrato sulla presa in carico e sulla promozione di percorsi di progressivo inserimento sociale, abitativo e lavorativo.

Il primo problema che si è verificato è la rilevazione del numero delle persone senza dimora, obiettivo che si sono poste le diverse agenzie pubbliche e private che di queste persone si occupano, compreso l'Istituto Nazionale di Statistica⁴⁰, incontrando difficoltà di diverso tipo che possono essere sintetizzate in tre punti principali.

- In primo luogo una difficoltà di definizione. Da poco tempo abbiamo a disposizione un riferimento di natura classificatoria che ci aiuti a guardare situazioni tanto diverse e contemporaneamente tanto simili secondo elementi tipizzati. In Italia il Ministero ha assunto come riferimento nella sua linea guida la classificazione ETHOS elaborata da FEANTSA⁴¹. Si tratta di una classificazione

³⁹ Vedi nota 45.

⁴⁰ Per quanto riguarda i dati a livello nazionale, con le cautele già espresse, si veda Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2015) pp. 85 e ss. Le Linee di indirizzo sono state oggetto di apposito accordo tra il Governo, le Regioni, le Province Autonome e le Autonomie locali in sede di Conferenza Unificata del 5 novembre 2015. Le Linee di Indirizzo sono il frutto di un gruppo di lavoro coordinato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione Generale per l'Inclusione e le Politiche Sociali. Il gruppo si è avvalso della Segreteria Tecnica della Fio.PSD (Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora) e ha coinvolto, in particolare, le 12 città con più di 250 mila abitanti, dove il fenomeno è più diffuso. Del tavolo hanno fatto parte i diversi livelli di governo, rappresentati dalla Commissione Politiche Sociali della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e dall'ANCI, oltre al Ministero delle Infrastrutture (DG per le Politiche Abitative).

⁴¹ Ibidem, pp. 11 e ss. Si rimanda anche ai seguenti siti di FIOPSD e FEANTSA: <https://www.>



basata su una griglia di indicatori che fanno riferimento alla grave esclusione abitativa, che utilizza 13 categorie operative pensate in funzione prospettica per diverse finalità: dal creare una mappa del fenomeno delle persone senza dimora allo sviluppo, monitoraggio e verifica di politiche adeguate alla soluzione del problema.

TABELLA 12: CLASSIFICAZIONE ETHOS - SENZA TETTO

SENZA TETTO		
CATEGORIE OPERATIVE	SITUAZIONE ABITATIVA	DEFINIZIONE GENERICA
1 Persone che vivono in strada o in sistemazioni di fortuna	1.1 Strada o sistemazione di fortuna	Vivere in strada o in sistemazioni di fortuna senza un riparo che possa essere definito come una soluzione abitativa
2 Persone che ricorrono a dormitori o strutture di accoglienza notturna	2.1 Dormitori o strutture di accoglienza notturna	Persone senza abitazione fissa che si spostano frequentemente tra i vari tipi di dormitori o strutture di accoglienza

Fonte: linee guida di indirizzo per la grave marginalità adulta.



TABELLA 12: CLASSIFICAZIONE ETHOS - SENZA CASA

SENZA CASA		
CATEGORIE OPERATIVE	SITUAZIONE ABITATIVA	DEFINIZIONE GENERICA
3 Ospiti in strutture per persone senza dimora	3.1 Centri di accoglienza per persone senza dimora 3.2 Alloggi temporanei 3.3 Alloggi temporanei con servizio di assistenza	In cui il periodo di soggiorno è di breve durata
4 Ospiti in dormitori e centri di accoglienza per donne	4.1 Dormitori e centri di accoglienza per donne	Donne ospitate a causa di violenza domestica, in cui il periodo di soggiorno è di breve durata
5 Ospiti in strutture per immigrati, richiedenti asilo e rifugiati	5.1 Alloggi temporanei/centri di accoglienza 5.2 Alloggi per lavoratori immigrati	Immigrati in centri di accoglienza ospiti per un breve periodo a causa della loro condizione di immigrati
6 Persone in attesa di essere dimesse da istituzioni	6.1 Istituzioni penali (carceri) 6.2 Comunità terapeutiche, ospedali e istituti di cura 6.3 Istituti, case famiglia e comunità per minori	Non sono disponibili soluzioni abitative prima del rilascio Soggiorno che diviene più lungo del necessario a causa della mancanza di soluzioni abitative al termine del percorso terapeutico Mancanza di una soluzione abitativa autonoma (ad esempio al compimento del 18° anno di età)
7 Persone che ricevono interventi di sostegno di lunga durata in quanto senza dimora	7.1 Strutture residenziali assistite 7.2 Alloggi o sistemazioni transitorie con accompagnamento sociale	Sistemazione di lunga durata con cure per persone precedentemente senza dimora (normalmente più di un anno) anche per mancanza di sbocchi abitativi più adeguati

Fonte: linee guida di indirizzo per la grave marginalità adulta.



TABELLA 12: CLASSIFICAZIONE ETHOS - SISTEMAZIONI INSIKURE

SISTEMAZIONI INSIKURE		
CATEGORIE OPERATIVE	SITUAZIONE ABITATIVA	DEFINIZIONE GENERICA
8 Persone che vivono in sistemazioni non garantite	8.1 Coabitazione temporanea con famiglia e amici	La persona utilizza un alloggio diverso per indisponibilità del proprio alloggio abituale o di altre soluzioni abitative nel Comune di residenza
	8.2 Mancanza di un contratto di affitto	Nessun (sub)affitto legale, occupazione abusiva/illegale
	8.3 Occupazione illegale di alloggio o edificio o terreno	Occupazione abusiva di suolo/terreno
9 Persone che vivono a rischio di perdita dell'alloggio	9.1 Sotto sfratto esecutivo	Dove gli ordini di sfratto sono operativi
	9.2 Sotto ingiunzione di ripresa di possesso da parte di società di credito	Dove il creditore ha titolo legale per riprendere possesso dell'alloggio
10 Persone che vivono a rischio di violenza domestica	10.1 Esistenza di rapporti di polizia relativi a fatti violenti	Dove l'azione della polizia è atta ad assicurare luoghi di sicurezza per le vittime di violenza domestica

Fonte: linee guida di indirizzo per la grave marginalità adulta.



TABELLA 12: CLASSIFICAZIONE ETHOS - SISTEMAZIONI INADEGUATE

SISTEMAZIONI INADEGUATE		
CATEGORIE OPERATIVE	SITUAZIONE ABITATIVA	DEFINIZIONE GENERICA
11 Persone che vivono in strutture temporanee non rispondenti agli standard abitativi comuni	11.1 Roulotte	Nel caso non sia l'abituale residenza della persona
	11.2 Edifici non rispondenti alle norme edilizie	Ricovero di ripiego, capanna o baracca
	11.3 Strutture temporanee	Capanna con struttura semi-permanente o cabina (ad es. marina)
12 Persone che vivono in alloggi impropri	12.1 Occupazione di un luogo dichiarato inadatto per uso abitativo	Definito come inadatto per uso abitativo dalla legislazione nazionale o dalle regolamentazioni sull'edilizia
13 Persone che vivono in situazioni di estremo affollamento	13.1 Più alto del tasso nazionale di affollamento	Definito come più alto del tasso nazionale di affollamento

Fonte: linee guida di indirizzo per la grave marginalità adulta.

- Altro elemento che non favorisce una rilevazione del fenomeno deriva proprio dai modelli operativi e di programmazione che sono stati adottati per la messa in opera di azioni di contrasto alla grave emarginazione. Molto spesso si è trattato di interventi di matrice assistenzialistica o orientati alla mera riduzione del danno, che pur rappresentando una prima risposta al bisogno, sono tuttavia caratterizzati da estrema variabilità nel tempo e nello spazio, non sempre organicamente finalizzati e collegati a processi di autonomia della persona ed alla fuoriuscita da una condizione di estrema marginalità non più considerata come condizione cronica.
- La stessa natura complessa della condizione di persona senza dimora non ne facilita la conoscenza: non si tratta infatti di una mera povertà di beni materiali ma anche di povertà simbolico-esistenziali, sia assolute che relative, che si combinano a situazioni personali segnate da problematiche complesse, le quali conducono alla deprivazione materiale, all'esclusione sociale e





all'emarginazione di chi ne è colpito e che, quindi, meritano di ricevere una degna attenzione e una strategia di intervento incisiva e di lungo periodo⁴².

In ordine a questo gap di conoscenza e in ordine all'obiettivo di far emergere e dare una prima sistematizzazione al complesso degli interventi, la Toscana, fra le pochissime regioni italiane a intraprendere questa strada, ha elaborato un progetto diffuso su tutto il territorio, scegliendo di co-progettarlo con gli ambiti territoriali dei Comuni capoluogo, basandosi anche sulla considerazione metodologica, suffragata anche dalle indicazioni dell'Istituto Nazionale di Statistica, secondo cui il fenomeno dei senza dimora sia caratteristico dei contesti urbani.

Il progetto, in corso di attuazione, vede come soggetti gestori Prato, Pistoia, Lucca, Massa Carrara, Pisa, Livorno, Grosseto, Siena e Arezzo; Firenze, in quanto città metropolitana beneficia di un finanziamento specifico da parte del Ministero diverso da quello propriamente regionale, ma per dare a tutto il sistema una impronta comune sono state avviate specifiche forme di collaborazione e integrazione.

L'obiettivo è la promozione di servizi di accoglienza, ascolto e sostegno, rivolti ai senza dimora con particolare attenzione ad azioni innovative, quali quelle denominate *'housing first'* e *'housing led'*⁴³, specificamente indicate a livello internazionale per costruire percorsi abitativi alternativi rivolti ai senza dimora e agendo dunque in contrasto alla cronicizzazione della condizione di strada ad integrazione e sviluppo degli interventi di emergenza e di bassa soglia.

La dimensione regionale del progetto contro povertà estrema e emarginazione grave implica la creazione di una cabina di regia per il coordinamento della rete regionale, azione in cui la Regione ha scelto come partner Anci Toscana, Fio-PSD (l'organizzazione che ha cooperato con il Ministero delle politiche sociali nella stesura delle Linee di indirizzo nazionali per il bando emesso) e ONDS (Osservatorio nazionale disagio e solidarietà nelle stazioni). Parteciperanno anche i responsabili dei progetti e sono previste azioni coordinate con il terzo settore già attivo nei territori.

Un ulteriore passaggio che ha impegnato il sistema regionale è costituito dal Piano regionale per la lotta alla povertà.⁴⁴

⁴² Si veda a questo proposito Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2015).

⁴³ Si vedano a questo proposito Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2015) pp. 25 e Cortese C. (2016).

⁴⁴ Si veda il "Documento programmatico di contrasto alla povertà", approvato con Delibera Giunta regionale Toscana n. 998 del 10/09/2017. Il Documento programmatico è redatto in attuazione dell'art. 14 del Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n. 147, e in attuazione del Piano

Il Piano, che si articola in un programma triennale (2018-2020), è rivolto a ridurre e contrastare le cause dell'impoverimento, puntando a sostenere le persone nel percorso di uscita dalle condizioni di marginalità e di esclusione sociale: le risorse del piano ammontano ad oltre 120 milioni tra risorse statali e regionali e rispondono all'obiettivo di promuovere un sistema regionale integrato finalizzato all'inclusione sociale.

Tra gli obiettivi del piano, che vuole considerare e comprendere le diverse condizioni di fragilità socio economica connesse con diversi livelli di povertà e di marginalità sociale, è stato scelto di rafforzare percorsi innovativi dedicati alle persone senza dimora in raccordo con le indicazioni date delle Linee di indirizzo nazionali per il contrasto alla grave emarginazione adulta ed in sinergia con le azioni scaturite localmente in risposta all'AVVISO 4 PON - PO I FEAD e previste dal progetto regionale "Rete regionale dei servizi a favore dei senza dimora".

A questo scopo il decreto di riparto del fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale del 18 maggio 2018 prevede risorse pari a €775.600, con un obiettivo particolarmente definito di rafforzamento dei programmi di *housing first*, destinati ad ambiti da identificare sulla base di criteri molto definiti:

- concentrazione di persone senza dimora nell'Ambito,
- popolazione residente superiore a 70 mila unità,
- la presenza di un comune con più di 30 mila residenti.

Sulla scorta dell'esperienza sviluppata nel corso del lavoro progettuale per PON Avviso 4 e in mancanza, come detto sopra, di dati e ricerche di dettaglio, l'Osservatorio Sociale ha promosso una rilevazione tramite questionario per avere contezza della diffusione dei servizi rivolti alle persone senza dimora a livello dei principali centri urbani toscani, che qui di seguito viene sintetizzata.



TABELLA 13: PRESENZA DEI SERVIZI RIVOLTI A PERSONA SENZA DIMORA NEI CENTRI URBANI

SERVIZI		AREZZO	EMPOLI	FIRENZE	GROSSETO	MASSA-CARR	LIVORNO	LUCCA	PISA	PISTOIA	PRATO	SENESE	VERSILIA
Servizio di supporto in risposta a bisogni primari	Distribuzione di viveri, indumenti e farmaci	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
	Servizi per la cura e l'igiene della persona	sì	sì	sì	sì	no	sì	sì	sì	sì	sì	sì	no
	Mense	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
	Unità di strada	sì	sì	sì	sì	no	sì	sì	sì	sì	sì	no	sì
	Contributi economici una tantum	sì	sì	sì	sì	sì	no	sì	sì	sì	sì	sì	sì
Servizi di accoglienza notturna	Dormitori di emergenza	sì	no	sì	no	sì	no	sì	sì	sì	sì	no	sì
	Dormitori notturni	no	sì	nd	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
	Comunità semiresidenziali e residenziali	sì	sì	sì	no	no	no	no	no	sì	sì	no	no
	Alloggi protetti o auto-gestiti (inclusi housing first)	sì	sì	sì	sì	sì	no	sì	sì	no	no	no	no
Servizi di accoglienza diurna	Centri diurni	sì	no	sì	no	no	no	no	sì	sì	no	no	no
	Comunità residenziali	sì	no	nd	no	no	nd	no	no	sì	sì	no	no
	Circoli ricreativi o laboratori destinati allo svolgimento di attività occupazionali significative o lavorative a carattere formativo o di socializzazione	sì	no	sì	no	no	sì	no	sì	sì	no	no	no
Servizi di segretariato sociale	Servizi informativi e di orientamento	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
	Residenza anagrafica fittizia domiciliazione postale	sì	no	sì	sì	sì	sì	no	sì	sì	sì	no	sì
	Espletamento pratiche e accompagnamento ai servizi del territorio	sì	sì	sì	sì	sì	no	sì	sì	sì	sì	sì	sì
Servizi presa in carico	Progettazione personalizzata, counselling e sostegno psicologico e/o educativo	sì	sì	sì	no	no	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì

Fonte: rilevazione Osservatorio Sociale su nomenclatore ISTAT.



Per concludere il quadro degli interventi posti in essere rispetto al target della popolazione in condizioni di marginalità grave, il progetto di inclusione dei senza dimora si collegherà e integrerà in particolare con “l’Accordo per lo sviluppo di azioni di sostegno sociale nelle stazioni ferroviarie toscane”, un accordo di collaborazione di durata triennale finalizzato a sostenere azioni sociali per l’inserimento delle persone emarginate che gravitano nelle stazioni. L’accordo prevede lo sviluppo di servizi di ascolto e di prima accoglienza nelle stazioni ferroviarie, attraverso l’attivazione di Help Center e di servizi di unità di strada per favorire il reinserimento sociale delle persone in situazioni di emarginazione, con particolare attenzione ai senza dimora, anche attraverso il collegamento con la rete dei servizi territoriali.⁴⁵

La povertà educativa adulta

La povertà educativa, intesa come privazione dell’opportunità di apprendere, sperimentare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni⁴⁶, è un tema che ha assunto una crescente rilevanza negli anni successivi alla crisi del 2008 in conseguenza dell’aumento dei fenomeni di povertà ed esclusione sociale che si sono verificati in Italia.

Save The Children ha stimato che in Italia vi siano un milione e 300mila bambini (il 12,5% del totale) che vivono in condizione di povertà assoluta ed ha costruito anche un indice ad hoc (Indice di Povertà Educativa) basato su una batteria di dodici indicatori⁴⁷ aggregati attraverso la metodologia AMPI⁴⁸ che, fra l’altro, con un valore di 94,9 colloca la Toscana nella fascia delle regioni che stanno un po’ meglio, subito dietro alla Liguria e davanti al Lazio.

⁴⁵ Nel 2017 Regione Toscana ha sottoscritto l’Accordo di collaborazione (DGR 1041/16-in continuità con precedente Protocollo d’Intesa siglato tra Regione Toscana e Ferrovie dello Stato - DGR 114/2013) con Ferrovie dello Stato, Comuni di Firenze, Livorno, Pistoia, Prato e Viareggio, Società della Salute Pisana, Società della Salute Valdinievole, Consorzio COeSO Società della Salute Grossetana, Anci Toscana ed Europe Consulting cooperativa sociale onlus per ONDS (Osservatorio nazionale su Disagio e solidarietà nelle Stazioni italiane). L’accordo è finalizzato a sostenere e promuovere progetti di rete fra i Soggetti pubblici e del terzo settore per favorire il reinserimento sociale delle persone in situazione di emarginazione presenti abitualmente nelle aree ferroviarie e promuove progettualità scaturite dall’analisi dei differenti bisogni di ogni territorio.

⁴⁶ Save The Children (2014).

⁴⁷ % bambini 0-2 anni senza accesso a servizi pubblici educativi per la prima infanzia; % classi della scuola primaria senza tempo pieno; % classi della scuola secondaria di I grado senza tempo pieno; % di alunni che non usufruisce del servizio mensa; % dispersione scolastica misurato attraverso l’indicatore europeo “Early School Leavers”; % di 6-17enni che non sono andati a teatro; % di 6-17enni che non hanno visitato musei o mostre; % di 6-17enni che non praticano sport in modo continuativo; % di 6-17enni che non hanno letto libri; % di 6-17enni che non utilizzano internet.

⁴⁸ Consiste nell’aggregare, attraverso una media matematica corretta da una funzione di penalità, i singoli indicatori opportunamente standardizzati in modo che il valore di riferimento sia pari a 100.



L'assunto di fondo da cui muove Save The Children e gli altri soggetti e autori che, in anni recenti, si sono occupati di povertà educativa, è l'esistenza di una stretta correlazione fra l'attuale condizione di difficoltà socio-economica e i conseguenti insuccessi nell'apprendimento e la prospettiva di una vita adulta difficile, condizionata dalla carenza di opportunità in età giovanile, verosimilmente contrassegnata da privazioni economiche e sociali.

La riflessione attuale, in altri termini, è prevalentemente e comprensibilmente incentrata sulle conseguenze future della condizione di povertà educativa vissuta dai bambini di oggi. Però la crescita, non solo delle povertà, ma anche e soprattutto di tutte quelle situazioni in cui disagio ed esclusione sociale rischiano di cronicizzarsi, testimoniata dal costante aumento ai Centri d'Ascolto delle Caritas diocesane della Toscana delle persone seguite e conosciute da almeno sei anni, ha indotto anche a cominciare ad interrogarsi sulla povertà educativa vissuta in età giovanile da chi oggi sperimenta una condizione di disagio e privazione cercando di capire se questa possa essere una delle possibili concause o spiegazioni della crescente diffusione dei fenomeni di "cronicizzazione delle povertà" di cui i Centri d'Ascolto Caritas sono testimoni quotidiani.

D'altronde il tema non è nuovo se è vero che già don Milani nel 1957, in "Esperienze Pastorali" scriveva: "La povertà dei poveri non si misura a pane, a casa, a caldo. Si misura sul grado di cultura e sulla funzione sociale (...) La distinzione in classi sociali non si può dunque fare sull'imponibile catastale, ma su valori culturali".

Questo primo tentativo di lettura di quella che abbiamo chiamato "povertà educativa adulta" parte dalla banca dati Mirod, un archivio costantemente aggiornato e che coinvolge 232 centri operativi Caritas di tutte le diocesi della Toscana, eccezion fatta per quella di Livorno⁴⁹.

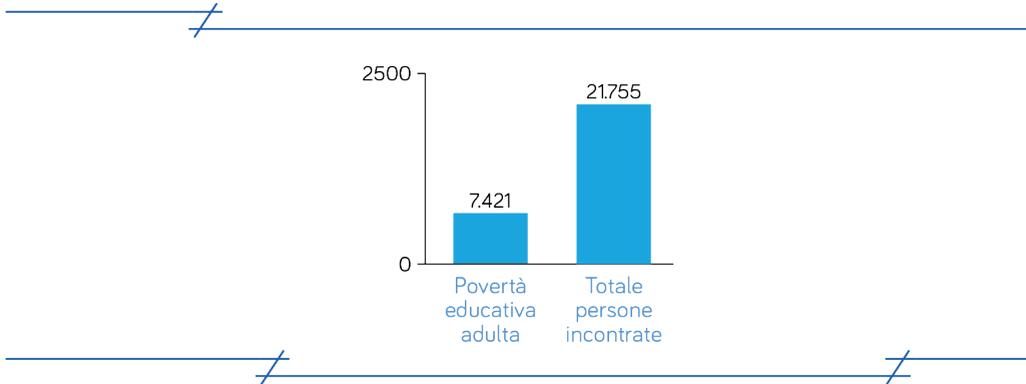
Il punto di partenza è stato il "livello d'istruzione", utilizzato quale *proxy* della "povertà educativa", certo grossolana ma unica disponibile nella banca dati, guardando a come i titoli di studio di livello inferiore alla licenza media si distribuissero nelle classi di età adulte (da 35 anni in su). Successivamente, per questo "cluster" di persone che nel 2017 si sono rivolte alle Caritas della Toscana si sono esaminate alcune informazioni di tipo anagrafico, demografico e socio-economico con particolare riferimento della "presa in carico" da parte dei centri Caritas.

In questa sede, dunque, per "adulti in condizione di povertà educativa" s'intendono persone incontrate dalle Caritas toscane nel 2017 con un titolo di studio pari o inferiore alla licenza media e un'età pari o superiore ai 35 anni.

⁴⁹ La Diocesi di Livorno utilizza Ospoweb, la banca dati on line di Caritas Italiana.

Da ora in avanti è questa definizione che si farà riferimento parlando di “adulti in condizione di povertà educativa”.

FIGURA 16: CONFRONTO ADULTI IN POVERTÀ EDUCATIVA/TOTALE PERSONE INCONTRATE NEL 2017 DAI CENTRI D'ASCOLTO CARITAS

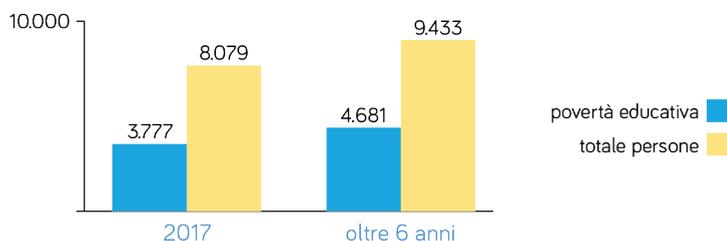


Fonte: elaborazioni Caritas Toscana su dati Mirod.

Gli adulti in condizione di povertà educativa che nel 2017 si sono rivolti ai servizi dalle Caritas toscane sono stati 7.421, pari a oltre un terzo (34,1%) delle 21.755 persone incontrate nel corso dell'anno. Un'incidenza molto elevata e, verosimilmente, anche sottostimata, se è vero che per 7.477 delle 21.755 persone incontrate non è disponibile l'informazione sul titolo studio. Facendo lo stesso tipo di raffronto prendendo come termine di confronto solo la quota complessiva di coloro che hanno dichiarato il proprio livello d'istruzione (14.368 persone), infatti, si arriva addirittura ad un'incidenza del 51,6%. In pratica oltre la metà di coloro per i quali è possibile conoscere il titolo di studio ha più di 35 anni e un livello d'istruzione pari o inferiore alla licenza media.



FIGURA 17: CONFRONTO ADULTI IN POVERTÀ EDUCATIVA/TOTALE PERSONE INCONTRATE PER LA PRIMA VOLTA NEL 2017 E PERSONE CONOSCIUTE DA OLTRE 6 ANNI



Fonte: elaborazioni Caritas Toscana su dati Mirod.

L'incidenza degli adulti che hanno sperimentato una condizione di povertà educativa è molto elevata sia con riferimento a coloro che per la prima volta si sono rivolti alla Caritas nel 2017, i cosiddetti “nuovi poveri” facendo riferimento alla dicitura impropria utilizzata nel Dossier Caritas Toscana, che riguardo a coloro che sono conosciuti dai Centri d'Ascolto (Cd'A) Caritas da oltre sei anni, una condizione che lascia supporre il rischio di cronicizzazione della situazione d'indigenza: sono adulti in povertà educativa, infatti, il 46,8% delle 8.079 persone incontrate per la prima volta nel 2017, e il 49,6% delle 9.433 conosciute da prima del 2012.

Per quanto riguarda il genere la condizione di povertà adulta sembra riguardare in misura leggermente più marcata la componente femminile: fra gli “over 35” con un titolo di studio pari o inferiore alla licenza media, infatti, le donne sono il 52,1% del totale contro il 47,9% degli uomini. Complessivamente rientra nel “cluster” analizzato in questo contributo circa il 36% delle donne che si sono rivolte alla Caritas nel 2017 contro il 31% degli uomini.

Invece con riferimento alla provenienza il quadro è più sfaccettato: è vero, infatti, che la maggioranza degli “over 35” in povertà educativa è straniero (52,7%). Eppure se si guarda all'incidenza di coloro che vivono questa condizione sul totale delle persone incontrate la situazione muta in modo abbastanza radicale: gli immigrati “over 35” e con basso livello d'istruzione, infatti, sono pari al 26,7% di tutti gli stranieri incontrati, mentre la stessa incidenza per gli italiani arriva al 41,7%. In altri termini la situazione di povertà educativa pare essere proporzionalmente assai più diffusa fra i cittadini italiani che non fra quelli stranieri.

Le più facilmente intuibili conseguenze della povertà educativa vissuta in età giovanile sembrano collocarsi nella sfera lavorativa: il 60,5% degli “over 35” con basso livello d’istruzione, infatti, è senza lavoro. Un’incidenza elevata, superiore di quasi dieci punti percentuali a quella sul totale di coloro che nel 2017 si sono rivolti alla Caritas (51,0%). Che, però, rischia di far passare sottotraccia un altro aspetto, meno rilevante dal punto di vista quantitativo ma senz’altro meritevole di attenzione: la condizione di chi un lavoro o, comunque, una fonte di reddito ce l’ha ma deve, comunque, rivolgersi alla Caritas con frequenza, una situazione che riguarda circa un quinto (21,0%) degli “over 35” con un titolo di studio uguale o inferiore alla licenza media: il 14,0% di essi, infatti, ha un lavoro e il 7,0% è pensionato. Complessivamente la quota degli ultra35enni in condizione di povertà educativa copre il 48,1% dei senza lavoro e ben il 57,8% degli occupati che l’anno scorso hanno bussato alla porta di un CdA.

Non meno complessa, però, è la condizione abitativa: a fronte di circa un terzo (34,6%) di adulti in condizione di povertà educativa che vivono in un’abitazione stabile (prevalentemente in affitto ma anche in proprietà, magari ereditata) e del 29,6% in un alloggio provvisorio (condizione maggiormente diffusa per i cittadini stranieri fra i quali sono più frequenti le coabitazioni con il datore di lavoro o l’alloggio in strutture d’accoglienza di medio-lungo periodo quali Cas e soprattutto Sprar), oltre un quinto (21,2%) sperimenta una situazione di marginalità. Significa sostanzialmente che è senza casa e vive in alloggi di fortuna quali abitazioni occupate o abbandonate, roulotte, baracche, treni e via dicendo.

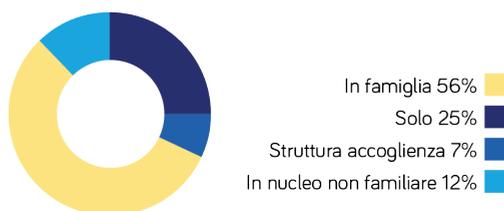
Evidenti anche le ripercussioni sul c.d. “capitale sociale”, la trama di relazioni e di legami familiari e fiduciari che, spesso, costituisce risorsa preziosa nelle situazioni di difficoltà. Già le informazioni sullo stato civile, mostrano in questo segmento delle persone che si rivolgono agli sportelli Caritas un marcato grado di frammentazione dei legami se è vero che il 10,6% è separato, il 7,1% divorziato, il 6,3% vive una situazione di vedovanza e circa un quinto (21,4%) è ancora single nonostante l’età già adulta. Ancora più chiarificatore, però, al riguardo è la situazione di fatto vissuta dagli adulti in condizione di povertà educativa: ben un quarto di essi (25,4%) vive da solo e il 7,4% in strutture d’accoglienza. Nello specifico la condizione di solitudine sembra, in qualche modo, almeno in parte in relazione con la variabile cittadinanza: vive da solo, infatti, un terzo (33,0%) degli italiani e poco più di un sesto (19,0%) degli stranieri fra i quali, invece, anche quando non vi sono legami di tipo familiare significativi (quanto meno in terra d’emigrazione) paiono funzionare i legami comunitari se è vero che il 18,5% vive con amici, conoscenti o, comunque, soggetti esterni alla propria famiglia contro appena il 3,5% degli italiani.

Nondimeno non va taciuto il fatto che oltre la metà (55,6%) degli adulti in



povertà educativa viva in famiglia. Tenendo ben presente, però, l'ambivalenza di questa informazione: è vero, infatti che il nucleo familiare è una risorsa preziosa con cui condividere le fatiche quotidiane, ma lo è altrettanto il fatto che le difficoltà di un membro del nucleo spesso si riverberano sui congiunti più stretti, specie se si tratta, come nel nostro caso, di un adulto.

FIGURA 18: CON CHI VIVONO GLI ADULTI IN POVERTÀ EDUCATIVA (VALORI %)



Fonte: elaborazioni Caritas Toscana su dati Mirod.

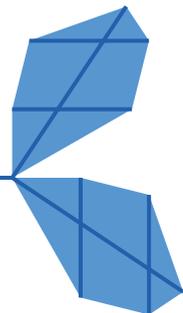
Al riguardo è importante tener presente come, nonostante le diffuse situazioni di frammentazione familiare e relazionale, circa la metà (51,8%) dei 7421 adulti in povertà educativa incontrati dalla Caritas nel 2017 hanno dichiarato di vivere insieme ai figli che, in un quarto dei casi (26,7%) è minore. Il dato va preso con estrema cautela, stante i limiti di completezza dell'archivio Mirod relativamente a questa voce, eppure, per quanto in modo sommesso, deve essere evidenziato come, stando alla banca dati Mirod, il disagio vissuto dagli adulti in povertà educativa si riverbererebbe indirettamente (ma neppure troppo) su almeno 6.406 figli conviventi, il 58,4% dei quali ha meno di 18 anni rischiando di alimentare una "catena della povertà educativa" in cui le opportunità che padri e madri non hanno avuto rischiano di ricadere, a cascata, sui figli.

Il quadro, peraltro, diviene se possibile ancora più complesso se si guarda alle c.d. "problematiche", ossia alle richieste formulate durante il colloquio al centro d'ascolto o comunque percepite dall'operatore e/o volontario. E', ovviamente, preponderante il tema della povertà e dei problemi economici (56,2% delle richieste) anche in ragione dei servizi solitamente erogati dai centri Caritas, seguito dalle problematiche collegate all'occupazione (17,4%). E' presente, chiaramente, l'abitare difficile (6,9%) ma ancora di più le problematiche di natura familiare (8,9%), specchio di quella situazione di frammentazione relazionale poc'anzi descritta. E tutt'altro che irrilevanti risultano anche i problemi di salute (5,9%), aspetto che meriterebbe un focus specifico.



L'analisi dei dati dell'archivio Mirod, con riferimento alla Toscana, sembra confermare in modo chiaro la stretta correlazione fra povertà educativa e c.d. "carriere di povertà", un tema che non concerne solo il futuro prossimo del nostro Paese, con riferimento alle conseguenze della mancanza di opportunità per i tanti bambini in condizione di povertà che vivono nei nostri territori, ma riguarda anche e in misura tutt'altro che secondaria l'Italia, e la Toscana, del presente: anche i dati delle Caritas toscane, infatti, confermano come gli adulti in condizione di povertà di oggi sono, in misura molto significativa, i bambini poveri di ieri, ossia quei minori che in passato hanno sperimentato sul loro vissuto la deprivazione di opportunità e possibilità.

Sullo sfondo restano due domande sempre più difficili da eludere ma a cui è molto complesso trovare una risposta: quali politiche e servizi di attivazione e di accompagnamento per quel segmento di popolazione, comunque non irrisorio anche in Toscana, costituito da adulti con basso capitale umano e competenze, che sperimenta sulla sua pelle una situazione, quando va bene, di sottoccupazione e quando va peggio (nella maggioranza dei casi) di vera e propria disoccupazione sovente collegata ad un abitare precario, abbastanza diffusa solitudine e qualche volta anche problemi di salute? E ancora: quali interventi mettere in campo per rompere quella catena della "povertà educativa" che rischia di tramandarsi di padre in figlio quasi senza soluzione di continuità?



L'INDAGINE SULLE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ

2.1 L'applicazione delle misure SIA e REI e le sue ricadute nelle pratiche territoriali: trasformazioni e persistenze

Questa sezione del rapporto è frutto di successivi step di indagine finalizzati alla rilevazione dello sviluppo degli elementi fondamentali dell'“infrastruttura territoriale di servizio” prevista dalla misura del Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) e, successivamente, dal Reddito di Inclusione (REI) nelle zone (ambiti) toscane.

La ricerca, in sostanziale continuità con quella già pubblicata nel Primo Rapporto sulle Povertà in Toscana¹, è stata condotta lungo un arco di tempo scandito dalle fasi evolutive delle misure di sostegno al reddito per persone in condizioni di povertà assoluta e dunque tiene conto sia della fase di sperimentazione del SIA che dell'introduzione del REI come Livello Essenziale delle Prestazioni (LEP) con le relative modifiche rispetto all'allargamento/diversificazione della base dei beneficiari.

¹ L'indagine ha riguardato la fase genetica del Sostegno dell'Inclusione Attiva (SIA); i dati raccolti e pubblicati riguardavano il periodo dall'inizio della misura fino alla fine di febbraio 2017.



La tabella sottostante rappresenta sinteticamente le principali modificazioni nei diversi step di evoluzione delle misure:

TABELLA 14: SVILUPPO DELLE MISURE SIA E REI

MISURA	TARGET	PRINCIPALI REQUISITI DI ACCESSO	PRINCIPALI REQUISITI ECONOMICI
SIA 2 settembre 2016 29 aprile 2017	Presenza all'interno del nucleo familiare di almeno: - un componente di età < 18 anni; - una persona disabile (figlio); - una donna in stato di gravidanza accertata.	Cittadino italiano o UE o con permesso di soggiorno di lunga durata. Residenza in Italia da almeno 2 anni.	Non beneficiare di trattamenti assistenziali o di indennità > 600 €. Valutazione multidimensionale del bisogno pari a 45. ISEE ≤ 3000 €.
SIA 30 aprile 2017 31 ottobre 2017 (fino a scadenza salvo passaggio al REI)	Idem	Idem	Non beneficiare di trattamenti assistenziali o di indennità > 900 €. Valutazione multidimensionale del bisogno pari a 25. ISEE ≤ 3000 €.
REI 1 dicembre 2017 30 giugno 2018 (dal 1 gennaio 2018 sostituisce SIA e ASDI)	Idem. Un lavoratore di età ≥ 55 anni.	- Cittadino UE o suo familiare, titolare del diritto soggiorno o soggiorno permanente. - Cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE di lungo periodo. - Titolare di protezione internazionale. - Residenza in Italia da almeno 2 anni continuativi.	Non godere della NASPI. ISEE ≤ 6000 €. ISRE ≤ 2250 €.
REI 1 luglio 2018 In corso (fase c.d. universalistica)	Possono presentare domanda tutti coloro che possiedono gli altri requisiti, indipendentemente dalla composizione familiare.	Idem	Idem. ISEE ≤ 6000 €. ISRE ≤ 3000 €.





2.1.1 Un approccio co-evolutivo

La mancanza di flussi di dati certificati utilizzabili da parte dell'Osservatorio ha reso necessario il coinvolgimento immediato e il diretto apporto delle zone attraverso la tecnica della rilevazione tramite questionario *on line*, compilato appunto dai referenti zionali, seguito e completato da tre *focus group*, uno per area vasta, utilizzati anche come momento di *feedback* e di integrazione dei dati raccolti, alla conclusione della fase sperimentale di SIA e di avvio del REI².

Questa metodologia, che comporta evidenti bias rispetto alla esattezza del dato quantitativo, ha tuttavia mostrato grande validità in una logica che, prendendo in prestito un termine recentemente utilizzato in altro contesto, possiamo definire co-evolutiva³, nel senso della produzione sia di elementi di conoscenza utili ad orientare la programmazione, che di un confronto tra pratiche territoriali e operatori.

In questo senso, come si è già detto altrove⁴, possiamo situarci nel campo metodologico della ricerca-azione.

Nel dettaglio, sono stati attuate tre fasi di rilevazione sistematica:

- la prima, di cui si è già dato conto nel Primo Rapporto sulle povertà in Toscana, ma che verrà riportata come elemento di confronto nelle successive tabelle, che comprendeva il periodo dall'inizio della misura SIA fino al 28 febbraio 2017;
- la seconda, sempre relativa al SIA, che comprendeva il periodo dal 1 marzo al 31 ottobre 2017;
- la terza relativa al REI dal 1 gennaio al 31 agosto 2018.

Recentemente la Banca Mondiale, nell'ambito dell'Accordo di Partenariato con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali⁵, ha pubblicato la serie dei Profili Regionali relativi al Reddito di Inclusione⁶. I dati relativi ai beneficiari sono stati ricavati direttamente dall'elaborazione dei contenuti delle banche

² I tre focus si sono tenuti rispettivamente: il 27 febbraio 2018 per le zone della ASL Nord Ovest, il 3 marzo 2018 per le zone della ASL Centro, il 13 marzo 2018 per le zone della ASL Sud -Est. Il periodo iniziale dell'implementazione del REI (1 dicembre - 31 dicembre 2017) è stato oggetto dei tre focus group cui si è fatto sopra riferimento, favorendo il confronto tra servizi sociali, personale amministrativo dedicato e personale dei centri per l'impiego territoriali, provenienti dalle zone delle tre ASL toscane, piuttosto che ad una puntuale rilevazione del dato.

³ Gallio-Cogliati Dezza (2018), pp. 7-17.

⁴ Bilotti, De Conno, Valzania (2018), p. 87-103.

⁵ L'accordo di partenariato per servizi di consulenza tra Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo e Ministero italiano del Lavoro e delle Politiche Sociali è del 22 febbraio 2018.

⁶ Banca Mondiale (2018).

dati amministrative dell'INPS. Benché il fenomeno osservato sia lo stesso ci sono differenze tra i dati riportati nel profilo della Toscana e quelli della nostra rilevazione. Ciò è dovuto al fatto che la Banca Mondiale ha come periodo di riferimento dell'analisi il totale dei nuclei beneficiari SIA + REI, mentre la nostra rilevazione ha come periodo di riferimento il REI (01/01/2018-31/07/2018). Queste discrepanze non inficiano quindi il senso dell'analisi che condurremo nei paragrafi seguenti

Il progetto di ricerca, coerentemente con quanto premesso relativamente al tema dell' "infrastruttura territoriale di servizi", è stato organizzato osservando lo sviluppo della fase sperimentale SIA e poi del REI, tenendo conto di un doppio registro: da un lato la dimensione quali/quantitativa della popolazione che ha richiesto e/o ottenuto il reddito previsto, dall'altro le fasi essenziali del processo di presa in carico previste prima dal SIA e poi ulteriormente articolate dal decreto legislativo 147/2017 e dalle linee guida relative⁷ al REI (LEP – Processo).

FIGURA 19: GLI STEP DELLA PRESA IN CARICO REI



Fonte: elaborazione da: Linea Guida REI Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

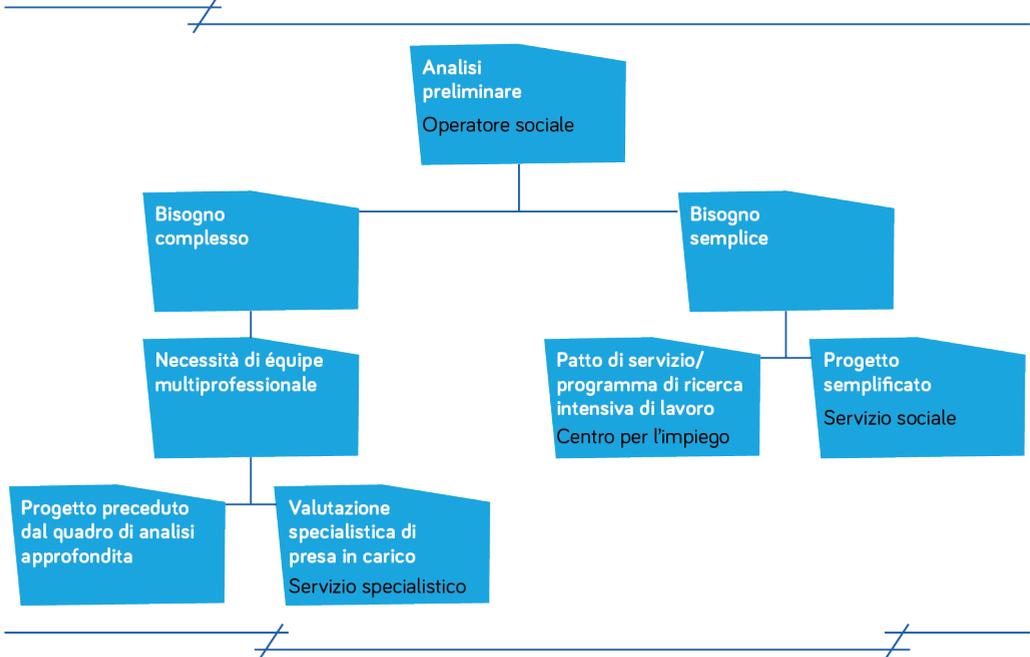
Questa struttura di processo è la matrice per lo sviluppo nei territori dei servizi essenziali, dei quali si è voluto indagare la formazione, lo sviluppo e gli elementi di criticità.

⁷ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2018).

Si tratta del sistema degli accessi nei territori zonali, della configurazione dell'analisi preliminare (il *pre-assessment*, come veniva definito nelle linee guida SIA), della formalizzazione delle équipes multidisciplinari, dell'attivazione del rapporto tra i diversi servizi con specifico riferimento ai centri per l'impiego, secondo l'approccio "olistico" o, in altri termini, di Salute nell'accezione ormai assai nota dell'OMS, dei quali è informato l'approccio REI.

I percorsi assistenziali previsti da REI, come prima *in nuce* da SIA, sono peraltro modulati sulla base delle caratteristiche del bisogno definito nella fondamentale fase di analisi preliminare, vero cardine per lo sviluppo della rete orientata dagli obiettivi del progetto personalizzato, come luogo di incontro di bisogni espressi, analisi professionali, desideri e opzioni condivisi tra servizi e persone beneficiarie.

FIGURA 20: RAPPRESENTAZIONE DEI PERCORSI REI



Fonte: elaborazione da: Linea Guida REI Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

2.1.2 Costruire infrastrutture di servizi: le linee evolutive

L'introduzione delle misure SIA e REI in Toscana si situa nel quadro di forti modificazioni degli assetti istituzionali.

In breve ed estrema sintesi attraverso vari interventi legislativi che si sono susseguiti dal 2014 al 2017 si è dato avvio alla riforma dei sistemi sanitario, sociosanitario e sociale.

Le aziende sanitarie locali sono passate da dodici a tre, mentre gli ambiti distrettuali (le zone-distretto) sono passate da 34 a 25 più il distretto speciale dell'Isola d'Elba, acquisendo tutte le deleghe della sanità territoriale e del sociosanitario.

La normativa del settore sociosanitario con un iter legislativo iniziato nel 2014, è stata resa compatibile con l'esercizio delle funzioni fondamentali comunali, al fine di strutturare un sistema compiuto per l'integrazione su base zonale attraverso il consorzio Società della Salute o la Convenzione Socio-sanitaria.

Infine è stato reso coerente l'assetto della *governance* istituzionale multilivello operando contemporaneamente lungo quattro direttrici:

- Il sistema delle conferenze dei sindaci è stato integrato con gli assetti aziendali componendo una catena completa dal livello locale a quello regionale; per ciascun organismo sono state normate composizione, competenze e strumenti.
- Sono state individuate le forme per l'esercizio associato delle funzioni sociosanitarie integrate: Consorzio Società della Salute o Convenzione Sociosanitaria.
- Sono stati ridefiniti gli strumenti di programmazione integrata, il Piano integrato di salute e il Piano d'inclusione zonale, e sono stati connessi con le prerogative degli organismi della *governance* multilivello.
- Tutti gli organismi di *governance* sono dotati di una struttura tecnica di supporto, a sua volta organizzata in modo da conservare la collegialità espressa dagli amministratori locali e dall'azienda sanitaria locale.

Sotto questo aspetto, la Regione Toscana ha da tempo sviluppato le basi per la costruzione di quella che sopra è stata definita come "infrastruttura territoriale", il cui profilo la normativa relativa al Reddito di Inclusione (REI) sta progressivamente disegnando e che trova il suo fondamento nell'approccio multidimensionale che REI assume come efficace e appropriato per la lotta alle povertà.

In particolare con la D.G.R. 573/2017, in attesa del Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale (PSSIR) che avvierà il ciclo completo delle programmazioni, sono state definite le "Linee guida del Piano integrato di salute (PIS) e del Piano d'inclusione zonale (PIZ)" l'atto che disciplina e avvia la programmazione operativa annuale 2017-2018 di livello zonale.

La totalità delle zone, pur con definizioni differenziate, ha inserito le azioni relative al SIA e al REI all'interno della propria programmazione operativa individuando obiettivi specifici di piano: pur nel non trascurabile impatto che la misura ha avuto sulle strutture organizzative territoriali (peraltro non corroborate, per buona parte delle fasi iniziali dello sviluppo delle misure, dalle specifiche risorse per il rafforzamento dei servizi territoriali contenute nello specifico PON Avviso 3), si tratta certo di registrare qui un risultato positivo dal punto di vista della costruzione di azioni territoriali non episodiche.

TABELLA 15: PROGRAMMI OPERATIVI ATTUATIVI 2017-2018 - SIA

ZONA SOCIO-SANITARIA	NOME DEL PROGRAMMA/PROGETTO	OBIETTIVO PIS
Alta Val di Cecina	Pon - SIA	Promuovere politiche attive per il contrasto alla povertà e all'alta marginalità
Alta Valdelsa	Progetto SIA	Sostegno alla famiglia in situazione di vulnerabilità economica e sociale
Amiata Grossetana	Pon - inclusione	Promuovere l'inclusione sociale delle persone fragili
Amiata Senese	SIA - Sostegno Inclusione Attiva	Inclusione attiva delle persone con disagio socio economico e familiare
Apuane	SIA - Sostegno Inclusione Attiva	Potenziamento delle politiche attive per l'inclusione sociale
Aretina	Sostegno inclusione attiva	Prevenzione dell'emarginazione sociale
Bassa Val di Cecina	SIA - Progetto SIA PON Interventi per l'attuazione del sostegno per l'inclusione attiva	Supporto alle persone a rischio di esclusione sociale
Casentino	Sostegno all'inclusione attiva	-
Colline dell'Albegna	SIA - Sostegno Inclusione Attiva	Diminuire il livello di povertà
Elba	Carta SIA	Inclusione sociale
Empolese-Valdarno Inferiore	SIA-REI - Progetto Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) e Reddito di Inclusione (REI)	Attivazione nuovi servizi
Fiorentina Nord-Ovest	Pon - SIA	Azione di contrasto alla povertà
Fiorentina Sud-Est	PON Inclusione di supporto al SIA	Costruire percorsi di inclusione sociale e lavorativa



ZONA SOCIO-SANITARIA	NOME DEL PROGRAMMA/PROGETTO	OBIETTIVO PIS
Firenze	SIA - Progetto di sostegno economico condizionato al rispetto di un progetto di aiuto finalizzato all'integrazione sociale e lavorativa	Promuovere percorsi di autonomia a favore di persone in condizione di svantaggio sociale
Grossetana	SIA - Proposte di intervento per l'attuazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva	Promuovere il welfare generativo
Livornese	Implementazione e messa a regime del sistema zonale di sostegno all'inclusione sociale attiva	Contrasto delle povertà ed alte marginalità sociali
Lunigiana	SIA - Sostegno Inclusione Attiva	Favorire l'inclusione sociale e lavorativa per prevenire forme di emarginazione
Mugello	SIA - REI - Progetto SIA/REI	Promozione del ruolo attivo della popolazione fragile
Piana di Lucca	Misure a sostegno della povertà	Sostegno all'inclusione attiva
Pisana	Sperimentazione di percorsi di presa in carico familiare per contrasto alla povertà	Sostegno e accompagnamento a nuclei e singoli a rischio di grave marginalità
Pistoiese	SIA - Sostegno Inclusione Attiva	Favorire l'autonomia dei soggetti fragili
Pratese	SIA - REI - Equipe multiprofessionale	Miglioramento della qualità dei servizi erogati
Senese	Progetto di inclusione sociale	Progetto Ministeriale SIA
Val di Chiana Aretina	Trasferimenti per attivazione di servizi	Azione di contrasto alla povertà
Val di Chiana Senese	SIA - Sostegno Inclusione Attiva	Riduzione del disagio in particolare per le persone fragili
Val di Cornia	SIA - Progetto SIA PON Interventi per l'attuazione del sostegno per l'inclusione attiva	Supporto alle persone a rischio di esclusione sociale
Valdarno	SIA REI - Reddito di inclusione	Garantire servizi a favore di persone in condizioni di fragilità socio-economica ed alle rispettive famiglie





ZONA SOCIO-SANITARIA	NOME DEL PROGRAMMA/PROGETTO	OBIETTIVO PIS
Valdera	SIA - REI	Promuovere politiche attive per il contrasto alla povertà e all'alta marginalità
Valle del Serchio	SIA - Progetto Sostegno inclusione attiva	Superare le condizioni di povertà e favorire l'inclusione attiva
Versilia	SIA - Sostegno all'inclusione attiva	Contrasto all'emarginazione e disagio adulti, famiglia, minor, anziani autosufficienti

Fonte: elaborazione da Regione Toscana, Anci Toscana, Federsanità Anci Toscana, Programmazione Operativa Annuale 2017-2018 (www.acitoscana.it/answer).

Infine la recente delibera della Giunta Regionale Toscana n° 998 del 10 settembre 2018 ha approvato il “Documento programmatico di contrasto alla Povertà” ai sensi del Decreto N. 147/2017 art. 14, c.1 che per molti versi nasce dal lavoro di ricerca e di continua collaborazione con i territori su cui si è basato questo rapporto intermedio.

Tornando all'assetto della *governance* territoriale toscana, nella maggior parte dei casi la gestione di SIA e poi REI è stata attuata attraverso la Società della Salute (48%) in subordine attraverso la delega ad un Comune capofila (29%), alla ASL (13%), all'Unione di Comuni (7%), ad un singolo Comune (3%).

FIGURA 21: SOGGETTO TITOLARE DEL PROGRAMMA REI IN TOSCANA



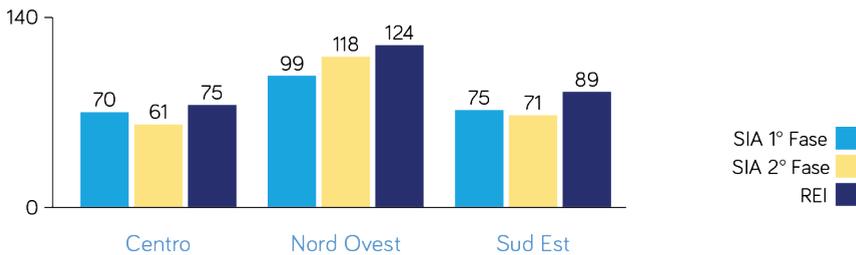
Fonte: Osservatorio Sociale Regionale - rilevazione REI.



Informazione e accesso

Nel periodo di indagine relativo alla sperimentazione SIA le zone toscane hanno sviluppato un sistema di sportelli piuttosto articolato che, salvo lievi differenze quantitative imputabili alla qualità stessa del dato raccolto, si è consolidato e ha sicuramente costituito un punto di forza del sistema.

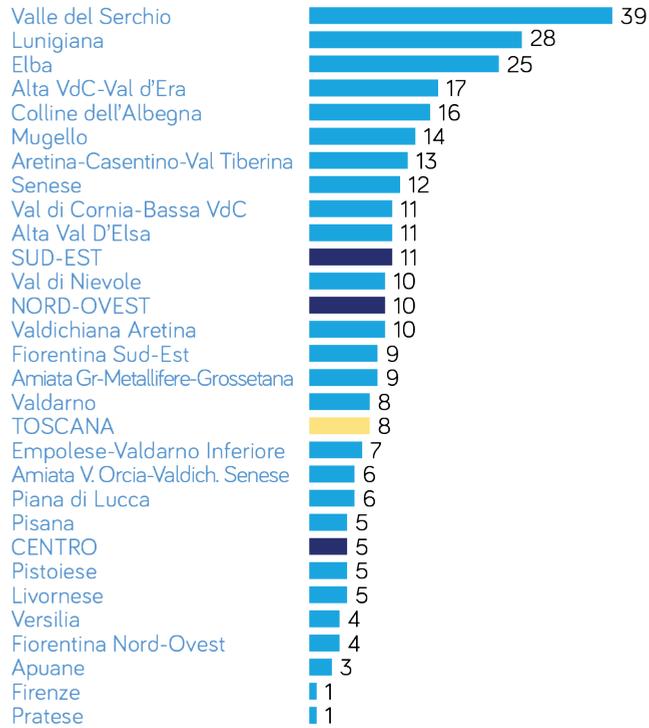
FIGURA 22: SPORTELLI ZONALI ATTIVATI IN TOSCANA PER ASL



Fonte: Osservatorio Sociale Regionale - rilevazioni SIA 1° e 2° Fase e REI – valori assoluti.

I punti di accesso al servizio sul territorio regionale sono, secondo l'ultima rilevazione dell'Osservatorio Sociale Regionale, 288 pari a 8 punti di accesso ogni 100 mila abitanti. La diffusione, tuttavia, non è omogenea sul territorio regionale: si oscilla tra il massimo della zona Valle del Serchio con 39 punti di accesso per 100 mila abitanti, al minimo della Pratese, con 1 punto di accesso per 100 mila abitanti. Tuttavia in questo caso il dato quantitativo descrive per difetto la realtà dei punti di accesso nelle zone toscane che spesso, come ad esempio nel caso di Prato o Firenze, hanno indicato uno sportello centralizzato cui afferiscono sportelli periferici con esso coordinati.

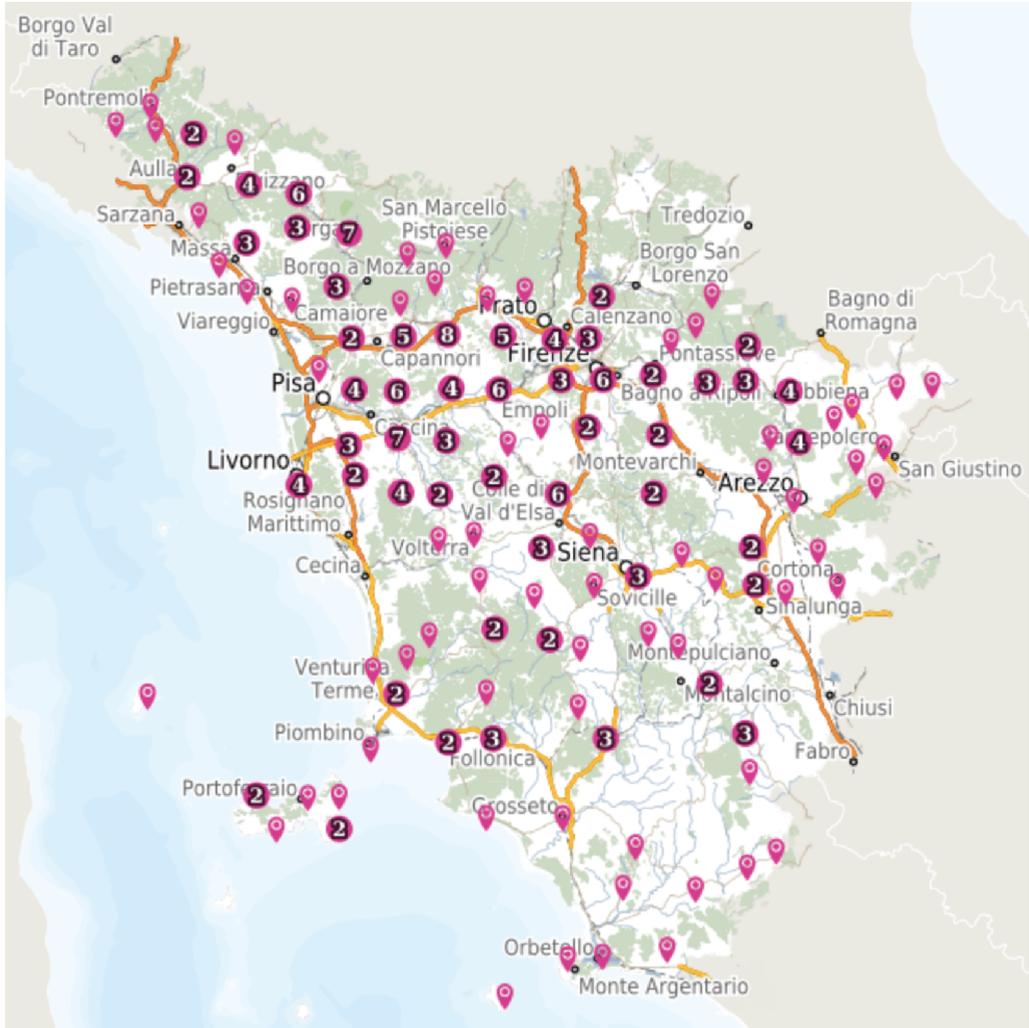
FIGURA 23: PUNTI DI ACCESSO REI IN TOSCANA PER ZONA (VALORI PER 100 MILA ABITANTI)



Fonte: Osservatorio Sociale Regionale - 2018.



FIGURA 24: MAPPA DEI PUNTI DI ACCESSO AL SERVIZIO REI IN TOSCANA



Fonte: Regione Toscana (http://servizi.toscana.it/RT/mappe/punti_rei/).





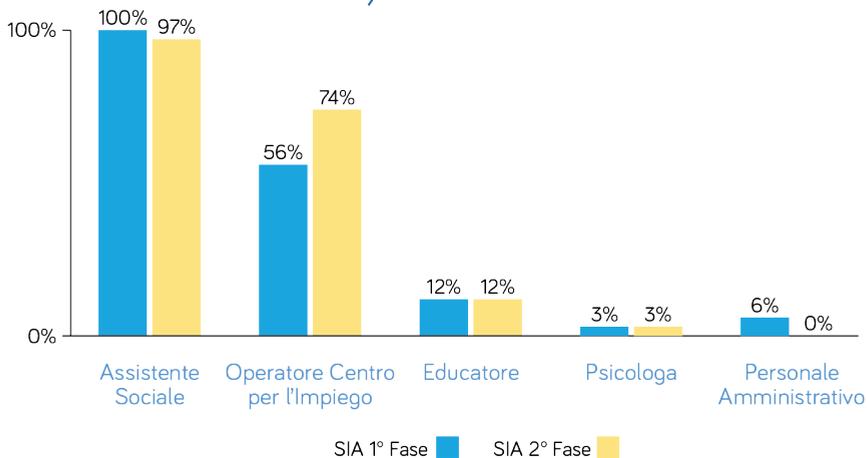
Pre-assessment, Analisi preliminare

L'analisi preliminare nella linea guida REI, riveste un ruolo cruciale, in quanto “finalizzata ad orientare le successive scelte relative alla definizione del Progetto Personalizzato che riguardano sia l'identificazione delle aree di intervento del progetto che l'identificazione del percorso per la definizione del progetto”.

Si tratta dunque di una funzione fondamentale, quasi di regia di sistema, il cui sviluppo costituisce un obiettivo strategico rispetto alla creazione dell'infrastruttura REI. A questo scopo l'indagine ha voluto sondare l'individuazione da parte delle zone di luoghi specifici per questa funzione, già nella fase SIA, utilizzando il dato come *proxy* dello stato di sviluppo di questo livello del percorso. In tal senso c'è un sostanziale rafforzamento della specificità della funzione di *pre-assessment* per la quasi totalità dei territori toscani (94% nella prima fase e 82% nella seconda fase SIA).

È interessante poi notare come la fase di *pre-assessment*, almeno nel periodo SIA, sia stata fondamentalmente incardinata nel ruolo dell'Assistente Sociale, dato caratteristico del sistema toscano rispetto al più generico Operatore Sociale indicato nella linea guida nazionale, ma coinvolgendo in maniera consistente anche gli operatori del Centro per l'Impiego, buona prassi che talvolta è stata conservata, pur con molta fatica, anche nella realizzazione del REI.

FIGURA 25: PRE-ASSESSMENT SIA E PROFESSIONALITÀ COINVOLTE IN TOSCANA



Fonte: Osservatorio Sociale Regionale: rilevazioni SIA 1° e 2° Fase.





Da questo punto di vista riveste particolare interesse l'analisi condotta dei bisogni rilevati per i beneficiari di REI.

FIGURA 26: ANALISI DEI BISOGNI RILEVATI RISPETTO AI BENEFICIARI REI IN TOSCANA



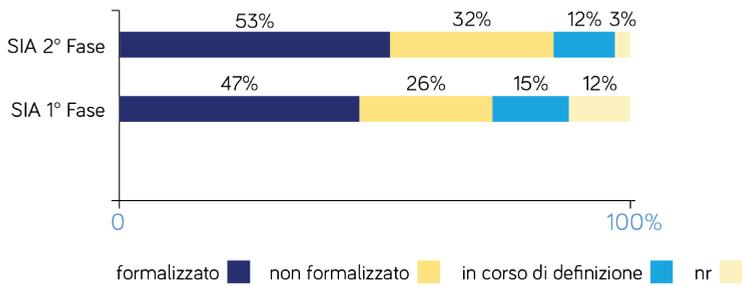
Fonte: Osservatorio Sociale Regionale - rilevazione REI.

La somma delle percentuali del bisogno complesso (multidimensionale) con i bisogni di intervento specialistico (SerD, Salute Mentale, Specialistico-altri) costituisce il 34% del totale, superiore al 26% del bisogno lavorativo, confermando quanto già la riflessione scientifica sviluppata sul tema afferma rispetto alla necessità di non sovrapporre semplicemente i bisogni di chi è in condizioni di povertà assoluta con il bisogno lavorativo, facendo riflettere invece sulla necessità di implementare percorsi integrati che vadano nel senso della capacitazione delle persone e dei nuclei familiari agendo anche sinergicamente con le loro reti sociali. In questo senso è significativa la consistente percentuale relativa al bisogno sociale semplice (40%). Si tratta infatti di un ampio arco di bisogni, rispetto ai quali diventa di estremo interesse, anche in vista della misurazione dell'impatto della misura sulle condizioni dei beneficiari, comprendere i dettagli delle azioni che i servizi hanno promosso sul fronte educativo, domiciliare, delle reti sociali, della responsabilità genitoriale e delle reti che sono state attivate intorno ai progetti personalizzati.

Percorsi di attivazione lavorativa

Quanto detto al paragrafo precedente, non può certo mettere in ombra quanto l'attivazione di percorsi lavorativi possa essere necessaria per individui/nuclei familiari beneficiari di REI. L'indagine condotta sulla fase sperimentale SIA evidenzia una progressiva formalizzazione dei rapporti tra servizio sociale e centri per l'impiego.

FIGURA 27: GRADO DI FORMALIZZAZIONE DEI RAPPORTI SVILUPPATI DURANTE SIA TRA CENTRI PER L'IMPIEGO E SERVIZI SOCIALI TERRITORIALI IN TOSCANA



Fonte: Osservatorio Sociale Regionale - rilevazioni SIA 1° e 2° Fase.

Anche l'analisi delle tipologie di progetto evidenzia la presenza consistente del "Patto di Servizio" stipulato presso i Centri per l'Impiego insieme ad un rilevante numero di progetti rivolti a richiedenti già in carico ai servizi, dato quest'ultimo che richiama ancora una volta la necessità di una analisi qualitativa che faccia emergere dati di impatto rispetto alla condizione dei beneficiari delle misure, particolarmente sul difficile terreno del lavoro e della formazione.



FIGURA 28: TIPOLOGIA PROGETTI SOTTOSCRITTI IN TOSCANA PER ASL

CENTRO



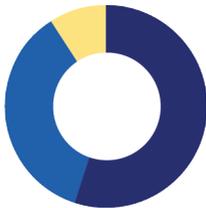
- Passaggio da SIA al REI 8%
- Patto di servizio 44%
- Integraz. progetto esistente 48%

NORD OVEST



- Passaggio da SIA al REI 16%
- Patto di servizio 52%
- Integraz. progetto esistente 32%

SUD EST



- Passaggio da SIA al REI 9%
- Patto di servizio 55%
- Integraz. progetto esistente 36%

TOSCANA



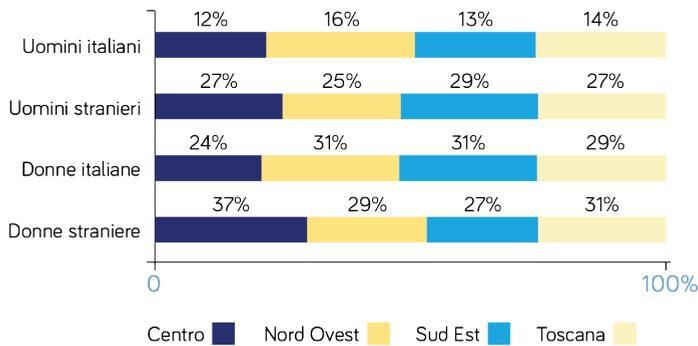
- Passaggio da SIA al REI 11%
- Patto di servizio 49%
- Integraz. progetto esistente 40%

Fonte: Osservatorio Sociale Regionale - rilevazione REI.

Una prima analisi qualitativa del numero e della tipologia di beneficiari che hanno fatto colloqui al Centro per l'impiego effettuata nella seconda fase di SIA, risulta invece significativa per evidenziare quanto emerso nel corso dei *focus group* anche relativamente alla forte necessità di strumenti "sartoriali" per la popolazione dei beneficiari REI sia rispetto alle azioni formative che rispetto alle azioni di promozione della ricerca del lavoro; solo a titolo di esempio si indica la significativa presenza di donne (italiane e straniere) rispetto alle quali si può certo pensare alla necessità di conciliare impegni di lavoro/formazione con impegni di cura della famiglia e spesso di cura di minori. In effetti, pur nell'effettivo sviluppo della cooperazione tra servizi, emergono dai

focus group diversi fattori da porre sotto attenzione per migliorare l'efficacia delle azioni poste in essere: a quelli sopra indicati si aggiunge il tema dei sistemi informativi condivisi tra Centro per l'Impiego e Servizi Sociali oltre a quello di estendere ed armonizzare le azioni condivise. Da questo punto di vista la recente delibera regionale di approvazione del piano della povertà formalizza una linea guida per la presa in carico su REI che, riferendosi alla linea guida nazionale, la declina secondo alcune particolarità del sistema territoriale toscano⁸.

FIGURA 29: PERSONE CHE HANNO FATTO UN COLLOQUIO AL CENTRO PER L'IMPIEGO DURANTE LA SECONDA FASE DI SIA IN TOSCANA



Fonte: Osservatorio Sociale Regionale: SIA 2° Fase.

Équipe multiprofessionale

“Laddove, in esito all'analisi preliminare, emerge invece la necessità di sviluppare un quadro di analisi approfondito, viene costituita una équipe multidisciplinare, composta da un operatore sociale identificato dal servizio sociale competente e da altri operatori, appartenenti alla rete dei servizi territoriali, individuati sulla base dei bisogni più rilevanti del nucleo familiare con particolare riferimento ai servizi per l'impiego, la formazione, le politiche abitative,

⁸ La linea guida è contenuta nella recente Delibera della Giunta Regionale Toscana n° 998 del 10 settembre 2018. La stesura è frutto di incontri di un ristretto gruppo tecnico formato da professionisti delle zone toscane, Regione Toscana e Anci Toscana. Si tratta ancora una volta di uno dei migliori frutti di quella comunità di pratica che è andata sviluppandosi in Regione Toscana e che ha trovato un momento di sintesi e di confronto a livello tecnico nella Cabina di Regia Toscana.



la tutela della salute e l'istruzione⁹. Sulla multidimensionalità dei fenomeni di povertà si è già detto molto nel primo rapporto sulle povertà dell'Osservatorio Sociale Regionale¹⁰. La misura SIA e poi, in maniera ancora più strutturata, la strumentazione scientifica e professionale sviluppata intorno al REI pone particolare enfasi sulla necessità che, in una logica progettuale e di negoziazione con i beneficiari, si formino équipe multiprofessionali che rispondano al bisogno con strumenti multi-dimensionali. A questo scopo il quadro di analisi, come viene definito nelle linee guida REI, fornisce una base comune di confronto e di dialogo tra professionalità diverse e tra professionisti e famiglie, permettendo anche la costruzione di una visione comune e l'adozione di linguaggi, prassi condivisi e uniformi nel formare un quadro di riferimento per la valutazione del nucleo familiare che trovi nella multi-dimensionalità il punto di maggiore efficacia.

TABELLA 16: LE AREE DEL QUADRO DI ANALISI

AMBIENTE E FAMIGLIA	BISOGNI E RISORSE DELLA PERSONA
Situazione economica	Salute e funzionamenti
Condizione abitativa	Istruzione, formazione e competenze
Bisogni di cura e carico di assistenza	Condizione occupazionale
Bisogni di cura di bambini e ragazzi	
Reti familiari, di prossimità e sociali	

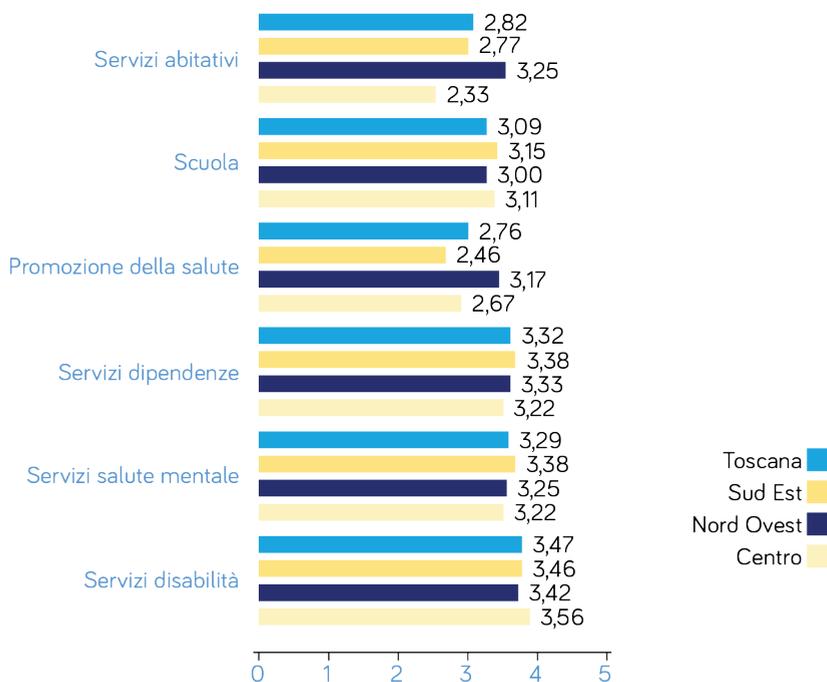
Fonte: elaborazione da Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Linea Guida REI.

A questo proposito l'indagine REI ha scelto di sondare i territori, chiedendo una auto-valutazione sull'intensità dei rapporti di collaborazione tra il servizio sociale e i principali servizi potenzialmente attivabili per i progetti individuali REI; pur nella necessità di un ulteriore lavoro di ricerca più approfondito, si rivela a colpo d'occhio la necessità in sede di programmazione di rendere più effettivi gli scambi con il mondo della scuola, delle politiche abitative, della promozione della salute e in generale una governance complessiva delle risorse territoriali.

⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2018b), p.17.

¹⁰ Osservatorio Sociale Regionale (2017b), pp. 14-24.

FIGURA 30: LIVELLO DI COLLABORAZIONE CON SERVIZI IN TOSCANA



Fonte: Osservatorio Sociale Regionale - rilevazione REI.

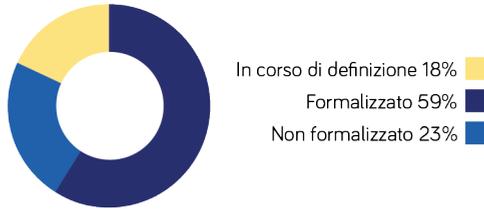
La formazione delle équipe multiprofessionali continua ad essere il banco di prova e l'indicatore della creazione di una infrastruttura territoriale di servizi che possa sostenere la natura di Livello Essenziale delle Prestazioni che REI ha assunto nella normativa.

Il periodo di sperimentazione SIA sembra aver lasciato da questo punto di vista una impronta significativa in Toscana: il lavoro emerso dai focus group segnala prassi piuttosto differenziate a livello regionale, ma la presenza in tutte le zone di équipe attivate. Tuttavia rimane un problema abbastanza rilevante relativo alla formalizzazione di tali équipe¹¹.

¹¹ Il problema della formalizzazione dei rapporti tra servizi che concorrano all'analisi multidimensionale è stato individuato nel recente "Documento programmatico di contrasto alla povertà di cui al dlgs. 147/2017", adottato dalla Regione Toscana con DGRT n° 998 del 10 settembre 2018 come uno degli obiettivi prioritari da cogliere come recita il punto 1) dell'obiettivo 1: "Promuovere specifici accordi tra servizi per rendere effettive ed efficaci le risposte ai bisogni multi-dimen-



FIGURA 31: LIVELLO DI FORMALIZZAZIONE DELLE ÉQUIPE IN TOSCANA

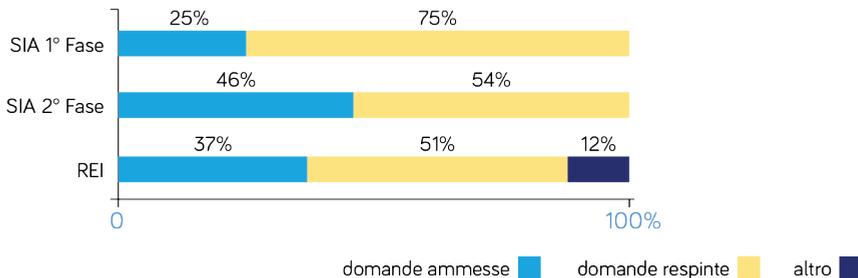


Fonte: Osservatorio Sociale Regionale: rilevazione SIA 2° Fase.

2.1.3 I beneficiari: gli effetti “quantitativi” della misura

Le domande SIA presentate in Toscana (periodo di rilevazione coperto in due fasi da settembre 2016 ad ottobre 2017) sono risultate essere un totale di 14.418 con un andamento assimilabile alla tendenza nazionale sulla proporzione delle domande respinte e delle domande accolte prima e dopo la modifica in senso comprensivo dei criteri di accesso al beneficio.

FIGURA 32: DOMANDE SIA E REI AMMESSE E RESPINTE IN TOSCANA



Fonte: Osservatorio Sociale Regionale- rilevazioni SIA 1° e 2° Fase e REI.

Di maggiore interesse è la situazione di dettaglio delle sole domande ammesse delle diverse zone; sembra infatti possibile evidenziare come il sistema toscano abbia reagito in maniera decisamente elastica rispetto al cambiamento dei criteri di accesso al beneficio in questa fase sperimentale, non solo assorbendo l'aumento delle domande di accesso, ma aumentandone il successo in maniera molto considerevole.

sionali, specialistici semplici che emergono nel percorso di pre-assessment e di assessment.*).



TABELLA 17: DOMANDE AMMESSE SIA E REI IN TOSCANA PER ZONA

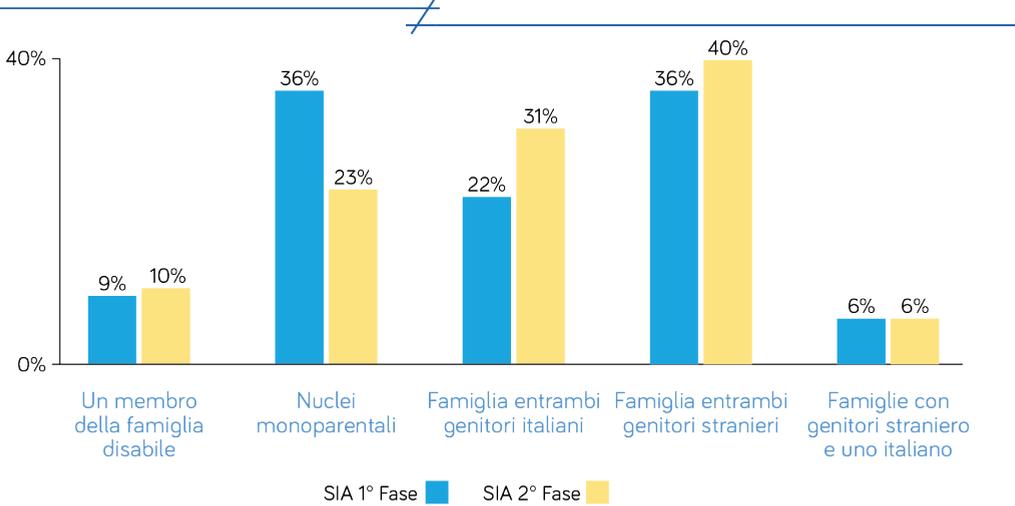
ZONA	SIA 1° FASE	SIA 2° FASE	REI	TOTALE
Alta Val di Cecina-Valdera	80	140	374	594
Apuane	51	138	467	656
Elba	19	46	41	106
Livornese	139	223	488	850
Lunigiana	26	25	237	288
Piana di Lucca	161	300	418	879
Pisana	108	322	486	916
Val di Cornia-Bassa Val di Cecina	90	163	365	618
Valle del Serchio	23	34	119	176
Versilia	95	140	401	636
ASL Toscana Nord-Ovest	792	1.531	3.396	5.719
Valdinievole	89	113	131	333
Empolese-Valdarno Inferiore	103	165	473	741
Pratese	103	192	447	742
Pistoiese	106	173	487	766
Mugello	17	35	86	138
Firenze	182	239	626	1.047
Fiorentina Sud Est	48	76	221	345
Fiorentina Nord Ovest	46	86	236	368
ASL Toscana Centro	694	1.079	2.707	4.480
Aretina-Casentino-Valtiberina	64	117	322	503
Valdichiana Aretina	20	39	142	201
Valdarno	104	137	163	404
Senese	16	49	159	224
Amiata Gr.-Coll. Metallifere-Grossetana	96	160	519	775
Collina dell'Albegna	13	31	101	145
Amiata Val d'Orcia-Valdichiana Senese	24	45	26	95
Alta Val D'Elsa	22	46	142	210
ASL Toscana Sud-Est	359	624	1.574	2.557
Toscana	1.845	3.234	7.677	12.756

Fonte: Osservatorio Sociale Regionale - rilevazioni SIA 1° e 2° Fase e REI.



Il lavoro di analisi del dato SIA, maggiormente consolidato, è stato ulteriormente raffinato, chiedendo ai territori indicazioni rispetto alla popolazione dei richiedenti anche allo scopo di indirizzare futuri approfondimenti di carattere qualitativo.

FIGURA 33: POPOLAZIONE SIA PER TIPOLOGIA IN TOSCANA

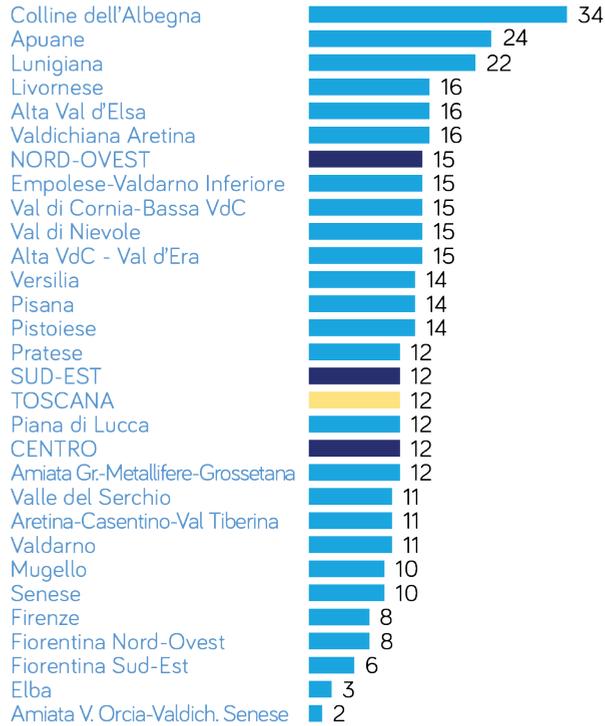


Fonte: Osservatorio Sociale Regionale: rilevazioni SIA 1° e 2° Fase.

Complessivamente nei primi sette mesi di applicazione del REI i punti di accesso presenti sul territorio toscano hanno ricevuto 20.629 domande.

La domanda è molto differenziata da zona a zona. Anche in questo caso, si oscilla dal massimo della zona Colline dell'Albegna, che ha registrato 33,7 domande per 1000 famiglie residenti, al minimo della zona Amiata Val D'Orcia/Valdichiana Senese, dove sono state registrate 1,8 domande per 1000 famiglie residenti. La media toscana è di 12 domande per 1000 famiglie.

FIGURA 34: DOMANDE REI RICEVUTE DAI PUNTI DI ACCESSO PER 1000 FAMIGLIE RESIDENTI PER ZONA - GENNAIO-LUGLIO 2018

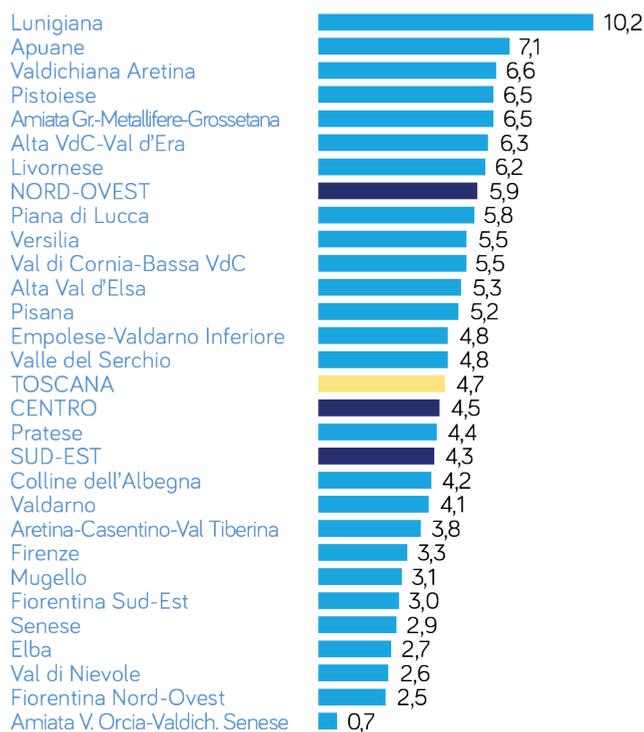


Fonte: Osservatorio Sociale Regionale - rilevazione REI.



Prendendo in esame solo le domande REI accettate dal sistema, la situazione si presenta anche in questo caso molto differenziata a seconda delle diverse zone della Toscana. La zona che ha registrato il numero più elevato di domande REI accettate in rapporto alle famiglie residenti è la Lunigiana, con 10,2 domande per 1000 famiglie.

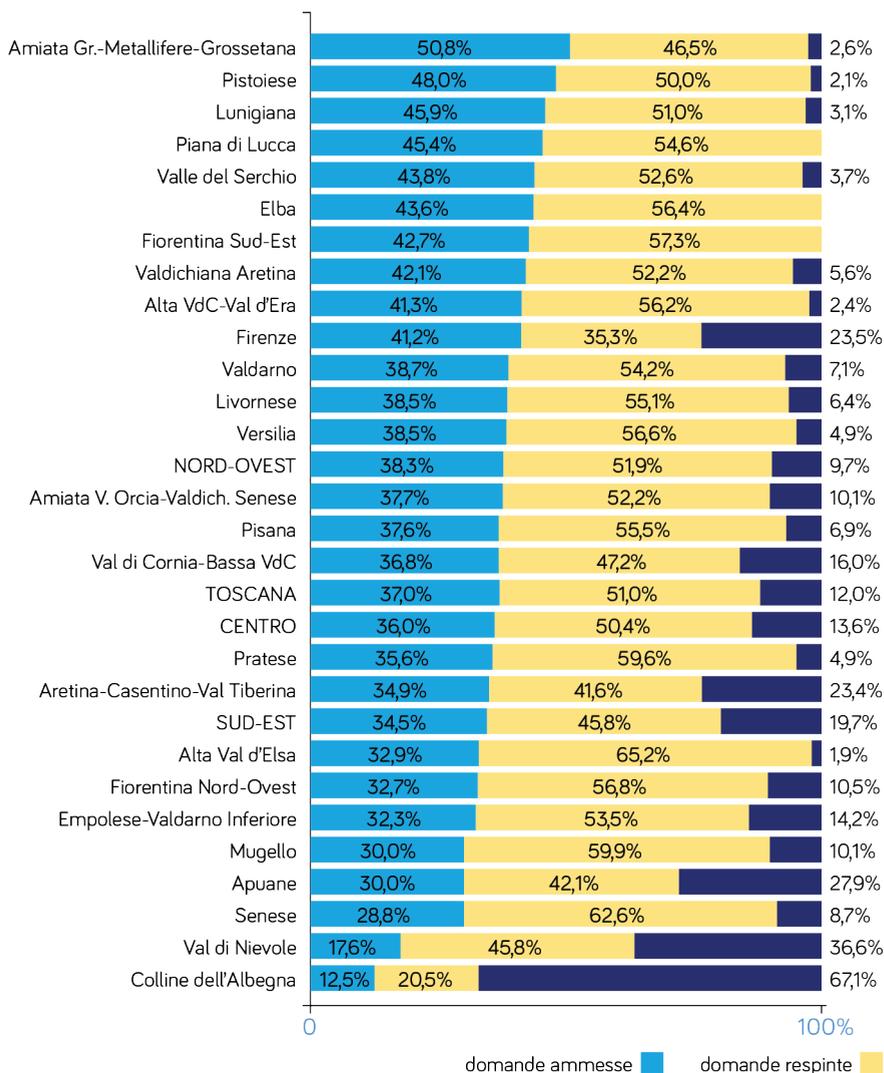
FIGURA 35: DOMANDE REI ACCETTATE DAI PUNTI DI ACCESSO PER 1000 FAMIGLIE RESIDENTI PER ZONA - GENNAIO-LUGLIO 2018



Fonte: Osservatorio Sociale Regionale: rilevazione REI.

Queste differenze riflettono non solo la dimensione della domanda proveniente dal territorio, ma anche la diversa percentuale di accettazione delle domande presentate, che è anch'essa molto diversa da zona a zona.

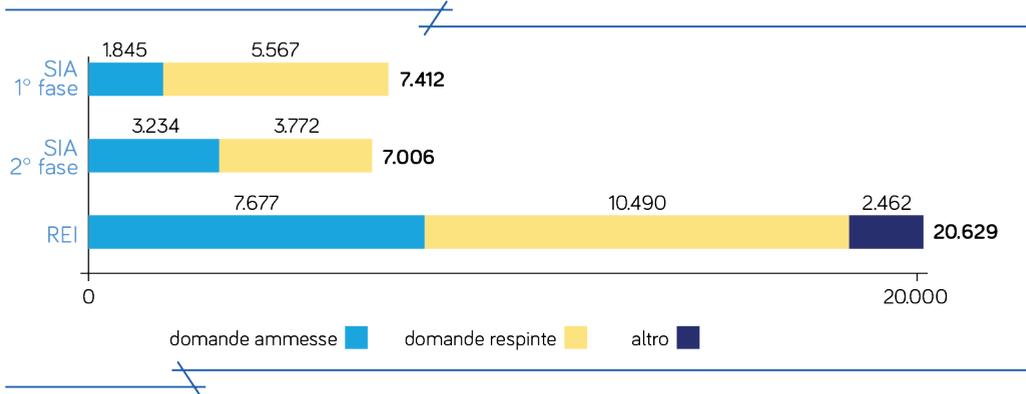
FIGURA 36: DOMANDE REI ACCETTATE E RESPINTE PER ZONA - GENNAIO-LUGLIO 2018 (VALORI %)



Fonte: Osservatorio Sociale Regionale: rilevazione REI.

Componendo i dati derivanti dalle tre differenti fasi di ricerca risulta evidente la crescita quantitativa della platea dei beneficiari e la corrispondente necessità di sistemi di servizi territoriali quantitativamente e qualitativamente proporzionati. Si tratta di una considerazione che trova nel termine “infrastruttura territoriale” una sua sintetica oggettivazione e un processo di non semplice realizzazione.

FIGURA 37: SITUAZIONE DOMANDE SIA - REI IN TOSCANA



Fonte: Osservatorio Sociale Regionale: rilevazione REI.

2.1.4 Le Comunità territoriali: il livello di attivazione dei soggetti locali

La normativa SIA prima e poi REI mette in forte evidenza la necessità di costruire reti territoriali supportate da processi di *governance* partecipativa. Questo tema, già sviluppato nella produzione scientifica e di commento dal Tavolo dell'Alleanza, trova in Toscana un terreno particolarmente fertile.¹²

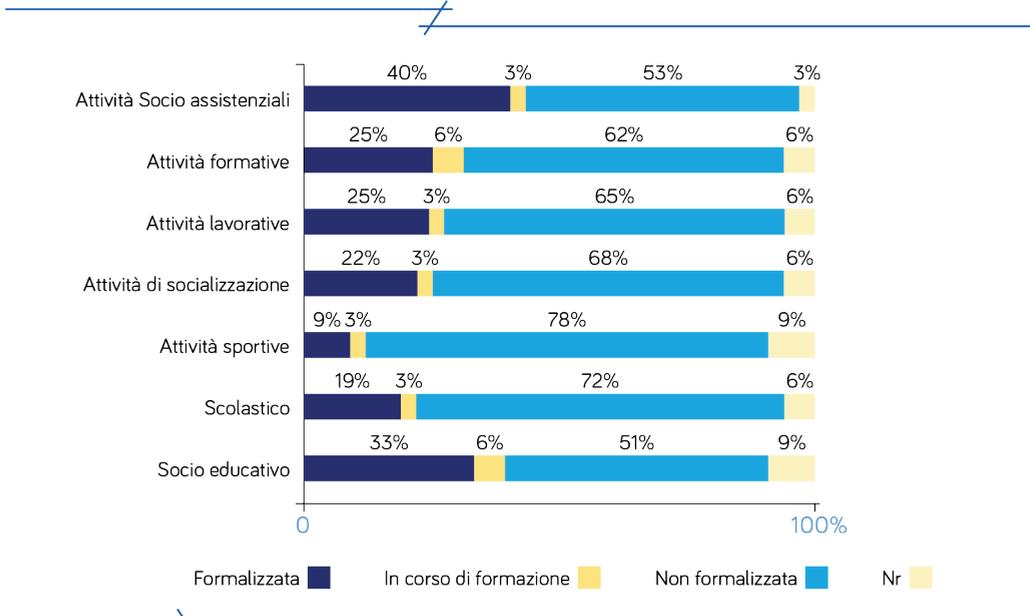
La Regione Toscana ha promosso il coordinamento dei soggetti coinvolti, promuovendo la costituzione di una Cabina di Regia regionale finalizzata al coordinamento delle attività di SIA di REI attraverso l' Accordo di Collaborazione tra Regione Toscana e ANCI Toscana, che ha visto coinvolte la Direzione Diritti di cittadinanza e Coesione Sociale, per la parte Sociale e Sanitaria, la Direzione Lavoro, la Direzione delle Società della salute e dei Comuni e il portavoce del Tavolo dell'Alleanza regionale (delibera GR n. 940 del 27/09/2016). Il già citato “Documento programmatico di contrasto alla povertà” a questo

¹² D'Olivo (2018). Si vedano in particolare gli artt. 55 e ss. del “Codice del Terzo Settore”, Dlgs. 117/2017. Sulla normativa Toscana in tema di partecipazione si rimanda all'analisi Nocentini-De Rosa (2018) pp. 289-300.

proposito prevede l'attivazione del Tavolo regionale della Rete della protezione e dell'inclusione sociale quale organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali e quale sede istituzionale stabile di raccordo tra la Regione, i Comuni, gli organismi pubblici e quelli del Terzo settore e le Parti Sociali che a vario titolo si adoperano per contrastare sul territorio regionale il rischio di povertà e di esclusione sociale, del quale la Cabina di regia è articolazione tecnica.

Per quanto riguarda nello specifico i rapporti tra servizi e risorse non istituzionali (enti del terzo settore in genere) l'indagine rivela un indubbio livello di collaborazione con alcune esperienze particolarmente significative di processi di co-progettazione e di reti integrate pubblico privato, tuttavia queste reti, rilevate nella fase di conclusione della misura SIA, risultavano ad un livello di formalizzazione non ancora ottimale.

FIGURA 38: LIVELLO DI FORMALIZZAZIONE DELLA COLLABORAZIONE DELLE ZONE CON I SOGGETTI NON ISTITUZIONALI IN TOSCANA



Fonte: Osservatorio Sociale Regionale: rilevazione SIA 2° Fase.

Anche la formazione di tavoli permanenti territoriali di orientamento e integrazione tra soggetti diversi, come pure indicato nelle linee guida dell'alleanza per la povertà, appare alla fine del periodo di sperimentazione SIA ancora ad uno stato iniziale.

FIGURA 39: COSTITUZIONE DI TAVOLI TERRITORIALI PERMANENTI IN TOSCANA



Fonte: Osservatorio Sociale Regionale: rilevazione SIA 2° Fase.

2.1.5 Linee di sviluppo e questioni aperte

Le analisi condotte e i numerosi incontri con i territori, gli operatori, i decisori politici inducono a tracciare alcuni brevi linee di sviluppo che si ritiene utile evidenziare.

Governance e territori

E' indubbio che le misure di contrasto alla povertà richiedano una forte *governance* territoriale che si esprime sia sul livello delle azioni di programmazione che sul livello dei protocolli operativi: l'analisi condotta sui dati raccolti dai territori e le osservazioni emerse dai *focus group*, veri e propri momenti di costruzione di una comunità di pratica diffusa a livello regionale, fanno emergere con chiarezza la multidimensionalità dei bisogni e la corrispondente necessità di multidimensionalità delle risorse da attivare. L'asse servizi sociali-centri per l'impiego, per quanto non possa e non debba essere l'unico elemento di integrazione sul versante delle misure di contrasto alla povertà, ne costituisce certo un aspetto centrale. Le buone prassi attivate rimandano non solo a rapporti di collaborazione, ma alla definizione e formalizzazione di prassi condivise che fanno emergere bisogni e soluzioni che, per quanto complesse soprattutto sul versante della promozione delle attività lavorative e formative, promuovono azioni di accompagnamento e di sostegno che coniugano la capacitazione, il sostegno e l'orientamento.



Reti territoriali

Forte rilevanza assumono le reti territoriali che coinvolgono Enti pubblici, Servizi, Enti del Terzo settore e Profit. La costruzione di coordinamenti locali o tavoli appare ancora come un percorso incompleto anche se non mancano le pratiche virtuose. Emerge la necessità che nei territori si sviluppino professionalità dedicate alla costruzione e al mantenimento delle reti, veri e propri “manager di rete”¹³ che, con un ruolo ponte tra i diversi soggetti coinvolti, si occupino non solo di costruire i percorsi assistenziali (cruciale è qui la funzione del *pre-assessment*), ma organizzino le risorse, le tengano in forma e costruiscano mappe cognitive comuni ai diversi soggetti.

Le popolazioni e i servizi

Le misure di contrasto alla povertà tendono a costruire patti di reciprocità tra servizi e beneficiari. Ancora poco riusciamo a far emergere sul significato e sull'efficacia di questa negoziazione che si sostanzia nel progetto personalizzato che, per l'appunto, dovrebbe fissare gli impegni reciproci tra servizi e persone coinvolte che accettano e sottoscrivono. La differenziazione dei bisogni e degli status dei beneficiari non permettono ancora di esprimere valutazioni rispetto all'efficacia delle misure o anche solo agli sviluppi operativi dei progetti dei quali abbiamo fatto emergere le tipologie standard; tuttavia la rilevazione che è stata attuata in questo report intermedio, costituisce un punto di partenza per analisi qualitative più approfondite e foriere di evidenze utili per l'operatività e la programmazione degli interventi.

I sistemi informativi

La creazione di flussi di dati quali-quantitativi che permettano una visione complessiva di quanto accade nei territori dal punto di vista delle misure di contrasto della povertà è ancora un obiettivo da raggiungere. E' evidente che l'attivazione dei servizi previsti dal REI e del futuro Reddito di Cittadinanza¹⁴, intorno al quale è in corso un serrato dibattito tecnico e politico proprio mentre si scrive questo rapporto, richiede un accesso ai dati non episodico e rilevabile al livello delle zone cui la normativa Toscana assegna i compiti di programmazione. Come sottolineato, le azioni e le risorse collegate a queste misure possono raggiungere la loro efficacia massima se incardinate nei processi di programmazione e nei piani che hanno lo scopo di far emergere obiettivi e

¹³ Visentin (2018), pp.171-182. Una esperienza locale toscana è descritta in D'Olivio (2018). Inoltre, si veda Osservatorio Sociale Regionale e Caritas Toscana (2018).

¹⁴ Per una trattazione sincronica e diacronica del tema e una serrata discussione metodologica e terminologica si rimanda a Toso S. (2016).

programmi operativi commisurati all' erogazione di Livelli Essenziali di Assistenza, di Livelli Essenziali delle Prestazioni e di Obiettivi di Servizio. Ritorna qui il tema dell'infrastruttura come elemento permanente, regolato, equamente distribuito nel contesto territoriale.

2.2 PON Inclusionione in Toscana. Una prima analisi delle progettualità attivate

Il Programma Operativo Nazionale (PON) Inclusionione¹⁵ è lo strumento che sta permettendo di impostare una prima nuova strategia di sviluppo del sistema di welfare nazionale, dopo la riforma della L. 328/2000, anche grazie alle risorse messe a disposizione dal Fondo Sociale Europeo.

Per la prima volta, infatti, utilizzando i fondi strutturali, si stanno ri-orientando le politiche sociali in modo coordinato su tutto il territorio italiano proprio perché l'obiettivo del PON è quello di contribuire a quel 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"¹⁶. Tale percorso di riforma è giunto a compimento nel corso del 2017 con la definizione del quadro normativo di intervento attraverso l'approvazione della Legge delega n. 33/2017 per il contrasto alla povertà, il riordino delle prestazioni e il sistema degli interventi e dei servizi sociali e il successivo D. Lgs. N. 147 del 15 settembre 2017 con il quale, a seguito della sperimentazione del Sostegno all'Inclusionione Attiva (SIA), è stato introdotto il Reddito di Inclusionione (REI) quale misura per la prima volta strutturale di contrasto alla povertà, basata sul principio dell'inclusionione attiva che costituisce il Livello Essenziale delle Prestazioni così come previsto dall'art. 117 della Costituzione¹⁷.

¹⁵ Il Programma è scaricabile dal sito del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (<http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/P.O.N.-Inclusionione/Documents/P.O.N.-Inclusionione-2014-2020.pdf>).

¹⁶ Dalla presentazione del programma presente nel sito del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

¹⁷ Come messo in evidenza dalla relazione di attuazione annuale, il 2017 ha visto l'AdG del PON impegnata nella riprogrammazione del Programma alla luce della nuova assegnazione di risorse pari a € 81.333.333, derivante dall'aggiustamento tecnico del QFP 14-20, per rafforzare la strategia in materia di accoglienza e integrazione dei migranti. Tali risorse aggiuntive sono confluite principalmente nell'Asse 3 per la realizzazione di interventi di integrazione socio - lavorativa per richiedenti e beneficiari di protezione internazionale e umanitaria e per minori stranieri non accompagnati in fase di transizione verso l'età adulta, e per interventi di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare e dello sfruttamento nel settore agricolo. Le risorse saranno gestite, in qualità di O.I., dalla DG dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del MLPS. Il PON



Da parte europea, il programma PON interviene per sostenere il processo di riforma concordato con l'Italia per ridurre i livelli di povertà ed esclusione sociale delle famiglie e dei cittadini italiani attraverso l'adozione di una strategia nazionale di lotta alla povertà, insieme ad una revisione e ad una razionalizzazione della spesa sociale (Raccomandazione specifica per l'Italia n.4/2016). Per poter rispondere a sfide così ambiziose in una situazione nazionale che, in mancanza di una sostanziale attuazione dei principi della L. 328/2000, si è andata strutturando a macchia di leopardo con importanti eccellenze locali ma anche con fragilità drammatiche in alcuni contesti, soprattutto del Sud, il PON è stato strutturato per rafforzare le capacità delle istituzioni e dei servizi sociali in modo che possano attuare e mantenere una nuova infrastruttura capace di contrastare i fenomeni di povertà e di vulnerabilità in modo coordinato e lungimirante (Crepaldi, 2017). In questo senso il PON propone un vero e proprio cambio paradigmatico nelle modalità di sostegno ai bisogni di vita delle persone in stato di povertà e fragilità.

Dall'analisi di alcune progettualità attivate nei territori della Toscana, emerge in modo evidente lo sforzo degli Ambiti di cambiare la cornice di fondo del modello di welfare locale, superando il tradizionale approccio assistenzialista per orientarsi verso un processo centrato sulla responsabilità dei servizi in rete nella presa in carico delle famiglie e dei nuclei in povertà, di fatto diminuendo il peso della pura erogazione economica disconnessa da altri tipi di intervento socio-assistenziale ed educativo, di natura prevalentemente risarcitoria. Per arrivare a questo è stato necessario l'afflusso di finanziamenti europei che letteralmente scardinassero e mettessero in crisi alcune delle prassi consolidate e delle procedure finora adottate per far sperimentare ai territori e alle reti di servizi integrate, nuovi modelli di *governance* locale. Nuove pratiche che possono essere attivate solo con il contributo di tutti i diversi attori del sistema, appartenenti ai diversi livelli di governo delle politiche e degli interventi sociali locali.

In questo paragrafo vedremo come alcuni dei territori toscani hanno deciso di investire le risorse messe a disposizione dal PON Inclusione per rafforzare la filiera dei servizi sociali e la struttura amministrativa a servizio degli stessi, mettendo a sistema le opportunità già presenti nei diversi contesti territoriali e attivando interventi di inclusione lavorativa rivolti ai

riprogrammato è stato approvato con Decisione della CE C (2017)8881 del 15/12/2017 e la nuova dotazione finanziaria ammonta pertanto a € 1.320.200.000. Contestualmente nel 2017 il PON Inclusione ha avviato la sua fase attuativa, registrando complessivamente impegni pari a €562.756.984,48 - il 42,63% del Programma - e spese monitorate pari a €31.694.605,63, di cui certificate €31.644.058,47. A tale avanzamento finanziario corrispondono interventi che hanno permesso di raggiungere un totale di 32.410 destinatari, di cui 30.653 "partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro e con figli a carico" e 1.757 persone di paesi terzi coinvolte in percorsi di inserimento socio lavorativo.

soggetti più fragili e con maggiori difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro. Nonostante gli sforzi messi a disposizione dal programma, orientati verso un cambio di frame di intervento per il contrasto alle povertà e per l'inclusione sociale, sono comunque emerse alcune difficoltà. Innanzitutto c'è da sottolineare che il Fondo Sociale Europeo è nato per promuovere politiche attive del lavoro a discapito dell'asse inclusione sociale e per questo il sistema di gestione e di rendicontazione non sembra essere ancora del tutto pronto a definire e gestire le dimensioni delle spese per i servizi sociali; gli Ambiti, infine, si sono trovati a dover gestire un processo del tutto nuovo, connesso alle rigide regole della programmazione - e della rendicontazione - europea, attività che richiede, com'è noto, un profondo e specifico supporto dal livello centrale e un lungo processo di apprendimento di conoscenze e competenze specifiche. Ciononostante, la connessione delle risorse comunitarie affiancate al SIA prima e al REI poi, portando ad un rafforzamento significativo delle infrastrutture dei servizi sociali dei territori, in affanno dopo anni di blocco del turn-over e ancora legati essi stessi al periodo di crisi economica. Proprio in questa prospettiva si è mosso anche l'Ordine nazionale degli assistenti sociali, sottolineando che, con le parole del suo Presidente Gianmario Gazzi, "in un quadro siffatto la responsabilità di noi professionisti è ancora maggiore in primo luogo verso le persone con le quali costruire progetti che sappiano intercettare non solo i bisogni "materiali", ma soprattutto percorsi e buone pratiche per promuovere dignità ed inclusione sociale "con e nelle comunità" così fortemente provate da anni di crisi" (Gazzi 2017). Si tratta di reinvestire nelle infrastrutture dei servizi insieme alle istituzioni che hanno compreso che senza la ri-costruzione del tessuto sociale non si possono garantire pari opportunità e giustizia sociale.

I paragrafi che seguono sono frutto della rilettura dei formulari di progetto PON - SIA messi a disposizione da alcuni Ambiti toscani su sollecitazione della cabina di regia regionale. Sono arrivate in tempo utile alla redazione di questo report sulle povertà in Toscana le progettualità messe in atto nelle seguenti zone: Alta Val di Cecina, Casentino, Elba, Empolese, Fiorentina Nord-Ovest, Fiorentina Sud-Est, Grosseto, Pratese, Valdarno Inferiore, Valdichiana Aretina, Valle del Serchio. Anche a causa della parzialità del dato raccolto, il contributo non ha alcuna velleità di rappresentare quanto sta accadendo nei territori della regione per sostenere l'inclusione delle famiglie e dei nuclei in stato di povertà. È però possibile far emergere alcune ricorrenze ed alcuni elementi salienti utili per comprendere come si stanno muovendo i territori in questa fase di riorganizzazione e riassetto delle politiche sociali locali. È vero e proprio un cambio di paradigma che, a cascata, ha chiesto un coinvolgimento attivo di Stato-Regioni e ambiti, una integrazione che, come già ricordato



nel “Primo rapporto sul Terzo settore in Toscana” (2017) ha puntato su un'integrazione che si gioca:

- sulla capacità delle zone distrette di strutturare processi inclusivi e partecipativi in grado di innescare un rapporto sistematico tra le innovazioni dei sistemi di servizio, i bisogni e le dinamiche delle comunità locali e delle loro risorse (competenze formali, capacità informali, attivazione di reti e di capitale sociale);
- sul piano del rafforzamento della infrastruttura sociale necessaria al cambio di paradigma ri-orientato in ottica promozionale rispetto alle misure assistenziali più tradizionalmente di stampo riparativo, prevedendo servizi mirati ed équipe dedicate;
- sulla costruzione di percorsi di tipo integrato in termini di servizi, di operatori dei comparti coinvolti e di azioni che possono articolarsi all'interno di una filiera logica e sequenziale;
- sull'adozione di un approccio metodologico ed operativo di tipo ecologico che di fatto introduce, anche nell'ambito dell'inclusione sociale e lavorativa, la valutazione multidimensionale del bisogno, la costruzione di un progetto personalizzato e la “presa in carico integrata” distinta da una presa in carico di tipo leggero e riferita a situazioni non ancora segnate da gravi difficoltà e multi-problematicità;
- in relazione al tema specifico della disabilità poi, sull'adozione di una strumentazione operativa in grado di favorire la fase della valutazione (profilazione delle persone in base al sistema ICF e profilazione delle aziende per il *matching*) e dell'attivazione delle risorse personali e di contesto (patto di inclusione).

2.2.1 Le progettualità analizzate

Il programma PON ha dato ai territori toscani la possibilità di rafforzare l'impianto dei servizi dedicati all'inclusione sociale e al sostegno per l'attivazione lavorativa tramite il finanziamento di un ampio ventaglio di azioni che, pur assicurando un'omogeneità progettuale di fondo, ha permesso alle diverse realtà locali di proporre ed agire percorsi coerenti con i propri bisogni, risorse e problematichità lasciando spazio alla sperimentazione di attività ed interventi innovativi.

In prima istanza il formulario progettuale PON richiedeva di esprimere il Comune capofila o altro soggetto unico in rappresentanza di ciascun Ambito territoriale così come previsto dalla normativa regionale e nazionale. La scelta

emblematica fatta dai territori analizzati è stata quella di indicare nelle Società della salute, laddove presenti, l'ente rappresentante dei Comuni della zona-distretto e dell'Azienda USL per l'esercizio associato delle attività sanitarie territoriali, sociosanitarie e sociali integrate. Scegliere le S.d.S. come capofila di tali progettualità significa sottolineare la volontà dei territori di investire su un modello di *governance* integrata dei servizi e degli interventi sociali locali come risposta ai crescenti bisogni di intervento sulle fasce più deboli della popolazione. Se la gran parte delle risorse del PON a livello nazionale è stata ripartita nei territori per rafforzare i percorsi di accompagnamento, di attivazione e di reinserimento lavorativo dei nuclei familiari beneficiari del SIA/REI, saranno le SdS a garantire un ruolo di regia per l'implementazione di azioni di sistema da una parte (come il rafforzamento dei servizi di presa in carico e lo sviluppo di una rete integrata di interventi che coinvolga altre agenzie pubbliche ed enti no profit del territorio) e dall'altra misure rivolte invece ai componenti dei nuclei familiari beneficiari del sostegno economico (formazione, tirocini, borse lavoro, misure di accompagnamento sociale).

Un servizio di accesso che garantisca uno spazio adeguato alla valutazione multidimensionale del bisogno è il presupposto per l'elaborazione di percorsi di presa in carico personalizzati dei beneficiari SIA. Pur esistendo sul territorio regionale un sistema consolidato di accesso tramite segretariato sociale e porte uniche di accesso, alcuni territori hanno voluto rafforzare nell'ambito del progetto tali servizi dedicando personale specializzato, per lo più assistenti sociali, alle funzioni di *pre-assessment*.

L'équipe multidisciplinare risulta lo strumento prescelto per la definizione e l'avvio di progetti finalizzati all'affrancamento dalle situazioni di povertà, all'inclusione sociale e all'attivazione lavorativa, l'approccio interdisciplinare rappresenta infatti la modalità operativa più idonea ed efficace per raggiungere obiettivi multiformi nella globalità dei bisogni.

Il coordinamento delle azioni da implementare, il raccordo dei diversi soggetti coinvolti e le attività di monitoraggio sono affidate per lo più ad assistenti sociali specialisti che, in qualità di *case manager*, svolgono un ruolo di regia degli interventi sociali all'interno di una logica sistemica a rete. Accanto all'assunzione di nuovi professionisti assistenti sociali preposti a tali funzioni, nell'ottica di un potenziamento dei servizi sociali, alcune progettualità PON prevedono anche l'inserimento di altre figure professionali che facilitino percorsi di presa in carico integrata; tra i professionisti maggiormente richiesti figurano educatori professionali e mediatori culturali.

Come già ricordato, uno dei pilastri dei progetti PON è la rete inter-istituzionale per la presa in carico delle famiglie e delle persone fragili. L'evoluzione del sistema di servizi alla persona ha portato con sé la necessità di creare



nuove forme di collaborazione e di solidarietà volte alla co-costruzione di azioni progettuali integrate consone a rispondere in modo unitario ai bisogni complessi delle persone fragili. Dall'analisi dei progetti PON pervenuti, emerge come le varie zone distretto siano articolare in complesse infrastrutture che comprendono istituzioni, enti e innumerevoli soggetti della galassia del Terzo Settore i quali, oltre ad erogare numerosi servizi socio-assistenziali, sono sempre più coinvolti nelle attività di programmazione zonale; i rapporti tra i vari soggetti della rete, le rispettive competenze e responsabilità sono disciplinati da convenzioni, protocolli di intesa, regolamenti, collaborazioni formali e informali. Gli strumenti operativi maggiormente utilizzati per dare concretezza a progettualità condivise sono tavoli di concertazione, di coordinamento e di co-progettazione.

Se l'integrazione sociosanitaria è garantita da convenzioni tra ASL e Comuni o dalla formula organizzativa della Società della Salute, risulta invece più fragile la gestione associata dei servizi nell'area delle povertà dove sono soprattutto gli Enti del Terzo Settore (tra i più citati nei progetti troviamo Caritas, Croce Rossa, Pubblica Assistenza, Misericordia, etc.) ad esercitare, formalmente o tramite prassi consolidate, un ruolo strategico nell'erogazione di servizi per il contrasto alle povertà.

Sul territorio regionale risultano invece disomogenee le relazioni con i Centri per l'Impiego: alcuni territori hanno formalizzato le convenzioni con i C.p.l. mentre altri lamentano l'insufficienza di prassi collaborative consolidate.

All'interno di questo panorama complesso il progetto PON crea i presupposti sia per rafforzare le reti già esistenti che per crearne di nuove; molti ambiti hanno infatti destinato parte dei finanziamenti ad azioni di networking per il sostegno all'attuazione degli interventi connessi al SIA. Tra le proposte finalizzate alla creazione e al potenziamento di partnership sociali troviamo la creazione di tavoli di coordinamento tra i soggetti della rete, tavoli di co-progettazione per attività di sostegno alla presa in carico e stipule di nuove convenzioni con Enti del Terzo Settore per l'erogazione di servizi finalizzati all'inclusione sociale e al sostegno nell'inserimento lavorativo; la maggior parte dei progetti prevede inoltre la formalizzazione della collaborazione con C.p.l. e con agenzie formative del territorio. Solamente poche zone invece hanno invece previsto azioni per l'innovazione e la capacitazione degli operatori dei servizi collegati al SIA come attività di formazione congiunta o laboratori tematici ed esplorativi.

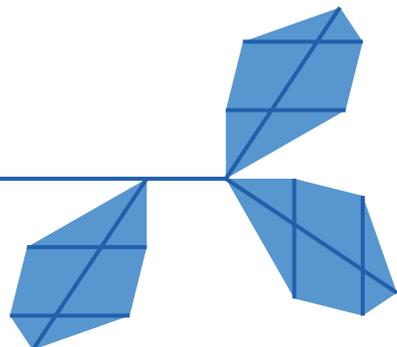
Per favorire la circolazione delle informazioni tra i soggetti connessi alla rete SIA, alcuni Enti hanno previsto ed inserito nel formulario di progetto l'utilizzo di portali gestionali e piattaforme interattive; nonostante la maggior parte delle zone distretto già utilizzi cartelle sociali informatizzate sembra infatti

emergere un deficit generale di inter-operatività degli applicativi adoperati. Una dotazione strumentale informativa interattiva consentirebbe infatti la gestione unitaria dei progetti personalizzati in tutte le fasi e la storicizzazione degli interventi SIA utile alla valutazione complessiva della loro efficacia.

L'ultimo elemento di analisi riguarda il potenziamento delle politiche di lavoro attive orientate a migliorare le possibilità occupazionali dei beneficiari SIA e a promuovere percorsi di inclusione sociale. Su questo punto i diversi ambiti territoriali propongono numerose strategie accomunate dall'intento di favorire una logica generativa e responsabilizzante dei servizi che prevede la partecipazione attiva delle persone e dei nuclei familiari al processo di contrasto delle situazioni fragili. Una prima parte di questi interventi riguardano l'ambito socio-educativo e spaziano dai servizi educativi per minori al supporto della genitorialità, al sostegno da parte di un educatore specializzato dell'azione di orientamento, alla ricerca attiva di lavoro e inserimento occupazionale fino alla proposta più innovativa di attività comunitarie esplorative, orientate alla realizzazione di progetti personalizzati realizzati in gruppo (*peer education*). Le azioni per l'attivazione lavorativa consistono invece in attività di informazione, orientamento al lavoro e formazione declinate però in sfumature diverse dai diversi soggetti, distinguendo tra coloro che prediligono percorsi individualizzati, eventualmente in affiancamento ad un tutor, e coloro che valorizzano attività di gruppo come laboratori per la stesura del curriculum o per sostenere colloqui, gruppi di ausilio alla ricerca di lavoro, seminari informativi, etc.

La maggior parte degli ambiti territoriali prevede inoltre di facilitare l'accesso a corsi di formazione di base, corsi di formazione specialistica finalizzata ad acquisizione di competenze tecnico-professionali e corsi di lingua per utenti stranieri tramite accordi con il C.p.l e agenzie formative. Oltre ai più convenzionali corsi di formazione numerosi progetti PON prevedono un potenziamento dei percorsi di formazione sul luogo del lavoro tramite *work-experience* nonché l'ampliamento di strumenti di attivazione lavorativa come tirocini formativi, voucher, borse lavoro; il coinvolgimento e la mappatura delle aziende del territorio rappresentano in molti casi azioni strategiche a tale scopo. Infine, un impegno che accomuna tutti gli ambiti territoriali è il rafforzamento di percorsi di inserimento socio-lavorativo in cooperative sociali di tipo B di soggetti fragili, che pur risultando già ben strutturati su tutto il territorio regionale, rappresentano un obiettivo prioritario nell'ottica della co-costruzione di una società sempre più inclusiva.

LE PRINCIPALI EVIDENZE DEL RAPPORTO



1. La Toscana nella crisi globale tra invecchiamento della popolazione e aumento delle disuguaglianze

Una popolazione sempre più anziana...

La Toscana mostra da alcuni decenni un processo di invecchiamento della popolazione dovuto alla crescita della speranza di vita (85,4 anni per le donne e 81,3 per gli uomini, valori sopra la media italiana di circa 6 mesi). Questo processo, tuttavia, è caratterizzato da una dinamica più incisiva rispetto al dato italiano (gli anziani sono 943.000, dunque 1 persona su 4, e ci sono due anziani ogni giovane 0-14 anni) ed è stato finora “compensato” solo dalla crescita della componente straniera (gli stranieri residenti sono 408.500: 1 residente toscano su 10 è straniero ed il 14% degli studenti toscani è straniero, il 60% di seconda generazione).

...e con famiglie sempre più piccole e fragili...

L'invecchiamento della popolazione si intreccia con il ridimensionamento numerico delle famiglie e con la loro trasformazione morfologica.

Le famiglie toscane si sono assottigliate nel corso del tempo (2,25 componenti medi per famiglia, media Italia 2,31) e sono state attraversate da significativi processi di mutamento: diminuzione dei matrimoni (3,3 matrimoni per 1000 residenti), aumento dell'instabilità matrimoniale (3,4 separazioni e divorzi ogni 1000 residenti) trasformazione della composizione tipologica (dominano le famiglie unipersonali, crescono le coppie senza figli e le monogenitore, diminuiscono le coppie con figli).

L'aumento delle disuguaglianze intergenerazionali...

Parallelamente, i dati sul mercato del lavoro segnalano un progressivo allargamento delle disuguaglianze intergenerazionali, ovvero tra coloro che (pensionati o lavoratori a tempo indeterminato di lungo corso) hanno un reddito e una serie di sicurezze sociali in grado di proteggerli dai possibili percorsi di impoverimento e coloro che (giovani precari, giovani senza lavoro o in entrata nel mercato del lavoro), al contrario, non li hanno.

...e delle disuguaglianze a livello territoriale...

Rispetto al passato, ci troviamo di fronte ad una mappa della regione interessata da situazioni che variano da zona a zona e che ci presentano una nuova "geografia" delle disuguaglianze. L'area centrale e costiera mostra maggiori problemi rispetto alle altre, evidenziando un'elevata disuguaglianza dei redditi associata ad un'ampia presenza di famiglie con redditi bassi (insieme ad un numero più elevato di DSU presentati da famiglie con ISEE basso).

2. Una povertà multidimensionale e in costante e veloce trasformazione nel tempo: anche avere un lavoro può non essere sufficiente

La povertà aumenta ma in maniera minore rispetto al resto d'Italia...

Il 3,8% delle famiglie toscane è in condizione di povertà assoluta: si tratta di circa 62.000 famiglie e 143.000 individui, numeri raddoppiati rispetto al 2008. Nel confronto con il resto del paese, tuttavia, la Toscana presenta livelli di povertà assoluta di gran lunga inferiori (media Italia 7,3%), segno di una buona capacità di resilienza rispetto alla crisi economica in corso.

...e interessa soprattutto le famiglie numerose e straniere...

Le tipologie familiari più colpite sono le famiglie numerose e quelle composte da stranieri, ma si segnalano dati preoccupanti anche per le monogenitoriali con capofamiglia under 35 e le famiglie con titolo di studio basso.

...se il lavoro non basta, la pensione sì...

L'incidenza della povertà è massima in caso di disoccupazione ma nel 43% delle famiglie povere il capofamiglia ha comunque un lavoro. L'impoverimento da lavoro interessa soprattutto le famiglie con figli oppure le persone sole con occupazioni precarie; al contrario, le famiglie con capofamiglia in pensione non sembrano essere interessate da processi di impoverimento.

***...la fragilità dei nuclei familiari si riflette sulla povertà minorile...***

Questa generalizzata maggiore vulnerabilità delle famiglie determina svantaggi che espongono bambini e ragazzi al rischio di deprivazione e di povertà.

Il sostegno socio educativo domiciliare è la principale risposta da parte delle istituzioni alle situazioni di negligenza genitoriale: 3.066 nuclei familiari e 3.760 minori coinvolti.

...e sulla povertà alimentare...

La povertà alimentare è uno dei volti più “nuovi” dei processi di impoverimento in Toscana, dato che in passato riguardava in maniera pressoché esclusiva la cosiddetta marginalità estrema. Nel 2016 sono state circa 150mila le famiglie non in grado di affrontare la spesa per mangiare almeno una volta ogni due giorni un pasto proteico e circa 54.500 le famiglie toscane che per alcuni periodi dell'anno non hanno avuto il denaro per acquistare il cibo necessario.

Ciò nonostante, rispetto al 2008 la situazione attuale risulta in una certa misura migliore: le famiglie in difficoltà erano quasi 66mila nel 2008, circa 11mila in più di adesso.

...la trappola della povertà educativa...

Come emerso dall'analisi sui Centri Ascolto della Caritas, gli adulti in condizione di povertà educativa, ovvero le persone con un titolo di studio pari o inferiore alla licenza media e un'età pari o superiore ai 35 anni, che nel 2017 si sono rivolti ai servizi delle Caritas toscane sono stati 7.421, pari a oltre un terzo (34,1%) delle 21.755 persone incontrate nel corso dell'anno: sono giovani che lavorano in maniera precaria o disoccupati e, se over 35, per lo più di origine straniera. Il rischio principale di questo fenomeno è il processo di ereditarietà familiare di questo tipo di povertà che le nuove generazioni possono trovarsi di fronte una volta terminato il percorso scolastico obbligatorio.

...la povertà abitativa come “termometro” sulle disuguaglianze...

Tra i bisogni materiali primari rientrano anche i bisogni abitativi: se le spese aumentano per tutte le fasce di reddito, aumentano più che proporzionalmente per le fasce più deboli, come i giovani, i disoccupati e i lavoratori con bassi salari, gli immigrati, i genitori single, le persone con disabilità, gli anziani che vivono in alloggi non adatti alle esigenze della vecchiaia. La povertà abitativa è pertanto una specie di “termometro sociale”: l'esplosione delle richieste di sfratto in Toscana – passate dalle 6.342 del 2008, alle 15.026 del 2013 (anno di picco) per poi arrivare alle 10.614 del 2017 – è sintomatica di un forte aumento delle povertà di questo tipo.

3. Le politiche di contrasto alla povertà e l'infrastruttura territoriale dei servizi: l'impatto della misura SIA-REI tra punti di forza e debolezza

Le domande SIA presentate (periodo di rilevazione coperto in due fasi da settembre 2016 ad ottobre 2017) sono risultate essere un totale di 14.418 con un andamento assimilabile alla tendenza nazionale, mentre nei primi sette mesi di applicazione del REI i 288 punti di accesso presenti sul territorio regionale hanno ricevuto 20.629 domande. Non tutte le domande ricevute sono state accettate: il 53% sono state respinte per mancanza dei requisiti di accesso, il 2% risultano sospese, il 7% ancora in attesa di risposta.

...una nuova architettura programmatica e di governance...

L'introduzione delle misure si situa nel quadro di forti modificazioni degli assetti istituzionali regionali, a partire dalla riforma delle Asl. La totalità delle zone, pur con definizioni differenziate, ha inserito le azioni all'interno della propria programmazione operativa: un risultato senz'altro positivo dal punto di vista della costruzione di azioni territoriali non episodiche. Per quanto concerne l'assetto della *governance* territoriale, nella maggior parte dei casi la gestione di SIA e poi REI è stata attuata attraverso la Società della Salute (48%), in subordine attraverso la delega ad un Comune capofila (29%), alla ASL (13%), alle Unioni dei Comuni (7%), ad un singolo comune (3%).

...dove centrale è il ruolo di informazione e pre-assessment...

Le zone toscane hanno sviluppato un sistema di sportelli informativi piuttosto articolato che si è consolidato nel corso del tempo e ha sicuramente costituito un punto di forza del sistema, anche se la sua distribuzione territoriale è stata disomogenea. Si è rilevato un sostanziale rafforzamento della specificità della funzione di pre-assessment per la quasi totalità dei territori toscani (94% nella prima fase e 82% nella seconda fase SIA) incardinata nel ruolo dell'Assistente Sociale, dato caratteristico del sistema toscano rispetto al più generico Operatore Sociale indicato nella linea guida nazionale.

...bisogni sempre più complessi che necessitano un'indagine specifica dedicata ai beneficiari...

Per quanto concerne la rilevazione dei bisogni, la somma delle percentuali del bisogno complesso (multidimensionale) con i bisogni di intervento specialistico (SerD, Salute Mentale, Specialistico-altri) ha costituito il 34% del totale, superiore al 26% del bisogno lavorativo. Significativa è stata anche la consistente percentuale relativa al bisogno sociale semplice (40%). Si tratta di un ampio arco di bisogni, rispetto ai quali diventa di estremo interesse comprendere le azioni che i servizi hanno promosso sul fronte educativo, do-



miciliare, della responsabilità genitoriale e delle reti sociali e che sono state attivate intorno ai progetti personalizzati, tutti aspetti conoscitivi che necessitano di essere indagati attraverso la misurazione dell'impatto della misura sulle condizioni dei beneficiari.

...e una risposta multiprofessionale...

Nel quadro di una progressiva formalizzazione dei rapporti tra servizio sociale e centri per l'impiego, la formazione delle équipes multiprofessionali occupa un posto di rilievo. Il lavoro segnala prassi piuttosto differenziate a livello regionale ma la presenza in tutte le zone di équipes attivate. Tuttavia rimane un problema abbastanza rilevante relativo alla loro formalizzazione ed emerge poi la necessità di rendere più effettivi gli scambi con il mondo della scuola, delle politiche abitative, della promozione della salute e in generale una governance complessiva delle risorse territoriali.

...in rete con le realtà del territorio...

L'indagine rivela un indubbio livello di collaborazione con alcune esperienze particolarmente significative di processi di co-progettazione e di reti integrate pubblico/privato; tuttavia, queste reti restano ad un livello di formalizzazione non ancora ottimale. Emerge la necessità che nei territori si sviluppino professionalità dedicate alla costruzione e al mantenimento delle reti, veri e propri "manager di rete" che, con un ruolo ponte tra i diversi soggetti coinvolti, si occupino non solo di costruire i percorsi assistenziali (cruciale è qui la funzione del pre-assessment), ma organizzino le risorse e costruiscano mappe cognitive comuni ai diversi soggetti.

...la criticità dei flussi comunicativi...

La creazione di flussi di dati quali-quantitativi che permettano una visione complessiva di quanto accade nei territori dal punto di vista delle misure di contrasto della povertà è ancora un obiettivo da raggiungere.



RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA. VV., *Il reddito di inclusione sociale (Reis) (2016). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Agenzia Regionale di Sanità della Toscana (2017), *Le disuguaglianze di salute in Toscana*, Firenze.

ANCI Toscana, ARS Toscana, Laboratorio MeS-Scuola Superiore Sant'Anna e Osservatorio Sociale Regionale-Regione Toscana (2018), *Welfare e salute in Toscana*, Firenze.

Ascoli U. (2011) (a cura di), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Baldini M. e Toso S. (2009), *Disuguaglianza, povertà e politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.

Banca d'Italia (2014), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2012*, in «Bollettino Statistico», suppl., XXIV, 27 gennaio.

Banca Mondiale (2018), *Reddito di Inclusione, Profili Regionali - Toscana*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Barsanti S. e Rosa A. (a cura di) (2018), *Il Management della Salute nel Territorio*, Edizioni ETS, Pisa.

Bellini F., Betti G., Lemmi A., Marzadro S., Morciano M., Neri L., Salvati N., *Stima della povertà a livello locale: i casi della regione Toscana e delle province di Modena e Trento*, in Brandolini A. e Saraceno C. (2007), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Betti G., Neri L., Salvati N., Verma V., *Una stima per piccole aree*, in Baldi P., Lemmi A., Sciclone N. (2005), *Ricchezza e Povertà, Condizioni di vita e politiche pubbliche in Toscana*.

Bilotti A., De Conno A., Valzania A. (2018), *L'applicazione della Misura SIA in Toscana: effetti e prospettive future*, pp. 87-103, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n° 1, Il Mulino, Bologna.

Cortese C. (a cura di) (2016), *Scenari e pratiche dell'Housing First, Una nuova via per la grave emarginazione adulta in Italia*, Franco Angeli, Milano.

Crepaldi C. (2017), *I Fondi strutturali a supporto delle politiche di inclusione sociale* articolo apparso nel sito www.welforum.it.

D'Olivo D. (2018), *Reddito di inclusione: la figura del manutentore di rete e coordinatore di equipe*, <https://welforum.it/autori/dania-dolivo/>.

Esping-Andersen G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press.

Fondazione Michelucci, (a cura di) (2014), *Case e non case. Povertà abitativa in Toscana*.

Gallio G. e Gallio Cogliati Dezza M. (2018), *La città che cura. Microaree e periferie della salute*, Ed. AlphaBeta, Merano.

Gazzi G. (2017), *Un primo passo, editoriale del presidente del consiglio nazionale degli assistenti sociali*, scaricabile dal sito www.cnoas.it [30 agosto 2017].

Goedemé T., Storms B., Penne T. e Van den Bosch K. (2015), *Pilot project for the development of a common methodology on reference budgets in Europe, The development of a methodology for comparable reference budgets in Europe-Final report of the pilot project*, University Antwerp October.

IRPET (1999), *Toscana e Toscane. Percorsi locali e identità regionale nello sviluppo economico*, Franco Angeli, Milano.

ISTAT (2015), *Appendice Indagine Persone Senza Dimora 2014*, in *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2015), Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*.

ISTAT (2015), *La nuova indagine sulle spese per consumi in Italia*, Roma.

Kazepov Y., Barberis E. (2013) (a cura di), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Roma.

Maitino M.L. e Sciclone N. (2014), *La distribuzione del reddito familiare: il caso della Toscana* (Interventi, note e rassegne n. 25/04).

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2015), *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2017), *Linee di indirizzo nazionali per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità*.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2018a), *Linea Guida REI*.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2018b), *Rei - Linea guida per*



gli Operatori (versione Aprile 2018).

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e LabRIEF-UniPadova (2017), *Rapporto di valutazione*, Sintesi 2015-2016.

Nocentini R., Rosa A. (2018), *La partecipazione nei processi decisionali e programmatori*, pp. 289-300, in Barsanti S. e Rosa A. (a cura di), *Il Management della Salute nel Territorio*, Edizioni ETS, Pisa.

Osservatorio Sociale Regionale (2017a) *Abitare in Toscana – Anno 2017. Sesto Rapporto sulla condizione abitativa*, Regione Toscana.

Osservatorio Sociale Regionale (2017b), *Le povertà in Toscana, Primo rapporto 2017*, Regione Toscana, Firenze.

Osservatorio Sociale Regionale (2017c), *Primo rapporto sul Terzo settore in Toscana*, Regione Toscana.

Osservatorio Sociale Regionale (2018) *Abitare in Toscana – Anno 2018. Settimo Rapporto sulla condizione abitativa*, Regione Toscana.

Osservatorio Sociale Regionale e Caritas Toscana (2018), *Seminari di approfondimento sul welfare locale*.

Comunità e reti territoriali: modelli organizzativi e buone pratiche

Palvarini P. (2006), *Il concetto di povertà abitativa: rassegna in tre definizioni*, Working Paper del Dottorato in Studi europei urbani e locali, Università di Milano Bicocca.

Palvarini P. (2014), *Cara dolce casa. Come cambia la povertà in Italia dopo le spese abitative*, in Fondazione Michelucci (2014, a cura di), *Case e non case. Povertà abitativa in Toscana*.

Pittini A., Koessl G., Dijol J. (2017), *The State of Housing in the EU 2017*, Housing Europe.

Rao J.N.K. (2003), *Small Area Estimation*, John Wiley & Sons, New York.

Ravagli L. (2015), *A minimum income in Italy (No. EM16/15)*, EUROMOD Working Paper.

Regione Toscana, Anci Toscana, Federsanità Anci Toscana (2018a), *Programmazione Operativa Annuale 2017-2018*.

Saraceno C. (2015), *Il Lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli.

Toso S. (2016), *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Il Mulino, Bologna.

Visentin M., *L'inattesa conseguenza del managerialismo. Il Caso dei manager di rete del Progetto We.Mi.*, Ibidem, pp. 171-182.

